



Rat der
Europäischen Union

029436/EU XXVI. GP
Eingelangt am 05/07/18

Brüssel, den 5. Juli 2018
(OR. en)

10897/18

UD 164

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	5. Juli 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 524 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Erster Zweijahresbericht über die Entwicklung der EU-Zollunion und ihrer Governance

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 524 final.

Anl.: COM(2018) 524 final



Brüssel, den 5.7.2018
COM(2018) 524 final

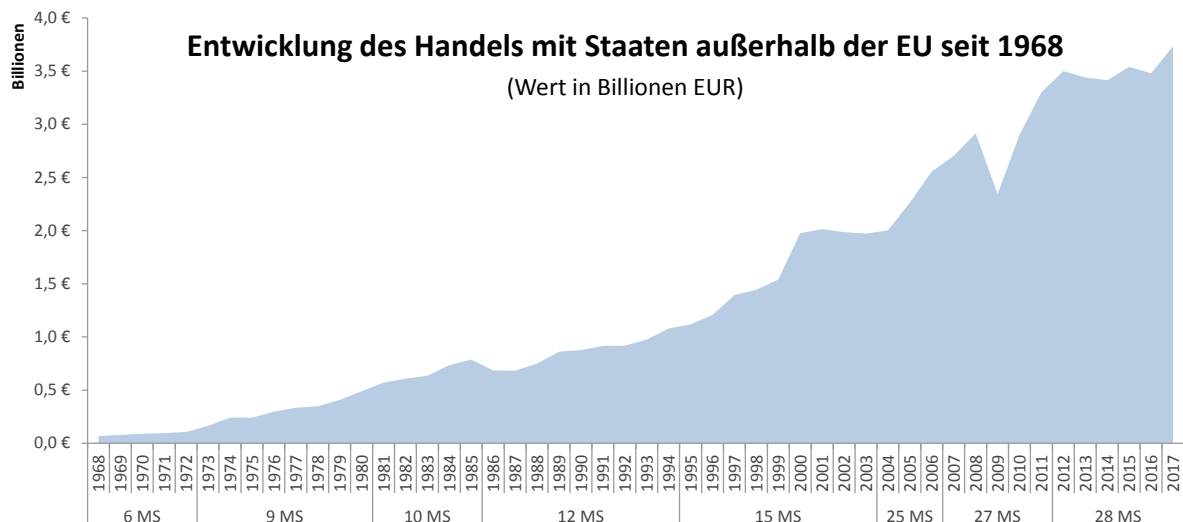
**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Erster Zweijahresbericht über die Entwicklung der EU-Zollunion und ihrer
Governance**

1. EINLEITUNG

Vor über einem Jahr eröffnete die Europäische Kommission eine Debatte¹ über fünf mögliche Szenarien für die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union (EU). Die EU sieht sich zahlreichen Herausforderungen gegenüber, darunter die Globalisierung, die Auswirkungen neuer Technologien auf die Gesellschaft, Sicherheitsfragen und der wachsende Populismus. Die Kommission glaubt, dass die Zollunion², die dieses Jahr ihr 50-jähriges Bestehen feiert, eine wichtige Rolle im Umgang mit diesen Herausforderungen spielt. Daher ist ihre Weiterentwicklung von entscheidender Bedeutung.

Die Zollunion ist eine der frühesten Errungenschaften der EU und lässt sich als eine ihrer wichtigsten Erfolgsgeschichten betrachten. Dank der Zollunion konnte die EU nicht nur Binnengrenzen beseitigen sondern auch mit dem Rest der Welt in Wettbewerb treten. Im EU-Binnenmarkt kann jedes Unternehmen mit Sitz in der EU seine Waren verkaufen und in der gesamten EU investieren, ohne an Binnengrenzen zu stoßen. Ohne den zollfreien, durch die Zollunion gegebenen Rahmen und ohne die Aufsicht der Zollunion über Einfuhren und Ausfuhren wäre das in dieser Form unmöglich. International betrachtet ist die EU heute der weltweit größte Handelsblock und bestreitet 15 % des Welthandelsvolumens.³ Die Verhandlungsposition der EU gegenüber Drittländern in Handelsfragen ist daher weitaus stärker, als sie es wäre, wenn die Mitgliedstaaten bei Verhandlungen auf sich gestellt wären.



In den vergangenen fünfzig Jahren hat sich die Zollunion erheblich weiterentwickelt, und heute erfüllen die Zollbehörden eine breite Vielfalt von Aufgaben an den Grenzen. Gemeinsam arbeiten die Zollbehörden der Mitgliedstaaten an Handelserleichterungen und an der Verminderung der Bürokratie. Außerdem erheben sie Einnahmen für die nationalen Haushalte und den EU-Haushalt⁴ und schützen die Öffentlichkeit vor Terrorismus, Gesundheitsgefährdungen, Umweltproblemen und anderen Bedrohungen. Aufgrund dieses breiten Aufgabenspektrums ist der Zoll in der Praxis die maßgebliche Behörde für die Kontrolle von Waren an den EU-Außengrenzen.

¹ COM(2017) 2025

² Neben den 28 EU-Mitgliedstaaten umfasst die Zollunion einige Gebiete Großbritanniens, die nicht der EU angehören, und Monaco.

³ Nach den Statistiken belief sich der gesamte Handelsverkehr in der EU-28 im Jahr 2016 auf 3,5 Billionen EUR bzw. 9,5 Milliarden EUR täglich (Quelle: Eurostat).

⁴ Die Zölle machen 14 % des gesamten EU-Haushalts aus, nämlich 20 Milliarden EUR im Jahr 2016 von 25 Milliarden EUR der vereinnahmten Abgaben.

Andererseits sind zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen. Neue Trends und Technologien – darunter Digitalisierung, Vernetzung und das Internet der Dinge, Datenanalyse, künstliche Intelligenz und Blockchain-Technologie – bieten Chancen und bergen zugleich Risiken. Neu entstehende und aufstrebende Geschäftsmodelle wie der elektronische Handel und die Optimierung von Lieferketten müssen unterstützt werden. Gleichzeitig stehen die öffentlichen Finanzen unter Druck, das Welthandelsvolumen nimmt zu⁵, Betrug und Schmuggel sind kontinuierliche Anliegen wachsenden Ausmaßes⁶⁷ und grenzüberschreitende Kriminalität und Sicherheitsbedrohungen bestehen fort. Strategien aus anderen Politikbereichen wirken sich auf die Aufgaben des Zolls aus und erweitern ihren Umfang. Ressourcen und Finanzierung sind erforderlich, um die heute für das Funktionieren der Zollunion entscheidenden elektronischen Systeme zu entwickeln und zu erhalten. Währenddessen sind die vielfachen Auswirkungen des Austritts Großbritanniens aus der EU mit Priorität zu behandeln. Alle diese Faktoren setzen die EU-Zollbehörden zunehmend unter Druck.

Angesichts dieser Herausforderungen wurden in den letzten Jahren Rufe nach einem stärker vereinheitlichten Ansatz für die Zollunion und nach einem effizienteren und stimmigeren Gesamtmanagement laut. Das Europäische Parlament hat auf die Gefahr hingewiesen⁸, dass unterschiedliche elektronische Zollsysteme in den Mitgliedstaaten eine Fragmentierung, einen höheren Verwaltungsaufwand und Verzögerungen bedeuten können, was die Warenbewegungen über die Grenzen möglicherweise behindert. Der Europäische Rechnungshof hat festgestellt⁹, dass sich die ineffiziente Durchführung von Einfuhrverfahren und ein unzulänglicher rechtlicher Rahmen ungünstig auf die finanziellen Interessen der EU auswirken. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat unter anderem argumentiert¹⁰, dass die wirksame Umsetzung des Zollrechts Anstrengungen erfordert, um unterschiedliche Auslegungen seitens der Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten auf ein Minimum zu begrenzen.

