



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 21.12.2012  
COM(2012) 791 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS**

**über den Zustand der Zollunion**

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	DIE EUROPÄISCHE ZOLLUNION .....	4
1.1.	Einleitung .....	4
1.2.	Der gemeinschaftliche Besitzstand der Zollunion: eine über 40-jährige Entwicklung	6
1.2.1.	Rechtsvorschriften.....	6
1.2.2.	Politik und strategische Ziele .....	7
1.3.	Die Zollunion 2012: im Dienste der EU .....	7
1.3.1.	Dienstleistungen für Wirtschaftsbeteiligte und Gesellschaft .....	7
1.3.2.	Die Zollunion in Zahlen .....	9
1.3.3.	Eine europäische Erfolgsgeschichte.....	10
1.4.	Governance und Funktionsweise .....	10
1.4.1.	Maßnahmen und Verfahren.....	10
1.4.2.	Voraussetzungen für das Funktionieren der Zollunion.....	11
1.4.3.	Governance .....	12
2.	BEWERTUNG DER ZOLLUNION.....	12
2.1.	Druck von außen .....	12
2.2.	Druck von innen.....	13
3.	ZOLLUNION 2020 – DER KÜNFTIGE WEG.....	14
3.1.	Abschluss der Modernisierung.....	14
3.2.	Bewertung der Lücken, Prioritätenfestlegung.....	15
3.3.	Verbesserung von Effizienz und Effektivität durch eine Reform der Governance der Zollunion.....	17
4.	FAZIT .....	19

# **MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS**

## **über den Zustand der Zollunion**

### **1. DIE EUROPÄISCHE ZOLLUNION**

#### **1.1. Einleitung**

Die Zollunion der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> ist eines der erfolgreichsten Beispiele für europäische Integration und europäische Politik. Seit mehr als vier Jahrzehnten bietet sie ein stabiles Fundament für wirtschaftliche Integration und Wirtschaftswachstum in Europa. Ihre Rechtsgrundlage hat sich als ausreichend solide und flexibel erwiesen, um sowohl eine Erweiterung des geografischen Geltungsbereichs als auch des Umfangs der Aufgaben zu ermöglichen. Im öffentlichen Sektor hat die Zollunion mit der umfangreichen Modernisierung zur Einrichtung europaweiter eGovernment-Dienste eine Vorreiterrolle übernommen. Auf internationalen Ranglisten erscheinen bestimmte Zollverwaltungen der EU regelmäßig auf den vordersten Plätzen.<sup>2</sup>

Aus den Rankings geht jedoch auch hervor, dass nicht alle Glieder der Kette gleich stark sind. Zudem gelten zwar überall dieselben Rechtsvorschriften, ihre Umsetzung führt aber nicht überall zu den gleichen Ergebnissen. Es liegen Anzeichen dafür vor, dass die Zollunion bezüglich ihrer Funktionsweise mit ernsthaften Herausforderungen konfrontiert ist, die ihre Gesamteffektivität hinsichtlich des Schutzes und des Leistungsangebots für die EU beeinträchtigen könnten, was zu Ineffizienz, Verschwendungen und Diskrepanzen zwischen dem Bedarf und den verfügbaren Ressourcen führt. Daraus ergeben sich ein unausgeglichenes Leistungsniveau und ein suboptimaler Schutz an den EU-Außengrenzen.

Die Zollunion fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union<sup>3</sup>, die Verantwortung für die Umsetzung der Zollvorschriften liegt indessen hauptsächlich bei den Mitgliedstaaten<sup>4</sup>. Einige Herausforderungen für die Zollunion haben jedoch ihre Ursache eindeutig in der zunehmenden Globalisierung von Handel, Geschäftsmodellen und Logistik einerseits und in der Globalisierung von Kriminalität und anderen Bedrohungen andererseits. Des Weiteren kommen zwar alle Mitgliedstaaten in den Genuss der Vorteile der Zollunion, die Kosten für ihre Umsetzung sind jedoch ungleich verteilt. So tragen einige Mitgliedstaaten aus geschichtlichen und geografischen Gründen sowie aufgrund der bestehenden Handelswege einen unverhältnismäßig großen Teil der Lasten.

Es ist unbestreitbar, dass die Mitgliedstaaten in einer derart vernetzten Welt allein und isoliert von der restlichen EU nicht länger in der Lage sind, die Herausforderungen der

---

<sup>1</sup> In dieser Mitteilung bezieht sich der Begriff „Zollunion der EU“ auf die Zollunion der EU bzw. das Gebiet laut Artikel 30 ff. AEUV, ausgenommen die mit der Türkei, dem Fürstentum Andorra und der Republik San Marino geschlossenen Zollunionen.

<sup>2</sup> Weltbank – Doing Business 2012: Doing business in a more transparent world (<http://www.doingbusiness.org/rankings>); Weltwirtschaftsforum – Global Competitiveness Index (<http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>).

<sup>3</sup> Artikel 3 AEUV.

<sup>4</sup> Artikel 291 AEUV.

Globalisierung erfolgreich zu meistern. Aus der allgemeinen Beobachtung der Lage der Union<sup>5</sup> gehen deutlich sowohl die Herausforderungen als auch der Handlungsbedarf für die Zollunion hervor: Globalisierung erfordert eine größere europäische Einheit, eine größere Einheit erfordert eine stärkere Integration und die Einsicht, „dass wir alle im selben Boot sitzen“.

---

<sup>5</sup>

Präsident Barroso, Rede zur Lage der Union (SPEECH/12/596), 12.9.2012.

