



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 5.9.2011
KOM(2011) 537 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Zwischenbericht zum Programm "Zoll 2013"

1. KONTEXT

Das Programm „Zoll 2013“ wurde durch die Entscheidung Nr. 624/2007/EG¹ als mehrjähriges Aktionsprogramm für das Zollwesen in der Gemeinschaft eingerichtet, um die von den Mitgliedstaaten im Hinblick auf ein effizientes Funktionieren des Binnenmarktes im Zollbereich durchgeführten Maßnahmen zu unterstützen und zu ergänzen. Es basiert auf vier Vorgängerprogrammen (Matthäus, Zoll 2000, Zoll 2002 und Zoll 2007).

Die Hauptbegünstigten des Programms sind die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten, zu den weiteren Begünstigten zählen die Verwaltungen der anderen teilnehmenden Länder und die Wirtschaftsbeteiligten. Das Programm steht gegenwärtig EU-Mitgliedstaaten, Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern sowie Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik offen. Neben den 27 EU-Mitgliedstaaten nehmen vier weitere Länder an dem Programm teil. Die Türkei und Kroatien nehmen bereits seit dem Vorgängerprogramm teil, Serbien und die EJR Mazedonien sind hingegen erst dem derzeitigen Programm 2009 beigetreten. Das gegenwärtige Programm erstreckt sich über den Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2013.

Zur Verwirklichung seiner Ziele stützt sich das Programm vor allem auf:

- gemeinsame Aktionen, einschließlich Seminare und Workshops, Projektgruppen und Lenkungsgruppen, Arbeitsbesuche, Fortbildungsaktivitäten, Überwachungsmaßnahmen, Benchmarking und andere Aktivitäten;
- die Bereitstellung von IT-Systemen, einschließlich transeuropäischer Systeme und gemeinsamer Zollanwendungen.

Gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Entscheidung zur Einrichtung des Programms „Zoll 2013“ erstellt die Kommission einen Zwischenbericht zu diesem Programm, der auf den Angaben der Mitgliedstaaten beruht. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Methodik und einer kohärenten Herangehensweise wurde ein externes Beratungsunternehmen, „The Evaluation Partnership“, das über besondere Fachkompetenz bei der Durchführung von Bewertungen verfügt, mit der Erstellung dieses Berichts beauftragt. Dieser externe Auftragnehmer wurde über eine Lenkungsgruppe, die während der gesamten Dauer des Projekts wiederholt zusammentrat, von den Kommissionsdienststellen und den teilnehmenden Ländern geführt und unterstützt.

Mit diesem von der Kommission angenommenen Bericht wird der Verpflichtung nachgekommen, die Ergebnisse des Zwischenberichts dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen zu übermitteln. Der endgültige Bewertungsbericht des externen Beratungsunternehmens kann auf der Europa-Website der GD TAXUD heruntergeladen werden.

¹ 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 (Zoll 2013).

2. ZWECK DER BEWERTUNG

Beim Zwischenbericht wurden die Auswirkungen der im Rahmen des Programms von 2008 bis März 2011 durchgeführten Tätigkeiten untersucht. Dabei wurden die bislang im Programmzeitraum verzeichneten Fortschritte betrachtet, und es wurde analysiert, inwieweit die Programmziele (Wirksamkeit des Programms) zu vertretbaren Kosten (Effizienz des Programms) erreicht wurden. Zudem wurde untersucht, ob die Ziele dem Bedarf im Zollbereich (Bewertung der Relevanz) entsprechen und inwieweit das Programm einen EU-Mehrwert bietet, d. h. ob die Ziele durch ein EU-Programm besser erreicht werden können als durch die Mitgliedstaaten. Außerdem wurden die Verwendung der Mittel und die Fortschritte bei den Folgemaßnahmen und der Umsetzung insbesondere im Hinblick auf die Programmverwaltung bewertet.

Das Ziel dieses Zwischenberichts besteht darin, zu prüfen, ob eine Fortsetzung des Programms erstrebenswert ist und ob im Hinblick auf die Planung der Aktivitäten für die verbleibenden Jahre Änderungen am Programm erforderlich sein könnten. Die Ergebnisse der Bewertung werden auch in die laufende Folgenabschätzung zum künftigen Programm „Zoll 2020“² einfließen. Die Schlussfolgerungen aus dieser Mitteilung berühren jedoch nicht die künftigen Entscheidungen der Kommission in diesem Zusammenhang.

