



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.5.2023
COM(2023) 257 final

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

Zollreform: Ausbau der Zollunion

DE

DE

1. EINLEITUNG

Es ist an der Zeit, die Zollunion auszubauen, indem wir sie auf eine breitere Grundlage stellen. Auf diese Weise können wir unsere Bürgerinnen und Bürger und den Binnenmarkt besser schützen. Ich werde ein umfangreiches integriertes Maßnahmenpaket zur Stärkung des Zollrisikomanagements und zur Unterstützung wirksamer Kontrollen der Mitgliedstaaten vorschlagen. Ursula von der Leyen, Präsidentin der Europäischen Kommission, Juli 2019¹

Die Zollunion ist eine echte Erfolgsgeschichte der Integration in Europa und hat zum Wohlstand auf dem Kontinent beigetragen: Die Europäische Union profitiert in hohem Maße von ihren internationalen Handelsverbindungen mit der übrigen Welt; außerdem können Waren in der EU, dem weltweit größten integrierten Binnenmarkt, ungehindert zirkulieren². Im Jahr 2021 belief sich der EU-Handel mit anderen Ländern auf 4,3 Billionen EUR, was 14 % des Welthandels entspricht. In der EU sind zudem bis zu 56 Millionen Arbeitsplätze vom Intra-EU-Handel abhängig³.

Der Zoll wacht über die EU-Außengrenze für Waren und die Sicherheit unserer Lieferketten. Er ist rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr im Einsatz, um alle Waren zu überwachen, die in die Zollunion gelangen oder sie verlassen. Im Jahr 2021 wurden 691,5 Millionen Einfuhranmeldungen, 17,5 Millionen Versandverfahren und 486,3 Millionen Ausfuhranmeldungen bearbeitet.⁴ Die Zollbehörden ermitteln Risiken auf der Grundlage von Handels- und Sicherheitsinformationen und führen Kontrollen durch, um sicherzustellen, dass die EU-Vorschriften durchgesetzt werden. Im Jahr 2021 erhoben die Zollbehörden mehr als 50 Mrd. EUR an Steuern und rund 25 Mrd. EUR an Zöllen. 75 % der erhobenen Zölle fließen in den EU-Haushalt; sie machen 8 % der Haushaltseinnahmen der EU aus. In einer Zeit des steigenden Finanzierungsbedarf für öffentliche Investitionen ist es von strategischer Bedeutung, dass die Zollbehörden in der EU mit den Instrumenten ausgestattet werden, die zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und der Mitgliedstaaten erforderlich sind. Gleichzeitig schützen Zolltarife und andere Handelsmaßnahmen die EU vor unlauteren Handelspraktiken. Die Rolle des Zolls für den Schutz der EU geht zunehmend über die Erhebung von Zöllen hinaus, da der Zoll gemeinsam mit anderen Behörden für die Durchsetzung von Normen in Bereichen wie Gesundheit, Umwelt und Sicherheit zuständig ist, insbesondere von Verboten und Beschränkungen⁵, zum Beispiel zur Bekämpfung des Handels mit illegalen Drogen und Schusswaffen.

Anfang der 2020er Jahre traten tektonische Verschiebungen in der geopolitischen Landschaft auf, die zu Störungen der globalen Lieferketten führten und der EU erneut die Notwendigkeit vor Augen brachten, ihre strategischen Abhängigkeiten zu ermitteln und zu verringern. Hierfür bedarf es einer Kombination von Maßnahmen, die im EU-Industrieplan zum Grünen Deal⁶ dargelegt sind. Damit die Unternehmen in der EU in diesem neuen Zeitalter florieren und die Produktionskapazitäten im Binnenmarkt, insbesondere in kritischen Branchen, erhalten und ausbauen können, ist ein gerechter Wettbewerb mit Herstellern aus Drittländern von entscheidender Bedeutung. Der internationale Wettbewerb kann nur dann zum gegenseitigen Nutzen der Handelspartner funktionieren, wenn Regeln gelten und auch durchgesetzt werden. Die Bekämpfung von unlauterem Wettbewerb und von

¹ [Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024](#), S. 16.

² Gemessen in Kaufkraftparitäten. Weltwirtschaftsausblick des Internationalen Währungsfonds (IWF).

³ [Internationaler Warenhandel – Statistics Explained \(europa.eu\)](#).

⁴ [Die EU-Zollunion – einzigartig in der Welt \(europa.eu\)](#).

⁵ Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, [Integrierte EU-Liste der Verbote und Beschränkungen](#): Indikativer Kalender und Liste gemäß rechtlichem Hinweis vom 1.1.2022, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022.

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter (COM(2023) 62 final).

Produktionsmethoden, die die Gesundheits-, Sicherheits- und Schutzstandards der EU aushöhlen, der Umwelt schaden oder Zwangarbeit nutzen, kommt der EU und ihren Handelspartnern zugute.

Eine gut funktionierende Zollunion ist daher von grundlegender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit der EU. Eine reformierte und gestärkte Zollunion wird die Integrität des Binnenmarkts bewahren und dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der EU im Zuge des grünen und des digitalen Wandels zu sichern. Dies bedeutet, dass eine wirksame Überwachung und Kontrolle der Lieferketten für Waren an den EU-Außengrenzen für die EU mehr denn je von strategischer Bedeutung ist.

2. DER ZOLL IM WANDEL – UND UNTER DRUCK

Die europäischen Zollverwaltungen fungieren noch nicht als Einheit. Die Zollunion ist somit nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Die schrittweisen Änderungen der letzten Jahre waren notwendig ... In einer sich rasch verändernden Welt reichen sie jedoch nicht aus, um das Ausmaß der Herausforderungen zu bewältigen, vor denen der Zoll steht. Die Zollunion erfüllt nicht ihren Zweck. Gruppe der Weisen zur Zukunft des Zollwesens⁷

Während der jüngsten Krisen hat der Zoll trotz der Einschränkungen des bestehenden Rechtsrahmens erfolgreich und schnell gehandelt. Dem Zoll kam bei der koordinierten und energischen Reaktion der EU auf den unprovokierten Einmarsch Russlands in die Ukraine eine zentrale Rolle zu. Diese reichte von der Durchsetzung von Ausfuhrverboten – einschließlich für Güter mit doppeltem Verwendungszweck und militärische Güter – und Einfuhrkontrollen bis hin zur Unterstützung der humanitären Hilfe durch Zollbefreiungen und Green Lanes. Bereits ein Jahr zuvor hatte der Zoll eine entscheidende Rolle bei der Überwachung der Beförderung lebensrettender Impfstoffe und medizinischer Ausrüstung während der COVID-19-Pandemie übernommen und musste sich gleichzeitig auf gestörte und sich verändernde globale Lieferketten einstellen. Zudem kam es nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU am Ende des Übergangszeitraums im Jahr 2021 zu einer effektiven Veränderung der Grenzen der Zollunion – eine enorme Herausforderung, die der Zoll erfolgreich bewältigt hat.

Diese Krisen haben jedoch auch die unbestreitbare Notwendigkeit einer strukturellen Modernisierung deutlich gemacht, um den EU-Zoll zu einer strategischen Kompetenz der Europäischen Union zu machen. Nach der derzeitigen Verordnung über den Zollkodex der Union (UZK)⁸ und dem zugehörigen Governance-Rahmen fallen die Zollvorschriften und der Gemeinsame Zolltarif in die ausschließliche Zuständigkeit der EU, während die Mitgliedstaaten für deren Umsetzung verantwortlich sind, was vor allem durch das Risikomanagement und die Durchführung von Kontrollen vor Ort geschieht. Nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofs führt dieses System zu erheblichen und größtenteils unerwünschten Diskrepanzen bei der Anwendung der Zollvorschriften in den Mitgliedstaaten, die die Zollunion schwächen, den finanziellen Interessen der EU schaden und es Wirtschaftsbeteiligten, die die Vorschriften nicht einhalten, ermöglichen, „gezielt EU-Eingangszollstellen mit niedrigeren Kontrollniveaus [zu] nutzen“.⁹ Dieselben Schwachstellen und Lücken werden auch vom nicht konformen Handel und von der organisierten Kriminalität ausgenutzt, wodurch die Sicherheit der EU und die Integrität des Binnenmarkts untergraben

⁷ „Putting more Union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe“, [Bericht der Gruppe der Weisen zur Reform der Zollunion](#), Brüssel, März 2022.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1).

