



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 11. Februar 2019
(OR. en)

6247/19

UD 46

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	7. Februar 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 57 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Halbzeitbewertung des Zollprogramms 2020

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2019) 57 final**.

Anl.: **COM(2019) 57 final**



Brüssel, den 7.2.2019
COM(2019) 57 final

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

über die Halbzeitbewertung des Zollprogramms 2020

{SWD(2019) 14 final}

1. HINTERGRUND

Mit der [Verordnung \(EU\) Nr. 1294/2013](#) wurde das Programm Zoll 2020 als mehrjähriges Aktionsprogramm für das Zollwesen festgelegt, um die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zollbehörden zu erleichtern und zu verstärken. Gemäß Artikel 18 Absätze 1 und 2 wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben, um die Halbzeitbewertung des Programms zu unterstützen. Die Ergebnisse dieser Studie werden in der beigefügten Arbeitsunterlage vorgestellt und bilden die Grundlage für diesen Bericht.

Zweck der Halbzeitbewertung war die Bewertung des Programms Zoll 2020 ab Beginn der Programmlaufzeit am 1. Januar 2014 bis zur Halbzeit der Umsetzung (31. Dezember 2017). Bei der Bewertung wurde die gesamte Bandbreite der im Rahmen dieses Programms finanzierten Maßnahmen und Interessenträger berücksichtigt.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, die Fortschritte in Bezug auf (i) die Verwirklichung der Ziele des Programms, (ii) die Effizienz der Ressourcenverwendung und die Aspekte der Vereinfachung, (iii) die Frage, ob das Programm weiterhin relevant ist, (iv) die Kohärenz mit und der Beitrag zu den übergeordneten Strategien und anderen Initiativen der EU und (v) den Mehrwert des Programms auf europäischer Ebene darzustellen.

2. RELEVANZ

Die Zollunion ist ein Eckpfeiler der EU und trägt entscheidend zum Funktionieren des Binnenmarkts bei. Viele Tätigkeiten im Zollwesen sind grenzüberschreitender Art und betreffen bzw. beeinflussen alle Mitgliedstaaten. Im Hoheitsgebiet der EU-Zollunion gelten gemeinsame Vorschriften und Verfahren, die im [Zollkodex der Union](#) (UZK) dargelegt sind. Der UZK selbst ist ein Eckpfeiler der Modernisierung des Zollwesens der EU und zielt darauf ab, ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel zu schaffen.

Das Zollprogramm besteht in seinen verschiedenen Varianten schon seit mehr als 25 Jahren und hat sich mit dem Binnenmarkt weiterentwickelt. Derzeit nehmen 34 Länder am Programm teil: 28 EU-Mitgliedstaaten und sechs Beitrittskandidaten und potenzielle Beitrittskandidaten¹. Im Laufe der Jahre wurde das Zollprogramm zu einem wichtigen Bestandteil der nationalen und europäischen Strategien, Verfahren und Vorgehensweisen im Zollwesen. In einigen Fällen, etwa bei der IT-Infrastruktur, wird das Programm kaum bemerkt, da sich Zollbeamte und Wirtschaftsbeteiligte auf ihr Tagesgeschäft konzentrieren. Im Zuge der fortschreitenden Modernisierung der Zollunion wurde das Programm jedoch möglicherweise noch nie so dringend benötigt, wie dies derzeit der Fall ist. Vor diesem Hintergrund gilt es als relevant für die breit gefächerten Anforderungen einer gut funktionierenden EU-Zollunion, und dies spiegelt

¹ Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei.

sich in den spezifischeren Anforderungen der nationalen Zollverwaltungen, der Wirtschaftsbeteiligten und der europäischen Bürgerinnen und Bürger wider.

Vor allem für die **Zollverwaltungen** war das Programm von Bedeutung, da es ihnen dabei geholfen hat, die europäischen Informationssysteme umzusetzen und deren finanzielle Tragfähigkeit zu sichern; in den meisten Fällen werden diese Systeme durch den UZK vorgeschrieben, auch wenn die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam für die Umsetzung und Unterstützung zuständig sind. Mit dem Zollprogramm wurde auf die Forderungen nach Interoperabilität, Vernetzung und Zuverlässigkeit der elektronischen Zollverwaltungssysteme reagiert, indem ein einheitliches Datensystem für eine gut funktionierende EU-Zollunion geschaffen wurde. Derzeit werden bereits 49 verschiedene IT-Systeme und die unterstützende Infrastruktur betrieben, und deren hohe Zuverlässigkeit ist der Schlüssel für das reibungslose Funktionieren der Zollverfahren und des Binnenmarkts insgesamt. Im Allgemeinen wurde festgestellt, dass die IT-Systeme, die bereits lange im Betrieb sind und die die traditionelleren Rollen und Anforderungen des Zolls in den Bereichen Wareneinreihung, Zolltarifmanagement oder Überwachung der Warenbeförderung aufgreifen, am besten dem zugrunde liegenden Bedarf gerecht werden.