In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2016 über die Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance¹¹ (im Folgenden die „Governance-Mitteilung“) schlug die Kommission angesichts dieser Herausforderungen eine Reihe von Lösungen vor, die eine geschlossenere und einheitlichere Anwendung der gemeinsamen Zollvorschriften beinhalten. Als Grundlagen sollen neben einer verbesserten Politik und besseren operativen Strukturen auf der Basis von Partnerschaft auch eine verbesserte Zusammenarbeit der Zollbehörden mit anderen Grenzmanagement- und Sicherheitsbehörden dienen – sowie auch eine umfassendere langfristige Strategie zur Entwicklung und Wartung elektronischer Zollsysteme. Im März 2017 begrüßte der Rat der Europäischen Union¹² die Governance-Mitteilung und forderte die Kommission auf, in einem zweijährlichen Bericht Informationen zum aktuellen

⁵ Der Welthandel erholt sich seit der zweiten Jahreshälfte 2016 deutlich und kontinuierlich: Das jährliche Handelsvolumen wuchs im Jahr 2017 um 4,5 %, gegenüber bescheidenen 1,5 % im Jahr 2016 – Vorhersage für den Frühling 2018, Anmerkung Nr. 1: Positionspapier (Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission).

⁶ Wie der Bericht des Rates über die Bekämpfung von Verbrauchsteuerbetrug (11760/17 vom 8. September 2017) feststellt, verursacht der Schmuggel von Tabakprodukten gemäß konservativen Schätzungen den einzelnen Staaten und der Europäischen Union über 10 200 Millionen EUR jährlich an Einnahmeverlusten. Gleichzeitig leiden die Zollstellen an den Grenzübergängen der Europäischen Union an einem schwerwiegenden Mangel an Kontrollsystemen und -geräten.

⁷ Studien von Europol und vom Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum zeigen, dass bis zu 5 % aller Einfuhren in die Europäische Union, im Wert von 85 Millionen EUR, Fälschungen und Raubkopien sind. Die am stärksten unter den Verstößen gegen das geistige Eigentum leidenden Marken sind vorwiegend in der Europäischen Union registriert (2017 Situationsbericht über Raubkopien und Fälschungen in der Europäischen Union (Englisch), Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum, Juni 2017).

⁸ Entschließung zur Bewältigung der Herausforderungen in Verbindung mit der Umsetzung des Zollkodex der Union – 2016/3024.

⁹ Sonderbericht 19/2017 des Europäischen Rechnungshofs

¹⁰ INT/814.

¹¹ COM(2016) 813 final.

¹² Die Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance“ (Dok. 7585/1/17 REV 1).

Stand bereitzustellen, insbesondere bezüglich der Bereiche, die nach Ansicht des Rates besondere Aufmerksamkeit erfordern.

Vor diesem Hintergrund prüft die vorliegende Mitteilung die derzeitige Funktionsweise der Zollunion und bestimmt die anstehenden vorrangigen Fragen. Diese Mitteilung sollte dazu dienen, den Dialog mit allen Interessenträgern zu fördern, einschließlich der Bürger, der Unternehmen, der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und anderer europäischer Organe, deren Beiträge für den fortdauernden Erfolg der Zollunion unverzichtbar sind.

2. HINTERGRUND

Die Rolle der Zollbehörden

In den fünfzig Jahren des Bestehens der Zollunion hat sich die Welt drastisch verändert, und Gleiches gilt auch für die Rolle der Zollbehörden der Mitgliedstaaten. Über den Schutz hinaus, den die Zollbehörden den finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten fortdauernd gewähren, haben die Zollbehörden in diesem Zeitraum mit beachtlichem Erfolg Verantwortung für die Umsetzung grenzbezogener Aspekte aus einer Vielzahl anderer gemeinsamer Politikbereiche der EU übernommen. Alle Waren, die in die EU gelangen oder diese verlassen, unterliegen der Zollüberwachung und können Zollkontrollen unterzogen werden.

Insbesondere stehen die Zollbehörden im Kampf gegen Terrorismus und organisiertes Verbrechen in vorderster Linie. Nach den Angriffen von 2001 auf das World Trade Centre in New York hat die EU dem Zollrecht eine Änderung in Sicherheitsfragen beigefügt¹³. Das ermöglichte eine EU-weite Einführung gemeinsamer Risikokriterien mit einer Vorab-Risikoanalyse für Frachtgut und stellte einen gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement bereit.¹⁴ Auf diese Weise können die Zollbehörden Informationen über operative Risiken und Ergebnisse teilen, was eine schnelle Reaktion auf jedes Krisenereignis in der Lieferkette ermöglicht. Außerdem überwachen die Zollbehörden die Bewegungen hoher Bargeldbeträge, die Reisende in die EU einführen und aus ihr ausführen, als festen Teil der EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In der Bekämpfung dieser Bedrohungen besteht eine enge Zusammenarbeit mit anderen Grenz- und Sicherheitsbehörden.

Der Zoll in Zahlen¹⁵

Erhebung von Einnahmen

- Im Jahr 2016 stellten die nationalen Zollbehörden 537 Millionen¹⁶ EUR an nicht gezahlten Abgaben fest, die dem EU-Haushalt wieder zuzuführen sind.

¹³ Der Zollkodex der Gemeinschaften, inzwischen ersetzt durch den Zollkodex der Union. Der Zollkodex der Union ermöglicht risikobasierte Kontrollen angesichts einer Reihe von Bedrohungen (einschließlich der Sicherheitsrisiken und des Schutzes von Umwelt, Gesundheit und Verbrauchern) und unterstützt die Beiträge der Zollbehörden zur Aufdeckung und Vorbeugung von schwerer Kriminalität und Terrorismus, was die Warenbewegungen angeht. Das gilt unabhängig davon, ob eine Zuwiderhandlung gegen die Zollvorschriften vorliegt.

¹⁴ Der gemeinsame Rahmen für das Risikomanagement hat die Zollbehörden mit neuen gemeinsamen Hilfsmitteln ausgestattet. Hierzu zählt ein Risikomanagementsystem für den Zoll, das Informationen und Ergebnisse über operationelle Risiken bereitstellt und so die Aufdeckung der hochgradig mobilen grenzüberschreitenden Kriminalität sowie schnelle Reaktionen auf jede Krise in der Lieferkette unterstützt. Anhand der Erfahrungen mit dem Zollrisikomanagementsystem wurden Schlüsselbereiche für Verbesserungen ermittelt: So enthält der vom Rat im Dezember 2014 angenommene Strategie und Aktionsplan der Europäischen Union für das Risikomanagement im Zollbereich einen umfassenden Themenkatalog zur Stärkung des Risikomanagements in sieben verschiedenen Bereichen.

¹⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/facts_figures_de.pdf

¹⁶ Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Jahresbericht 2016 über die Betrugsbekämpfung, SWD(2017)266 final, 21.07.2017.