⁹ Sonderbericht Nr. 04/2021 des Europäischen Rechnungshofs: [Zollkontrollen: Unzureichende Harmonisierung ist den finanziellen Interessen der EU abträglich](#).

werden. Unabhängige Studien zeigen immer wieder den hohen Anteil nicht konformer Waren an den Einfuhren verschiedener Branchen, z. B. bei Chemikalien¹⁰ oder Spielwaren¹¹. Nicht konforme Waren, die in die EU eingeführt werden, beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit konformer Unternehmen und stellen ein ernstzunehmendes Risiko für die Gesundheit und das Leben der Verbraucher/innen in der EU dar, wenn produktbedingte Verletzungen und vorzeitige Todesfälle den Betroffenen unermessliches Leid zufügen. Einem kürzlich erschienenen Bericht zufolge verstößen 95 % der über Online-Marktplätze verkauften Waren in unterschiedlicher Hinsicht gegen Chemikalienrecht.¹² Die so entstehenden gesellschaftlichen Kosten werden auf 76,6 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.¹³

Den Zollbehörden fallen immer mehr Aufgaben zu. Die EU hat in den letzten Jahren eine beträchtliche Anzahl ambitionierter Rechtsvorschriften zur Festlegung von Umwelt-, Sicherheits-, Gesundheits-, Sozial- und Digitalstandards erlassen, was auch die Tätigkeit der Unternehmen innerhalb und außerhalb des Binnenmarkts prägt. Zu den jüngsten Beispielen gehören die überarbeitete Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit¹⁴, die Verordnung zur Eindämmung der von der EU verursachten Entwaldung¹⁵, die Verordnung über ein Verbot von in Zwangarbeit hergestellten Produkten¹⁶, das CO₂-Grenzausgleichssystem der EU¹⁷ und der Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit¹⁸. Zum heutigen Zeitpunkt müssen Waren über 370 EU-Regelwerken entsprechen, die vom Zoll durchgesetzt werden müssen. Die ständig zunehmenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften über Verbote und Beschränkungen setzen die Zollbehörden erheblich unter Druck. Darüber hinaus besteht mangels einer zentralen Überwachung der Lieferkette auf EU-Ebene keine vollständige Übersicht und Kontrolle darüber, welche Waren in den Binnenmarkt gelangen und diesen verlassen. Dies beeinträchtigt nicht nur die Glaubwürdigkeit der Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen der EU, sondern schränkt auch den Einfluss der EU als geopolitischer Akteur ein.

Diese Herausforderung wird durch einen drastischen Anstieg des Handelsaufkommens verschärft, der vor allem auf das exponentielle Wachstum des elektronischen Handels zurückzuführen ist, das eine beispiellose Zahl kleiner Sendungen mit geringem Wert mit sich bringt. Durch die 2017 erfolgte Reform der Mehrwertsteuervorschriften für den elektronischen Geschäftsverkehr, mit der auf das starke Wachstum des elektronischen Handels reagiert werden sollte, wurden mehrere Vereinfachungen für die Erhebung der Mehrwertsteuer

¹⁰ Laut dem jüngsten Bericht über die Durchsetzung der REACH-Verordnung und der Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (CLP) sind bis zu 28 % der Einfuhren nicht mit den REACH- und den CLP-Vorschriften vereinbar. Einem aktuellen Bericht des Europäischen Verbands der chemischen Industrie (CEFIC) zufolge stammten im Jahr 2020 80 % der nicht konformen Waren, die verbotene oder beschränkte Chemikalien enthielten, aus Ländern außerhalb der EU/des EWR.

¹¹ Im Zeitraum 2016–2021 machten gefährliche Spielzeuge, die auf dem EU-Markt gefunden wurden, mehr als ein Viertel aller RAPEX-/Safety-Gate-Warnungen aus, wobei ein erheblicher Anteil des unsicheren Spielzeugs aus Nicht-EU-Ländern stammte (85 % allein aus China).

¹² [EEB-Bericht „Online Platforms: Role and Responsibility in Ecodesign policy“](#).

¹³ Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die allgemeine Produktsicherheit (SWD(2021) 168 final).

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die allgemeine Produktsicherheit, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 87/357/EWG des Rates und der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2021) 346).

¹⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt sowie ihre Ausfuhr aus der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 (COM(2021) 706).

¹⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbot von in Zwangarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt (COM(2022) 453).

¹⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (COM(2021) 564 final).

¹⁸ Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 70).

auf Umsätze im elektronischen Handel eingeführt und die Mehrwertsteuerbefreiung für eingeführte Gegenstände aufgehoben¹⁹. Zwar wurde im Zuge der Reform die Zollbefreiung für Sendungen bis zu 150 EUR nicht abgeschafft, es wurde jedoch eine Verpflichtung zur Abgabe einer elektronischen Zollanmeldung eingeführt. Dadurch wurden im Jahr 2022 eine Milliarde Zollanmeldungen abgegeben, und zwar zusätzlich zu den Standard-Zollanmeldungen, deren Zahl sich wiederum von 376,8 Millionen im Jahr 2019 auf 691,5 Millionen im Jahr 2021 fast verdoppelte. Zudem führte die Beibehaltung der Zollbefreiung für Waren bis zu 150 EUR zu systematischem Missbrauch dieses Schwellenwerts durch Unterbewertung und die Aufteilung von Sendungen. Bei etwa 65 % der Sendungen im elektronischen Handel wird ein zu niedrigerer Wert angegeben²⁰, um Zölle zu vermeiden, während Studien zufolge 66 % der online erworbenen Waren nicht den EU-Sicherheitsanforderungen entsprechen²¹. Schließlich macht die unterschiedliche mehrwertsteuerliche und zollrechtliche Behandlung von Waren im elektronischen Handel das System für die Beteiligten kompliziert. Die Zollbehörden verfügen heute nicht über die Mittel, um die für den internationalen Handel geltenden Vorschriften im grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehr ordnungsgemäß durchzusetzen. Daher ist eine maßgeschneiderte Zollregelung für den elektronischen Handel erforderlich.

Die Zollreform von 2013 zur Festlegung des Zollkodex, der seit Mai 2016 gilt, ebnete den Weg für eine papierlose, integrierte und vollständig elektronische Umgebung des EU-Zolls. Die Einführung der IT-Systeme in Umsetzung dieser Reform schreitet voran und wird bis Ende 2025 abgeschlossen sein. Sie konzentriert sich auf die Digitalisierung bestehender Prozesse, ohne die zugrunde liegenden Prinzipien zu verändern. Wie jedoch bereits in der Mitteilung der Kommission „Aktionsplan für den Ausbau der Zollunion“²² festgestellt wurde, die der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2020 weitgehend unterstützt hat, ist der Abschluss der aktuellen Arbeiten zur Umsetzung des UZK zwar notwendig, aber nicht ausreichend, um die neuen Herausforderungen zu bewältigen. Ebenso verwies das Europäische Parlament auf die Bedeutung der vollständigen Digitalisierung und Vernetzung der IT-Systeme für den Zoll bis 2025, forderte jedoch weitere Reformen, um den UZK zu verbessern und ihn „an die Herausforderungen und Risiken anzupassen, die sich insbesondere aus dem elektronischen Handel ergeben“²³. Der derzeitige Ansatz, nationale IT-Systeme auf EU-Ebene zu verbinden, stößt an seine Grenzen. Zum einen ist es kostspielig, 27+1 IT-Systeme zu entwickeln und zu betreiben und den Handel an verschiedene nationale Systeme anzubinden. Zum anderen erfolgt die Anpassung an Änderungen nur langsam, und die Zolldaten bleiben fragmentiert.

3. AUSBAU DER ZOLLUNION – GRUNDSÄTZE UND HAUPTMERKMALE DER REFORM

Um die Zollunion von Grund auf umzugestalten, damit sie für die kommenden Jahrzehnte gerüstet ist, hat die Kommission nun die ehrgeizigste und umfassendste Reform der Zollunion seit ihrer Gründung im Jahr 1968 vorgelegt, die auf drei Grundsätzen beruht:

1. Einer **effizienten Zollunion** mit vereinfachten und modernisierten Zollverfahren, sodass legal handelnde Unternehmen Handelsmöglichkeiten in dem Wissen nutzen können, dass sich auch ihre Konkurrenten an die zahlreichen Vorschriften halten, die

¹⁹ Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen (ABl. L 348 vom 29.12.2017, S. 7).