Für die **Wirtschaftsbeteiligten** ist vor allem wichtig, dass die Zollverfahren effizient und wirksam abgewickelt werden, da sich Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit der Zollabfertigung direkt auf Produktivität und Rentabilität ihres Geschäfts auswirken. Während die nationalen Verwaltungsbehörden die Hauptbegünstigten des Programms Zoll 2020 sind, interagieren tausende Wirtschaftsbeteiligte regelmäßig mit den IT-Systemen, die durch das Programm finanziert werden. Über diese Systeme erhalten die Wirtschaftsbeteiligten rasch Zugang zu Informationen, die nirgendwo sonst bereit gestellt werden, was zur Verringerung ihres Verwaltungsaufwands, zur Vereinfachung der Verfahren und so letztendlich zu einer verbesserten Rechtssicherheit und reibungsloseren Abläufen im Handel beiträgt. Die gemeinsamen Maßnahmen des Programms Zoll 2020 fördern den Dialog zwischen den Zollbehörden und der Wirtschaft und helfen, das Potenzial des Programms in den Mitgliedstaaten auszuschöpfen, während gleichzeitig die praktischen Auswirkungen für die Wirtschaft berücksichtigt werden. In einigen Fällen wurde festgestellt, dass sich die Beziehungen zwischen den Zollverwaltungen und den Wirtschaftsbeteiligten aufgrund der Maßnahmen verändert und einen eher partnerschaftlichen Charakter angenommen hatten, was einem modernen Arbeitsumfeld eher entspricht.

Das Programm Zoll 2020 deckt auch Aspekte ab, die für alle europäischen **Bürgerinnen und Bürger** allgemein von Belang sind. Dabei handelt es sich um Bedrohungen durch illegalen Handel und den Schmuggel unerlaubter Waren, die ein Risiko für Sicherheit oder Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger darstellen. Die spezifischen Ziele des Programms zu Fragen der Sicherheit und der Gefahrenabwehr im Hinblick auf die europäischen Bürgerinnen und Bürger sind daher immer relevanter geworden. Ebenso relevant sind Bedenken im Zusammenhang mit der immer stärker digitalisierten Wirtschaft und der Zunahme an digitalen Dienstleistungen. Das

Konzept und die Ziele des Programms Zoll 2020 werden den Anliegen der Interessenträger in vollem Umfang gerecht.

3. WIRKSAMKEIT

Das allgemeine Ziel des Programms besteht darin, das Funktionieren und die Modernisierung der Zollunion zu unterstützen, indem die Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Ländern, ihren Zollbehörden und ihren Beamten gestärkt wird. Die Bewertung ergab, dass das Programm den Rahmen und die technologischen Mittel bietet, die zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch erforderlich sind, um das Funktionieren und die Modernisierung der Zollunion (insbesondere die Umsetzung des UZK) zu unterstützen und dadurch den Binnenmarkt zu stärken.

Die mit dem Programm geförderte sichere Plattform für den Informationsaustausch hat den Mitgliedstaaten und den Wirtschaftsbeteiligten geholfen, ihren Widerwillen in Bezug auf den Austausch sensibler Daten, der eine wirksame Zusammenarbeit verhindert hatte, zu überwinden. Im Jahr 2017 allein wurden knapp 4,8 Mrd. Meldungen ausgetauscht.