Kampf gegen Terrorismus und organisiertes Verbrechen

- Im Jahr 2016 beschlagnahmten die EU-Zollbehörden in der EU annähernd 6 300 Feuerwaffen, über eine Million Stück Munition und über 1 500 Einheiten Explosivstoffe.
- Im gleichen Jahr beschlagnahmten die Zollbehörden fast 300 Tonnen Drogen (darunter zunehmende Mengen von Kokain und synthetischen Drogen). Verglichen mit 2015 stieg die Menge der beschlagnahmten Drogen in Express- und Postsendungen um 23 % auf insgesamt 13 Tonnen.
- Durchschnittlich bearbeiten die Zollbehörden jedes Jahr im Rahmen der Barmittelüberwachung 100 000 Anmeldungen; das entspricht einer angemeldeten Gesamtsumme zwischen 60 und 70 Milliarden EUR. Gleichzeitig decken die Zollbehörden jährlich im Durchschnitt etwa 300 Millionen EUR nicht angemeldeter oder falsch angemeldeter Barmittel auf¹⁷.

Schutz der Rechte des geistigen Eigentums und Beschlagnahmung von nachgeahmten Waren und Kulturgütern

- Die Zollbehörden konnten im Jahr 2016 über 41 Million nachgeahmter Waren, welche die Rechte des geistigen Eigentums verletzen, mit einem Schätzwert von annähernd 672 Millionen EUR beschlagnahmen (vorwiegend Zigaretten, Spielzeug und Lebensmittel).
- Im gleichen Jahr deckten die Zollbehörden 96 Fälle versuchten Schmuggels europäischer Kulturschätze aus der EU auf.

Verwaltung des Handelsverkehrs über die EU-Grenzen

- EU-weit bearbeiten die Zollbehörden jede Sekunde neun Zollanmeldungen im Wert von über 100 000 EUR, und die gesamten jährlichen Zolleinnahmen belaufen sich auf über 25 Milliarden EUR.
- Heutzutage versenden die EU-Händler 99 % aller Zollanmeldungen auf elektronischem Weg. Im Zuge der fortlaufenden Einführung elektronischer Zollsysteme gemäß dem Zollkodex der Union werden die Gewerbetreibenden bald in der Lage sein, diese Systeme auch für andere geschäftliche Vorgänge zu nutzen.
- Die Zollabfertigung erfolgt mit hoher Geschwindigkeit: Auch nach dem Standardverfahren übermittelte Zollanmeldungen (d. h. ohne vereinfachte Verfahren) werden in der Regel innerhalb einer Stunde abgefertigt (93 % im Jahr 2016).

Gesetzlicher Rahmen

Die zollrechtlichen Vorschriften werden auf EU-Ebene verabschiedet, aber ihre Umsetzung unterliegt der Verantwortung der Zollbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten. Seit 2016 stellt der **Zollkodex** der Union einen aktualisierten und umfassenden rechtlichen Rahmen für Zollvorschriften und -verfahren im EU-Zollgebiet bereit. Dieser Rahmen ist an die Realität des heutigen Handels und an globale Standards angepasst, um den EU-Unternehmen ihre internationalen Geschäftstätigkeiten zu erleichtern. Der unter diesem Kodex erfolgte Übergang zur vollständigen elektronischen Verarbeitung aller Zollabläufe bedeutete einen großen Fortschritt¹⁸. Bei der Umsetzung grenzbezogener Aspekte aus anderen gemeinsamen Politikbereichen der EU wenden die Zollbehörden außerdem über 60 nicht aus dem Zollbereich stammende Rechtsvorschriften an. Die Gesetzgebung samt außergesetzlicher

¹⁷ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung - Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005, SWD(2016)470 final.

¹⁸ Bericht über die Umsetzung des **Zollkodex** der Union – COM(2018) 39 final.

Hilfsmittel versetzen die EU-Zollbehörden in die Lage, miteinander zu kooperieren und auf diesem Weg Sicherheits- und Finanzrisiken zu bekämpfen. Darüber hinaus gibt es auch internationale Kooperationsabkommen mit vielen Drittländern.

Elektronische Systeme

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben gemeinsam an der Entwicklung und Inbetriebnahme der elektronischen Systeme gearbeitet, die seit 2008 die Zollvorgänge unterstützen¹⁹. Diese Systeme decken diverse Zollvorgänge ab, darunter Zollanmeldungen, Warenbewegungen einschließlich des Versands in die und aus der EU, und den Informationsaustausch zwischen den Zollverwaltungen und mit der Kommission²⁰. Außerdem umfassen sie einige gemeinsame Datenbanken, etwa über Zolltarife. Die Entwicklung siebzehn elektronischer Systeme²¹ zur Verwaltung von Abläufen, die der **Zollkodex** der Union beschreibt, ist ein großer Schritt vorwärts in der Strategie des elektronischen Zolls – und ein grundlegender Schritt, wenn die Zollbehörden ihre Aufgaben erfüllen und gleichzeitig den Handelsverkehr fördern möchten.

Handelserleichterungen

Der Aufgabe der Zollbehörden²² liegt ein einfaches übergreifendes Prinzip zugrunde: Der Zoll muss zwischen den Kontrollen einerseits und der Förderung des legalen Handels andererseits abwägen, damit der Handel der EU floriert und wettbewerbsfähige Unternehmen entstehen. Der **Zollkodex** der Union strebt diese Balance an, indem er die Vorschriften und Verfahren vereinfacht und gleichzeitig Elemente wie obligatorische Sicherheitsleistungen einführt und die Sicherheitsvorschriften stärkt.

Das System des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wurde als sicherheitsbezogene Änderung eingeführt und bildet ein wichtiges Instrument für Zollkontrollen und Handelserleichterungen²³. Diese zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten genießen einige Vorteile (z. B. weniger Grenzkontrollen, einfachere Berichterstattung, verminderte Risikoeinstufung usw.) und arbeiten im Gegenzug eng mit den Zollbehörden zusammen, um die Sicherheit der Lieferketten zu gewährleisten. Unternehmen, die diesem System beitreten und seine Vorzüge nutzen möchten, müssen ein im EU-Recht verankertes strenges Zertifizierungsverfahren durchlaufen und bereit sein, zusätzliche Schritte zu tätigen. Auf diese Weise zeigen sie den Zollbehörden, dass sie ihre Verpflichtungen in vollem Umfang erfüllen und aktiv zur Sicherheit internationaler Lieferketten beitragen. Der **Zollkodex** der Union erweiterte die Vorteile dieses Systems und forderte jedoch gleichzeitig, dass zukünftige zugelassene Wirtschaftsbeteiligte zusätzliche strenge Bedingungen erfüllen. Zum Jahresende 2016 war die Zahl der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten auf 16 000 angestiegen, und ihr Anteil an der Lieferkette kletterte im gleichen Jahr auf 77 %.

Es werden fortlaufend Maßnahmen unternommen, um die Gesamtverwaltung dieses Systems

¹⁹ Entscheidung Nr. 70/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Januar 2008 über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel. (ABl. L 23 vom 26.1.2008, S. 82).

²⁰ Das umfasst zum Beispiel die Schnittstelle zum Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS), eine Sammlung informatischer Applikationen, mit deren Hilfe die Zollbehörden der Mitgliedstaaten Zollbetrug feststellen und bekämpfen.

²¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/578 der Kommission vom 11. April 2016 zur Festlegung des Arbeitsprogramms für die Entwicklung und Inbetriebnahme der elektronischen Systeme gemäß dem **Zollkodex** der Union.

²² Artikel 3 des UZK.