²⁰ Copenhagen Economics (2016), E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment.

²¹ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf

²² 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).

²³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Januar 2023 zum 30-jährigen Bestehen des Binnenmarkts: Würdigung der Errungenschaften und Ausblick auf künftige Entwicklungen ([2022/3015\(RSP\)](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/2022-3015(RSP).pdf)).

unter der Regie des Zolls durchgesetzt werden, unabhängig davon, wo die Waren in die EU gelangen.

2. Einer **geopolitischen Zollunion**, die in der Lage ist, die finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie die Interessen und Werte der EU in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Wirtschaft und Umwelt besser zu schützen, Handelsbeschränkungen zu koordinieren und die internationale Zollzusammenarbeit zu gestalten, indem Kompetenzen und Fachwissen auf zentraler Ebene im Rahmen der EU-Zollbehörde gebündelt werden.
3. Einer **agilen und zukunftsähigen Zollunion**, die sich flexibel an die Veränderungen in den Lieferketten – sei es aufgrund des grünen und des digitalen Wandels im laufenden Jahrzehnt oder aufgrund zukünftiger Entwicklungen im Lieferkettenmanagement – anpassen kann. Unterstützt wird dies durch die neue EU-Zolldatenplattform, die so konzipiert ist, dass sie sich – im Gegensatz zu herkömmlichen IT-Systemen, die nur für bestimmte Prozesse und Zwecke entwickelt werden – im Laufe der Zeit neu entstehenden Anforderungen im Zollwesen weiterentwickelt.

Kasten 1: Die Zollreform in Kürze

Mit dieser Reform soll ein kosteneffizienter und wirksamerer Rahmen für die Zusammenarbeit in der Zollunion geschaffen werden, der auf einer **neuen Partnerschaft zwischen den EU-Zollbehörden und zwischen Zoll und Wirtschaft** beruht und zwei übergeordnete Ziele verfolgt:

- i) **Verringerung der Befolgungskosten** für Verwaltungen und Unternehmen durch vereinfachte und modernisierte Verfahren (Kapitel 4)
- ii) Befähigung der Zollbehörden in der EU, **die finanziellen und nichtfinanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie den Binnenmarkt** auf der Grundlage eines gemeinsamen, EU-weiten Risikomanagements und stärker harmonisierter Kontrollen **besser zu schützen** (Kapitel 5)

Diese beiden Ziele sind untrennbar miteinander verbunden: Je mehr die Kontrollmöglichkeiten verstärkt werden, desto stärker können die Verfahren vereinfacht werden. Je stärker Verfahren vereinfacht werden, desto mehr Ressourcen können für die Bekämpfung des illegalen Handels freigesetzt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt die Reform die Schaffung zweier zentraler Elemente vor: der EU-Zollbehörde und der EU-Zolldatenplattform.

Die Hauptaufgabe der **EU-Zollbehörde** (siehe auch Kasten 5) wird darin bestehen, das **Fachwissen und die Kompetenzen zu bündeln**, die derzeit in der EU verstreut sind, und die nationalen Zollbehörden in der EU zu steuern, zu koordinieren und zu unterstützen. Dies wird eine verstärkte Überwachung der Lieferkette ermöglichen, wobei die Zollbehörden auf EU- und auf nationaler Ebene bei der Warenkontrolle an den EU-Außengrenzen **einheitlich handeln**.

Die neue **EU-Zolldatenplattform** (siehe auch Kasten 3) wird Aushängeschild und Motor der Zollunion sein und ist eine Voraussetzung für die stärkere Überwachung und Vereinfachung der Verfahren. Sie soll im Laufe der Zeit die bestehende IT-Infrastruktur für den Zoll integrieren und ersetzen und gleichzeitig die Interoperabilität mit verwandten Politikbereichen verbessern (siehe auch Kapitel 6). Dadurch werden die EU und ihre Mitgliedstaaten **jährlich Milliarden an IT-Entwicklungs- und Betriebskosten einsparen**.²⁴

²⁴ Die Vorteile und Kosteneinsparungen sind sogar noch ausgeprägter im Vergleich zu einem kontraktiven Szenario einer unkoordinierten Einführung von Datenplattformen auf nationaler Ebene, die die Zollunion weiter fragmentieren würde.

Dank der vereinfachten Verfahren werden sich die Kosten der Wirtschaftsbeteiligten für die Einhaltung der Vorschriften um rund 2,7 Mrd. EUR pro Jahr verringern. Darüber hinaus wird die Reform durch die Eindämmung des Steuer- und Zollbetrugs sowie des Betrugs durch Unterbewertung mehrere Milliarden Euro an zusätzlichen öffentlichen Einnahmen in der EU sicherstellen. Auch wird erwartet, dass die maßgeschneiderte Regelung für den elektronischen Handel zusätzliche Einnahmen in Höhe von schätzungsweise 1 Mrd. EUR pro Jahr generieren wird.

4. VEREINFACHTE ZOLLVERFAHREN – EINE NEUE PARTNERSCHAFT ZWISCHEN DEM ZOLLWESEN UND DEN UNTERNEHMEN

Die Reform umfasst drei Ebenen von Vereinfachungen: Eine erste Reihe von Maßnahmen wird die Formalitäten für alle Wirtschaftsbeteiligten reduzieren, ohne dabei die Kontrollmöglichkeiten des Zolls einzuschränken. Eine zweite Reihe von Vereinfachungen, die nur für eine ausgewählte Gruppe von vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten („Trust & Check“) vorgesehen ist, baut auf dem bestehenden Konzept des *zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorised Economic Operator, AEO)* auf, das dadurch gestärkt wird.²⁵ Drittens sieht die Reform eine maßgeschneiderte Zollregelung für den elektronischen Handel vor, um die mit der Abwicklung des elektronischen Handels verbundenen Befolgungskosten zu reduzieren und vollkommene Transparenz für die Verbraucher/innen zu schaffen. Oberstes Leitprinzip dieser Reform ist die Transparenz: Je mehr Transparenz die Wirtschaftsbeteiligten in Bezug auf ihre Lieferketten bieten, desto weniger muss vor Ort eingegriffen werden. Dies stellt eine grundlegende Neuerung in den Beziehungen zwischen Zoll und Unternehmen dar, die unnötigen Verwaltungsaufwand abbaut und gleichzeitig die Möglichkeiten des Risikomanagements stärkt.

Kasten 2: Erhebliche Vereinfachungen für Unternehmen und Behörden

Die Reform beinhaltet folgende wichtige Vereinfachungen:

- **Zentrale EU-Schnittstelle.** Zolldaten müssen statt über die zahlreichen Schnittstellen der 111 separaten Systeme, die es heute in der EU gibt, nur noch über die EU-Zolldatenplattform übermittelt werden. Da die Informationen aus stabilen Lieferkettendaten gewonnen werden, müssen die Unterlagen nur einmal für mehrere Sendungen eingereicht werden. Die Verpflichtung zur Abgabe von Standardanmeldungen wird aufgehoben und durch die Verpflichtung der betreffenden Akteure ersetzt, die entsprechenden Informationen rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise könnten konforme Waren bewegt werden, ohne dass die Zollbehörden tätig werden müssen.²⁶
- **Einige Anlaufstelle in Zollfragen.** „Trust & Check“-Wirtschaftsbeteiligte werden bei ihrer Tätigkeit in der gesamten EU mit einer *einzigem* Zollverwaltungsstelle als Partner zusammenarbeiten. Anstatt sich mit bis zu 27 nationalen Zollverwaltungen mit unterschiedlichen Praktiken befassen zu müssen, tauschen sich die Wirtschaftsbeteiligten mit einer Zollverwaltung am Ort ihrer Niederlassung aus, was durch die EU-Zolldatenplattform unterstützt wird. Dieser Ansatz kann nach einer eingehenden Überprüfung im Jahr 2035 auf alle Wirtschaftsbeteiligten ausgeweitet werden.
- **Einfachere und transparentere Einfuhrprozesse im elektronischen Handel.** Künftig gelten Plattformen als Einführer der von ihnen verkauften Waren, die ihre Verkäufe dem Zoll melden müssen. Dies gewährleistet vollständige Transparenz für die EU-Bürger/innen,

²⁵ Der AEO-Status wird von der Zollverwaltung bewilligt. Durch die Bewilligung wird bescheinigt, dass ein Wirtschaftsbeteiligter bestimmte Standards hinsichtlich der Zuverlässigkeit, der Sicherheit, der Einhaltung der Zollvorschriften, der Zahlungsfähigkeit usw. erfüllt.