Die gemeinsamen Maßnahmen des Programms eröffneten weitere Möglichkeiten, um bewährte Verfahren auszutauschen und um voneinander zu lernen. Jede Maßnahme war unter spezifischen Umständen besonders relevant, wobei dies in erster Linie von dem gewünschten Ergebnis abhängig war. Über alle Maßnahmen hinweg, einschließlich der Expertengruppen (ein neues Instrument, das eine verbesserte operative Zusammenarbeit auf regionaler oder thematischer Grundlage fördert), hat das Programm den Zollverwaltungen dabei geholfen, bewährte Verfahren zu ermitteln, zu verbreiten und aufzunehmen. Dies hat dazu geführt, dass die Zollverwaltungen in der Praxis verbesserte Arbeitsmethoden nutzten und die Zollvorschriften einheitlicher umsetzten.

Das Programm Zoll 2020 hat dazu beigetragen, **Vertrauen aufzubauen** – sowohl zwischen den Zollverwaltungen untereinander als auch bei den Wirtschaftsbeteiligten. Die meisten Teilnehmer nutzten die Gelegenheit, Netzwerke aufzubauen und zu erweitern und Kontakte zu knüpfen, und die Mehrheit nutzte diese Verbindungen regelmäßig, um alltägliche Probleme zu lösen. Sie haben zudem einige Ergebnisse (z. B. Leitlinien, Sitzungsberichte, bewährte Verfahren usw.) mit ihren Kollegen ausgetauscht und diese Ergebnisse aktiv in ihrer täglichen Arbeit verwendet. Die Netzwerke der Beamten und die persönlichen Kontakte zählen zu den am meisten geschätzten Ergebnissen des Programms.

Diese Zusammenarbeit und dieses Vertrauen sind notwendig, da die Zollbehörden aufeinander angewiesen sind, um ihrer Aufgabe im Zusammenhang mit der Einziehung der Zolleinnahmen nachzukommen und somit **die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen** der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu **schützen**. Die verbesserte Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden, der Austausch bewährter Verfahren, die Umsetzung praxiserprobter Lösungen und das Vertrauen, das die Beamten in den verschiedenen Ländern ihren Amtskollegen und den IT-Systemen

entgegenbringen, können alle auf das Programm Zoll 2020 zurückgeführt werden. Auch im Bereich der **Sicherheit und der Gefahrenabwehr**, in dem Zollrisikoanalysten täglich Sicherheitsbedrohungen abwehren müssen, ist der effiziente Informationsaustausch untereinander und oft auch mit anderen Behörden und Einrichtungen, den das Programm Zoll 2020 gewährleistet, vonnöten. Vor diesem Hintergrund unterstützt das Programm die Zollverwaltungen bei ihrer Arbeit in den Bereichen Risikomanagement, Management der Außengrenzen und Detektionstechnologien für Zollbehörden sowie beim Schutz des kulturellen Erbes und der Natur.

Was die **Steigerung der Verwaltungskapazitäten der Zollbehörden** betrifft, bietet das Programm Zoll 2020 breite Unterstützung, von technischen und operativen Aspekten bis hin zu strategischeren Fragen wie der rechtlichen Umsetzung und mehr Einheitlichkeit. Das Programm spielte bei den Vorbereitungen der Zollverwaltungen auf die formale Verabschiedung des UZK eine zentrale Rolle. Die neuesten E-Learning-Module zur Umsetzung des UZK wurden bereits von 68 915 Zollbeamten und 726 000 Wirtschaftsbeteiligten in Anspruch genommen. Die gemeinsamen Maßnahmen und Fortbildungen des Programms haben (i) ein gemeinsames Verständnis der rechtlichen Anforderungen, (ii) eine Abstimmung in Bezug auf die Auslegung der Zollvorschriften, (iii) Standardisierungen der Terminologie und (iv) eine einheitlichere Anwendung der Arbeitsmethoden des UZK ermöglicht.

Dank einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, der finanziellen und technischen Unterstützung zur Entwicklung und zum Einsatz der europäischen Informationssysteme und einem Ausbau der Kapazitäten der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Anwendung der Bestimmungen des UZK hat das Programm zum reibungslosen Funktionieren und zur Modernisierung der EU-Zollunion beigetragen.

