



Brüssel, den 22. November 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUS 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 18. November 2022

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2022) 635 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Abschlussbewertung des Zollprogramms 2020

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 635 final.

Anl.: COM(2022) 635 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.11.2022
COM(2022) 635 final

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

über die Abschlussbewertung des Zollprogramms 2020

{SWD(2022) 363 final}

DE

DE

1. HINTERGRUND

Die Zollunion ist ein Grundpfeiler der EU und ein wesentliches Element für das Funktionieren des Binnenmarkts. Im Hoheitsgebiet der EU-Zollunion gelten gemeinsame Vorschriften und Verfahren, die im Zollkodex der Union (UZK)¹ dargelegt sind. Diese Vorschriften und Verfahren müssen in allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß und einheitlich umgesetzt und angewandt werden. Zudem müssen die Zollpolitik und die Zollverwaltungen laufend an die Gegebenheiten des modernen Handels, zunehmende Zuständigkeiten und die modernen Kommunikationsmittel angepasst werden. Der UZK ist ein Eckpfeiler der Modernisierung des Zollwesens der EU und zielt darauf ab, eine papierlose und vollautomatisierte Zollunion zu schaffen. Das Programm „Zoll 2020“ der EU, ein mehrjähriges Aktionsprogramm für das Zollwesen in der EU, das mit der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 eingeführt wurde, ist ein unverzichtbarer Beitrag zur Umsetzung des UZK. Dadurch werden die notwendigen Mittel für das Funktionieren der bestehenden Europäischen Informationssysteme (EIS) für den Zoll (und für die Entwicklung neuer Systeme, die für die Umsetzung des UZK erforderlich sind) bereitgestellt und die Zusammenarbeit zwischen nationalen Zollverwaltungen vereinfacht und verstärkt.

Im Einklang mit Artikel 18 Absätze 1 und 3 der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013, demzufolge die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Halbzeit- und Abschlussbewertung des Zollprogramms vorlegen muss und diese Bewertungen durch einen unabhängigen externen Berater durchzuführen sind, wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben, um die Abschlussbewertung des Programms zu unterstützen. Die Ergebnisse dieser Studie werden in der beigefügten Arbeitsunterlage vorgestellt und bilden die Grundlage für diesen Bericht.

Diese Abschlussbewertung baut auf der Halbzeitbewertung des Zollprogramms auf, die im Jahr 2019 veröffentlicht wurde. Zweck ist die Bewertung des Programms „Zoll 2020“ ab Beginn seiner Laufzeit am 1. Januar 2014 bis zu seinem Ende am 31. Dezember 2020. Bei der Bewertung wird die gesamte Bandbreite der im Rahmen dieses Programms finanzierten Maßnahmen und Interessenträger berücksichtigt.

Im Einklang mit Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 enthält dieser Bericht die Ergebnisse der Abschlussbewertung zu folgenden Punkten: i) die Fortschritte in Bezug auf die Verwirklichung der Ziele des Programms, ii) die Kosteneffizienz der finanzierten Tätigkeiten, iii) die Kohärenz des Programms und dessen Beitrag zu den übergeordneten Strategien und Prioritäten der EU, iv) die Frage, ob das Programm weiterhin relevant ist und v) der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene. Die langfristigen Auswirkungen und die Tragfähigkeit des Programms wurden in der gesamten Analyse berücksichtigt.

¹ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1).

2. 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 bestätigte, dass das Programm „Zoll 2020“ ein wichtiges Element zur Unterstützung der Umsetzung und einheitlichen Anwendung des neuen Rechtsrahmens für den Zoll (UZK) war. Es war vor allem für die fortschreitende **Entwicklung und das Funktionieren der EIS für den Zoll wichtig, da dadurch eine kooperative IT-Umgebung geschaffen wurde**, in der Zollbehörden zusammenarbeiten und die Lieferkette betreffende Daten und risikorelevante Informationen austauschen.

Durch die aus dem Programm finanzierten EIS für den Zoll wurden Mittel für einen automatisierten, soliden und zuverlässigen Datenaustausch zwischen nationalen Zollverwaltungen sowie mit Wirtschaftsbeteiligten und Regierungsbehörden zur Verfügung gestellt. Die Anzahl der Nachrichten, die zwischen den Zollverwaltungen über die vom Programm unterstützte sichere Plattform ausgetauscht wurden, ist seit 2014 stetig gestiegen und erreichte allein im Jahr 2020 8,4 Mrd. Bestimmte Formen des Informationsaustausches mit Wirtschaftsbeteiligten haben sich durch die Einführung des EU-Zollportals und spezieller Unternehmer-Portale innerhalb von bestimmten Systemen wesentlich verbessert.² Durch diese Portale wurde der Zugang zu mehreren EIS für den Zoll zentralisiert und somit ein einheitlicher Datenaustausch zwischen Zollbehörden und Wirtschaftsbeteiligten ermöglicht. Wirtschaftsbeteiligte können über diese Portale Anträge stellen, zusätzliche Informationen übermitteln und Mitteilungen der Zollbehörden empfangen. Der Informationsaustausch mit anderen Regierungsbehörden wurde durch das System für den Austausch von Bescheinigungen im Rahmen des EU-Single-Windows für den Zoll (EU CSW-CERTEX) gefördert, durch das nationale Zollsysteme teilnehmender Länder mit EU-Datenbanken³ verbunden wurden, in denen Unterlagen in Verbindung mit nichtzollrechtlichen Anforderungen verwaltet werden, wie z. B. Gemeinsame Gesundheitseingangsdokumente, FLEGT-Genehmigungen für die Einfuhr von Holz und Holzerzeugnissen und Kontrollbescheinigungen für ökologische/biologische Erzeugnisse.