²³ Das Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wurde von der Weltzollorganisation (WCO) im Rahmen des Framework of Standards (FoS) im Jahr 2005 eingeführt und ist international als effizientes Sicherheitsinstrument für die Lieferketten anerkannt, das den internationalen Handel zu fördern sucht. In zunehmendem Maß dient es als Benchmark zur Aufstellung von „Trusted trader“-Programmen in anderen Bereichen, insbesondere zur Sicherheit in Zivilluftfahrt und Seefahrt, bei Ausfuhrkontrollen von Waren mit doppeltem Verwendungszweck und in der Besteuerung.

zu verbessern und einen einheitlichen Ansatz innerhalb der Zollunion zu gewährleisten. Dennoch kann dieses System nur dann glaubwürdig und effizient sein, wenn die Mitgliedstaaten angemessene Kontrollen durchführen und insbesondere bei Schwierigkeiten oder Verstößen schnell handeln. In diesem Kontext tauschen die Mitgliedstaaten fortlaufend Informationen über spezifische Risiken aller Phasen im Verfahren der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten aus.

3. ÜBERPRÜFUNG DER FUNKTIONSWEISE DER ZOLLUNION IN SCHWERPUNKTBEREICHEN

Trotz der vielen Errungenschaften der letzten fünfzig Jahre stimmen die Kommission, das Europäische Parlament, der Rechnungshof und der Rat darin überein, dass noch mehr zu tun ist, damit die Zollunion die anstehenden Herausforderungen erfolgreich meistern kann. Dieses Kapitel behandelt die Entwicklungen der letzten Jahre in Bezug auf die Verbesserungen der Funktionsweise der Zollunion, wie in der Governance-Mitteilung der Kommission anregt und in den Schlussfolgerungen des Rates vom März 2017 bekräftigt. Dabei konzentriert sich dieses Kapitel auf die vom Rat in seinen Schlussfolgerungen aufgestellten Schwerpunktbereiche. Außerdem geht es auf laufende Arbeiten ein, mit denen weitere Fortschritte in den einzelnen untersuchten spezifischen Bereichen angestrebt werden.

i. Umsetzung des Zollkodex der Union

Für ein erfolgreiches Funktionieren der Zollunion ist die vollständige Umsetzung eines modernen und wirksamen gesetzlichen Rahmens entscheidend. Vor kurzem berichtete die Kommission²⁴ über die Fortschritte bei der Umsetzung des Zollkodex der Union, der seit dem 1. Mai 2016 angewendet wird. Die Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen funktioniert reibungslos. Um gegebenenfalls Probleme der Auslegung oder Anwendung zu lösen, finden regelmäßige Diskussionen mit den Wirtschaftsbeteiligten und den Mitgliedstaaten statt. Zusätzlich richtete die Kommission im Jahr 2016 fünfzehn eLearning-Module zum Zollkodex ein, um die Einführung und einheitliche Umsetzung dieser Rechtsvorschrift zu unterstützen. Leitfäden, in denen praktische Aspekte der Anwendung dieser Regelungen erläutert werden, spielen ebenfalls eine wichtige Rolle bei der ordnungsgemäßen Umsetzung des Zollkodex. Mitgliedstaaten und Handelsvertreter haben gemeinsam mit der Kommission alle notwendigen Leitfäden fertiggestellt und arbeiten weiter an den erforderlichen Aktualisierungen dieser Dokumente mit.

Ein Großteil der Arbeiten zur Aktualisierung oder Erstellung der im Zollkodex der Union vorgesehenen elektronischen Systeme (insgesamt siebzehn) wird im Jahr 2020 abgeschlossen. Einige Systeme werden jedoch schrittweise bis 2025 installiert²⁵ und hängen von der Finanzierung aus den EU-Förderprogrammen im Zollbereich der nächsten Generation ab. Die Bereitstellung aller elektronischer Systeme ist für die Zollbehörden entscheidend, um die Finanz- und Sicherheitsrisiken zu verwalten und gleichzeitig den Handel zu fördern.

Eine wesentliche Aufgabe, vor der die Zollbehörden der Mitgliedstaaten stehen, ist die Neubeurteilung vieler unter dem vorherigen zollgesetzlichen Rahmen, dem Zollkodex der Gemeinschaften, erteilter Bewilligungen. Dieser Vorgang ist bis Mai 2019 abzuschließen.

²⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Zollkodex der Union und über die Ausübung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 284 – COM(2018) 39 final..

²⁵ COM(2018) 85 final vom 2. März 2018.

Bewilligungen werden den Wirtschaftsbeteiligten zu unterschiedlichen Zwecken erteilt, meist um ihnen bestimmte vereinfachte oder weniger mühselige Zollverfahren zu ermöglichen. Ein gutes Beispiel ist die Bewilligung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten. Da sich die Bedingungen für die Erteilung dieser Bewilligungen unter dem Zollkodex der Union möglicherweise geändert haben – in einigen Fällen wurden sie strenger und einheitlicher –, sind bestehende Bewilligungen neu zu bewerten, um eine strikte Anwendung der neuen Regelungen zu gewährleisten.

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten und Handelsvertreter und richtet Foren zur Erörterung von Fragen ein, die bei der Neubewertung von Bewilligungen bis Mai 2019 auftreten. Die Umsetzung des Zollkodex der Union und die Einbettung neuer Vorschriften und IT-Systeme müssen in den nächsten Jahren Schwerpunkte bleiben.

ii. Entwicklung einer umfassenden mittel- und langfristigen Strategie für die Zoll-IT-Systeme

Wie die Kommission in ihrer Governance-Mitteilung anmerkte, wird die Wartung der zunehmend ausgefeilten EU-weiten elektronischen Zollsysteme mit den Jahren kostspielig, und diesbezügliche Lösungsansätze sind vonnöten. Außerdem stellt sich langfristig die Frage, wie man den doppelten Arbeits- und Mittelaufwand zur Aktualisierung elektronischer Systeme in den einzelnen Mitgliedstaaten vermeidet. Gleichzeitig sind elektronische Systeme für eine effiziente und modernisierte Funktionsweise der Zollunion unverzichtbar.

Seither haben die Mitgliedstaaten und die Kommission in weit reichenden Diskussionen versucht, einen effizienten, kostengünstigen und modernisierten Ansatz zur Verwaltung der elektronischen Systeme zu finden. Unter Berücksichtigung der Digitalen Agenda, des Potenzials für sektorübergreifende, interoperable Ansätze und der Auswirkungen technologischer Innovationen in den kommenden Jahren sind einige Fortschritte im Hinblick auf mögliche Lösungen zu verzeichnen.

Kürzlich hat die Kommission einen Fortschrittsbericht²⁶ über eine IT-Strategie für den Zoll verabschiedet, der dazu beitragen soll, Schwerpunkte für die Debatten der nächsten Jahre zu setzen. Hierbei liegt die Priorität auf der Einrichtung einer „Katalysatorgruppe“ aus interessierten Mitgliedstaaten und der Kommission, die die im Fortschrittsbericht dargelegten spezifischen Fragen untersuchen soll. Wie im Fortschrittsbericht angemerkt, sollte das Ziel darin bestehen, ein praktikables längerfristiges Szenario und einen Weg zu dieser angestrebten Situation zu entwerfen. Diese Aufgabe umfasst weitere Pilotprojekte, ein gewissenhaftes Zusammenwirken mit anderen Beteiligten, angemessene rechtliche Analysen und Kosten-Nutzen-Betrachtungen. Die Kommission ist zur aktiven Zusammenarbeit an diesen Aufgaben bereit.

iii. Entwicklung der Governance der Zollunion

Der Rat und die Kommission stimmen darin überein, dass eine langfristige übergreifende Strategie und eine gemeinsame Vision für das operative Management der Zollunion notwendig sind. Hiervon ausgehend wird es möglich sein, die notwendigen Entscheidungen in den einzelnen Politikfeldern auf partnerschaftliche Weise mit den Interessenträgern zu treffen und dabei die Bedürfnisse aller Seiten zu berücksichtigen.