4. EFFIZIENZ

Die gesamte Mittelausstattung des Programms Zoll 2020 beträgt 522 943 000 EUR, wobei 288 722 000 EUR für die Jahre 2014–2017 gebunden sind. Fast 85 % der Mittel wurden für die Entwicklung, den Betrieb und die Wartung der **europäischen Informationssysteme** ausgegeben. Diese gemeinsamen IT-Systeme sind eindeutig ressourcenintensiv. Allerdings führen sie in allen Bereichen des Zollwesens zu einer Reihe von Verbesserungen, unter anderem zur Standardisierung der Zollverfahren, einer einheitlichen Umsetzung der Zollvorschriften, zu einem verstärkten Informationsaustausch und zur Bildung von Größenvorteilen. Besonders Letzteres ist auf die zentralisierten Systeme zurückzuführen, die mehrere unterschiedliche Systeme mit verschiedenen Arten Hardware, Software und Kommunikationstechnik unterstützen. Diese Systeme helfen den Zollverwaltungen dabei, einheitlich, stabil und sicher zusammenzuarbeiten. Sie sind miteinander vernetzt und interoperabel und verbinden nicht nur nationale mit zentralen Systemen, sondern auch zentrale Systeme untereinander. Die Systeme sind die technologische Antwort auf die Ziele des Programms Zoll 2020 und werden jeden Tag im großen Stil von den Zollbehörden und den Wirtschaftsbeteiligten bei ihren Zollvorgängen

verwendet. Ihre Bedeutung für die Modernisierung des Zollwesens im Hinblick auf die Schaffung eines papierlosen Arbeitsumfelds kann nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Die Kosten für die Organisation der **gemeinsamen Maßnahmen** richten sich nach der Teilnahme und hängen von der Höhe der Ausgaben für Beförderung, Unterbringung und dem zu zahlenden Tagessatz ab. Die Kostenstrukturen variieren je nach Art der Maßnahmen leicht. Die durchschnittlichen Kosten je Teilnehmer und Maßnahme betragen für alle gemeinsamen Maßnahmen (mit Ausnahme der Expertengruppen) rund 921 EUR. Das bedeutet, dass die Kosten seit dem letzten Programmzyklus mehr oder weniger unverändert geblieben sind und sich im gleichen Rahmen wie bei ähnlichen Programmen bewegen. Dies sind die Kosten für die zahlreichen Vorteile der gemeinsamen Maßnahmen, die einen Rahmen für eine breit gefächerte und integrative, anhaltende Zusammenarbeit bilden, zur Schaffung beruflicher Beziehungen beitragen und als Katalysatoren dienen. Diese Zusammenarbeit umfasst den Austausch von Ideen und praktischen Erfahrungen, die Erörterung schwieriger Themen, neuer technologischer Trends, betriebswirtschaftlicher Lösungen und IT-Konzepte, die Abstimmung des Verständnisses der Rechtsvorschriften und Verfahren oder den Anstoß für Veränderungen in den nationalen Rechtsvorschriften. Ein flexibler Mechanismus für die Mehrjahresprogrammplanung der gemeinsamen Maßnahmen könnte die Effizienz des Planungs- und Koordinierungsprozesses weiter steigern.

Die **Fortbildungen** sind effizient, da bei ihnen größtenteils nur einmalige Entwicklungskosten anfallen und sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis mit jedem zusätzlichen Teilnehmer verbessert. Die Fortbildungsmaßnahmen des Programms Zoll 2020 haben tatsächlich einen zweifachen Nutzen. Ihrem Wesen nach richten sie sich an Einzelpersonen, die selbst von den Maßnahmen profitieren, indem sie ihr Verständnis, ihr Wissen und ihre Kapazitäten erweitern. Da das Programm eine einheitliche Grundlage für die Fortbildungsmaßnahmen gewährleistet, führen die Maßnahmen zu einem verbesserten Verständnis der Vorschriften; die Anwendung dieser Vorschriften wiederum vervielfacht den Nutzen für die Zollverwaltungen, die Wirtschaftsbeteiligten und die Zollunion insgesamt.

Obwohl **Vereinfachung** kein eigenes Programmziel ist, werden mit dem Programm andere Initiativen gefördert, die auf eine Vereinfachung und Modernisierung des Zollwesens abzielen. Die europäischen Informationssysteme und Datenbanken, die durch das Programm gefördert werden, führen direkt zu einem vereinfachten, stabileren und zuverlässigeren technologischen Rahmen, der einfach zu warten und zu erhalten ist. Auch die gemeinsamen Maßnahmen des Programms und deren direkte Ergebnisse bilden eine Grundlage für vereinfachte Verfahren oder einheitlichere Arbeitsmethoden, da bei diesen Maßnahmen die Mitgliedstaaten und Vertreter der Wirtschaft gemeinsam an der praktischen Anwendung der Vorschriften arbeiten.