## Die Ziele dieser Mitteilung lauten:

- **Hervorhebung von Mehrwert und grundlegender Bedeutung der Leistungen der Zollunion, die den Boden für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit des Binnenmarkts und der gesamten Europäischen Union bereiten;**
- **Anerkennung der Tatsache, dass die Zollunion vor Herausforderungen steht, die auf europäischer Ebene angegangen werden müssen;**
- **Skizzierung eines Konzepts zur Bewältigung dieser Herausforderungen und zur Schaffung einer leistungsfähigeren, robusteren und einheitlicheren Zollunion bis 2020.**

## 1.2. Der *gemeinschaftliche Besitzstand* der Zollunion: eine über 40-jährige Entwicklung

### 1.2.1. Rechtsvorschriften

1968 bewirkte die Zollunion als Erstes die Abschaffung der Zölle an nationalen Grenzen und die Errichtung eines einheitlichen Systems zur Besteuerung der Einfuhren aus Ländern außerhalb der EWG. Die anfängliche Festlegung des gemeinsamen Zolltarifs und gemeinsamer Regeln zum Ursprung und zur Zollwertermittlung wurde schließlich durch zollrechtliche Richtlinien bzw. Verordnungen in zahlreichen Bereichen wie Zollverfahren, Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen sowie Zollschuld und Zollbürgschaft abgerundet. Die wichtigste, den *gemeinschaftlichen Besitzstand* betreffende Änderung war vor dem Hintergrund der Errichtung des Binnenmarkts im Jahre 1993 über eine bloße Abschaffung der Binnengrenzen für Waren hinaus die Kodifizierung der zahllosen Einzelvorschriften zu einer einzigen, unmittelbar anwendbaren Rechtsgrundlage. Auch wenn aus der Sicht der Öffentlichkeit mit dem Wegfall des Zolls das Europa ohne Grenzen begann, wurde damit tatsächlich überhaupt erst deutlich, wie wichtig eine wirksame zollamtliche Überwachung an der gemeinsamen Außengrenze ist.

Die Kernstücke des *gemeinschaftlichen Besitzstands* der Zollunion waren seit 1993 der umfassende und unmittelbar anwendbare Zollkodex der Gemeinschaften<sup>6</sup> und der Gemeinsame Zolltarif<sup>7</sup> sowie deren nachfolgende Änderungen. Des Weiteren stellen eine Reihe thematischer Rechtsinstrumente, unter anderem Rechtsvorschriften zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums<sup>8</sup>, zu Drogenausgangsstoffen<sup>9</sup>, zu Kulturgütern<sup>10</sup>, zur Überwachung von Barmitteln<sup>11</sup>, zur Marktüberwachung<sup>12</sup> sowie Rechtsvorschriften zum

<sup>6</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften.

<sup>7</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif.

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates über das Vorgehen der Zollbehörden gegen Waren, die im Verdacht stehen, bestimmte Rechte geistigen Eigentums zu verletzen, und die Maßnahmen gegenüber Waren, die erkanntermaßen derartige Rechte verletzen.

<sup>9</sup> <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/precursors/>.

<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates über die Ausfuhr von Kulturgütern.

<sup>11</sup> Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden.

Schutz der Bürger und der Umwelt<sup>13</sup> eine umfangreiche und unmittelbar anwendbare Rechtsgrundlage für die Durchsetzung von Vorschriften in diesen Bereichen durch die Zollbehörden in der EU dar.

### 1.2.2. *Politik und strategische Ziele*

Im Jahr 2008 wurden mit der *Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion*<sup>14</sup> zum einen der Schutz der EU und zum anderen die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU als strategische Ziele der Zollunion festgelegt. Diese Ziele haben bis heute nichts von ihrer Gültigkeit eingebüßt und gelten auch in Zukunft. Sie sollten mithilfe effizienter und wirksamer Kontrollen und einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Zollbehörden sowie mit anderen Behörden, Wirtschaftsbeteiligten<sup>15</sup> und auch mit internationalen Partnern auf einheitliche und effiziente Weise verwirklicht werden.

Die internationale Zusammenarbeit ist ein Schlüsselement der europäischen Zollpolitik. Die Union fördert multilateral, zum Beispiel im Rahmen der Weltzollorganisation und der Welthandelsorganisation, die Entwicklung und Durchsetzung internationaler Standards, insbesondere in den Bereichen Sicherheit, Handelserleichterung und Vereinfachung der Zollförmlichkeiten. Was die bilateralen Beziehungen anbelangt, besteht das Ziel der EU darin, aktiv mit den wichtigsten Handelspartnern an den Herausforderungen im Zollbereich zu arbeiten, zum Beispiel an der Erleichterung des Handels, den Ursprungsregeln, der Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, der Sicherheit der Lieferkette und der Betrugsbekämpfung.

## 1.3. **Die Zollunion 2012: im Dienste der EU**

### 1.3.1. *Dienstleistungen für Wirtschaftsbeteiligte und Gesellschaft*

Der Zoll ist die einzige Behörde, die einen vollständigen Überblick über und die volle Verantwortung für die Kontrolle sämtlicher Waren hat, die die Außengrenzen der EU passieren und ungehindert innerhalb des gesamten Zollgebiets der EU befördert werden können, sobald sie zollseitig in einem der Mitgliedstaaten in den freien Verkehr übergeführt worden sind. Unter anderem aufgrund dieser einzigartigen Position hat sich die Rolle der Zollunion stark weiterentwickelt, und seit 1968 sind unzählige neue Aufgaben hinzugekommen. Mittlerweile hat sich die Zollunion zu einem wichtigen Dienstleistungsanbieter für Wirtschaft und Gesellschaft entwickelt, und das Zollwesen der EU dient heute einer Vielzahl an operativen Zielen. Obgleich der Zoll nach wie vor eine Behörde ist, die für die EU und die Mitgliedstaaten Einnahmen erhebt, ist er auch zunehmend in seiner Rolle als Rechtsdurchsetzungsbehörde zum Schutz der Sicherheit der Europäischen Union gefordert. Der Zoll fungiert in wachsendem Maße als Hüter für die Integrität des Binnenmarkts für Waren sowie als Vollzugsbehörde für zahlreiche andere Interessen der Regierungen an den Außengrenzen.

---

<sup>12</sup> Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93.

<sup>13</sup> Zum Beispiel Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels.

<sup>14</sup> KOM(2008) 169 endg.