Die gemeinsamen Maßnahmen des Programms „Zoll 2020“ stellten ein **Instrument für den Austausch von Wissen und bewährten Verfahren** zwischen Zollbehörden sowie mit anderen Regierungsbehörden in den teilnehmenden Ländern dar. Mittels der verschiedenen gemeinsamen Maßnahmen, einschließlich der Expertengruppen (ein neues Instrument, das eine verbesserte operative Zusammenarbeit auf regionaler oder thematischer Grundlage fördert), hat das

² System der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, Europäisches System der verbindlichen Zolltarifauskünfte und Informationsblätter für besondere Verfahren.

³ D. h. Trade Control and Expert System (TRACES) und ODS-Lizenzsystem.

Programm dabei geholfen, Leitlinien zu entwickeln und bewährte Verfahren zu ermitteln, zu verbreiten und anzuwenden, was zu verbesserten Arbeitsmethoden und einer kohärenteren und einheitlicheren Anwendung des Unionsrechts im Zollbereich und in verwandten Bereichen geführt hat. **Durch gemeinsame Maßnahmen wurde auch zur Vorbereitung neuer Gesetzgebungsinitiativen beigetragen**, zum Beispiel dem Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll⁴, wodurch ein Beitrag zur Modernisierung der Zollunion und zum besseren Funktionieren des Binnenmarkts geleistet wurde.

Durch die **Fortbildungsmaßnahmen** des Programms „Zoll 2020“ **wurde die kohärentere Anwendung des neuen Rechtsrahmens für den Zoll (UZK)**, der im Finanzierungszeitraum in Kraft trat, **erheblich unterstützt**. Dies hat sowohl bei den Zollbehörden als auch bei den Wirtschaftsbeteiligten für ein besseres Verständnis dieses Rechtsrahmens gesorgt, was zu einer reibungsloseren Umsetzung beigetragen hat. Zusammen mit mehreren gemeinsamen Maßnahmen haben die Fortbildungsmaßnahmen auch bei der Vorbereitung auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union geholfen.

Das Programm „Zoll 2020“ **hat das Vertrauen** zwischen den Zollverwaltungen und ihren Beamten **gestärkt** sowie die Arbeitsbeziehungen und den Austausch gefördert, die über die speziellen Programmmaßnahmen hinausgehen. Diese Vernetzungsmöglichkeiten, die immer schon als wichtiges Element des Programms betrachtet wurden, gingen jedoch aufgrund der COVID-19-Pandemie leicht zurück, weswegen überprüft werden musste, wie der Einsatz von persönlichen und Online-Treffen optimiert werden kann, und nach geeigneteren Plattformen und/oder Kanälen gesucht werden musste, mit denen die üblichen Vernetzungsmethoden ersetzt oder ergänzt werden können, damit sichergestellt ist, dass die Vernetzung virtuell weitergeführt wird.

Auf der Grundlage der obigen Ausführungen ergab die Bewertung, dass sich das Programm „Zoll 2020“ **positiv auf das Funktionieren und die Modernisierung der Zollunion und des Binnenmarkts auswirkte**, wodurch der rechtmäßige Handel gefördert und rechtswidrige Handlungen verhindert werden. **Das Programm hat rechtmäßige wirtschaftliche Tätigkeiten auf verschiedene Weise unterstützt**. Zunächst wurden durch die im Rahmen des Programms finanzierte **Digitalisierung von Zollverfahren** einige von ihnen vereinfacht und harmonisiert (und dies wird voraussichtlich auch der Fall sein, wenn weitere Systeme in Betrieb genommen werden), wodurch die Befolgungskosten gesenkt und die Rechtssicherheit für Wirtschaftsbeteiligten erhöht werden, was letztendlich die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen stärkt. Zweitens wurde dieses Ziel auch durch Fortbildungsmaterialien, die sowohl den Zollbehörden als auch den Wirtschaftsbeteiligten zur Verfügung standen, unterstützt. Zudem

⁴ COM(2020) 673 final.

haben die bewährten Verfahren, die das Ergebnis gemeinsamer Maßnahmen waren, zur Verbesserung der Bedingungen und Verfahren für den Handel beigetragen.

Wie jedoch bereits erwähnt, **ist die Digitalisierung noch nicht abgeschlossen und einige der im UZK vorgesehenen IT-Systeme wurden noch nicht entwickelt oder aktualisiert⁵, weswegen sich der erwartete Nutzen noch nicht zeigt.** Konsultierte Wirtschaftsbeteiligte sehen allgemein Spielraum für weitere Handelserleichterungen und hoben die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Komplexität der IT-Umgebung, der schrittweisen Entwicklung der nationalen Komponenten durch die Mitgliedstaaten und die unzureichende Kommunikation hervor. Obwohl diese Punkte hauptsächlich politikbezogen sind und zum größten Teil in der Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten liegen, so lässt sich an ihnen doch ablesen, dass die Wirtschaftsbeteiligten in der nächsten Phase des Programms stärker einbezogen werden sollten.