²⁶ COM(2018) 178 final.

Eine der Gruppen, die auf diese gemeinsame Verwaltung der Zollunion einwirken wird, ist die Beratergruppe der Zoll-Generaldirektoren der Kommission (im Folgenden die „Gruppe für Zollpolitik“). Die Beteiligung der Gruppe für Zollpolitik an der Überprüfung der Umsetzungsdaten der im Zollkodex vorgesehenen elektronischen Systeme ist ein aktuelles Beispiel und zeigt, wie eine verstärkte Partnerschaft zwischen Kommission und Mitgliedstaaten die effiziente Verwaltung der Zollscherpunkte unterstützen kann. Laut ihrem Vorschlag möchte die Kommission dieser Gruppe eine klarere und spezifischere Rolle für ihre Tätigkeit in der Zollunion zuweisen.

Die Kommission hat die Umwandlung der Gruppe für Zollpolitik in eine formale Expertengruppe mit klar definierten Aufgaben und einer Geschäftsordnung in Angriff genommen²⁷.

iv. Weiterentwicklung der Leistungsbewertung der Zollunion

Eine kontinuierliche Überwachung der Zollpolitik sowie Analysen und Bewertungen der möglichen Auswirkungen sind wesentliche Bestandteile der Governance der Zollunion. Mit diesem Ziel im Blick hat die Kommission an der Entwicklung des Hilfsmittels zur Leistungsbewertung der Zollunion gearbeitet, um die Formulierung der Politik und die strategische Entscheidungsfindung zu unterstützen. Dieses Hilfsmittel sollte eine systematische Überwachung der Leistung der Zollunion hinsichtlich ihrer strategischen Ziele ermöglichen. Anhand der Kriterien Effizienz und Einheitlichkeit werden die wichtigsten Trends untersucht und die Bereiche bestimmt, in denen Verbesserungen erforderlich sind. Es handelt sich um ein unverzichtbares Hilfsmittel, um den wichtigsten Interessenträgern und der breiten Öffentlichkeit die Errungenschaften der Zollunion und ihren Mehrwert vor Augen zu führen.

Das Hilfsmittel zur Leistungsbewertung der Zollunion überwacht die Funktionsweise der Zollunion auf der Basis der zentralen Leistungsindikatoren in einer Bandbreite von Sektoren, darunter der Schutz der finanziellen Interessen, die Gewährleistung der Sicherheit der EU-Bürger und die Bewertung der Bedeutung der Zollbehörden und ihres Beitrags zum Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit der EU. Zwar hat die Leistungsbewertung der Zollunion bereits ihren Wert demonstriert, aber Weiterentwicklungen sind erforderlich, um die datengestützte Politikgestaltung zu stärken. Dies erfolgt unter anderem durch die Entwicklung der zentralen Leistungsindikatoren und eine verstärkte Nutzung des Referenzwerte-Systems sowie von modernen Analyseverfahren und Hilfsmitteln. Angesichts dieser Aufgaben ist es wesentlich, auf Synergien zwischen Zollbehörden, der Kommission, anderen Einrichtungen mit Verantwortung im Grenzmanagement und internationalen Organisationen zu bauen, um die Wiederverwendung von Datenquellen zu ermöglichen und Doppelarbeit zu vermeiden.

Der anstehende Ratsvorsitz Österreichs rüstet sich zur Unterstützung dieser Arbeiten und zur Stärkung der strategischen Dimension der Zollunion und ihrer Leistungen, und veranstaltet im Herbst 2018 ein Seminar auf hochrangiger Ebene zu diesem Thema. Wie bereits in der Governance-Mitteilung erwähnt, befragt die Kommission weiterhin die Interessenträger und

²⁷ Die Referenz angeben, falls dieser Punkt vor Annahme des vorliegenden Berichts abgeschlossen ist.

prüft die Notwendigkeit und Durchführbarkeit einer Rechtsgrundlage zur Unterstützung des Projekts „Leistungsbewertung der Zollunion“.

v. Das Single-Window-Umfeld

Die Kommission unterstützt die Arbeiten an einem Single-Window-Umfeld der EU für den Zoll. Dieses Umfeld soll den Wirtschaftsbeteiligten die Übermittlung einer breiten Vielfalt von Daten ermöglichen, die sie zu regulatorischen Zwecken benötigen (z. B. gesundheitlich, tiermedizinisch, umweltbezogen usw.). Die Übermittlung soll in einem standardisierten Format über harmonisierte Zugangsstellen an viele Adressaten erfolgen. Das Single-Window-Umfeld kann sich in mehrfacher Hinsicht als vorteilhaft erweisen, sowohl für die Wirtschaftsbeteiligten als auch für die Regulierungsbehörden. In diesem komplexen Arbeitsbereich gilt es, Verdopplungen und unnötige Kosten zu vermeiden. In Anbetracht dessen kamen die Kommission und die Mitgliedstaaten überein, das Single-Window-Umfeld in mehreren Phasen einzuführen. Die erste Phase umfasst die Bereitstellung von Hilfsmitteln, um das Zertifikatsystem der EU mit den nationalen Systemen zu verknüpfen, damit die Zollbehörden der Mitgliedstaaten die elektronischen Zertifikate anderer Behörden, für die eine Datenbank auf EU-Ebene besteht, automatisch akzeptieren. Eine mögliche zweite Phase könnte auf die Bereitstellung eines Rahmens für ein integriertes und stimmiges Umfeld für Single-Window-Dienstleistungen im Zollbereich in der EU abzielen.

Die Kommission arbeitet weiter an einem Single-Window-Umfeld der EU für den Zoll und erwägt auf dieser Grundlage eventuelle weitere Schritte.

vi. Verbesserte Zusammenarbeit in den Bereichen Zoll und Steuern

Eine verbesserte Zusammenarbeit von Zoll- und Steuerbehörden ist von wesentlicher Bedeutung, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die Zollbehörden die korrekte Anwendung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern auf die Einfuhr von Waren gewährleisten. Bei zahlreichen Anlässen haben der Rat, das Europäische Parlament, der Europäische Rechnungshof und die Kommission die Vorteile der Zusammenarbeit betont. Hierzu zählen neben dem Streben nach einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Kontrollen und Handelserleichterungen auch die Beseitigung von Unstimmigkeiten zwischen Regelungen, die Unterstützung der Betrugsbekämpfung und modernisierte Verwaltungsbehörden. Im vergangenen Jahr waren in dieser Hinsicht bedeutende Fortschritte zu verzeichnen.

Im Dezember 2017²⁸ vereinbarten die Mitgliedstaaten, die MwSt-Vorschriften für Unternehmen, die ihre Waren online verkaufen, zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Zudem wurde beschlossen, die MwSt-Befreiung für Kleinsendungen aus Drittländern in die EU abzuschaffen, da diese einen unfairen Wettbewerb zuungunsten der EU-Unternehmen verursachen. Die Diskussionen mit den Zoll- und Steuerbehörden gehen weiter, denn unter den neuen Regelungen übernehmen die Zollbehörden eine wesentliche Verantwortung bei der Anwendung der Mehrwertsteuer auf Einfuhren.