<sup>15</sup> Zur Förderung der Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsbeteiligten verfügen die Behörden der meisten Mitgliedstaaten über nationale Zoll-Wirtschaft-Ausschüsse, und auf EU-Ebene leistet die Wirtschaftskontaktgruppe („Trade Contact Group“) als Konsultationsplattform einen aktiven Beitrag zu den vorbereitenden Arbeiten für die meisten neuen Initiativen.

Die Zollunion ist der operative Arm eines Großteils der handelspolitischen Maßnahmen der EU und setzt zahlreiche internationale Übereinkommen betreffend die Handelsströme innerhalb der EU um. Des Weiteren erwarten immer mehr staatliche Stellen von den Zollbehörden, dass sie ihre politischen Maßnahmen an der Außengrenze durchsetzen, da es sinnvoll ist, das Inverkehrbringen unerwünschter oder gefährlicher Waren aus Drittländern *schon vor deren Eintritt in die EU* zu unterbinden. Es wird erwartet, dass die Anwendung der zollrechtlichen Förmlichkeiten und Kontrollen an den Außengrenzen auch gleichzeitig zur Kontrolle der Einhaltung anderer Rechtsvorschriften dient<sup>16</sup>. Der Zoll agiert somit zunehmend als umfassender „Hüter des Binnenmarkts“, was auch die Durchsetzung von Rechtsvorschriften in Bereichen wie etwa der öffentlichen Gesundheit, des Verbraucherschutzes, des Umweltschutzes und der Landwirtschaft beinhaltet. Außerdem leistet die Zollunion einen expliziten Beitrag zu den Zielen der inneren Sicherheit<sup>17</sup>. In Tabelle 1 sind die Leistungen dargestellt, die die Zollunion der EU im Jahr 2012 anbietet.

---

<sup>16</sup> Zum Beispiel des mehrjährigen Marktüberwachungsplans. Für weitere Einzelheiten siehe Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014-2020 (FISCUS) - SEC(2011) 1317 fin.

<sup>17</sup> Siehe zum Beispiel Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22. November 2010 – EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa [KOM(2010) 673 endg. – Nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

Tabelle 1: Dienstleistungen der europäischen Zollunion im Jahr 2012

Leistungen für Regierungen (EU & national)	Leistungen für die Gesellschaft	Leistungen für die Wirtschaft
Erhebung von Einnahmen für EU & nationale Regierungen	Schutz gegen Terrorismus & kriminelle Organisationen (Reduzierung der Geldwäsche, Sicherheit der Lieferkette)	Schutz gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und Waren in vergleichbarer Lage innerhalb der EU
Umsetzung der Zoll-/Handelspolitiken und entsprechender Rechtsvorschriften (zu Lande, zu Wasser und in der Luft)	Schutz der Gesundheit (menschliche Gesundheit & Tiergesundheit, z. B. betreffend Drogen, Produktsicherheit usw.)	Auf ein Minimum reduzierte physische und verfahrensmäßige Eingriffe in Handelsströme, z. B. vereinfachte Verfahren, ein einziger Schalter („single window“) bzw. ein einheitlicher Ansprechpartner („one-stop shop“)
Umsetzung von (Teilen von) außerhalb des Zollbereichs liegenden politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften (z. B. aus den Bereichen Gesundheit und Sicherheit) durch die Zollbehörden	Durchsetzung der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen, z. B. durch Zollaussetzungen
Informationen über Handelsströme und betroffene Wirtschaftsbeteiligte für die Politikgestaltung (insbesondere Warenverkehrsstatistiken)	Schutz der Interessen der europäischen Steuerzahler	Schutz des geistigen Eigentums
	Mehrung des wirtschaftlichen Wohlstands	Transparente, schnelle und einheitliche Information und Beratung zu Verfahren, Handelsmaßnahmen, Standards und Normen, Rechtsvorschriften und Rechtsprechung
	Durchsetzung der EU-Außenpolitik, z. B. von Handelsembargos, Nichtverbreitung usw.	
	Schutz des kulturellen Erbes	
	Umweltschutz	

### 1.3.2. Die Zollunion in Zahlen

Mit diesen Leistungen wickeln die EU-Zollbehörden 17 % des Welthandels ab – über 2 Mrd. Tonnen Waren pro Jahr<sup>18</sup> im Wert von 3 300 Mrd. EUR. Zwischen 2004 und 2010 ist der Wert des EU-Außenhandels trotz der Finanzkrise um nahezu 50 % gestiegen<sup>19</sup>. Die EU steht im Mittelpunkt des weltweiten Handels und der globalen Logistikkette und sie ist zudem der wichtigste Handelspartner für die USA, China und Russland. Über 90 % der gehandelten

<sup>18</sup> [Internetseite der Europäischen Union, Politikfeld „Zoll“](#).

<sup>19</sup> Statistisches Jahrbuch zum Außen- und Intrahandel der Europäischen Union, Daten 1958-2010, S. 16.

Waren (8,4 Mrd. Tonnen) werden auf dem Seeweg befördert, wobei 20 % der Waren in Europa gelöscht werden. Die EU verfügt über 250 internationale Flughäfen. Die östliche Landgrenze ist fast 10 000 km lang und hat 133 handelsrelevante Grenzübergangsstellen für den Straßen- und Schienenverkehr. Die gesamte EU-Außengrenze (Land, Luft und See) verfügt zusammengenommen über mehr als 1000 Eingangszollstellen.

Im Jahr 2011 bearbeiteten die EU-Zollbehörden 36 Mio. Vorabanmeldungen für Fracht, 140 Mio. Einfuhranmeldungen, 96 Mio. Ausfuhranmeldungen und 9 Mio. Versandanmeldungen. Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten im Durchschnitt 8,9 Anmeldungen pro Sekunde bearbeitet haben. Mit den von ihnen erhoben Zöllen haben sie einen Beitrag zum EU-Haushalt von schätzungsweise 16,6 Mrd. EUR bzw. ca. 13 % des gesamten Haushalts geleistet<sup>20</sup>.