²⁶ Ausgenommen sind Waren, die Beschränkungen unterliegen.

- die nicht mehr Gefahr laufen, seitens der Betreiber von Post- oder Kurierdiensten mit unerwarteten Gebühren für die Erfüllung der Vorschriften konfrontiert zu werden.
- **Ein vereinfachtes System mit vier Gruppen von Warenkategorien zur Berechnung der Zölle für Waren von geringem Wert.** Mit der Reform wird ein neues System für Sendungen von geringem Wert eingeführt, das die Einreihung und Bewertung von Waren von geringem Wert erheblich vereinfacht, ohne Schlupflöcher für Betrug zu schaffen. Dadurch kann die Zollbefreiung für Waren im Wert von bis zu 150 EUR abgeschafft werden, die derzeit eine Quelle von Zoll- und Mehrwertsteuerbetrug ist.

Die Arbeitsabläufe beim Zoll spiegeln die komplexe Realität des internationalen Handels wider, an der eine Vielzahl von Akteuren wie Lieferer, Händler, Spediteure und Dienstleister beteiligt ist. Derzeit werden für jede WarenSendung, ungeachtet ihrer Größe, mittels mehrfacher Anmeldungen in verschiedenen Stadien Informationen erhoben, nämlich vor der Ein- oder Ausfuhr, bei der Ankunft, zur vorübergehenden Verwahrung und zur Überführung der Ware in ein Zollverfahren. Die Anmelder müssen mit bis zu 27 unterschiedlichen nationalen IT-Umgebungen vertraut sein. Je nach Art der Waren müssen sie gegebenenfalls auch Belege über den Ursprung oder die Herstellung von Waren vorlegen, bei deren Herstellung beispielsweise die Gefahr besteht, dass gegen die EU-Rechtsvorschriften über Verbote und Beschränkungen verstoßen wird (z. B. der Bekämpfung von Entwaldung dienende Geolokalisierung oder Informationen über Hersteller, die wegen Zwangarbeit verurteilt wurden). Die Formalitäten und verschiedenen Verfahren bringen Verwaltungsaufwand mit sich und verursachen Kosten für die Unternehmen.

Gleichzeitig können die Zollbehörden die Vorschriften nur dann durchsetzen, wenn sie im Voraus wissen, welche Waren abgehen oder eintreffen, um dann zu entscheiden, ob und wo Eingriffe und Kontrollen erforderlich sind. Im Idealfall wären die Verfahren für konforme Handelsströme daher einfach, zugänglich und vollständig automatisiert. Die Zollbehörden wären dann in der Lage, ihre Ressourcen darauf zu konzentrieren, Risiken genauer in den Blick zu nehmen und Kontrollen auf möglichst wenig störende Weise durchzuführen. Um dies zu erreichen, muss sich der Fokus der Zollbehörden weg bewegen von der Einhaltung der Verfahren für einzelne Sendungen hin zur Bewältigung von Problemen und Risiken, die ganze Lieferketten betreffen, und zwar unter Zuhilfenahme der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen. Die vorliegende Zollreform wird daher die Fähigkeit des Zolls stärken, Lieferketten zu überwachen und nur einzutreten, wenn es notwendig ist (siehe auch Kapitel 5). Die Interoperabilität mit anderen einschlägigen Datenbanken, wie beispielsweise die Vernetzung des Systems für den Austausch von Bescheinigungen im Rahmen des EU-Single-Windows für den Zoll und des Registers für digitale Produktpässe²⁷, wird durch die Bereitstellung standardisierter Informationen in elektronischer Form entscheidend dazu beitragen, zollrechtliche Überprüfungen und Kontrollen zur Durchsetzung der Regelungen zu erleichtern.

Kasten 3: Die EU-Zolldatenplattform – Erschließung der industriellen Datenrevolution

Die EU-Zolldatenplattform wird Aushängeschild und Motor der Zollunion sein. Über sie werden alle einschlägigen Daten erfasst, verarbeitet, verbunden und gespeichert, wodurch die Art und Weise, wie Informationen bereitgestellt, für die zollamtliche Überwachung verwendet und an Partnerbehörden weitergegeben werden, neu definiert wird. Darüber hinaus wird sie der Durchführung von Risikoanalysen auf EU-Ebene dienen. Die EU-Zolldatenplattform ist ein wesentliches Element und die Voraussetzung für:

²⁷ Entsprechend dem Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG (COM(2022) 142 final).

- **die Vereinfachung der Verfahren und die Senkung der Befolgungskosten** für Unternehmen und Behörden. Informationen können dem Zoll über eine direkte Verbindung zur EU-Zolldatenplattform – statt über eine Vielzahl nationaler Systeme – übermittelt werden. Mehrfachanmeldungen sind möglich, und stabile Informationen können einmalig angegeben und für spätere Ein- oder Ausfuhren wiederverwendet werden.
- **eine gemeinsame EU-weite Risikoanalyse** anhand zentralisierter Daten, die als **Grundlage für Kontrollempfehlungen dient** und somit einen Beitrag zu einem effizienteren und wirksameren Schutz der EU-Außengrenzen für Waren leistet (Kapitel 5). Die an die EU-Zolldatenplattform übermittelten Informationen werden für Risikoanalysen sowohl auf EU- als auch nationaler Ebene genutzt werden. Neben der EU-Zollbehörde werden die nationalen Behörden sowie die Kommission, das OLAF, die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA) und unter bestimmten Voraussetzungen auch Europol und Frontex Zugang zur EU-Zolldatenplattform haben, sodass deren analytischen Kapazitäten wesentlich gestärkt werden. Dies ermöglicht einen EU-weiten Überblick über die Risiken und bedeutet, dass diese in der gesamten EU bekämpft werden können, ungeachtet des Ortes, an dem die Waren in die EU gelangen; auf diese Weise wird das Risikomanagement EU-weit und auf nationaler Ebene unterstützt.

4.1 Vereinfachungen für alle Wirtschaftsbeteiligten

Im derzeitigen System werden die Zollformalitäten in der Regel von einem Anmelder erledigt, bei dem es sich nicht unbedingt um den Einführer oder Ausführer handelt. Im neuen System wird jede einzelne Sendung an **einen einzigen Wirtschaftsbeteiligten geknüpft sein, der für die Zahlung der Zollabgaben und die Einhaltung der Produktvorschriften haftet**. Die Einführer und Ausführer werden für die Zahlung der geltenden Abgaben und Steuern und für die Konformität der Waren mit den verschiedenen Verfahrens- und Rechtsvorschriften verantwortlich sein.

Im Rahmen dieser **innovativen neuen Partnerschaft** werden Unternehmen in der Lage sein, die Informationen über ihre Ein- und Ausfuhren, die sie dem Zoll in der Regel zur Verfügung stellen müssen, direkt über eine zentrale IT-Schnittstelle – die EU-Zolldatenplattform – zu übermitteln. Andere an der Beförderung der Waren beteiligte Akteure wie Spediteure oder Lagerbetreiber werden ihre einschlägigen Datenelemente ebenfalls über das neue Tool eingeben. Der Schwerpunkt wird auf der Erhebung von Daten aus erster Hand aus Handels- und Gewerbesystemen, Web-Plattformen sowie anderen Quellen liegen, wodurch die Abhängigkeit von Daten Dritter und ganz allgemein die Arbeitsabläufe beim Zoll reduziert werden. Stabile Informationen über Lieferketten, die sich voraussichtlich kurzfristig nicht ändern werden, können einmalig angegeben und für spätere Ein- oder Ausfuhren wiederverwendet werden. Mit der Zeit wird sich daraus ein kompletter Überblick über die Lieferketten und Tätigkeiten von Unternehmen ergeben.