Im Hinblick auf **Synergien** zwischen den Programmen Zoll 2020 und Fiscalis 2020 konnten einige Effizienzgewinne erzielt werden. Obwohl sich die Politikbereiche der beiden Programme unterscheiden, haben sie einen ähnlichen Schwerpunkt, da beide Programme darauf abzielen, die

Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen Verwaltungsbehörden zu ermöglichen. Diese Ähnlichkeiten haben Möglichkeiten für Synergien eröffnet, und zwar sowohl im Hinblick auf Verwaltungsvereinbarungen als auch im Hinblick auf gemeinsame Vorgehensweisen, etwa einem Austausch von Ideen und einer geteilten Finanzierung gemeinsamer Komponenten, beispielsweise der IT-Systeme und ähnlicher Konzepte zum Kapazitätsaufbau und zur Fortbildung der beteiligten Personen. Dies erleichtert die Koordinierung von Konzepten und Verfahren, gewährleistet Kohärenz und schafft durch die Verringerung von Doppelarbeit Größenvorteile. Auf der inhaltlichen Ebene sind die Synergien weniger offensichtlich, obwohl es im Bereich der Verbrauchssteuern einige eindrucksvolle Beispiele gibt; für diesen Bereich sind häufig sowohl die nationalen Steuer- als auch die Zollverwaltungen zuständig, und das Programm Zoll 2020 konnte dort gezielte Unterstützung bei der Ermittlung von Bereichen leisten, die von gemeinsamem Interesse sind.

5. KOHÄRENZ

Die *interne Kohärenz* zwischen den verschiedenen Merkmalen und Komponenten sowie dem Konzept des Programms ist sehr ausgeprägt, mit einem hohen Maß an Kohärenz zwischen der Interventionslogik und den Zielen des Programms und seiner Durchführung. Die verschiedenen Maßnahmen stärken und ergänzen einander zudem und tragen so zu einer Verbesserung der Programmergebnisse bei. Der umfassende Ansatz, bei dem spezifische Probleme im Rahmen der verschiedenen Komponenten des Programms thematisiert werden, ist typisch für viele europäische Informationssysteme, deren Umsetzung und Verbesserungen auf der Unternehmensebene von gemeinsamen Maßnahmen und Fortbildungen unterstützt werden.

In Bezug auf die *externe Kohärenz* weist das Programm Zoll 2020 viele Berührungspunkte mit der Strategie Europa 2020 auf und leistet durch die Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts einen Beitrag zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum. In diesem Sinne spielt es eine tragende Rolle für die allgemeineren politischen Konzepte der EU. Indem das Programm die Umsetzung des UZK unterstützt, trägt es zu einer Vereinfachung bestehender Verfahren bei, die das Potenzial besitzen, den Handel zu erleichtern und die Kosten für die Unternehmen zu senken. Das Programm steht daher mit dem Ziel der Union, ein modernes, papierloses Arbeitsumfeld für Handel und Zoll zu schaffen und gleichzeitig die finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der EU zu wahren, in vollem Einklang. Das Programm Zoll 2020 trägt dazu bei, den rechtmäßigen Handel zu erleichtern, und ermöglicht es vorschriftsmäßig handelnden und vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten, ein Höchstmaß an Vereinfachung zu nutzen, was deren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Es bekämpft den zunehmenden Handel mit illegalen, nachgeahmten oder gefährlichen Waren, der Arbeitsplätze, Wachstum, Innovation und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU sowie die Sicherheit und Gesundheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger bedroht.

Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 sollten Mittel mit anderen Finanzierungsinstrumenten, die gemeinsame Ziele verfolgen, genutzt werden, und die

Maßnahmen des Programms sollten die Kohärenz beim Einsatz der EU-Mittel zur Unterstützung des Funktionierens der Zollunion sicherstellen. Es stehen zudem weitere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, die auf die spezifischen Anforderungen der nationalen Zollverwaltungen zugeschnitten sind. Die Bewertung ergab, dass diese Komplementaritäten nicht genug genutzt werden. Sie werden nicht ausreichend hervorgehoben, was dazu führt, dass die Zollverwaltungen oft keine Kenntnis von ihnen haben.