Der Bewertung zufolge **hat das Programm die Zollbehörden bei der Verhinderung rechtswidriger Handlungen** und damit beim Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und der Mitgliedstaaten unterstützt. Im Rahmen des Digitalisierungsprozesses, der durch das Programm „Zoll 2020“ unterstützt wurde, können automatisierte Kontrollen, Gegenkontrollen und Datenväldierungen durchgeführt werden, was zu einer Verringerung von Betrug und Fehlern beitragen kann. Ferner ermöglichen die Maßnahmen zum Aufbau von IT-Kapazitäten und die gemeinsamen Maßnahmen (insbesondere die neuen Expertengruppen) eine bessere Koordination zwischen den Zollbehörden und der Kommission bei der Betrugsbekämpfung. Durch die Maßnahmen zur Entwicklung der Kompetenzen von Personal wurden die Kompetenzen der Zollbeamten im Hinblick auf Kontrollen im Zollgebiet der Union gestärkt.

Trotz dieser positiven Ergebnisse **gibt es Hinweise auf eine uneinheitliche Durchführung von Zollkontrollen⁶**, was zeigt, dass der Rahmen für das Risikomanagement, den die Kommission mit der Unterstützung des Programms zur Verhinderung rechtswidriger Handlungen eingerichtet hat, angepasst werden muss. Zudem gaben mehrere der konsultierten Interessenträger an, dass **Betrug im elektronischen Geschäftsverkehr ein weiterer offener Punkt** sei.

⁵ Der UZK wurde im Jahr 2019 geändert, um die Frist für die Einführung der drei nationalen Systeme auf 2022 und von sechs transeuropäischen Systemen auf 2025 zu verschieben. Dazu gehören das System für die summarischen Eingangsanmeldungen, das System für externe und interne Versandverfahren, das System für aus dem Zollgebiet der Union verbrachte Waren, das System für Sicherheiten für potenzielle oder bestehende Schulden, für den zollrechtlichen Status von Waren und für die zentrale Zollabwicklung.

⁶ Sonderbericht Nr. 04/2021 des Europäischen Rechnungshofs mit dem Titel „Zollkontrollen: Unzureichende Harmonisierung ist den finanziellen Interessen der EU abträglich“.

3. EFFIZIENZ

Im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ wurden für den **Zeitraum 2014-2020** Mittel in Höhe von **531,7 Mio. EUR** gebunden. Die Mittelausstattung ist wesentlich höher als die 272 Mio. EUR, die für den vorangegangenen Programmplanungszeitraum (2007-2013) gebunden waren, was vor allem dadurch bedingt war, dass ein verstärkter Fokus auf der Entwicklung der EIS im Zusammenhang mit der Umsetzung des UZK lag. **87 % der Mittel wurden für die Entwicklung, die Wartung und den Betrieb der EIS für den Zoll ausgegeben.** Diese gemeinsamen IT-Systeme sind eindeutig ressourcenintensiv. Sie sind jedoch für die tägliche Arbeit der Zollverwaltungen unerlässlich und bieten eine Reihe von Vorteilen in allen Bereichen des Zollwesens. Es war zwar nicht möglich, diese Vorteile zu quantifizieren, jedoch ergeben sie sich vor allem aus der Vereinfachung und Vereinheitlichung von Zollverfahren durch mehr Automatisierung, einer wirksameren Umsetzung und einheitlichen Anwendung von Zollvorschriften sowie der erhöhten Interoperabilität und dem besseren Informationsaustausch zwischen Zollbehörden. Durch die Entwicklung und den Betrieb gemeinsamer Komponenten für die EIS hat das Programm wichtige Größenvorteile gebracht, indem Doppelarbeit in den Mitgliedstaaten vermieden und die Befolgungskosten sowie der Verwaltungsaufwand für die Wirtschaftsbeteiligten reduziert wurden. Obwohl die Kostenwirksamkeit der Maßnahmen zum Aufbau von IT-Kapazitäten im Rahmen der Bewertung nicht bestätigt werden konnte (was hauptsächlich durch die Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Vorteile bedingt war), ergab sich ein insgesamt positives Bild ihrer Effizienz.

Auf gemeinsame Maßnahmen, die einen wichtigen Beitrag zu den Zielen des Programms darstellten, entfielen 11 % der gebundenen Mittel. Die durchschnittlichen Kosten je Teilnehmer und Maßnahme betrugen für alle gemeinsamen Maßnahmen (mit Ausnahme der Expertengruppen) rund 742 EUR. Auf Projektgruppen entfiel fast die Hälfte der Ausgaben für gemeinsame Maßnahmen, jedoch sind diese aufgrund ihrer Reichweite (über 33 000 Teilnehmer) und der relativ niedrigen Teilnahmekosten (die durchschnittliche Kosten pro Teilnehmer lagen bei 676 EUR) wahrscheinlich die kosteneffizienteste Art der Teilnahme. Durch diese Projektgruppen wurden die Zusammenarbeit und die Arbeitsbeziehungen zwischen den Teilnehmern verbessert sowie die Vorbereitung neuer Zollvorschriften und die wirksame Umsetzung der geltenden Vorschriften unterstützt, indem empfehlenswerte Arbeitsmethoden für Verwaltungsverfahren ermittelt wurden. Die Bewertung zeigte, dass Einladungen zu den Treffen frühzeitiger erfolgen müssen, damit die bestmöglichen Experten bei gleichzeitig möglichst geringen Kosten teilnehmen können. Da sich die neu eingeführten Expertengruppen stark unterscheiden (und daher auch die Messdaten) ist es schwierig, die Kostenwirksamkeit der Expertengruppen mit anderen gemeinsamen Maßnahmen zu vergleichen. Im Rahmen der Bewertung wurde jedoch hervorgehoben, dass sie Potenzial zur Kostenreduzierung bergen, **da sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bieten, ihre Ressourcen und ihr Fachwissen zu bündeln, statt unabhängig voneinander zu handeln.**