Im November 2017 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag²⁹, das Mehrwertsteuersystem betrugssicherer zu gestalten und dem groß angelegten

²⁸ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/12/05/vat-on-electronic-commerce-new-rules-adopted/>

²⁹ COM(2017) 706 final.

Mehrwertsteuerbetrug zu begegnen. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Steuerbehörden bei der Erhebung der Mehrwertsteuer auf Einfuhren aus Drittländern zu stärken und auf diese Weise den Missbrauch der als Zollverfahren⁴² bekannten Maßnahmen zur Handelserleichterung zu unterbinden. Mit diesem Vorschlag werden die Schwächen, die der Europäische Rechnungshof feststellte und auch bei Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung bezüglich der Umsetzung dieses Zollverfahrens ermittelt wurden, angegangen.

Im Rat laufen die Verhandlungen weiter, und eine Vereinbarung über diese Initiative ist ein wichtiger Punkt, der in den kommenden Jahren im Zollbereich auf den Weg gebracht werden muss. Die gesetzgeberischen Maßnahmen sollten von einem konkreten Engagement der Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten begleitet sein, um die notwendigen Strukturen für die Zusammenarbeit einzurichten.

Darüber hinaus wird die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa)³⁰ ermächtigt, Betrugsfälle und sonstige Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen. Hierzu zählen auch Zollbetrug und schwerer Mehrwertsteuerbetrug. Die am 5. Juli 2017 verabschiedete PIF-Richtlinie³¹ harmonisiert die Definitionen, Sanktionen und Verjährungsfristen für diese Straftaten.

Die Kommission und die Zollbehörden der Mitgliedstaaten müssen weiterhin intensiv an den Vorbereitungen für 2021 arbeiten, denn dann endet die gegenwärtig geltende Mehrwertsteuerbefreiung³² für aus Drittländern in die EU eingeführte Waren mit einem Wert von weniger als 22 EUR. Infolgedessen müssen die Zollbehörden Mehrwertsteuer für größere Warenmengen erheben.

vii. Die fortgesetzte Einbeziehung des Handels ins EU-Zollrecht

Nach wie vor spielt der Handel eine entscheidende Rolle dabei, sicherzustellen, dass Zollverfahren und –vorschriften praktikabel sind und ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Anforderungen der rechtschaffenen Händler und wirksamen Kontrollen schaffen. Die Kommission hat den Mechanismus zur Stärkung des Inputs der Wirtschaft in unterschiedlichen Verfahrensphasen weiterentwickelt, indem sie die Mandate des wichtigsten Konsultationsgremiums – der Wirtschaftskontaktgruppe – überarbeitet hat. Neben der Hauptplattform fördert die Kommission auch gemeinsame Diskussionen zwischen Zoll und Handel in den einzelnen Phasen der Entwicklung und Umsetzung der Rechtsvorschriften.

Die überarbeiteten Mandate der Wirtschaftskontaktgruppe wurden im Jahr 2017 vereinbart und veröffentlicht³³. Ein proaktiver Ansatz seitens des Handels wird erforderlich sein, um sicherzustellen, dass aus diesen engen Arbeitsvereinbarungen der größtmögliche Nutzen gezogen werden kann. Die Kommission wird ihrerseits auf der Grundlage dieser neuen Vereinbarungen weiterhin regelmäßige Konsultationen mit Handelsvertretern organisieren.

³⁰ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates, ABl L 283 vom 31.10.2017, S. 1.

³¹ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

³² Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates vom 5. Dezember 2017.

³³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-trade-consultations_de

viii. Verstärkte operative und verwaltungstechnische Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden

Nach Ansicht der Kommission ist eine engere operative Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zollbehörden von entscheidender Bedeutung. Insbesondere sollte im Hinblick auf den gemeinsamen Rahmen der EU für das Risikomanagement bei Zollkontrollen besonderes Augenmerk auf die organisatorischen Kapazitäten für die Zusammenarbeit gerichtet werden, um so den größtmöglichen Nutzen aus Investitionen in neue Daten, Systeme und Regeln ziehen zu können.

Die Umsetzung der Zollvorschriften unterliegt zwar der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten, aber die einheitliche Umsetzung ist eine Aufgabe der Zollunion als ganze. Das Zollprogramm „Zoll 2020“ setzt den organisatorischen, methodologischen und finanziellen Rahmen für die Zusammenarbeit der nationalen Zollbehörden, der eine stärkere Integration auf operativer Ebene ermöglichen soll. Der Mehrwert wird im Bereich der elektronischen Systeme besonders deutlich, denn dort ermöglicht das Programm die Entwicklung und den Betrieb der transeuropäischen Systeme. Aber das Programm bietet auch einen signifikanten Mehrwert hinsichtlich der Aktivitäten im Bereich der Zusammenarbeit, wie etwa in Projektgruppen, die vielfach wertvolle Ergebnisse für die Zollunion erzielt haben³⁴.

Eine Neuheit im Programm „Zoll 2020“ sind die Sachverständigenteams, die mittels intensiverer Zusammenarbeit einer begrenzten Anzahl von Ländern an bestimmten Fragen ihre Ergebnisse erzielen sollen. Diverse im Jahr 2016 zusammengestellte Sachverständigenteams lieferten im Folgejahr 2017 vielversprechende Ergebnisse, wie etwa die nationalen Zolllabors, die für die Analyse von Proben Fachwissen bündeln und Ausrüstung gemeinsam nutzen sowie ihre Ergebnisse austauschen, und auch CELBET – siehe Tabelle unten. Obwohl die Ergebnisse ermutigend sind, haben einige Sachverständigenteams noch nicht ihr gesamtes Potenzial ausgeschöpft. Eine Umfrage aus dem Sommer 2017 legt nahe, dass einer der Gründe hierfür der hohe Verwaltungsaufwand für die Einrichtung und die Leitung von Sachverständigenteams sein könnte.

<p>CELBET (Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team, Sachverständigenteam für die östlichen und südöstlichen Zollaußengrenzen (Landgrenzen)³⁵)</p>

<p>Dieses Sachverständigenteam vereint elf östlich und südöstlich gelegene Mitgliedstaaten mit Landgrenzen³⁶ für die Dauer von 18 Monaten. Die Kosten in Höhe von 927 000 EUR werden</p>

³⁴ - Analysen von Verkehr, Bedrohungen und Ressourcen über Landaußengrenzen hinweg;

- Einrichtung von Experten-Netzwerken, z. B. für Luft-, See- und Landverkehr, die bewährte Verfahrensweisen austauschen und sich mit operativen bzw. technologischen Fragen zur Untermauerung von Risikoanalysen beschäftigen;

- ein Prototyp eines gemeinsamen Dienstes, zur Unterstützung gezielter Zollkontrollen von Seecontainern;

- das Reformprogramm für das Einfuhrkontrollsystem, das eine neue Plattform für die Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und anderen Rechtsdurchsetzungsorganen für Vorab-Risikoanalysen von Frachtgut bietet. Damit soll die Qualität der im Rahmen der Zollanmeldung vorgelegten Daten verbessert und die gemeinsame Nutzung dieser Daten und risikorelevanter Informationen in Echtzeit ermöglicht werden (einschließlich der Kontrollergebnisse).