Diese Partnerschaft wird keine neuen Schlupflöcher schaffen, die von kriminellen Organisationen genutzt werden könnten: Dem Zoll werden alle erforderlichen Echtzeitinformationen darüber zur Verfügung stehen, welche Waren zu welchem Zeitpunkt eintreffen (siehe auch Kapitel 5). Die Risikoanalyse im Bereich des Zolls wird durch die Erhebung besserer Lieferkettendaten und die Einführung einer Risikoanalyse auf EU-Ebene für die Zwecke der Bekämpfung grenzüberschreitenden Betrugs gestärkt; dies wiederum kann unter bestimmten Voraussetzungen in die Bedrohungsanalysen einfließen, die von anderen Agenturen der Union, u. a. Europol und Frontex, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten durchgeführt werden. Der Zoll erhält einen Überblick über die aktuellen Handels- und Lieferketten. Gemeinsam mit seinen Partnerbehörden könnte er dann bei jeder Sendung

entsprechend seiner Risikoanalyse vor dem Verladen, bei Eingang der Waren, während der Beförderung oder am Bestimmungsort eingreifen.

4.2 Vereinfachungen für „Trust & Check“-Wirtschaftsbeteiligte

Eine kleine Gruppe von ausgewählten „Trust & Check“-Wirtschaftsbeteiligten wird von noch größeren Vereinfachungen profitieren, die den Verwaltungsaufwand und die Formalitäten auf ein Minimum reduzieren würden.²⁸ Transparente Handelsströme werden ohne Tätigwerden der Zollbehörden oder Verwaltungsförmlichkeiten über sogenannte „Green Lanes“ bewegt, und der Zoll wird nur bei Bedarf eine Kontrolle fordern. Das Konzept der „Trust & Check“-Wirtschaftsbeteiligten stellt eine Erweiterung und Stärkung des derzeitigen Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten dar. Genau wie zugelassene Wirtschaftsbeteiligte müssen „Trust & Check“-Wirtschaftsbeteiligte eine Reihe von Kriterien erfüllen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sie *vertrauenswürdige* Marktteilnehmer sind. Dazu zählen unter anderem ein einwandfreies Führungszeugnis, ein hohes Maß an Kontrolle ihrer Geschäftstätigkeiten und ihrer Lieferkette und der Nachweis ihrer Zahlungsfähigkeit. Darüber hinaus müssen sie ein elektronisches System betreiben, das Echtzeitdaten über die Beförderungen ihrer Sendungen und die Einhaltung aller einschlägigen Anforderungen über die EU-Zolldatenplattform bereitstellt.

Da die Zollbehörden der EU **in Bezug auf diese „Trust & Check“-Wirtschaftsbeteiligten einen vollständigen Überblick über die Lieferketten** haben werden, könnten diese Wirtschaftsbeteiligten von den Zollbehörden ermächtigt werden, die Konformität ihrer Waren unter bestimmten Voraussetzungen selbst zu überwachen, die Waren im Namen der Zollbehörden freizugeben und Zollabgaben in regelmäßigen Abständen zu zahlen, ohne transaktionsgebundene Zollanmeldungen für jede Sendung einzureichen. Der Zoll wird in der Lage sein, kontinuierlich Risikoanalysen durchzuführen und Informationen zu überprüfen sowie eine Kontrolle zu verlangen, wann immer er dies für erforderlich hält. Die Qualität, Kohärenz und Genauigkeit der erhaltenen Informationen wird es ermöglichen, die Vertrauenswürdigkeit des Wirtschaftsbeteiligten zu überwachen. Falls erforderlich, könnte der Zoll die Bewilligung des „Trust & Check“-Status widerrufen oder aussetzen, wenn ein „Trust & Check“-Wirtschaftsbeteiligter die Bewilligungskriterien nicht länger erfüllt oder und wenn ein Fehlverhalten festgestellt wurde.

4.3 Ein maßgeschneidertes Zollverfahren für den elektronischen Handel

Aufbauend auf der erfolgreichen Modernisierung der Mehrwertsteuer²⁹ wird mit dieser Reform eine maßgeschneiderte Zollregelung für den elektronischen Handel³⁰ eingeführt. Im Jahr 2017 hatten die EU-Mitgliedstaaten vereinbart, die Mehrwertsteuerbefreiung für eingeführte Waren mit einem Wert bis zu 22 EUR ab 2021 aufzuheben, um die Mehrwertsteuervorschriften an die neuen Gegebenheiten im Fernverkauf von Waren anzupassen, die sich aus dem exponentiellen Wachstum des elektronischen Handels ergeben. Vor dieser Reform war der elektronische Handel ein großer blinder Fleck. Waren von geringem Wert wurden nicht bei den Zollbehörden angemeldet, wodurch es keinerlei Überblick über die Lieferketten gab. Seit Juli 2021 muss für alle eingeführten Waren die Mehrwertsteuer abgeführt und eine digitale Zollanmeldung abgegeben werden. Dies schließt Waren im Wert von bis zu 150 EUR ein, für die derzeit keine Zölle zu entrichten sind.

²⁸ Die Verpflichtung, bestimmte Mindestinformationen vor dem Verladen und vor der Ankunft bereitzustellen, muss hingegen bestehen bleiben.

²⁹ Siehe Fußnote 9. Siehe auch [EU-Mehrwertsteuervorschriften \(europa.eu\)](http://europa.eu).

³⁰ Die neuen Vorschriften werden den multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO oder den mit Japan, Korea und Singapur geschlossenen digitalen Partnerschaften gebührend Rechnung tragen.

Zur weiteren Vereinfachung der derzeitigen Regelung und Angleichung an die Mehrwertsteuervorschriften für den elektronischen Geschäftsverkehr werden neue Verfahren eingeführt. Da die Zollbehörden nicht über die Mittel verfügen, um die für den internationalen Handel geltenden Vorschriften im grenzüberschreitenden elektronischen Handel ordnungsgemäß durchzusetzen, **werden digitale Plattformen zu „fiktiven Einführern“ erklärt** (anstelle der Verbraucher/innen), die für alle Zollformalitäten und Zahlungen verantwortlich sind. Sie werden die Zollabgaben zum Zeitpunkt des Verkaufs erheben und an die jeweiligen Mitgliedstaaten zahlen, wie sie es bereits bei der Mehrwertsteuer tun.³¹

Darüber hinaus wird im überarbeiteten Gemeinsamen Zolltarif **eine vereinfachte Methode zur Berechnung der geltenden Einfuhrzölle für Waren von geringem Wert**, die im Fernverkauf an Kunden verkauft werden, eingeführt werden. Es wird davon ausgegangen, dass diese vereinfachte Methode zusammen mit der Nutzung der EU-Zolldatenplattform einen möglichen Anstieg der Verwaltungskosten in Bezug auf die Regelung für den elektronischen Handel ausgleichen wird. Sie wird auf einem **System mit vier Gruppen von Warenkategorien** basieren, für die jeweils ein Wertzollsatz³² festgelegt wird, und zwar 5 % (z. B. für Spielwaren, Haushaltsartikel), 8 % (z. B. für Seidenwaren, Glaswaren), 12 % (z. B. für Bestecke, Elektrogeräte) und 17 % (z. B. für Schuhe). Dadurch werden die Vorschriften in ähnlicher Weise vereinfacht, wie dies bereits von internationalen Partnern wie Kanada³³ praktiziert wird, während zugleich Schlupflöcher geschlossen werden, die derzeit die Ursache für entgangene Einnahmen der EU-Haushalte von mindestens 1 Mrd. EUR sind.

Da die Zollbehörden von der Plattform einschlägige Informationen über sämtliche Verkäufe erhalten werden, **werden die neuen Vorschriften den Zollbehörden auch ermöglichen, die Einhaltung der Produktanforderungen besser durchzusetzen**. Stoßen die Zollbehörden auf ein Problem im Zusammenhang mit einem Paket, so können sie untersuchen, ob es sich um einen Einzelfall oder ein systemisches Problem handelt. Darüber hinaus könnten die Zollbehörden zur Durchsetzung der im **Gesetz über digitale Dienste**³⁴ enthaltenen neuen Vorschriften für die Verantwortlichkeiten von Dienstleistern beitragen.

Schließlich werden mit den neuen Vorschriften die Zuständigkeiten im Einfuhrverfahren klargestellt, was die Transparenz im elektronischen Handel erhöht. Dadurch werden die EU-Bürger/innen vor unangenehmen Überraschungen wie unerwarteten Kosten und aufwendigen Zollformalitäten bewahrt. Verbraucher/innen erhalten Transparenz in Bezug auf die Gesamtkosten ihres Online-Einkaufs und begleichen den Betrag wie bei der Mehrwertsteuer mit einer einzigen Zahlung. Darüber hinaus haben sie mehr Gewissheit, dass die Produkte, die sie erwerben, weder ihnen noch der Umwelt schaden, wodurch Unternehmen einen Anreiz für nachhaltige Herstellung erhalten.