Obwohl auf die **Maßnahmen zur Entwicklung der Kompetenzen von Personal** nur 2 % der Mittel des Programms entfielen, haben sie ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis, was insbesondere für die eLearning-Schulungen gilt, die mehrmals verwendet werden können, ohne dass dadurch zusätzliche Kosten entstehen (außer für die notwendigen Aktualisierungen). Die Bewertung ergab, dass die wichtigsten Vorteile der Fortbildungsmaßnahmen des Programms „Zoll 2020“ mit einer **kohärenteren Anwendung der Zollvorschriften zusammenhängen und letztendlich mit einem wirksameren und effizienteren Funktionieren der Zollunion, da sie die Kapazitäten der Zollbeamten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, sowie das Verständnis der Zollvorschriften durch die Wirtschaftsbeteiligten verbessern**. Dies war vor allem während dieser Phase des Programms wichtig, da ein neuer Rechtsrahmen für den Zoll in Kraft trat. Diesbezüglich wurde im Jahr 2016 das eLearning-Programm für den UZK der EU veröffentlicht, das aus 15 Modulen zur Unterstützung der Umsetzung des UZK besteht. In den folgenden Jahren lag der Schwerpunkt hauptsächlich auf der Aktualisierung und der Übersetzung bestehender Module (mit zwei bis drei neuen Modulen in englischer Sprache pro Jahr). Mit ihrer Veröffentlichung ist auch die Anzahl der eLearning-Module, die von den teilnehmenden Ländern verwendet werden, während der Laufzeit des Programms gestiegen. Die Zahl der heruntergeladenen öffentlich zugänglichen eLearning-Module (nämlich diejenigen, die den Wirtschaftsbeteiligten zur Verfügung stehen) stieg von 3219 im Jahr 2014 auf 30 408 im Jahr 2020, und die Zahl der mit dem gemeinsamen Fortbildungsmaterial der EU geschulten nationalen Zollbeamten stieg in diesem Programmplanungszeitraum um das Zehnfache (von knapp über 4000 im Jahr 2014 auf 40 000 im Jahr 2019). Die Qualität dieser Fortbildungen wurde insgesamt als gut betrachtet.

4. KOHÄRENZ

Der Schwerpunkt der Abschlussbewertung lag auf der **externen Kohärenz** des Programms mit den übergeordneten Strategien und Prioritäten der EU. Die Feststellungen der Halbzeitbewertungen, deren Schwerpunkt auf der **internen Kohärenz** zwischen den verschiedenen Merkmalen und Komponenten sowie dem Konzept lag, behalten weiter ihre Gültigkeit. Die Bewertung ergab, dass das **Programm „Zoll 2020“ einerseits andere EU-Initiativen und -Programme unterstützt und andererseits davon auch profitiert hat**. Wie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die diesem Bericht beigefügt ist, ausführlicher beschrieben wird, lassen sich solche Verflechtungen beispielsweise im Bereich „Verbote und Beschränkungen“ feststellen, die regulatorische Nichtzollformalitäten betreffen (z. B. in den Bereichen Gesundheit, Pflanzengesundheit, Umwelt, Landwirtschaft), die für die Einfuhr und Ausfuhr von Waren notwendig sind und mit deren Durchsetzung die Zollbehörden an den Grenzen der EU betraut sind. Die Kohärenz mit anderen Ausgabenprogrammen wie Fiscalis 2020, dem Programm zur Unterstützung von Strukturreformen oder dem Programm „Hercule III“ und deren jeweiligen Politikbereichen wurde ebenfalls in einem angemessenen Umfang erreicht, indem Überschneidungen vermieden und Komplementarität erzielt wurde.

Mehrere Mechanismen wurden eingesetzt, um diese Kohärenz zu gewährleisten, beispielsweise durch dienststellenübergreifende Sitzungen und Konsultationen zwischen den verschiedenen Dienststellen der Kommission, gemischte Projekt- und Expertengruppen, die Teilnahme von Beobachtern aus verschiedenen Dienststellen der Kommission an Sitzungen oder Tätigkeiten der Projektgruppen oder die Beurteilung der Projektvorschläge durch Beamte aus verschiedenen Dienststellen der Kommission. Trotz der beobachteten positiven Ergebnisse wurde bei der Bewertung sowie bei der durchgeführten Folgenabschätzung für das nächste Finanzierungsprogramm festgestellt, dass in bestimmten Bereichen Spielraum für weitere Komplementarität und Synergien besteht. So könnten zusätzliche Synergien mit dem Nachfolgeprogramm von „Hercule III“, zur Entwicklung von Datenarchiven oder zur gemeinsamer Datenanalyse oder mit dem Fonds für die innere Sicherheit oder dem Instrument für Grenzmanagement und Visa untersucht werden, indem ein Ansatz auf operativer Ebene angestrebt wird, der auf mehr Gemeinsamkeit und sektorübergreifend ausgerichtet ist. Die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Erreichung von EU- und internationalen ökologischen Zielen wurde ebenfalls als möglicher Bereich hervorgehoben, in dem die Kohärenz verbessert werden könnte.

Schließlich wurden in der Bewertung weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Kohärenz vorgeschlagen, zum Beispiel eine weitere Strukturierung oder Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Dienststellen der Kommission, die Befolgung der Grundsätze und Empfehlungen des Europäischen Interoperabilitätsrahmens⁷, die Erhöhung der Sichtbarkeit des Programms und seiner Komplementarität mit anderen EU-Fonds in den Mitgliedstaaten oder die Erkundung von IT-Synergien mit anderen EU-Programmen, die den Betrieb wichtiger elektronischer Systeme beinhalten.