³⁵ Der CELBET-Projektbericht vom 26. September 2017 über das Arbeitspaket 3.1 „Erstellung eines Inventars der gegenwärtig eingesetzten Kontroll- und Detektionsausrüstung“ umfasst auch einen Bericht über die Ergebnisse der Unteraufgabe 3.2.1 „Analyse der Lücken für die einzelnen Grenzübergangsstellen“. Dieser Bericht zieht (auf S. 15) folgende Schlussfolgerung: „Das Hauptergebnis des Inventars [von 174 Landgrenzübergängen an den EU-Außengrenzen] lautet: Die Situation der Ausrüstungen und Infrastrukturen ist nicht ideal. Folgender Aspekt der Analyse erregt die stärkste Besorgnis: 53 % der Grenzübergangsstellen besitzen kein automatisches Erkennungssystem für Nummernschilder bzw. Containernummern (ANPRS). Damit fehlt eine solide Basis und ein effizientes Hilfsmittel zum Risikomanagement. Außerdem fehlen an 46 % der Grenzübergangsstellen die Lesegeräte (Scanner) zur Fahrzeug- und Ladungsinspektion von Lastkraftwagen und Waggons. An 51 % der Grenzübergänge sind nicht einmal Handkontrollgeräte vorhanden.“

³⁶ Estland (Koordinator), Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Griechenland und Kroatien.

von der EU kofinanziert. In den folgenden Bereichen wurden vielversprechende Ergebnisse erzielt:

- Risikomanagement: gemeinsame Erstellung von Risikoprofilen und ihre Bewertung nach dem Einsatz,
- Operative Kontrollen: Erfassung (Mapping) der nicht gewerblichen Grenzübergangsstellen, gemeinsame intensivierete Maßnahmen an ausgewählten Landgrenzübergängen,
- Ausstattung und Beschaffung: Erstellung eines Inventars der gesamten an den Grenzübergängen vorhandenen Kontroll- und Detektionsausrüstung sowie der Typologie und einer Analyse der Lücken.
- Schulung: Durchführung einer Analyse der Lücken bei Schulungen, Ausarbeitung von Schulungsmaterialien für Grenzschutzbeamte und Zollbehörden,
- Leistungsmessung und -bewertung: Arbeit an den zentralen Leistungsindikatoren für Grenzübergangsstellen,
- Zusammenarbeit mit anderen Grenzschutzbeamten und Nachbarstaaten: Empfehlungen für einen verbesserten Informationsaustausch im Dienst an Landgrenzübergängen.

Die Funktionsweise der Zollunion und die weitere Integration der nationalen Zollbehörden, welche die Zollunion umsetzen, hängen voll und ganz vom Zollprogramm ab. Angesichts der Herausforderungen, vor denen die Welt, die Europäische Union und die Zollunion stehen, ist es entscheidend, dass dieses Programm auch nach 2020 fortgesetzt wird.

Die Kommission hat vor kurzem Vorschläge erarbeitet, die Folgendes umfassen: i) ein neues Zollprogramm, das eine solide Grundlage bieten soll, um die Herausforderungen, mit denen die Zollunion konfrontiert ist, zu bewältigen, insbesondere durch die Vertiefung der bestehenden Mechanismen für die Zusammenarbeit und den Aufbau von Kapazitäten, und ii) einen Fonds für Zollkontrollausrüstung, der zu einheitlichen Kontrollen beitragen soll.

4. ANSTEHENDE VORRANGIGE FRAGEN

Die Zollunion darf keine statische Einrichtung sein. Märkte, Handel und Technologien sind dynamisch und die Zollunion muss diese Entwicklungen unterstützen. Um dieses Ziel praktisch umzusetzen, müssen die Zollbehörden der Mitgliedstaaten in den im vorherigen Kapitel ausgeführten Bereichen Fortschritte erzielen und darüber hinaus Strategien für die zukünftige Entwicklung, neue Ansätze und andere Arbeitsweisen entwickeln. Dabei ist auch der Druck zu bedenken, der durch knappere Ressourcen entsteht, sowie eine mögliche erweiterte Verantwortung in der Zukunft. In diesem Sinne unterbreitet die Kommission folgende Liste vorrangiger Fragen, die in der näheren Zukunft in politischen Foren zur Zollpolitik erörtert werden sollten:

a) Umgang mit dem Brexit. Der Austritt Großbritanniens aus der Union und ihrer Zollunion und der daraus resultierende neue Status als Drittstaat werden sich wesentlich auf alle Zollabläufe auswirken. Ein geordneter Austritt und die Einführung von Änderungen, unter anderem von veränderten Zollabläufen, werden Auswirkungen auf die Ressourcen der Kommission und der Mitgliedstaaten haben, vor allem aufgrund der beträchtlichen Ungewissheiten im Zusammenhang mit dem Brexit. Die Kommission arbeitet bei der Überprüfung von Zollabläufen und Zollverfahren eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um rechtliche, informationstechnischen und sonstigen Aspekte zu ermitteln, die im Zusammenhang mit dem Austritt zu behandeln sind. Zweifellos werden solche Vorkehrungen

auch Anpassungen an den Zoll-IT-Systemen erfordern, was zu zusätzlichen Kosten und einem höheren Bedarf an Ressourcen und Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten untereinander führen kann. In ähnlicher Weise sind Angleichungen auch seitens der Wirtschaftsbeteiligten erforderlich. Um die Interessenträger über die Auswirkungen des Brexits in den Bereichen Zoll und indirekte Steuern (MwSt und Verbrauchsteuern) zu informieren, wurde als erster Schritt eine diesbezügliche Mitteilung veröffentlicht.

b) Verstärkte Kontrollen und Betrugsbekämpfung. Die Mitgliedstaaten müssen die Hinterziehung von Zöllen und Mehrwertsteuer durch höhere Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt ausgleichen. Da diese Last letztendlich von den EU-Steuerzahlern getragen wird, müssen die Mitgliedstaaten Wege finden, ihre Kontrollen effizienter zu gestalten. Um einen gemeinsamen Ansatz beim Management der finanziellen Risiken im Zollbereich in der gesamten EU zu gewährleisten, hat die Kommission kürzlich einen Beschluss über gemeinsame Kriterien und Standards bezüglich der Finanzrisiken³⁷ angenommen. Angesichts des Volumens der grenzüberschreitenden Aktivitäten muss eine wirksame Betrugsbekämpfung neue und andere Wege der Warenkontrolle umfassen, zum Beispiel einen optimierten Einsatz von IT-Systemen für eine bessere Ausrichtung der Kontrollen auf riskante Transaktionen oder ein größeres Vertrauen in vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte und ihre Daten, ohne die erprobten und zuverlässigen Kontrollverfahren in den jeweils angemessenen Situationen zu vernachlässigen.

c) Verstärkte Überwachung des EU-Zollrechts. Die einheitliche Umsetzung der zollrechtlichen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten ist von entscheidender Bedeutung, denn Betrüger nutzen Schwachstellen an bestimmten Außengrenzen und schaffen damit Probleme für die gesamte Zollunion. Von der Kommission wird erwartet, die Umsetzung der gemeinsamen Zollvorschriften durch die Mitgliedstaaten zu überwachen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Einhaltung zu gewährleisten. Vertragsverletzungsverfahren stellen zwar diesbezüglich ein wichtiges Instrument dar, sollten aber als letztes Mittel in Betracht gezogen werden. Daher führt die Kommission auch Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit und des Kapazitätsaufbaus zwischen den Mitgliedstaaten durch, darunter auch die gegenseitige Überwachung. Auf diese Weise sollen bewährte Verfahrensweisen gefördert und insgesamt das Bewusstsein für die Zollvorschriften gestärkt werden. Gegenwärtig wird die Politik der Kommission zur Überwachung der Zollunion überarbeitet. Mit der Überarbeitung werden ein besseres Verständnis der Abläufe auf allen Seiten und eine bessere Ressourcennutzung angestrebt.