6. EUROPÄISCHER MEHRWERT

Im Bereich der Zollpolitik hat die EU ausschließliche Zuständigkeit. Die Umsetzung der EU-Zollgesetzgebung – des UZK – ist allerdings Sache der Mitgliedstaaten. Der Rechtsrahmen der EU alleine gewährleistet das Funktionieren der Zollunion nicht in einem ausreichenden Maß. Er sollte durch unterstützende Maßnahmen wie das Programm Zoll 2020 ergänzt werden, um sicherzustellen, dass die Umsetzung der EU-Zollgesetzgebung auf nationaler Ebene besser abgestimmt und vereinheitlicht wird.

Wie bereits weiter oben beschrieben, sind viele Tätigkeiten im modernen Zollwesen grenzüberschreitender Art und betreffen bzw. beeinflussen alle Mitgliedstaaten. Sie erfordern ein gemeinsames Vorgehen auf EU-Ebene, um ein hohes Maß an Zusammenarbeit zu erzielen – mit einem Kosten-Nutzen-Verhältnis, das besser ist, als wenn jeder Mitgliedstaat eigene bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zur Zusammenarbeit abschließen würde. Die Interessenträger waren sich einig, dass das Programm auf effektive Weise dazu beigetragen hat, Lösungen für Probleme und Fragen zu suchen, die für die gesamte EU von Relevanz sind, indem es bestehende Initiativen auf Ebene der Mitgliedstaaten ergänzte (ohne dabei redundant zu sein).

Die Zollbehörden innerhalb der Zollunion wenden dieselben Vorschriften an. Alle Mitgliedstaaten sind voneinander abhängig und benötigen Informationen, die so vollständig wie möglich sind. Die Wirtschaftsbeteiligten wiederum erwarten, wann immer sie mit dem Zoll in Berührung kommen, in Bezug auf die Dienstleistungen sowie die Geschwindigkeit und Vorhersagbarkeit der Vorschriften und Verfahren ein einheitliches Niveau. Diese wechselseitige Abhängigkeit erfordert Zusammenarbeit und abgestimmte Verfahren. Das Programm Zoll 2020 hat maßgeblich zu dieser Abstimmung beigetragen.

Wie weiter oben ausgeführt, war das Programm Zoll 2020 insbesondere für alle Aspekte der Umsetzung des UZK von Bedeutung. Der UZK wäre auch so umgesetzt worden, doch ohne die Unterstützung des Programms hätte dies vermutlich deutlich länger gedauert und wäre mit größeren Schwierigkeiten verbunden gewesen. Das Programm Zoll 2020 hat dafür gesorgt, dass die europäischen Informationssysteme finanziell tragfähig sind, und die rechtzeitige Bereitstellung von Finanzmitteln für diese Systeme war entscheidend, um die Verfügbarkeit und den Austausch von die Lieferkette betreffenden Daten und risikorelevanten Informationen sicherzustellen. Dadurch konnte das Programm Zoll 2020 *Größenvorteile* und *Effizienzgewinne* erzielen und den nationalen Verwaltungen – und oft auch den Wirtschaftsbeteiligten – helfen,

Zeit und Mittel zu sparen, insbesondere in teilnehmenden Ländern mit kleineren Zollverwaltungen und weniger Mitteln. Alle Aspekte im Zusammenhang mit der Interoperabilität und Vernetzung der zentralen IT-Systeme besitzen einen europäischen Mehrwert. Die symbiotischen Merkmale der Architektur der zentralen europäischen Informationssysteme sind ohne Beispiel und können auf nationaler Ebene nicht reproduziert werden.

Obwohl die europäischen Informationssysteme die Zollunion auf der technischen Ebene der interoperablen und vernetzten Systeme unterstützen, wurden sie zu einem wichtigen Bestandteil der täglichen Arbeit der Zollbeamten und der Wirtschaftsbeteiligten und werden nicht länger als Ergebnisse des Programms Zoll 2020 betrachtet. Die gemeinsamen Maßnahmen wiederum sind dynamisch und eröffnen den Verwaltungsbehörden **bislang unerreichte Möglichkeiten zur Zusammenarbeit**, Kommunikation und Vernetzung und bilden die Grundlage für eine Stärkung des Vertrauens und eine bessere Abstimmung der Konzepte und Verfahren. Gleiches gilt für Fortbildungstätigkeiten, die nicht nur dazu beigetragen haben, dass die nationalen Zollverwaltungen die EU-Zollgesetzgebung und deren einschlägige Verfahren besser verstehen und umsetzen, sondern dass dies vor allem auf einheitlichere Weise geschieht. Die Effizienzgewinne waren für diejenigen teilnehmenden Länder, die bislang noch keine eigenen nationalen Fortbildungsprogramme entwickelt hatten, am größten. Die Entwicklung eigener Fortbildungsprogramme wäre schwierig oder sogar unmöglich gewesen. Letztlich hat das Programm Zoll 2020 zu einer Annäherung der nationalen Konzepte, zur Vertrauensbildung und zur Schaffung eines einheitlichen Narrativs und einer gemeinsamen Vision beigetragen.