### 1.3.3. Eine europäische Erfolgsgeschichte

Der Erfolg der EU als weltgrößter Handelsblock und globaler Wettbewerber, wachsende Handelsvolumina und der immer schneller werdende Handel – all das kann wohl als Zeichen für den andauernden Erfolg der europäischen Zollunion gedeutet werden. Die Zollunion fördert Handel und Wirtschaftswachstum und schützt Sicherheit, Gesundheit und Umwelt der 500 Mio. EU-Bürgerinnen und -Bürger. In den vergangenen vier Jahrzehnten hat die Zollunion ihre Aufgaben erfolgreich erfüllt und sich dabei immer wieder an neue Aufgaben, neue geografische Dimensionen und geänderte globale Bedingungen angepasst.

Innerhalb der letzten 10 Jahre hat sie darüber hinaus mit Erfolg vernetzte IT-Systeme und -prozesse eingeführt, die eine EU-weite Zusammenarbeit und Koordinierung erfordern. Heute erwarten die betroffenen Kreise von den 27 nationalen Verwaltungen, die sich die Last teilen, dass diese die Zollunion so verwalten und deren Regelungen so durchführen, als ob sie tatsächlich eine „einzige Verwaltung“ wären.

## 1.4. Governance und Funktionsweise

Die operative Funktionsweise der Zollunion ist komplex, da sie zwar auf einer gemeinsamen rechtlichen Grundlage und einer gemeinsamen Politik basiert, aber EU-weit von 27 Verwaltungen umgesetzt wird. Sie hat sich zu einer Kombination aus Maßnahmen und Verfahrensweisen entwickelt, die aus personellen, technischen und finanziellen Beiträgen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten gespeist wird.

### 1.4.1. Maßnahmen und Verfahren

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die **wichtigsten Verfahren** der Zollunion, anhand derer sie ihre Befugnisse laut den Rechtsvorschriften ausüben kann, Folgendes beinhalten:

#### (1) Verwaltung der **Abfertigung** von Waren einschließlich

- Überwachung der Verbringung von Waren in das Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet heraus durch die Bearbeitung von Ankunfts- und Abgangs-Vorabanmeldungen,
- Bearbeitung von Zollanmeldungen und Verwaltung von Zollverfahren,
- Anwendung von Handelsmaßnahmen und -beschränkungen,

<sup>20</sup>

[Haushalt 2011 in Zahlen.](#)

- Berechnung und Erhebung von Zöllen und anderen Abgaben und Verwaltung von Bürgschaften,
- Anwendung anderer einschlägiger Vorschriften;

(2) **Kontrolle** einschließlich

- Erstellung von Risikoprofilen und Planung von Kontrollen,
- Beleg- und Warenkontrollen,
- Kontrollen nach der Zollabfertigung,
- Durchführung amtlicher Untersuchungen,
- Vorab- und nachträgliche Überprüfungen der Wirtschaftsbeteiligten in Bezug auf verschiedene Bewilligungsarten;

(3) **Rechtsdurchsetzung** einschließlich

- strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgung sowie behördliche Untersuchungen
- Verhängung von Strafen.

Die wichtigsten **horizontalen Verfahren** zur Unterstützung dieser Maßnahmen beinhalten

- (1) die **Datenverwaltung** einschließlich der Verwaltung und Verarbeitung großer Datenmengen über Wirtschaftsbeteiligte und Handel;
- (2) das **Management der Wirtschaftsbeteiligten** zur Verwaltung von über 3 Mio. am Handel beteiligter „Kunden“<sup>21</sup> einschließlich:
  - (1) Identifizierung und Registrierung,
  - (2) Bereitstellung von Informationen,
  - (3) Ausstellung verschiedener Bewilligungen;
- (3) **Risikomanagement** einschließlich Ermittlung, Beurteilung, Analyse und Entschärfung der zahllosen verschiedenen Risikoarten und Risikostufen im Zusammenhang mit dem internationalen Warenaustausch.

*1.4.2. Voraussetzungen für das Funktionieren der Zollunion*

Die wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass die Zollunion ihre Aufgaben wahrnehmen und diese aneinander gekoppelten Prozesse durchführen kann, sind unter anderem die anzuwendenden **Regeln** (z. B. Rechtsvorschriften), **Leitlinien und Verfahrensanleitungen** für die Praxis sowie die **Ressourcen** für die physische Durchführung (finanzielle und personelle Ressourcen, IT-Ressourcen und Betriebsmittel).

---

<sup>21</sup>

EORI-Datenbank.

Selbst bei einer sehr oberflächlichen Betrachtung dieser Voraussetzungen<sup>22</sup> wird klar, dass es sich dabei in Wirklichkeit um eine komplexe Mischung aus internationalen Übereinkommen<sup>23</sup> wie den GATT-Regeln, dem EU-Recht und internationalen Leitlinien und Ressourcen (z. B. für die Unterstützung der IT-Infrastruktur und der IT-Anwendungen) sowie nationalen Vorschriften<sup>24</sup>, Leitlinien, Verfahren und Ressourcen handelt. Während das EU-Zollrecht und die EU-Leitlinien für alle gleich sind und zum Beispiel bestimmte unterstützende Datenbanken gemeinsam genutzt werden, sind die nationalen Beiträge und insbesondere die personellen und finanziellen Ressourcen, die den verschiedenen Zollverwaltungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, sowie die nationalen Verfahren und die nationalen Domains der IT-Infrastruktur und –Anwendungen sehr unterschiedlich.

#### 1.4.3. *Governance*

Die Governance der Zollunion hat sich mit der Zeit organisch entwickelt. In der formalen **Gesetzgebungsstruktur** sind der Rat, das Europäische Parlament und, im Falle von Ausführungsbestimmungen, zahlreiche Komitologieausschüsse tätig. Die **Umsetzung** der Zollunion wird ferner von einem weniger formalen politischen Koordinierungssystem gestützt, in dessen Zentrum die Gruppe für Zollpolitik steht, die von der Kommission geleitet wird und der die Generaldirektoren der 27 nationalen Verwaltungen angehören. Die Gruppe prüft Fragen, die an sie herangetragen werden, und legt Leitlinien für die weitere Entwicklung der politischen Maßnahmen der Zollunion fest. Sie bietet den Zollverwaltungen seit der Unterzeichnung des Römischen Vertrags im Jahre 1958 eine gemeinsame Plattform. Heute ist die Gruppe für die Gesamtkoordination der politischen Arbeit zahlreicher Lenkungs- und Projektgruppen sowie anderer Maßnahmen zuständig, die größtenteils von der Kommission geleitet und durch das Programm „Zoll 2013“ finanziert werden<sup>25</sup>.