3. METHODIK

Das externe Beratungsunternehmen wandte eine detaillierte Methodik an und stützte seine Antworten auf eine gründliche Analyse. Wie aus der unten stehenden Tabelle ersichtlich wird, wurden die Daten auf der Grundlage verschiedener Methoden erhoben (Befragungen, Umfragen, quantitative Datenerhebung usw.). Die Analyse der Daten erfolgte unter Zuhilfenahme eines umfassenden Pakets von Bewertungs- und Beurteilungskriterien, das in Zusammenarbeit mit der Lenkungsgruppe für das Bewertungsprojekt³ entwickelt wurde. Die Stichhaltigkeit der Ergebnisse wurde in Treffen mit der Lenkungsgruppe erneut erörtert. Insgesamt konnte sich die Bericht auf einen hohen Rücklauf der unter den Zollbeamten in den Mitgliedstaaten verteilten Umfragen und eine aktive Zusammenarbeit der nationalen Koordinatoren des Programms „Zoll 2013“ stützen.

Tabelle – Datenquellen für die wesentlichen Bewertungsfragen

Instrument e Bewertungsfragen	Fragebogen für nationale Zollverwaltungen	Umfrage unter den Teilnehmern an Aktivitäten	Befragungen der Programmverwalter	Fallstudien	Theoretische Forschung
Wirksamkeit	✓	✓	(✓)	✓	(✓)
Verwaltung	(✓)	(✓)	✓		(✓)
Effizienz	(✓)	(✓)		(✓)	✓
Relevanz	✓	(✓)	(✓)		✓
EU-Mehrwert	✓	(✓)	✓	(✓)	✓

² Mitteilung der Kommission. Ein Haushalt für „Europa 2020“ – Teil II: Politikbereiche im Überblick, KOM(2011) 500/II vom 29. Juni 2011.

³ Die Lenkungsgruppe setzte sich aus Kommissionsbeamten und Vertretern der nationalen Zollverwaltungen zusammen.

Die Klammern deuten darauf hin, dass die durch diese Erhebungsmethode gesammelten Angaben nur zum Teil für die Beantwortung der Bewertungsfragen in der entsprechenden Kategorie von Belang sind.

4. BEWERTUNG

Das externe Beratungsunternehmen hat einen endgültigen Bewertungsbericht eingereicht, der einen systematischen und umfassenden Überblick über das Zollprogramm bietet. Eine ausführliche Übersicht über die seit 2008 durchgeführten Aktivitäten und Aktionen bietet eine solide Grundlage für die Ergebnisse und Schlussfolgerungen, aus denen hervorgeht, dass unter den Beteiligten und Betroffenen ein bemerkenswert hoher Zufriedenheitsgrad vorherrscht.

Ergebnisse

Die Bewertung zeigt, dass das Programm stark an den Bedürfnissen und Problemen der Teilnehmer ausgerichtet ist. Aus den vom externen Beratungsunternehmen ermittelten Ergebnissen geht hervor, dass das Programm ein gutes Mittel zur Unterstützung der Umsetzung zollpolitischer Maßnahmen darstellt. Zudem liefert der Bericht wertvolle und deutliche Hinweise darauf, dass durch das Programm die gewünschten Ergebnisse erzielt wurden. Die allgemein hohe Wirksamkeit und Effizienz des Programms wird zum Teil auf seine professionelle Verwaltung zurückgeführt, die sehr positiv bewertet wurde.

Die Bewertung zeigt zudem, dass die durch das Programm „Zoll 2013“ finanzierten Aktivitäten dazu beigetragen haben, die Arbeitsmethoden der nationalen Zollverwaltungen zu harmonisieren. Außerdem wurde die Flexibilität des Programms als positiver Aspekt seiner Umsetzung hervorgehoben. Dadurch war es den Projektgruppen beispielsweise möglich, bei der Bewältigung bestimmter Probleme und der Entwicklung von Lösungen auf die Erfahrungen der nationalen Zollverwaltungen zurückzugreifen. Der Bericht kam auch zu dem Schluss, dass das Programm einen erheblichen EU-Mehrwert bietet.

Die Kommission bestätigt, dass das Programm von allen Beteiligten sehr positiv bewertet wird. Es erreicht die ihm gesetzten Ziele, indem es den nationalen Zollverwaltungen eine Plattform für die Zusammenarbeit, zusätzliche Instrumente, gemeinsame oder interoperable IT-Systeme, gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen und Koordinierungsmöglichkeiten bietet. Dadurch tritt der EU-Mehrwert des Programms deutlich zutage. Die nationalen Programmverwalter im Zollbereich haben zum Ausdruck gebracht, dass sie in hohem Maße mit dem Programm „Zoll 2013“ zufrieden sind. Die Kommission schließt daraus, dass eine Fortsetzung des Programms im Allgemeinen erwünscht ist.