Gäbe es das Programm nicht, würde die Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Ländern auf lockeren Beziehungen, formellen, zeitaufwändigen Kanälen und Gegenseitigkeitsabkommen basieren, was die praktische Umsetzung und Aufrechterhaltung deutlich erschweren und verteuern würden. Vor dem Hintergrund der Größenordnung der Aktionen des Programms Zoll 2020 ist es – angesichts der schieren Anzahl der gemeinsamen Maßnahmen, der Vielfältigkeit der Themen, deren europäischer Dimension oder der paneuropäischen Beteiligung an den Maßnahmen und Fortbildungen – nur schwer vorstellbar, dass ähnliche Aktivitäten auf einer anderen Ebene hätten organisiert werden können. Würden in Zukunft für die europäischen Informationssysteme keine Mittel für deren ständige Entwicklung und Wartung bereitgestellt, wäre es schwierig, diese über eine mittelfristige Perspektive hinaus zu nutzen. Das Risiko, dass diese Systeme obsolet würden, wäre in diesem Fall hoch, und die Größenvorteile und die allgemeinen Kostenverringerungen gingen verloren.

Das Programm Zoll 2020 hat zu greifbaren Ergebnissen geführt und es Zollbeamten ermöglicht, Fertigkeiten zu erwerben und Erfahrungen auszutauschen. Allerdings würden die Programmresultate auf längere Sicht vermutlich verloren gehen, sollte das Programm abgebrochen werden. Die bestehenden Unterschiede blieben vorhanden, und die in vielen Jahren Zusammenarbeit aufgebauten und erweiterten Netzwerke würden verschwinden.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Programm Zoll 2020 ist von **hoher Relevanz** für die Belange der Zollverwaltungen, Wirtschaftsbeteiligten, europäischen Bürgerinnen und Bürger und der Zollunion insgesamt. Im Laufe der Jahre ist es zu einem wichtigen Bestandteil der nationalen und europäischen Strategien, Verfahren und Vorgehensweisen im Zollwesen geworden und hat zur Entwicklung interoperabler, vernetzter und zuverlässiger europäischer Informationssysteme beigetragen. Da die Mitgliedstaaten aufeinander angewiesen sind, um ihre Zollabfertigungsfunktionen korrekt auszuführen, benötigen sie wirksame und effiziente Werkzeuge für die Kommunikation, den Informationsaustausch und die allgemeine Zusammenarbeit – all diese Aspekte bilden die Ziele des Programms.

Das Programm hat seine Ziele **wirksam** erreicht und erheblich zum ordnungsgemäßen Funktionieren und zur Modernisierung der Zollunion beigetragen. Es hat die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch gestärkt, von Annäherungen auf strategischer Ebene bis zur Abstimmung von Konzepten, Auslegungen, Verwaltungsverfahren, bewährten Verfahren und Vorschriften auf der operativen Ebene. Die sichere Plattform für den Informationsaustausch hat den Mitgliedstaaten und den Wirtschaftsbeteiligten geholfen, ihren Widerwillen in Bezug auf den Austausch sensibler Daten zu überwinden. Die menschlichen Netzwerke und persönlichen Kontakte zählen zu den am meisten geschätzten Ergebnissen des Programms.

Die **verstärkte Zusammenarbeit** und das **gewachsene Vertrauen** haben einerseits dazu beigetragen, dass sich die Mitgliedstaaten in Bezug auf den Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenseitig unterstützen und andererseits – aufgrund des effizienten Austauschs zuverlässiger Informationen – für eine Verbesserung der Sicherheit und der Gefahrenabwehr gesorgt. In Bezug auf die Steigerung der Kapazitäten der Zollbehörden hat das Programm Zoll 2020 maßgeblich dazu beigetragen, die Zollverwaltungen auf die förmliche Verabschiedung des UZK vorzubereiten, und zwar durch ein gemeinsames Verständnis der rechtlichen Anforderungen, eine Abstimmung in Bezug auf die Auslegung der Zollvorschriften, Standardisierungen der Terminologie und eine einheitlichere Anwendung der Arbeitsmethoden des UZK.