## 2. BEWERTUNG DER ZOLLUNION

Die letzten Jahre waren für die Zollunion trotz ihrer erfolgreichen 40-jährigen Geschichte mit wachsenden Herausforderungen verbunden. Im Jahr 2005 schlug die Kommission im Gefolge einer Mitteilung<sup>26</sup> aus dem Jahr 2003 über ein papierloses Zollwesen ein Legislativpaket zur Modernisierung des Zollwesens in der EU vor, die insbesondere die erweiterte Nutzung von Technologien zur elektronischen Datenverarbeitung vorsah. Dieses Paket wurde im Jahr 2008<sup>27</sup> angenommen, wodurch die vollständige Modernisierung des Zollrechts und der Zollverfahren in der EU eingeleitet wurde.

Seit 2010 bewerten die Kommission und die Mitgliedstaaten das Funktionieren der Zollunion. Es steht fest, dass unter anderem aufgrund des Drucks von außen Veränderungen notwendig geworden sind. Eine wichtige Erkenntnis ist jedoch, dass möglicherweise auch einige

---

<sup>22</sup> Entwurf eines Abschlussberichts, Rahmenvertrag DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II - „Feasibility study on the evaluation of the state of the EU Customs Union“.

<sup>23</sup> Viele internationale Übereinkommen und Konventionen, wie zum Beispiel das (von der WZO) überarbeitete Übereinkommen von Kyoto, sind im EU-Recht kodifiziert.

<sup>24</sup> Die Zollvorschriften der EU gelten für alle Mitgliedstaaten, aber es besteht ein Spielraum für nationale Vorschriften.

<sup>25</sup> Entscheidung Nr. 624/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft.

<sup>26</sup> KOM(2003) 452 endg. vom 24.7.2003.

<sup>27</sup> Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), ABl. L 145 vom 4.6.2008, S. 1, und Entscheidung Nr. 70/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel, ABl. L 23 vom 26.1.2008, S. 21.

grundlegende Aspekte des alten operativen Modells und der Zusammenarbeit der Teilnehmer der Zollunion, die nicht reformiert worden sind, überarbeitet werden müssen.

## 2.1. Druck von außen

Das äußere Umfeld hat in den letzten Jahrzehnten zunehmend Druck auf die Leistungsfähigkeit der Zollunion ausgeübt. Ständig wachsende Handelsströme, neue und zunehmend komplexe Lieferketten und Geschäftsmodelle (wie E-Commerce) sowie neuer logistischer und wettbewerbsbezogener Druck bringen größere Mengen, eine höhere Geschwindigkeit und ein zunehmend kompliziertes Umfeld mit sich. Die Risiken, denen die internationalen Lieferketten ausgesetzt sind, haben sich aufgrund der Globalisierung der Kriminalität und terroristischer Aktivitäten ebenfalls verschärft. Darüber hinaus hat sich durch den Druck infolge der rasch wachsenden Zahl an Aufgaben und der Erwartungen von interessierten Kreisen das Spektrum der Zolltätigkeiten erweitert und der Bedarf an zusätzlichen Qualifikationen, Instrumenten und Ressourcen verstärkt. Dem Zoll sind derzeit durch mehr als 60 Rechtsakte Kontrollaufgaben zugewiesen<sup>28</sup>. Auf der anderen Seite haben die Auswirkungen der Wirtschaftskrise die Mittelknappheit verschärft, so dass mit immer weniger Mitteln immer mehr geleistet werden muss. Die Krise kam für die Zollverwaltungen zu einem heiklen Zeitpunkt – die Umsetzung wesentlicher rechtlicher Reformen erforderte in einer Zeit extremer Haushalts- und Mittelkürzungen Investitionen in große IT-Projekte.

## 2.2. Druck von innen

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben auch erkannt, dass das funktionierende Modell der Zollunion inhärente Schwächen aufweist. Die Modernisierung zu einem europaweiten elektronischen Zollumfeld mit einem Informationsaustausch in Echtzeit zwischen den 27 Mitgliedstaaten setzt neue, europaweite Verfahren, höhere Investitionen in Informationstechnologie und neue Qualifikationen für das Personal voraus. Dies lässt viele der derzeitigen Schwächen, wie etwa die Kosten infolge von Ineffizienz wegen Doppelarbeit, stärker hervortreten.

Im Jahr 2010 wurde mit einer Eigenbewertung begonnen, um die zentralen inneren Probleme der Zollunion zu ermitteln. Eine „Studie zur Eigenbewertung“<sup>29</sup> hat eine Reihe von Problemfeldern identifiziert, in denen Handlungsbedarf besteht. In diesem Rahmen wurde außerdem eine Reihe von Ideen ausgearbeitet, auf deren Grundlage sich zukünftige Reaktionen entwickeln lassen.

Auf der Grundlage dieser Studie hat die Kommission in ihrem Bericht an den Rat im Jahr 2011<sup>30</sup> eine Gruppe von Bereichen identifiziert, in denen die Zollunion ihre Funktionsweise verbessern muss.

### In dem Bericht der Kommission sind folgende Punkte genannt:

- Es ist ein breiterer strategischer Ansatz für die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und internationalen Partnern in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Sicherung und Umweltschutz notwendig.
- Die Governance der Umsetzung der Zollunion muss verbessert und aktualisiert

<sup>28</sup> Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014-2020 (FISCUS)“ - SEC(2011) 1317 fin.

<sup>29</sup> „Future Business Architecture for the Customs Union and Cooperative Model in the Taxation Area in Europe“, TAXUD/R3/VDL D(2010) 433216, Rahmenvertrag DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II.