Die Nachfolgeinitiative könnte von dem bevorstehenden Vorschlag für eine Verordnung über eine hohe Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der gesamten Union⁸ profitieren, um bereichsübergreifende und grenzüberschreitende nahtlose Interaktionen zu gewährleisten. Dies würde auch dazu beitragen, erfolgreiche Lösungen und praktische Erfahrungen zu ermitteln, die für andere von Nutzen sind.

5. RELEVANZ

Die Zollunion ist ein wesentliches und integrales Element für das Funktionieren des Binnenmarkts. Aufgrund der Tatsache, dass sie ausschließlich in die Zuständigkeit der EU fällt, werden Zollvorschriften auf EU-Ebene angenommen, jedoch durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Für das reibungslose Funktionieren der Zollunion zu sorgen, liegt daher hauptsächlich im unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltungen, für die es zunehmend wichtiger wird, Informationen auszutauschen, zusammenzuarbeiten und ihre

⁷ Siehe [Der Europäische Interoperabilitätsrahmen im Detail | Joinup \(europa.eu\)](#).

⁸ Enthalten im Arbeitsprogramm der Kommission für 2022, S. 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

Verwaltungskapazität auszubauen. In zweiter Linie sollten die Wirtschaftsbeteiligten und ihr Bedarf berücksichtigt werden.

Die Relevanz des Zollprogramms wurde in der Halbzeitbewertung bestätigt, die die Schlussfolgerung enthielt, dass die spezifischen und operativen Ziele des Programms für den Bedarf der betroffenen Interessengruppen relevant waren und dass ehrgeizige Maßnahmen ohne das Programm nicht möglich gewesen wären. **Daher lag der Schwerpunkt der Abschlussbewertung darauf, inwieweit diese Relevanz angesichts der Entwicklungen seit der Halbzeitbewertung, insbesondere dem Brexit und der COVID-19-Pandemie, weiterhin gegeben ist.** Ferner **wurde im Rahmen der Bewertung geprüft, ob das Programm auf die Probleme und Maßnahmen abgestimmt ist, die im Aktionsplan 2020** für den Ausbau der Zollunion⁹, in dem eine überarbeitete Strategie für die Zollunion vorgeschlagen wird, festgelegt werden.

Die Abschlussbewertung ergab, dass **das Programm weiterhin relevant und notwendig ist** und dass sich der Bedarf der Interessengruppen seit der Halbzeitbewertung kaum verändert hat. Dies deckt sich auch mit der **Folgenabschätzung für das Zollprogramm für die Zeit nach 2020, in der dieser Bedarf bestätigt wurde**. Zudem wurde im **Aktionsplan für den Zoll 2020** eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die mit den spezifischen und operativen Zielen des Programms verknüpft sind, und so ihre weiterhin bestehende Relevanz belegt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen, die gut auf die Ziele des Programms abgestimmt sind, lagen in den Bereichen Risikomanagement, Steuerung des elektronischen Handels, Förderung der Compliance und operative Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden¹⁰.

Das Programm wurde als weiterhin besonders relevant in Verbindung mit der **notwendigen Harmonisierung der Anwendung und mit der wirksamen Umsetzung der Vorschriften der Zollunion** betrachtet. Zollbehörden, aber auch Wirtschaftsbeteiligte, gaben im Rahmen der Bewertung an, dass die Maßnahmen des Programms Mitgliedstaaten dabei unterstützt haben, sich einander anzunähern und daher ein besser übereinstimmendes Verständnis dieser Vorschriften zu erlangen. Die Vernetzung, der Austausch von Ideen und Verfahren sowie die Formulierung gemeinsamer Leitlinien und Normen wurden als wichtige Aspekte dieser Maßnahmen angesehen. Die Zollbehörden bestätigten auch, dass das **Programm weiterhin notwendig ist, um die Mitgliedstaaten bei der Digitalisierung und Modernisierung der Zollverfahren zu unterstützen, die noch nicht abgeschlossen sind**.

Befragte Wirtschaftsbeteiligte forderten im Allgemeinen **noch mehr Vereinfachung und Harmonisierung der Zollvorschriften und -verfahren, und bestätigten, dass weiterhin Bedarf besteht**. In Verbindung mit der Verwaltung des Programms forderten einige

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss „Aktionsplan für den Ausbau der Zollunion“, (COM(2020) 581 final).

¹⁰ Im Aktionsplan wird dieser Bereich „geschlossenes Vorgehen der Zollbehörden“ genannt.

Wirtschaftsbeteiligte eine proaktivere Zusammenarbeit und Kommunikation mit dem Unternehmenssektor sowie eine verbesserte Bereitstellung von Informationen für Unternehmen. Dies wurde bereits in der Halbzeitbewertung des Programms empfohlen und wird im nächsten Finanzierungszeitraum wieder Thema sein.