³¹ Die Plattformen werden auch dafür verantwortlich sein sicherzustellen, dass Fernverkäufer in Bezug auf Waren, die einer erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen, bei Organisationen für die Herstellerverantwortung registriert sind, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Händler zu gewährleisten.

³² „Zoll, der nicht nach Gewicht oder Anzahl der Einheiten, sondern als Prozentsatz des Wertes der eingeführten Dienstleistungen oder Waren erhoben wird.“

³³ Siehe https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf.

³⁴ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1).

5. DIE ÜBERWACHUNG DER LIEFERKETTE ALS GEOSTRATEGISCHE FÄHIGKEIT – EIN NEUER ANSATZ FÜR DAS RISIKOMANAGEMENT AN DER EU-GRENZE FÜR WAREN

Kasten 4: Zentrale Kapazitäten des neuen EU-Rahmens für das Risikomanagement

Mit der Reform wird ein neuer Lenkungsrahmen für das EU-Risikomanagement eingeführt, an dem Mitgliedstaaten, Kommission, die neue EU-Zollbehörde (siehe auch Kasten 5) sowie Marktüberwachungs- und andere zuständige Behörden beteiligt sind. Wichtig zu erwähnen ist auch, dass die neue Partnerschaft mit den Unternehmen diesem neuen Lenkungsrahmen zugrunde liegt.

Mit dieser Reform werden vier Kapazitäten geschaffen, die für die Bereitstellung eines Risikomanagements zum Schutz der gemeinsamen EU-Grenze für Waren von entscheidender Bedeutung sind:

1. eine **zentrale Risikoanalysekopetenz** in der **neuen EU-Zollbehörde**, die den neuen Datenreichtum der **EU-Zolldatenplattform** ausschöpft;
2. ein Mechanismus zur Gewährleistung einer **einheitlicheren Umsetzung des Risikomanagements und der Kontrollen** an der gemeinsamen EU-Grenze für Waren;
3. ein **Rahmen für die Zusammenarbeit verschiedener Behörden** für den Binnenmarkt und die Zollunion;
4. ein Verfahren zur **Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts bezüglich der Risikopriorisierung**.

Um Bedarf und Mittel miteinander in Einklang zu bringen, stützen sich die Zollkontrollen weitgehend auf ein automatisiertes und gezieltes Risikomanagement. Derzeit setzen die Mitgliedstaaten hierfür nationale Systeme mit nationalen Daten ein, ohne eine Lieferkettenüberwachung auf EU-Ebene. Im Augenblick verfügen weder die Mitgliedstaaten noch die Kommission über einen vollständigen, EU-weiten Überblick über Sendungen, Wirtschaftsbeteiligte oder Lieferketten für Risikomanagement- und Kontrollzwecke.

Der Europäische Rechnungshof hat beim Management **finanzieller Risiken** strukturelle Herausforderungen und Mängel festgestellt, die den finanziellen Interessen der EU abträglich sind. Dem Risikomanagement in der EU fehlen wichtige Elemente, wie z. B. *eine EU-weite Analyse auf der Grundlage von Daten zu allen EU-Einfuhren, angemessene Techniken der Datenextraktion („Data-Mining“), geeignete Methoden zur Bewältigung der finanziellen Risiken, die sich bei Einfuhren aus dem elektronischen Handel ergeben, und eine einheitliche Anwendung der Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten, um zu verhindern, dass betrügerische Einführer gezielt Eingangszollstellen mit niedrigeren Kontrollniveaus nutzen.*

Für das Management **nichtfinanzieller Risiken** sind die Zollbehörden sogar noch schlechter gerüstet. Der derzeitige Rahmen für das Risikomanagement trägt der zunehmenden Zahl und Komplexität der EU-Rechtsvorschriften, die den Zoll zur Überprüfung der Produktkonformität von Einfuhren verpflichten, nicht angemessen Rechnung. Synergien mit verwandten Politikbereichen bleiben ungenutzt. Es gibt keinen gemeinsamen Ansatz für die Priorisierung nichtfinanzieller Risiken. Stattdessen erfolgt die Priorisierung derzeit unstrukturiert und willkürlich, mit der Folge, dass es 27 unterschiedliche nationale Ansätze für Kontrollen an den EU-Grenzen für Waren gibt, was wiederum die Türen für Umleitungen, Umgehungen und Betrug weit öffnet.

Einfach ausgedrückt **fehlt der EU-Zollunion ein wirksamer EU-Rahmen für das Risikomanagement** zum Schutz der EU-Grenze für Waren. Konzeptionelle Grundlage für einen ganzheitlichen EU-Rahmen für das Risikomanagement, mit dem gemeinsame Standards

bei gleichzeitiger Berücksichtigung besonderer nationaler, regionaler und sektorspezifischer Merkmale angestrebt werden, bilden fünf Leitprinzipien:

1. ein **maßgeschneidertes Risikomanagement**, das ein ausgewogenes Verhältnis zwischen zentralen Grundsätzen und nationalen, regionalen bzw. sektorspezifischen Besonderheiten herstellt und dem Umgang mit nichtfinanziellen und finanziellen Risiken dient;
2. ein **dynamisches Risikomanagement**, das sich an die ständigen Veränderungen in der Risikolandschaft und bei den Erkennungsinstrumenten anpasst;
3. ein **inklusives Risikomanagement**, das auf der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und „Trust & Check“-Wirtschaftsbeteiligten aufbaut;
4. ein **datengesteuertes Risikomanagement**, das alle verfügbaren Daten effizient und umfassend nutzt;
5. ein **wirksames Risikomanagement**, das eine einheitlichere Anwendung der Zollkontrollen entlang der gesamten gemeinsamen Außengrenze sicherstellt.

Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es keine Zollgrenzen, und die Kontrollen, die von einer Zollstelle durchgeführt werden, kommen allen Mitgliedstaaten zugute. Eine Entscheidung über die Kontrollintensität im Zusammenhang mit bestimmten Risiken – z. B. der Durchsetzung von Sanktionen gegen Russland – wirkt sich auf die gesamte EU aus. Aus diesem Grund muss das Risikomanagement der EU auf einer **gemeinsamen Risikopriorisierung der EU-27** beruhen. Im Hinblick auf finanzielle Risiken legt die Kommission bereits bestimmte vorrangige Kontrollbereiche und gemeinsame Risikokriterien fest, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Angesichts der zunehmenden Zahl nichtfinanzieller Risiken, die von den Zollbehörden bewältigt werden müssen, wird mit dieser Reform für diese nichtfinanziellen Risiken ein ähnliches Verfahren eingeführt. Diese Risikopriorisierung wird der EU-Zollbehörde (siehe auch Kasten 5) bei der Durchführung des operationellen Risikomanagements auf EU-Ebene und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten bei ihren Kontrollentscheidungen als Richtschnur dienen. Da es sich bei diesem Thema auch um eine politische Angelegenheit handelt, könnte die Gewichtung und Priorisierung von Risiken künftig auch Gegenstand von Erörterungen auf politischer Ebene im Rat sein.