d) Steigerung der Effizienz der Zollverwaltungen. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den operativen Diensten vor Ort, einschließlich der Steuer- und Zollverwaltungen, könnte eine effizientere Nutzung der knappen Ressourcen ermöglichen. Wie die Erfahrungen aus gegenwärtigen Projekten im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ zeigen, bringt die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission in diesem Bereich einen hohen Mehrwert und sollte daher weiterverfolgt werden, z. B. im Hinblick auf die Erforschung neuer Datenanalyseverfahren, die Prüfung gemeinschaftlicher Arbeitsmethoden

³⁷ Die Referenz angeben, falls dieser Punkt vor Annahme des vorliegenden Berichts abgeschlossen ist.

und die Bestimmung des Kapazitätsbedarfs zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausrichtung ihrer Zollabwicklung und nachträglichen Kontrollen auf grenzüberschreitende Risiken.

e) Nutzung von Innovationen. Die neue digitale Realität mit ihren neuen Geschäftsmodellen, Arbeitsweisen, mit Automatisierung, Fragmentierung und Änderungen in der Lieferkette beeinflusst die Wettbewerbsfähigkeit der EU, die von ihr angestrebte Fairness und ihre Sicherheit. Wie bereits zu mehreren Anlässen mit den Mitgliedstaaten erörtert, ist es von grundlegender Bedeutung, mit den technologischen Entwicklungen Schritt zu halten und sie zu nutzen, insbesondere was die Datenanalyse und den aufstrebenden Blockchain-Ansatz betrifft. Sektorübergreifende Zusammenarbeit und Interoperabilität sind wichtige Anforderungen, die allen technologischen Entwicklungen zugrunde liegen. Zudem könnten neue europäische und internationale Standards notwendig werden.

f) Optimierung der elektronischen Zollsysteme und ihrer Nutzung. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der elektronischen Systeme ist unabdingbar, um die Gesamtkosten zu senken und die Duplizierung von Kosten für Entwicklung, Wartung und Betrieb der Systeme zu vermeiden. Wie im Bericht der Kommission über die IT-Strategie für den Zoll³⁸ beschrieben, besteht bei den Mitgliedstaaten bereits eine starke Nachfrage nach stärker zentralisierten Systemen und Lösungen für die Zusammenarbeit. Auf der Grundlage dieses Berichts wird sich die Kommission kurzfristig aktiv für die Analyse unterschiedlicher Alternativen in diesem Bereich einsetzen.

g) Umgang mit dem elektronischen Handel. Inzwischen sind die Herausforderungen, die sich aus dem elektronischen Handel ergeben, wohlbekannt. Angesichts des enorm gestiegenen Volumens an Waren, die außerhalb der EU online erworben werden, stehen die Zollbehörden heute vor der Herausforderung, die damit verbundenen Kontrollen und die Erhebung der geltenden Zölle zu bewältigen. Insbesondere das Volumen der in die EU eingeführten Waren mit geringem Wert wächst jährlich um 10-15 %. Neben wirksamen Kontrollen zur Betrugsbekämpfung als Priorität und der Erhebung der geltenden Zölle auf die eingeführten Waren müssen die Zollbehörden gleichzeitig die Entwicklung dieser Handelsform unterstützen und erleichtern, denn sie bringt den Unternehmen und Bürgern große Vorteile. Wie im **Zollkodex** der Union vorgesehen, hat die Kommission die Händler aktiv dabei unterstützt, sich bis 2020 auf die aus Sicherheitsgründen erforderliche elektronische Bereitstellung von Vorabinformationen vorzubereiten.

h) Nutzung der Zollunion zur Verbesserung der Sicherheit in der EU. Im Rahmen der Maßnahmen für eine verbesserte EU-Sicherheit ist auch zu überlegen, wie gemeinsame Strategien in den Bereichen Polizei, Grenzverwaltung und Zoll besser genutzt und aufeinander abgestimmt werden können, um schwere und organisierte Kriminalität und Terrorismus zu bekämpfen und insbesondere den Schutz der EU-Außengrenzen zu verbessern. Zudem sollten weitere Bereiche ermittelt werden, die sich für eine praktische Zusammenarbeit mit Grenzschutzbeamten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und

³⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die IT-Strategie für den Zoll, COM(2018) 178 final.

Küstenwache auf operativer Ebene anbieten. Als maßgebliche Behörde für die Überwachung von Warenbewegungen über die Außengrenzen mit besonderer Verantwortung für Vorab-Risikoanalysen von Frachtgut sind die Zollbehörden ein wichtiger Partner für die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen grenzüberschreitende Bedrohungen.

i) Weiterer Ausbau der internationalen Beziehungen. Im Jahr 2017 beliefen sich die Einfuhren aus Drittländern in die EU auf 1879 Milliarden EUR und die Ausfuhren aus der EU in Drittländer betragen 1859 Milliarden EUR³⁹. Das Volumen des Außenhandels wächst kontinuierlich. Dies erfordert eine fortlaufende und verstärkte Zusammenarbeit der EU mit den Drittländern, um die Einhaltung der Zollvorschriften zu verbessern und gleichzeitig den Handel der EU mit dem Rest der Welt zu fördern. Begleitend ist auf internationaler Ebene innerhalb des Forums der Weltzollorganisation an robusteren Lieferketten zu arbeiten, indem der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten weiter gestärkt wird. Ein weiteres Schlüsselement ist die verstärkte gegenseitige Anerkennung der Programme zugelassener Wirtschaftsbeteiligter mit Partnerländern. Solche Anerkennungen sind mit den USA, China, Japan, der Schweiz und Norwegen bereits in Kraft. Sie ermutigen zur breiteren Annahme des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten.

5. FAZIT

Die Zollunion befindet sich an einem Scheideweg. Es gibt einen neuen rechtlichen Rahmen, neue Arbeitsverfahren und neue IT-Instrumente. In den nächsten Jahren gilt es, diese Elemente auf stimmige Weise so zusammenzuführen, dass sie zur Einhaltung der Zollvorschriften beitragen und Risikobereiche ins Auge fassen, aber gleichzeitig den Kontakt zu anderen Politikbereichen suchen – insbesondere zum Sicherheitsbereich – und auf diese Weise die gemeinsame EU-Politik stärken.

Die Weiterentwicklung der Zollunion ist ein dynamischer Prozess. In den letzten Jahren haben wir in vielen Bereichen, die mit einem verbesserten Management der Zollunion zusammenhängen, Fortschritte erzielt. In diesen Bereichen ist die Arbeit fortzusetzen. Andererseits ist die Kommission jedoch der Ansicht, dass die EU-Zollbehörden neue vorrangige Fragen angehen müssen, um sich den anstehenden Herausforderungen zu stellen. Diese vorrangigen Fragen lauten wie folgt:

- Umgang mit dem Brexit
- Verstärkte Kontrollen und Betrugsbekämpfung
- Verstärkte Überwachung des EU-Zollrechts
- Steigerung der Effizienz der Zollverwaltungen
- Nutzung von Innovationen
- Optimierung der elektronischen Zollsysteme und ihrer Nutzung
- Umgang mit dem elektronischen Handel
- Nutzung der Zollunion zur Verbesserung der Sicherheit in der EU
- Weiterer Ausbau der internationalen Beziehungen

Die Kommission ersucht das Europäische Parlament und den Rat, diesen Bericht zu billigen und freut sich auf die gemeinsame Zusammenarbeit an den Folgemaßnahmen.

³⁹ Leistungsbewertung der Zollunion – Jahresbericht 2016.