Insgesamt wurde das Programm auch unvorhersehbaren Ereignissen wie die COVID-19-Pandemie und dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union gerecht. **Die Maßnahmen des Programms trugen zur Vorbereitung des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU bei** und zeigten, dass es flexibel auf unvorhergesehene Entwicklungen angewandt werden kann. Die Zollbehörden wurden regelmäßig über den diesbezüglichen Fortschritt informiert und nahmen an verschiedenen Sitzungen und Seminaren¹¹ zu dem Thema teil. Es gab in diesem wichtigen Bereich spezielle gemeinsame Maßnahmen mit dem Ziel, die Vorbereitung, Anwendung und Durchführung des Unionsrechts zu unterstützen; zudem wurde 2019 für die Vorbereitung des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union eine spezielle Fortbildungsunterstützung bereitgestellt¹². Ferner wurden die Änderungen der transeuropäischen Systeme wie das Ausfuhrkontrollsyste (ECS), das neue EDV-gestützte Versandverfahren (NCTS) und anderer Systeme vorbereitet und rechtzeitig und koordiniert umgesetzt. Trotz der positiven Beurteilung vertreten die konsultierten Zollbehörden die Auffassung, **dass in diesem Bereich weitere Programmunterstützung notwendig ist**.

Das Programm wurde auch der COVID-19-Pandemie und der neuen Realität gerecht. Die konsultierten Zollbehörden und Wirtschaftsbeteiligten waren sich einig, dass die **mit Zollangelegenheiten beauftragten Dienststellen der Kommission schnell auf die Krise reagiert haben**, indem sie Rechtsvorschriften erließen, Leitlinien veröffentlichten und die Mitgliedstaaten und Unternehmen aktiv unterstützten, um einen flexibleren Umgang mit Zollpflichten und eine zügige Zollabfertigung sicherzustellen. Hinsichtlich der Maßnahmen des Programms erwies sich dieses nach einigen **anfänglichen Unterbrechungen und Verzögerungen bei den gemeinsamen Maßnahmen und Prüfungen neuer IT-Systeme als gut an die Situation angepasst**. Jedoch scheint die **virtuellere Umgebung die Vernetzungsmöglichkeiten beeinflusst zu haben, und einige Zollbehörden vertreten die Auffassung, dass die Verwaltungssysteme des Programms veraltet und nicht an die neue Realität der vermehrten virtuellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit und Vernetzung angepasst sind**.

Verschiedene **Wirtschaftsbeteiligte** wiesen ihrerseits auf die **Steuerung des elektronischen Geschäftsverkehrs und technologische Innovationen bei Zollverfahren** als Bereiche hin, in

¹¹ Ein Beispiel hierfür ist das Expertenseminar (EU-27) zu den Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU über IT im Zollwesen (CPG/054/047) vom 13. Februar 2019. Dieses Treffen war für Experten bestimmt, die regelmäßig an der Koordinierungsgruppe Elektronischer Zoll (ECCG) teilnehmen.

¹² Durch die Entwicklung beschleunigter Fortbildungs- und Einstiegsprogramme im Zollwesen zur direkten Verwendung durch die nationalen Behörden.

denen ein sich wandelnder Bedarf zu verzeichnen ist und die von der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Programms nicht hinreichend behandelt wurden, wodurch dessen anhaltende Relevanz bestätigt wurde.

6. EUROPÄISCHER MEHRWERT

Die Zollpolitik fällt ausschließlich in die Zuständigkeit der EU. Die Umsetzung der Zollvorschriften der EU liegt jedoch in der Verantwortung 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 weiter oben ausgeführt, war das Programm „Zoll 2020“ für alle Aspekte der Umsetzung des UZK von Bedeutung. Der UZK wäre ohnehin umgesetzt worden, doch ohne die Unterstützung des Programms wäre dies vermutlich mit größeren Schwierigkeiten verbunden gewesen und hätte zu weniger Harmonisierung geführt. Das Programm „Zoll 2020“ hat dafür gesorgt, dass die EIS finanziell tragfähig sind, was für die Verfügbarkeit und den Austausch von die Lieferkette betreffenden Daten und risikorelevanten Informationen entscheidend ist. Dadurch konnte das Programm „Zoll 2020“ **Größenvorteile** und **Effizienzgewinne** bewirken und den nationalen Verwaltungen – und oft auch den Wirtschaftsbeteiligten – helfen, Zeit und Mittel zu sparen, insbesondere in den teilnehmenden Ländern mit kleineren Zollverwaltungen und weniger zur Verfügung stehenden Mitteln. Alle Aspekte im Zusammenhang mit der Interoperabilität und Vernetzung der zentralen IT-Systeme besitzen einen europäischen Mehrwert. Die Symbiose innerhalb der Architektur der zentralen EIS ist beachtlich und kann auf nationaler Ebene nicht reproduziert werden.

Die gemeinsamen Maßnahmen haben das Fachwissen und die Kenntnisse der teilnehmenden Länder gebündelt und den Verwaltungsbehörden **ganz neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit**, Kommunikation und Vernetzung eröffnet und bilden letztendlich 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 vor allem, dass dies auf einheitlichere Weise geschieht. Die größten Effizienzgewinne wurden vor allem in jenen teilnehmenden Ländern erzielt, die bislang in einem bestimmten Bereich noch kein Fachwissen oder noch keine eigenen nationalen Fortbildungsprogramme entwickelt hatten. Die Entwicklung eigener Fortbildungsprogramme wäre schwierig, kostenintensiver 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.