Angesichts der unterschiedlichen Arten nichtfinanzieller Risiken (Sicherheit, Gefahrenabwehr, Umwelt usw.) hängt die effizienteste Durchsetzungsstrategie von der Art der sektorspezifischen Rechtsvorschriften ab. Bei allen nichtfinanziellen Risiken ist eine **engere strategische und operative Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Nichtzollbehörden** (z. B. Marktüberwachungs-, Strafverfolgungs-, Grenzmanagement- und Steuerbehörden) dringend erforderlich. Eine solche Koordinierung sollte mit einer inklusiveren und ganzheitlicheren Politikgestaltung beginnen, wobei den Aufgaben der jeweiligen vorgelagerten Behörden und möglichen Synergien Rechnung zu tragen ist. Dies müsste den Weg für einen stärker strategisch ausgerichteten Ansatz bei der Durchsetzung von Produktnormen im Binnenmarkt ebnen. Ein solcher strategischer Ansatz muss auf operativer Ebene durch Datenaustausch und gemeinsame Risikoanalyse ergänzt werden.³⁵ Die auf der EU-Single-Window-Umgebung für den Zoll (EU CSW) und dem neuen Einfuhrkontrollsysteem 2 (ICS2) aufbauende EU-Zolldatenplattform wird die gemeinsame Nutzung von Daten ermöglichen, die über den automatisierten Abgleich von Bewilligungen oder den Austausch von Dokumenten hinausgeht und auf die Entwicklung gemeinsamer Risikomanagementstrategien abzielt. Ergänzt wird dies durch die Einführung des digitalen Produktpasses, der die digitale Identifizierung von Einzelprodukten, Chargen oder Modellen ermöglicht und den Zugang zu Daten über deren Herkunft, die Anwesenheit

³⁵ Zur Erleichterung dieser bereichsübergreifenden Zusammenarbeit wird die EU-Zolldatenplattform in enger Abstimmung mit dem Europäischen Interoperabilitätsrahmen (COM(2017) 134 final) und dem damit verbundenen Rahmen für die Zusammenarbeit entsprechend dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung für ein interoperables Europa (COM(2022) 720 final) aufgebaut werden.

gefährlicher Stoffe oder kritischer Rohmaterialien sowie zu sonstigen Angaben über ihre Zusammensetzung und Nachhaltigkeit gewährleistet. Darüber hinaus können Informationen anderer zuständiger Behörden über chemische Stoffe, die Beschränkungen unterliegen, oder über nicht konforme Lieferketten, die in einem Mitgliedstaat aufgedeckt wurden, direkt in die gemeinsame Risikoanalyse einfließen, wodurch die Erkenntnisse für die Kontrollentscheidungen aller Mitgliedstaaten verbessert werden.³⁶

Kasten 5: Aufgaben der EU-Zollbehörde

Erstens wird die EU-Zollbehörde das Fachwissen im Zollwesen zur Durchführung des EU-weiten Risikomanagements auf zentraler Ebene bündeln und die Fülle der fortlaufend aktualisierten Daten der EU-Zolldatenplattform für die Risikoanalyse nutzen. Auf der Grundlage dieser Analyse wird die EU-Zollbehörde **Kontrollempfehlungen** an die nationalen Zollbehörden richten, die diese umsetzen müssen oder deren Nichtumsetzung sie begründen müssen. Ein **gemeinsames Risikomanagement**, das in der Praxis zu einer einheitlicheren Anwendung von Zollkontrollen führt, wird zur Schaffung einer echten gemeinsamen Außengrenze für Waren beitragen. Diese ist von zentraler Bedeutung für die Bekämpfung des „Grenz-Shopping“, einer gängigen Praxis, mit der die Integrität des Binnenmarkts untergraben wird und bei der Wirtschaftsbeteiligte Schwachstellen an den EU-Außengrenzen nutzen, um illegale Waren in den Binnenmarkt zu verbringen. **Durch den Informationsaustausch verstärken sich das Risikomanagement auf EU-Ebene und die nationalen Risikomanagementstrategien gegenseitig.** Die nationalen Zollbehörden werden weiterhin Risikoanalysen auf nationaler Ebene erstellen und ein auf das Risikoprofil eines bestimmten Mitgliedstaats zugeschnittenes Risikomanagement umsetzen, dem erheblich verbesserte, von der EU-Zolldatenplattform und den durch sie unterstützten Kooperationsnetzen bereitgestellte Erkenntnisse zugrunde liegen werden.

Zweitens wird die EU-Zollbehörde das operative Krisenmanagement koordinieren. Im Rahmen der geltenden EU-Rechtsvorschriften wird die EU-Zollbehörde Protokolle und Verfahren für verschiedene Krisenszenarios entwickeln und ihre Anwendung sicherstellen. Außerdem wird die EU-Zollbehörde als **zentrale Kontaktstelle in Zollsachen für Nichtzollbehörden** (z. B. Marktüberwachungs- oder Strafverfolgungsbehörden einschließlich Europol) fungieren, die für die Wahrung der Integrität des Binnenmarktes verantwortlich sind.³⁷ Während die EU-Zolldatenplattform Informationstechnologien und unterstützende Daten bereitstellt und die Integration innovativer Datenquellen wie des digitalen Produktpasses gewährleistet, wird die EU-Zollbehörde die operative Zusammenarbeit und Koordinierung mit den einschlägigen Stellen, einschließlich EU-Agenturen wie Europol und Frontex, sicherstellen. Zwischen diesen beiden Aufgabenbereichen bestehen starke Synergien, da die neue EU-Risikomanagementkapazität in der EU-Zollbehörde auch eine schnellere, wirksamere und umfassendere Ausrichtung auf krisenbedingte Risiken und eine stärkere behördenübergreifende Zusammenarbeit ermöglichen wird, als dies derzeit möglich ist.

Drittens kann die Kommission die EU-Zollbehörde mit der Entwicklung und Pflege der EU-Zolldatenplattform sowie der Aufsicht über die Migration und Integration bestehender IT-Systeme für den Zoll im weiteren Zeitverlauf beauftragen. Darüber hinaus kann die

³⁶ Beispielsweise könnte die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) dank eines direkten Zugangs zur Datenbank für jeden Stoff, der von einer juristischen Person in einer Menge von 1 t oder mehr hergestellt oder eingeführt wird, die Existenz einer gültigen Registrierungsnummer überprüfen. Ohne eine solche Registrierung ist das Inverkehrbringen nicht zulässig. Umgekehrt könnten die Zollbehörden in Fällen, in denen die Kommission eine Ausnahme für Stoffe gewährt hat, die nach den REACH-Vorschriften verboten sind, dank des Zugriffs auf die ECHA-Datenbank die Bewilligungsentscheidungen überprüfen. Derzeit sind die Zollbehörden bei der Überprüfung dieser Informationen oft mit Problemen konfrontiert, da Bewilligungsentscheidungen an den Verwender und nicht an den Einführer des Stoffes gerichtet sind.

³⁷ Sie wird darüber hinaus die Zusammenarbeit mit Behörden stärken, die Ermittlungsarbeit bei Straftaten leisten und/oder strafrechtliche Ermittlungen unterstützen, sowie mit der Agentur Frontex, die mit der Aufdeckung, Verhütung und Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität an den Außengrenzen der EU betraut ist.

Kommission gegebenenfalls die Durchführung künftiger Zollprogramme, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, delegieren.

6. ZEITPLAN FÜR DIE REFORM

Die Reform wird in den kommenden 10 bis 15 Jahren schrittweise umgesetzt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass sich die Reform von 2016 festigen kann und die Vorteile des neuen Modells schrittweise zum Tragen kommen, ohne dass die Zollvorgänge gestört werden. Während einige wichtige Bestimmungen der neuen UZK-Verordnung kurz nach der Annahme gelten werden, wird es einen Übergangszeitraum geben, in dem einige der derzeitigen Verfahren weiterbestehen werden.

Die EU-Zolldatenplattform soll nach und nach entwickelt und eingeführt werden und dabei auf einigen bestehenden IT-Systemen für den Zoll aufbauen sowie andere IT-Systeme für den Zoll, den digitalen Produktpass sowie Systeme, die im Rahmen der laufenden UZK-IT-Reform umgesetzt werden sollen, integrieren. Die EU-Zolldatenplattform wird zunächst in eingeschränkter Form eingerichtet, um zur Lösung des dringendsten Problems, nämlich des elektronischen Handels, beizutragen. Die maßgeschneiderte Zollregelung für den elektronischen Handel wird ab 2028 gelten, wenn die EU-Zolldatenplattform in einer ersten eingeschränkten Phase in Betrieb geht. In einem zweiten Schritt werden bereits zentralisierte IT-Systeme für den Zoll³⁸ migriert, und anschließend könnte die Migration der verbleibenden nationalen IT-Systeme erfolgen. Die Wirtschaftsbeteiligten sollen die EU-Zolldatenplattform ab dem 1. Januar 2032 nutzen können; ab dem 1. Januar 2038 wäre die Verwendung verpflichtend.