Im Hinblick auf die **Effizienz** ist die ressourcenintensivste Komponente – die europäischen Informationssysteme – auch diejenige, die den größten Nutzen bringt, da sie in allen Bereichen des Zollwesens zu einer Reihe von Verbesserungen geführt hat, unter anderem zur Standardisierung der Zollverfahren, zur einheitlichen Umsetzung der Zollvorschriften, zu einem verstärkten Informationsaustausch und zur Bildung von Größenvorteilen, insbesondere durch zentralisierte Systeme. Diese Systeme kommen in den Zollvorgängen der Zollbehörden und der Wirtschaftsbeteiligten täglich zum Einsatz, und ihre Bedeutung für die Modernisierung des Zollwesens im Hinblick auf die Schaffung eines papierlosen Arbeitsumfelds kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Aus den gemeinsamen Maßnahmen und den Fortbildungen entstehen verschiedene Vorteile, die den Rahmen für eine breit gefächerte und integrative,

anhaltende Zusammenarbeit bilden und zu und einer Erweiterung von Verständnis, Wissen und Kapazitäten und zur Schaffung beruflicher Beziehungen beitragen sowie als Katalysatoren dienen. Die gemeinsamen europäischen IT-Systeme und Datenbanken, die durch das Programm gefördert werden, führen direkt zu einem vereinfachten, stabileren und zuverlässigeren technologischen Rahmen, der einfach zu warten und zu erhalten ist.

Das Programm Zoll 2020 spielt eine tragende Rolle für die allgemeineren politischen Konzepte der EU und steht mit dem Ziel der Union, ein modernes, papierloses Arbeitsumfeld für Handel und Zoll zu schaffen und gleichzeitig die finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der EU und den Wohlstand zu wahren, *im Einklang*. Durch die Unterstützung der Umsetzung des UZK trägt das Programm zu einer Erleichterung des Handels und zur Senkung der Kosten für Unternehmen bei, was deren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit erhöht.

Der größte europäische Mehrwert des Programms Zoll 2020 besteht darin, dass es alle Aspekte der Umsetzung des UZK abdeckt, die europäische Lösungen für europäische Probleme und eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erfordern, denn die Mitgliedstaaten müssen dieselben Vorschriften anwenden und sich gegenseitig bei der Verwirklichung der Ziele der Zollunion unterstützen. Das Programm hat dafür gesorgt, dass die interoperablen und vernetzten europäischen Informationssysteme finanziell tragfähig sind und die Anforderungen des UZK mit verstärkten Größenvorteilen und effizienter erfüllen. Die symbiotischen Merkmale der Architektur der zentralen paneuropäischen Informationssysteme sind ohne Beispiel und können auf nationaler Ebene nicht reproduziert werden. Die gemeinsamen Maßnahmen haben den Verwaltungsbehörden bislang unerreichte Möglichkeiten zur Zusammenarbeit, Kommunikation und Vernetzung eröffnet und bilden die Grundlage für eine Stärkung des Vertrauens und eine bessere Abstimmung der Konzepte und Verfahren. Vor dem Hintergrund der Größenordnung der Aktionen des Programms Zoll 2020, der Vielfältigkeit der Themen und der europäischen bzw. paneuropäischen Dimension ist es nur schwer vorstellbar, dass ähnliche Aktivitäten auf einer anderen Ebene hätten organisiert werden können. Die Programmergebnisse würden auf längere Sicht vermutlich verloren gehen, sollte das Programm abgebrochen werden. Die bestehenden Unterschiede blieben vorhanden, und die in vielen Jahren Zusammenarbeit aufgebauten und erweiterten Netzwerke würden verschwinden. Das Funktionieren der Zollunion und die weitere Einbindung der nationalen Zollbehörden, die die Zollunion verwirklichen, sind immer noch vollständig von dem Zollprogramm abhängig. Angesichts der schnellen Veränderungen und der Herausforderungen, die die Zollunion bewältigen muss, ist die weitere Unterstützung des Programms unerlässlich.