<sup>30</sup> KOM(2011) 922.

**werden, sowohl im Hinblick auf Strukturen als auch auf Arbeitsmethoden, auch um eine bessere Prioritätenfestlegung von Initiativen und eine effizientere Nutzung der knappen Ressourcen zu ermöglichen.**

- Um die Effizienz, Effektivität und Einheitlichkeit zu erhöhen und Skaleneffekte zu erzielen, ist eine stärkere gemeinsame Nutzung und Bündelung von Kapazitäten und Fähigkeiten der Mitgliedstaaten untereinander und zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erforderlich.**
- Ein Mechanismus für die Messung und Bewertung der Leistung der Zollunion ist wichtigste Voraussetzung für die weitere Entwicklung der Zollunion.**

Weitere detaillierte Bewertungen wurden kürzlich im Hinblick auf kritische Bereiche wie Risikomanagement<sup>31</sup>, die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums<sup>32</sup> und die Überwachung von Barmitteln durchgeführt. Des Weiteren hat die Kommission 2012 eine breit angelegte externe Bewertung eingeleitet, um die Beurteilung aus der Sicht der interessierten Kreise abzuschließen.

**Die Ergebnisse dieser Studien sollen die Grundlage für breiter angelegte Überlegungen im Jahre 2013 über konkrete Prioritäten für die weitere Entwicklung der Zollunion bilden.**

### **3. ZOLLUNION 2020 – DER KÜNFTIGE WEG**

Das operative Ziel dieser Mitteilung besteht darin, Maßnahmen zu skizzieren, mit deren Hilfe den Herausforderungen begegnet werden kann und sich bis 2020 eine leistungsfähigere, robustere und einheitlichere Zollunion erreichen lässt, die Leistungen EU-weit auf dem gleichen hohen Qualitätsniveau anbietet. In Reaktion auf den Bericht der Kommission aus dem Jahr 2011 hat der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 10. Dezember 2012 betont, dass „*die Zollunion sich weiterentwickeln sollte, um ihre Ziele im Hinblick auf die Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der EU zu erreichen, indem sie das wirtschaftliche Umfeld verbessert, den Handelsverkehr erleichtert und den interessierten Kreisen qualitativ hochwertige Dienstleistungen anbietet*“<sup>33</sup>.

Um diese Weiterentwicklung zu gewährleisten, ist es von äußerster Dringlichkeit, die rechtliche und verfahrensbezogene Modernisierung abzuschließen. Darüber hinaus wurden die entscheidenden Verfahren zur Ermittlung der Herausforderungen durchgeführt und die Defizitanalysen machen gute Fortschritte, wobei einige Defizite bereits angegangen werden. Des Weiteren muss auch explizit auf strukturelle Fragen eingegangen werden.

Somit sind für ein kohärentes und umfassendes weiteres Vorgehen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Zollunion drei Kernelemente unerlässlich:

- (1) Abschluss der im Jahr 2003 begonnenen Modernisierung,**

<sup>31</sup> „Study on the on possible ways to enhance EU-level capabilities for risk analysis and targeting“, PricewaterhouseCoopers, 31. Mai 2012.

<sup>32</sup> Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden – SEC(2011)597 und SEC(2011)598 und Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Bericht über die Durchführung des EU-Aktionsplans im Zollbereich zur Bekämpfung von Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums für den Zeitraum 2009-2012 – SWD(2012)356.

<sup>33</sup> Ref.

- (2) Abschluss der Defizitanalysen und Feststellung der vorrangigen Aufgaben, die in Angriff genommen werden müssen, sowie
- (3) Überprüfung und Reform der Governance- und Managementstrukturen der Zollunion.

Diese Elemente müssen selbstverständlich auf kohärente und planvolle Weise durchgeführt werden, damit bei der Verwaltung der internationalen Handelsströme der EU Störungen der täglichen Abläufe vermieden werden.

### 3.1. Abschluss der Modernisierung

Im Jahr 2003 wurde mit einer umfassenden Modernisierung des Zollrechts und der Zollverfahren begonnen, die eine bedeutendere Rolle des Zolls bei der Sicherung der Außengrenzen, die Straffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die stärkere Normierung von Zollvorschriften und deren Umsetzung, die Vereinfachung von Zollverfahren und die elektronische Abwicklung aller Anmeldungen und des Datenaustauschs zum Gegenstand hat.

Die erste größere Entwicklung im Rahmen dieser Modernisierung war die Annahme der sicherheitsbezogenen Änderung des Zollkodex der Gemeinschaften<sup>34</sup> im Jahr 2005, die den Weg ebnete für die im Jahr 2011 erfolgte Einführung systematischer automatisierter Risikoanalysen auf der Grundlage elektronisch übermittelter Handelsdaten vor dem Eingang oder dem Ausgang von Waren.

Als allgemeiner Trend infolge der neuen Möglichkeiten, welche die Entwicklung der Informationstechnologie bietet, lässt sich feststellen, dass alle nationalen Zollbehörden mittlerweile die elektronische Übermittlung der Zollanmeldungen anbieten. Derzeit werden mehr als 90 % aller Zollanmeldungen in der EU elektronisch durchgeführt. Die Modernisierung befindet sich in vollem Gang. Die Informationstechnologie ermöglicht der Zollunion erhebliche Produktivitätsgewinne.

Die wichtigsten Impulse für weitere und umfassendere Entwicklungen im Rahmen des Modernisierungsprozesses waren die Annahme des *Modernisierten Zollkodex (MZK)* und der *Entscheidung über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel* im Jahr 2008. Der MZK wird jedoch noch nicht angewendet, und es liegt ein Entwurf für seine Neufassung vor<sup>35</sup>. Die Entscheidung über ein papierloses Arbeitsumfeld muss ebenfalls überarbeitet werden.