Die EU-Zollbehörde soll ihre Arbeit am 1. Januar 2028 aufnehmen und wird hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten im Bereich des Risiko- und Krisenmanagements unmittelbar einsatzbereit sein. Sie wird ihren Aufgabenbereich schrittweise mit der Einführung der EU-Zolldatenplattform erweitern, wobei sie künftig mit Zuständigkeiten betraut werden kann, die über das hinausgehen können, was in diesem Reformvorschlag festgelegt wird. Bis 2028 werden die Kommissionsdienststellen ihre Tätigkeiten im Bereich des Risikomanagements fortsetzen, die mit der derzeitigen Reform im Einklang stehen und dazu beitragen, den Weg für ihre Umsetzung zu ebnen. Die Einführung wichtiger Infrastrukturen wie des ICS2 und des Zollrisikomanagementsystems (CRMS2) sowie die Stärkung der Datenanalysekapazitäten innerhalb der Kommission werden nicht nur dazu beitragen, die EU-Zollunion auf kurze Sicht besser zu verwalten, sondern auch sicherstellen, dass die EU-Zollbehörde so ausgestattet ist, dass sie ihre Aufgaben von Anfang an erfüllen kann.

³⁸

Dazu gehören: CRMS2, ICS2, EU CSW-CERTEX, CCI.

Zollreform – integrierte Zeitleiste



7. ÜBER DIE REFORM HINAUS – GLOBALE MODERNISIERUNG DES ZOLLWESENS

In der Mitteilung der Kommission von 2021 mit dem Titel „Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“³⁹ wurden der grüne und der digitale Wandel zu einer zentralen Säule der EU-Handelspolitik erklärt. Aus dem gleichen Grund darf die Modernisierung des Zollwesens nicht an den Grenzen der EU-Zollunion haltmachen. Die Herausforderungen, die sich aus dem Klimanotstand und dem elektronischen Handel ergeben, sind grundsätzlich global und erfordern eine gründliche Überprüfung der weltweiten Zusammenarbeit im Zollwesen.

Multilateralismus und regelbasierter Handel sind nach wie vor eine Kernkomponente der globalen Handelsstrategie der EU. Aus diesem Grund stellt die Reform der Welthandelsorganisation weiterhin eine der Hauptprioritäten der EU dar. Darüber hinaus entwickelte die EU im Jahr 2021 eine ambitionierte Vision für die Modernisierung der Weltzollorganisation (WZO)⁴⁰, die sich die industrielle Datenrevolution zu eigen macht und auf nachhaltige Wertschöpfungsketten setzt. Sie ist in den Strategieplan der WZO für den Zeitraum 2022–2025 eingeflossen und prägt somit die weltweiten Diskussionen über die Zollreform. In Zukunft muss noch mehr getan werden: Die globale Zollgemeinschaft muss sich mit strukturellen Überlegungen zur Reform der WZO befassen, deren Ziel es sein muss, den Zoll zu einer strategischen Kapazität im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel weltweit zu machen, wobei sie sich von der EU-Zollreform inspirieren lassen sollte.

Um das Zollwesen weltweit fit für das digitale Zeitalter zu machen, billigten die EU und ihre internationalen Partner im Jahr 2022 eine neue **WZO-Datenstrategie**, die die Schaffung eines globalen Datenökosystems zum Ziel hat. Dies erfordert einen strukturierten, umfassenden Austausch von Zollinformationen auf globaler Ebene, wobei dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen und personenbezogenen Daten besondere Beachtung zu schenken ist. Die EU-Zolldatenplattform wird ein Vorbild für die weltweite Einführung der WZO-Datenstrategie sein. Indem die internationalen Partner angeregt werden, ähnliche dialogfähige Datenverwaltungssysteme aufzubauen, wird die Fähigkeit der Zollbehörden, globale Lieferketten effizient zu überwachen und zu kontrollieren, erheblich gestärkt.

³⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik (COM(2021) 66 final).

⁴⁰ Die Weltzollorganisation (WZO) ist eine zwischenstaatliche Organisation, die sich mit zollrelevanten Fragen wie Warenstruktur, Bewertung, Ursprungsregeln, Sicherheit der Lieferkette und Handelserleichterung befasst.

Darüber hinaus sollte die EU eine führende Rolle bei der Entwicklung einer globalen grünen Zollpolitik übernehmen. Es gibt mehrere Bereiche, in denen die globale Zollgemeinschaft **umweltpolitische Ziele** unterstützen kann. Neben der Ökologisierung der Zollverwaltungen selbst⁴¹ sollte die Modernisierung der Einreichung von Waren im Einklang mit den Zielen des grünen und des digitalen Wandels Teil der laufenden strategischen Überprüfung des **Übereinkommens über das Harmonisierte System**^{42 43} sein. Die Optionen für die Ökologisierung des Harmonisierten Systems (HS) reichen von der Erstellung von Listen von Umweltgütern über die Änderung der Struktur des HS bis hin zu Änderungen der Einreichung selbst auf der Grundlage neuer Umweltkriterien. Eine solche Überarbeitung könnte auch dazu beitragen, die Resilienz zu stärken und potenzielle Herausforderungen in Bezug auf die Versorgungssicherheit in Sektoren anzugehen, die für die grüne Energiewende von entscheidender Bedeutung sind. Eine standardisierte Einreichung von Umweltprodukten würde den Ländern eine wichtige Grundlage für eine sorgfältige Kalibrierung der Zolltarife und Regulierungsmaßnahmen bieten und sich als wirksames Instrument zur Stärkung der Nachhaltigkeit der EU-Handelspolitik in der WTO, in Freihandelsabkommen und in neuen Formen des Engagements, zu denen auch Netto-Null-Partnerschaften zählen, erweisen.

Über die multilaterale Zusammenarbeit hinaus kooperiert die EU auch mit Nicht-EU-Ländern auf der Grundlage bilateraler Handelsabkommen. Das ausgedehnte Netz solcher Abkommen, über das die EU verfügt, erleichtert den Handel und enthält zudem Verpflichtungen zur Zusammenarbeit im Zollwesen, die dadurch, dass sie den rechtmäßigen Handel erleichtert und Betrug, Schmuggel oder kriminelle Aktivitäten gemeinsam aufdeckt, zum beiderseitigen Nutzen gereicht.

Wenn es allerdings darum geht, den Zollbehörden Instrumente und Informationen zur Überwachung und Kontrolle internationaler Lieferketten an die Hand zu geben, sind viele dieser Abkommen veraltet. Derzeit werden Informationen auf Ersuchen mit Partnerländern ausgetauscht. Die EU-Zollreform wird – insbesondere durch die EU-Zolldatenplattform – einen systematischeren Austausch von Zollinformationen und sogar von Risikosignalen fördern. Der künftige Ansatz für die internationale Zusammenarbeit im Zollwesen muss ferner dem sich wandelnden geopolitischen Umfeld und der Notwendigkeit Rechnung tragen, kritische Lieferketten zu sichern und die Umgehung wichtiger politischer Strategien der EU, wie beispielsweise Sanktionen, zu kontrollieren.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Mehr als ein halbes Jahrhundert nach ihrer Gründung ist die Zollunion nach wie vor eine tragende Säule der EU-Integration. Sie bildet das Fundament des Binnenmarkts und seines Regulierungsrahmens, der auf den grünen und den digitalen Wandel ausgerichtet ist. Die jüngsten dramatischen Veränderungen in der Geopolitik und der Weltwirtschaft haben den Welthandel verändert und die Notwendigkeit einer Modernisierung der Zollunion und ihres Regulierungs- und Steuerungsrahmens verschärft.

Die vorliegende Reform ist der ehrgeizigste und umfassendste Versuch, die Zollunion für die kommenden Jahrzehnte fit zu machen. Sie soll die EU-Zollbehörden befähigen, der EU, ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie ihren Unternehmen auf bestmögliche Weise zu dienen. Sie soll eine echte Union der EU-Zollbehörden schaffen, die als eine Einheit handelt.

⁴¹ Beispielsweise durch die Entwicklung von EMAS-ähnlichen Normen auch auf weltweiter Ebene unter dem Dach der WZO.

⁴² Das Harmonisierte System ist die von der WZO entwickelte universelle internationale Warenklassifikation. Sie wird von den meisten Ländern weltweit als Grundlage für ihre zolltarifliche Einreichung herangezogen.

⁴³ Der Bericht über die Sondierungsstudie der WZO über eine mögliche strategische Überprüfung des HS wird 2024 erwartet.

Die EU-Industrie braucht gleiche Wettbewerbsbedingungen, und die Bürger/innen und Verbraucher/innen verlangen sichere Produkte sowie Umwelt- und Sozialstandards. Die Kommission fordert daher die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament auf, sich rasch auf die heute vorgelegten Vorschläge zu einigen, damit Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltungen in vollem Umfang von den Vorteilen einer Zollunion mit einer effizient verwalteten gemeinsamen Grenze für Waren profitieren können.