Empfehlungen für den verbleibenden Programmzeitraum

Die Empfehlungen für weitere Verbesserungen stützten sich auf eine gründliche Methodik, umfangreiche Untersuchungen, die Analyse der erhobenen Daten und direkte Befragungen aller Beteiligten. Die ausführlichen Empfehlungen sind im Bericht aufgeführt. Die wichtigsten Vorschläge für einen noch größeren Erfolg des Programms in den verbleibenden Jahren bis 2013 lauten:

- (1) Beschäftigung mit externen Faktoren, die den Fortschritten im Bereich der Handelserleichterungen im Wege stehen

- (2) Unterstützung der vollständigen Umsetzung der Durchführungsvorschriften für den Modernisierten Zollkodex (MZK-DVO) und Risikomanagement sowie die einheitliche Anwendung der wesentlichen neuen Bestimmungen, Verfahren und Konzepte
- (3) Unterrichtung eines breiteren Publikums über die Ergebnisse der Projektgruppen, die sich mit der Entwicklung und Umsetzung der Initiative zum Zollwesen der Zukunft beschäftigen
- (4) Einführung von Mechanismen zur Unterstützung der Zollbehörden bei der Verhinderung, Untersuchung und Bekämpfung illegaler Handlungen
- (5) sorgfältige Prüfung der Auswirkungen der neuen Aktivitäten im Rahmen des Programms „Zoll 2013“ auf die Humanressourcen sowie Vermeidung einer Zunahme der Gesamtbelastung für die Bediensteten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission in Anbetracht der gegenwärtigen Wirtschaftslage
- (6) Bestärkung von Handelsverbänden zur Teilnahme an Aktivitäten im Rahmen des Programms „Zoll 2013“, soweit zweckmäßig und angemessen, und Gewährleistung von Transparenz bei der Auswahl und Aufforderung von Vertretern einzelner Unternehmen zur Teilnahme an gemeinsamen Aktionen
- (7) genaue Überwachung der Einführung gemeinsamer Fortbildungsinstrumente und gegebenenfalls Bereitstellung zusätzlicher Unterstützung
- (8) Erweiterung der Unterstützung für Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer (einschließlich nicht teilnehmende Länder)
- (9) Beschäftigung mit externen Faktoren, die die Wirksamkeit transeuropäischer und gemeinsamer Zoll-IT-Systeme einschränken
- (10) Verbesserung der Verfahren einiger Gremien des Programms „Zoll 2013“ und der Interaktion zwischen ihnen
- (11) Verbesserung der Art und Weise, wie ART2⁴ die Verbindungen zwischen Aktivitäten und Zielen/Prioritäten des Programms „Zoll 2013“ wiedergibt

Die Kommission schließt sich diesen Empfehlungen im Wesentlichen an. Als Folgemaßnahme zu dem Projekt wird sie einen Aktionsplan aufstellen, mit dem auf jede der im Bewertungsbericht angeführten Empfehlungen eingegangen wird. Zudem wird sie ermitteln, in welchem Umfang diese in den verbleibenden Jahren der Aktivitätenplanung umgesetzt werden können.

So ist sich die Kommission beispielsweise der Bedeutung der vollständigen Umsetzung der Durchführungsvorschriften für den Modernisierten Zollkodex (MZK-DVO) bewusst. Die Arbeiten in diesem Bereich schreiten im Rahmen des gegenwärtigen Programms voran. Dieser Fortschritt soll durch das zukünftige Programm noch verstärkt werden. Die Auswirkungen der Aktivitäten im Rahmen des Programms „Zoll 2013“ auf die

⁴ Zweite Version des durch das Programm „Zoll 2013“ eingeführten Berichterstattungsinstruments für die Programmaktivitäten (Activity Reporting Tool).

Humanressourcen werden gebührende Berücksichtigung finden und diese Empfehlungen werden in die Ausgestaltung des Nachfolgeprogramms einfließen, mit dem eine strukturiertere und effizientere Art der Zusammenarbeit angestrebt werden soll.

Gleichermaßen ist die Kommission bereits im Rahmen des derzeitigen Programms bestrebt, die Einführung neuer gemeinsamer Fortbildungsinstrumente zu überwachen. Diesem Aspekt wird auch in der Folgenabschätzung zum zukünftigen Programm besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Kommission wird zudem die Verwaltungsstruktur des Programms und die Funktionsweise des Ausschusses und der Lenkungsgruppen überprüfen. Sie ist wie das Beratungsunternehmen der Ansicht, dass Verbesserungen möglich sind.