**Die ersten Prioritäten im weiteren Vorgehen sind die endgültige Ausarbeitung und Annahme der Rechtsvorschriften durch das Europäische Parlament und den Rat, die Annahme der jeweiligen Rechtsakte der Kommission und die angemessene Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.**

### 3.2. Bewertung der Lücken, Prioritätenfestlegung

In letzter Zeit werden bzw. wurden mehrere Defizitanalysen durchgeführt, vor allem in den Bereichen Risikomanagement und Sicherheit der Lieferkette, Rechte des geistigen Eigentums, Marktüberwachung, Gesundheit, Sicherheit und Umwelt sowie Krisenmanagement.

<sup>34</sup> Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften.

<sup>35</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Europäischen Union (KOM(2012) 64 vom 20.2.2012).

Im Bereich der **Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums** hat die Kommission die Herausforderungen erkannt und im Jahr 2011 eine überarbeitete Zollverordnung zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums vorgeschlagen<sup>36</sup>. Des Weiteren hat der Rat am 10. Dezember 2012 einen neuen Aktionsplan für 2013-2017 angenommen, und die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern wird ausgebaut, um den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in der gesamten Lieferkette zu stärken.

In den Bereichen **Gesundheit, Sicherheit und Umwelt** besteht ein deutlicher Bedarf, die Durchsetzung von Rechtsvorschriften, die Verbote oder Beschränkungen für Ein- und Ausfuhren vorsehen, durch den Zoll zu erleichtern. Um die Anforderungen dieser Rechtsvorschriften mit den zollrechtlichen Verfahren und Prozessen in Einklang zu bringen, wird die Kommission Standardverfahren erarbeiten, die in zukünftige Rechtsvorschriften aufgenommen werden sollen. Beschränkungen und Verbote werden weiterhin in den TARIC aufgenommen, und es wird ein Konzept für einen einzigen Schalter bei der Zollabfertigung vorbereitet. Weitere Leitlinien, Schulungen und Instrumente für den Aufbau von Kapazitäten zur Unterstützung des Zolls bei der Durchsetzung nichtfiskalischer Rechtsvorschriften befinden sich in Entwicklung, ebenso wie gemeinsame Überwachungskonzepte auf der Grundlage von Risikoanalysen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Wissenslücken im Hinblick auf die Durchsetzung von Rechtsvorschriften durch den Zoll anzugehen, um die politische Entscheidungsfindung und die Bewertung dieser Rechtsvorschriften zu fördern. Die Entwicklung von Messwerkzeugen und Statistiken über die Ergebnisse von Zollkontrollen in Bereichen wie Produktsicherheit und Übereinstimmung mit den jeweiligen Anforderungen sind von entscheidender Bedeutung. Alle diese Maßnahmen sollten in einer Strategie für eine gemeinsame Anstrengung der Kommission und der Mitgliedstaaten gebündelt werden, um die Arbeit des Zolls bei der Durchsetzung nichtfiskalischer Rechtsvorschriften zu erleichtern. Die Kommission hat bereits eine Expertengruppe unter Beteiligung des Zolls und der für nichtfiskalische Rechtsvorschriften zuständigen Behörden eingesetzt, welche die oben genannten Maßnahmen entwickelt.

Nach der Entdeckung von Explosivstoffen in Luftfracht aus dem Jemen hat die Kommission im Rahmen des Berichts der hochrangigen Arbeitsgruppe über die Verstärkung der Luftfrachtsicherheit in enger Zusammenarbeit mit den verschiedenen Interessenvertretern, Unternehmen und internationalen Partnern geprüft, wie die **Sicherheit der Lieferkette** verbessert und zur Erarbeitung internationaler Normen beigetragen werden kann. Eine vollständige Bewertung der Lücken und Erfordernisse im Bereich des **Risikomanagements und der Sicherheit der Lieferkette** wird in einer *Mitteilung der Kommission zum Risikomanagement und zur Sicherheit der Lieferkette*<sup>37</sup> veröffentlicht. Forschungsarbeiten und internationale Projekte in diesem Bereich werden auch im Zuge des Siebten Rahmenprogramms der EU durchgeführt.

Künftige Maßnahmen sollten im Hinblick auf den besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auch auf die Verbesserung des Risikomanagements beim Zoll und der Überwachungsmaßnahmen auf EU-Ebene ausgerichtet sein.<sup>38</sup>

Die Kommission hat außerdem schwerwiegende Probleme erkannt, die sich aus unterschiedlichen Vorgehensweisen bei **Verstößen gegen das Zollrecht der EU und der Verhängung von Sanktionen** ergeben und will hierzu im Jahr 2013 einen Vorschlag

<sup>36</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden – KOM(2011)285.

<sup>37</sup> Die Veröffentlichung ist für Anfang 2013 geplant.

<sup>38</sup> Rechnungshof – Sonderbericht Nr. 1/2010 – „Werden die vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren wirksam kontrolliert?“

vorlegen. Des Weiteren wurde nach dem nuklearen Unfall in Fukushima ein Aktionsplan<sup>39</sup> festgelegt, um das **Krisenmanagement** durch den Zoll zu verbessern. Die **Zollaussetzungen/Quotenregelungen** werden ebenfalls im Rahmen einer Studie überprüft, die 2013 eingeleitet wird und aufzeigen soll, ob diese Regelungen geändert werden müssen.

Im Rahmen der **internationalen Dimension** der Zollunion muss die bilaterale Zusammenarbeit mit Handelspartnern und die Arbeit in multilateralen Gremien zur Entwicklung von Hilfsmitteln und Bedingungen für die Sicherheit der Lieferkette und die Erleichterung des Handels weiterhin Priorität genießen, wobei das Augenmerk auf der Förderung der Vereinfachung von Zollverfahren, der gegenseitigen Anerkennung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten und dem Austausch von Informationen mit Drittländern im Hinblick auf das durchgehende Management der Lieferkette liegt. Maßnahmen zur Bekämpfung des Schmuggels illegaler Waren, von Verstößen gegen Rechte des geistigen Eigentums und zur Betrugsbekämpfung werden in internationalen Übereinkommen, wie etwa bilateralen Handelsabkommen, weiterhin einen hohen Stellenwert erhalten, und die Modernisierung der in solchen Abkommen enthaltenen Ursprungsregeln sollte mehr Gewicht erhalten.