Ohne das Programm wäre die Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Ländern viel schwieriger und würde auf lockeren Beziehungen, formellen, zeitaufwendigen Kanälen und

Gegenseitigkeitsabkommen (bilaterale oder multilaterale Abkommen, deren Bestimmungen auf Gegenseitigkeit beruhen) basieren, was die praktische Umsetzung und Aufrechterhaltung deutlich erschweren und verteuern würden. Angesichts der Größenordnung der Aktionen im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ ist es – mit Blick auf die schiere Anzahl der gemeinsamen Maßnahmen, die Vielfältigkeit der Themen, ihre europäische Dimension oder die paneuropäische 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. 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 Netzwerke würden verschwinden.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ERKENNTNISSE

Der Bewertung zufolge hat das Programm seine **Ziele wirksam erreicht** und **erheblich zur Verbesserung des Funktionierens** 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. Das Programm war vor allem für den Übergang zu einem papierlosen Umfeld im Zollwesen sehr wichtig, hat die Entwicklung und das Funktionieren der EIS für den Zoll unterstützt, für deren finanzielle Tragfähigkeit gesorgt und die Verfügbarkeit und den Austausch von Lieferkettendaten und risikorelevanten Informationen gewährleistet.

Vom Gesichtspunkt der **Effizienz** war es aufgrund der Schwierigkeiten bei der Bezifferung der Vorteile der Maßnahmen des Programms „Zoll 2020“ nicht möglich, im Rahmen der Bewertung genau festzustellen, inwieweit die Programmressourcen zu den bestmöglichen Ergebnisse bei gleichzeitig möglichst geringen Kosten geführt haben. Aus den Ergebnissen, die bezüglich der Wirksamkeit festgestellt wurden, sowie den Kostenangaben ging jedoch hervor, dass **das Programm insgesamt einen Mehrwert für die Zollbehörden der EU und die nationalen Zollbehörden zu angemessenen Kosten bewirkt hat**.

In der Bewertung wurde hinsichtlich der **Kohärenz des Programms „Zoll 2020“ mit der allgemeinen EU-Politik** ein positiver Schluss gezogen, was insbesondere, aber nicht nur, bezüglich von Verboten und Beschränkungen, die die Zollbehörden an der Grenze durchsetzen müssen, gilt. Der **Mehrwert des Programms**, der darin besteht, dass es alle Aspekte der Umsetzung des UZK abdeckt, die europäische Lösungen für europäische Probleme und eine

enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erfordern, **wurde ebenfalls bestätigt**. Das Programm hat dafür gesorgt, dass die interoperablen und vernetzten europäischen Informationssysteme finanziell tragfähig sind und so die Anforderungen des UZK durch vermehrte Größenvorteilen und höherer Effizienz erfüllen. Schließlich ergab die Bewertung, dass das **Zollprogramm weiterhin relevant ist, insbesondere im Hinblick auf den Bedarf der nationalen Zollverwaltungen**, die die Hauptbegünstigten des Programms sind. Insgesamt bietet das Programm eine Antwort auf den Bedarf der Interessenträger, wird unvorhersehbaren Ereignissen (wie der COVID-19-Pandemie und dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union) gerecht und behandelt Probleme und Prioritäten, die sich aus der Folgenabschätzung des nächsten Zollprogramms und dem Aktionsplan für den Zoll 2020 ergeben.

Trotz des zu verzeichnenden Fortschritts ergab die anhand der fünf Bewertungskriterien durchgeführte Analyse eine Reihe von Herausforderungen und Erkenntnissen. Es wurde auf die folgenden Bereiche hingewiesen, in denen Verbesserungen notwendig sind:

- Die Bewertung ergab, dass es **Unterschiede bei der Anwendung der Zollkontrollen** gibt, woraus sich schließen lässt, dass der bestehende Rahmen für das Risikomanagement möglicherweise überarbeitet werden sollte. Zudem wiesen mehrere Interessengruppen darauf hin, dass Betrug im elektronischen Geschäftsverkehr ein Bereich ist, der noch immer angegangen werden muss, und einige Zollbehörden vertreten die Ansicht, dass weiterhin Unterstützung aus dem Programm zu den Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union notwendig ist. Dies entspricht der Beurteilung im Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs über Zollkontrollen¹³ und dem Bericht für das Jahr 2022 der Gruppe der Weisen zu den Herausforderungen der Zollunion¹⁴. Vor diesem Hintergrund könnten die Maßnahmen künftiger Programme so gestaltet werden, dass sie diese Unterschiede behandeln.
- Die Bewertung ergab, dass trotz des bedeutenden Fortschritts bei der Entwicklung von IT-Strukturen und -Systemen einige der im UZK vorgesehenen IT-Systeme noch nicht entwickelt oder aktualisiert wurden, **was zur Folge hatte, dass die Wirtschaftsbeteiligten die Vorteile des UZK nicht erkannten** und Bedenken hinsichtlich der Komplexität der IT-Umgebung für den Zoll äußerten. Sie betonten, dass die Zollvorschriften und -verfahren weiter vereinfacht und harmonisiert werden müssen. Dies entspricht den Ergebnissen der Halbzeitevaluierung der Umsetzung des UZK, in der es heißt, dass viele Vorschriften in den Mitgliedstaaten noch immer nicht einheitlich

¹³ Sonderbericht Nr. 04/2021 des Europäischen Rechnungshofs mit dem Titel „Zollkontrollen: Unzureichende Harmonisierung ist den finanziellen Interessen der EU abträglich“.

¹⁴ Siehe [TAX-20-002-Future customs-REPORT_BIS_v5 \(WEB\).pdf](#). In dem Bericht heißt es, dass bei der Anwendung von Vorschriften und Verfahren nach wie vor Abweichungen zwischen den nationalen Zollbehörden bestehen und das Zollwesen sich bei der Grenzkontrolle wachsenden Schwierigkeiten gegenüber sieht.

angewandt würden. Nach der Evaluierung sei die vollständige Automatisierung des Zollverfahrens noch nicht erreicht, auch wenn wichtige Meilensteine bereits erreicht worden seien.¹⁵

- Aus der Bewertung ging hervor, dass mit dem Nachfolgeprogramm des Programms „Hercule III“ **zusätzliche Synergien** erkundet werden könnten, beispielsweise durch die Entwicklung von Datenarchiven, die gemeinsame Datenanalyse oder andere EU-Programme, die den Betrieb wichtiger elektronischer Systeme beinhalten. In der Bewertung wurde die bestehende Koordination innerhalb der Kommission für gut befunden, jedoch wurde betont, dass es angesichts der sich rasch wandelnden Welt notwendig ist, immer neue Wege zur besseren Koordinierung mit anderen Dienststellen zu suchen. In der Bewertung wurde auch hervorgehoben, dass das Programm sichtbarer gemacht werden muss. In der Halbzeitevaluierung der Umsetzung des UZK heißt es, dass „die Umsetzung des UZK nicht sämtliche potenziellen Synergien mit anderen einschlägigen Politikbereichen freigesetzt hat und dass eine angemessene Koordinierung zwischen den Zollbehörden und anderen nationalen Behörden, die für die Umsetzung von EU-Strategien an der Grenze zuständig sind, fehlt.“
- Das Bewertungsverfahren ergab, dass es für die Kommission und die Mitgliedstaaten von Nutzen sein kann, **mehr Zolldaten auszutauschen**. Dies würde unter anderem dazu beitragen, die Kosten und den Nutzen der getätigten Investitionen besser zu quantifizieren. Die Notwendigkeit besserer Zolldaten wurde auch im Bericht der WPG für das Jahr 2022 betont. Mit der detaillierten Empfehlung Nr. 2 zur „Einführung eines neuen Ansatzes für Daten, mit dem Schwerpunkt auf eine höhere Qualität der Daten ...“ wird betont, dass sich das Zollprogramm auf diesen Zweck konzentrieren sollte: „Der bestehende Haushalt für 2021-2027 könnte auf diese Ziele neu ausgerichtet werden.“¹⁶
- Die Bewertung ergab, dass das Programm für die Finanzierung der Entwicklung, Umsetzung und den **Betrieb der IT-Infrastruktur** und -Systeme in dem Bereich relevant bleibt, da diese sehr ressourcenintensiv sind und von Skaleneffekten und Verbundvorteilen profitieren können. Dies entspricht der Empfehlung Nr. 9 des Berichts

¹⁵ Siehe [ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG \(ZUSAMMENFASSUNG\) HALBZEITEVALUIERUNG der Umsetzung des Zollkodex der Union – Amt für Veröffentlichungen der EU \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Empfehlung Nr. 2 lautet wie folgt: „Einführung eines neuen Ansatzes für Daten, mit dem Schwerpunkt auf eine höhere Qualität der Daten, auf der Grundlage von wirtschaftlichen Quellen, und Gewährleistung, dass die Daten entlang der Kette kreuzvalidiert, zwischen den Verwaltungen besser ausgetauscht und besser für das Risikomanagement der EU eingesetzt werden. Klarstellung, welche privaten Akteure – einschließlich Plattformen für den elektronischen Geschäftsverkehr – Daten bereitstellen müssen, wobei Kosten für Verstöße anfallen. Bereitstellung einer einzigen Datenerfassungsstelle für Zollformalitäten und eines Single Window/Portals für Unternehmen. Daten werden in einem zentralen Datenlager gespeichert und ordnungsgemäß verwaltet. Der bestehende Haushalt für 2021-2027 könnte auf diese Ziele neu ausgerichtet werden.“

der WPG für das Jahr 2022: „Angemessene Ressourcen, Fachkenntnisse und Ausstattung für die Zollbehörden bereitstellen, um ihnen zu ermöglichen, ihre Aufgaben zu erfüllen.“

- In der Bewertung wurde bestätigt, dass i) gemeinsame Maßnahmen die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, auf einen breiteren Pool an Wissen und Experten zuzugreifen als auf individueller Ebene und Größenvorteile zu erzielen, und dass ii) Expertengruppen die operative Zusammenarbeit verbessern und eine einheitlichere Anwendung von Zollvorschriften ermöglichen. Die Bewertung ergab jedoch auch, dass die Leitung der Expertengruppen aufwendig ist und dass in keiner Expertengruppe alle Mitgliedstaaten vertreten sind, weswegen die Zusammenarbeit zwingend beschränkt bleibt. Vor diesem Hintergrund ist der Aufbau des Programms „Zoll 2020“ vielleicht nicht ausreichend, um alle derzeitigen Herausforderungen der Zollunion zu meistern, und wie im Bericht der WPG für das Jahr 2022 dargelegt, könnte es notwendig sein, einen neuen operativen Akteur einzurichten, der die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützt und koordiniert, sowie eine integriertere Zusammenarbeit ermöglicht, um zu gewährleisten, dass die Zollunion einheitlich handelt.

Infolge der Halbzeitbewertung des Programms legte die Kommission einen Aktionsplan darüber vor, wie die 13 Empfehlungen anzugehen sind. Dazu gehörten „Programmplanung und Gestaltung“, „Umsetzung“, „Überwachung und Berichterstattung“ sowie „Kommunikation“. Im Rahmen des neuen Programms wurden bereits mehrere Maßnahmen durchgeführt, einige laufen noch. Insgesamt erkennt die Kommission diese Herausforderungen an und bemüht sich, diese im Rahmen der Umsetzung des Zollprogramms 2021-2027 anzugehen.