#### **Zu den Prioritäten für das Jahr 2013 gehören:**

- Eine Mitteilung der Kommission zum Risikomanagement und zur Sicherheit der Lieferkette.**
- Eine Strategie für eine gemeinsame Anstrengung der Kommission und der Mitgliedstaaten, um die Arbeit des Zolls bei der Durchsetzung nichtfiskalischer Rechtsvorschriften zu erleichtern.**
- Ein Vorschlag, der die unterschiedlichen Vorgehensweisen bei Verstößen gegen das Zollrecht der EU und der Verhängung von Sanktionen behandelt.**
- Umsetzung des Aktionsplans zur Verbesserung des Krisenmanagements durch den Zoll.**
- Überprüfung und (nachfolgend) mögliche Überarbeitung von Zollaussetzungen und Quotenregelungen.**
- Prioritätenfestlegung in Bezug auf Instrumente und Bedingungen für die Erleichterung des Handels, die Sicherheit der Lieferkette und die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums in bilateralen und multilateralen Übereinkommen.**
- Abschluss der Defizitanalysen und der Prioritätenfestlegung, insbesondere durch Folgemaßnahmen zur Bewertung der Zollunion im Jahr 2013.**

### **3.3. Verbesserung von Effizienz und Effektivität durch eine Reform der Governance der Zollunion**

Das derzeitige dezentralisierte System zur Umsetzung und Verwaltung eines gemeinsamen Kerns von Verantwortlichkeiten, Aufgaben und zunehmend verbreiteter Verfahren und IT-Systeme auf nationaler Ebene ist aus vielen Gründen an die Grenze seiner Effektivität und Effizienz gestoßen. Zu diesen Gründen gehören Doppelarbeit, Uneinheitlichkeit, Probleme

<sup>39</sup>

TAXUD/B2/061/2011.

mit der Interoperabilität und die Diskrepanz zwischen den Ressourcen und den EU-weiten Erfordernissen. Aktuelle Erfahrungen mit der Anwendung europaweiter Prozesse und der Informationstechnologie bei der Umsetzung der sicherheitsbezogenen Änderung des Zollkodex der Gemeinschaften und mit der Anwendung bestimmter EU-weiter Bewilligungen bestätigen diese Probleme. Darüber hinaus haben Wirtschaftsbeteiligte berichtet, dass sie innerhalb der EU unterschiedlich behandelt wurden, und die Unsicherheit und die Kosten beklagt, die sich aus den unterschiedlichen Dienstqualitäten und praktischen Anforderungen ergeben, die sie innerhalb der EU zu erfüllen haben.

Da eine gemeinsame Rechtsgrundlage besteht, ist es offensichtlich, dass die operative Umsetzung in dieser Hinsicht defizitär ist. Das seit Langem unveränderte System der Umsetzung und Verwaltung auf nationaler Ebene muss einer engeren Form der Zusammenarbeit und einer gemeinsamen Verantwortlichkeit der die Zollunion umsetzenden Verwaltungen weichen. Reformen der Rechtsvorschriften und der Arbeitsmethoden sowie die Lösung spezifischer Probleme werden dazu einen Beitrag leisten. Ein bereichsübergreifendes Problem ist jedoch weiterhin die stark dezentralisierte und zunehmend komplexe Governance bei der Umsetzung der Zollunion.

Eine Reform der Governance der Zollunion ist nicht zuletzt erforderlich, um weitere Effizienzsteigerungen (wie beispielsweise Skaleneffekte durch die Zusammenlegung von Ressourcen) und Effektivität (wie beispielsweise Risikomanagement auf der Grundlage zusammengeliebter Risikoinformationen) zu ermöglichen. Die Reform der Governance sollte vor allem darauf abzielen, die Bereitstellung von Dienstleistungen mit einer EU-weit einheitlich hohen Qualität zu gewährleisten.

**Um die effiziente und wirksame Bereitstellung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen EU-weit sicherzustellen, sollte die Reform der Governance zu Verbesserungen in folgenden Bereichen führen:**

- Definition operativer Ziele/der Qualität von Dienstleistungen für die EU und ein gemeinsames System für deren Überwachung;**
- Erweiterung der operativen Koordination und der gemeinsamen Maßnahmen, wo es erforderlich ist;**
- Ein Mechanismus zur Erkennung von Erfordernissen und Prioritäten sowie zur Übertragung/Unterstützung von Kapazitäten, wo es erforderlich ist.**

#### 4. FAZIT

Die Zollunion bietet den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen in der EU einen klaren und unbestrittenen Mehrwert. Für die EU und die Mitgliedstaaten ist sie nach wie vor eine bedeutende Einnahmequelle und bewahrt in vielerlei Hinsicht den Binnenmarkt, ist eine unerlässliche Hilfe für den reibungslosen Fluss des innergemeinschaftlichen Handels und bietet darüber hinaus Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern sowie der Umwelt in der EU einen wertvollen Schutz vor verschiedenen Bedrohungen durch den internationalen Warenverkehr.

In den letzten Jahren hat die Zollunion eine bedeutende Reform und Modernisierung von Rechtsvorschriften, Verfahrensweisen und Arbeitsmethoden in Angriff genommen. Die Reformen müssen jedoch vollständig umgesetzt werden. Des Weiteren muss sich die Reform auch auf die internen Strukturen der Zollunion, die Governance ihrer operativen Funktionsweise, erstrecken.

**Die Kommission fordert den Rat und das Europäische Parlament dazu auf,**

- die Modernisierung ohne Verzögerungen abzuschließen;**
- mit maßgeblichen Interessenvertretern in Dialog zu treten und dabei die Ergebnisse der jüngsten Bewertungen und Defizitanalysen zu berücksichtigen, einschließlich der Bewertung der Zollunion von 2012, um die Prioritäten festzulegen;**
- die Governance sowie die Rollen und Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission im Hinblick auf das gesamte operative Management der Zollunion zu reformieren. Der nächste Schritt sollte ein Konzept für die Reform bis zum Jahr 2014 beinhalten.**