



Brüssel, den 17.5.2023
SWD(2023) 141 final

Zollreform

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[...]

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Festlegung des Zollkodex der Union und zur Einrichtung der Zollbehörde der
Europäischen Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013**

{COM(2023) 258 final} - {SEC(2023) 198 final} - {SWD(2023) 140 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Überarbeitung der Zollvorschriften der Union

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Das derzeitige System ist nicht zufriedenstellend. Der EU entgehen Einnahmen. Illegale und nicht konforme Waren werden in die EU verbracht und stellen eine Gefährdung der Sicherheit der EU-Bürger und -Bürgerinnen dar.

1. *Die Zollbehörden haben Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, sowie mit den ständig wachsenden nichtfinanziellen Anforderungen, die sich aus verschiedenen sektorspezifischen politischen Maßnahmen ergeben (Produktsicherheit, Sicherheit, Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, Umwelt usw.). Die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden und anderen zuständigen Behörden ist nicht ausreichend.*

2. *Bei den derzeitigen Zollverfahren müssen die Wirtschaftsbeteiligten ähnliche Informationen zu Waren mehrmals im Verlauf der Lieferkette an verschiedene Behörden und über verschiedene, nicht immer interoperable IT-Systeme übermitteln. Dies führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand für rechtmäßig handelnde Wirtschaftsbeteiligte.*

3. *Das Zollmodell ist nicht für den elektronischen Handel geeignet – der enorme Anstieg des elektronischen Handels hat den Charakter des Handels verändert; anstelle von Waren, die auf traditionelle Weise in großen Mengen als Frachtgut in die EU verbracht wurden, werden nun Millionen von kleinen Sendungen direkt an den Endverbraucher versendet. Der Zoll ist nicht darauf eingestellt, das angestiegene Volumen der Waren und Anmeldungen zu bearbeiten.*

4. *Datenqualität sowie Zugang zu den Daten und ihre Analyse – obwohl die Zollverfahren digitalisiert sind, bilden die Daten, die für die zollamtliche Überwachung, die Risikoanalyse und die Kontrollen benötigt werden, einen Flickenteppich und werden in einer dezentralisierten IT-Infrastruktur des Zolls über mehrere Systeme redundant vorgehalten. Dies ist für die Zollbehörden kostspielig, wenig flexibel und verhindert eine effiziente Nutzung der Daten.*

5. *Die operative Umsetzung in den Mitgliedstaaten unterscheidet sich in Hinsicht auf die Kontrollpraxis und -methoden zwischen den Mitgliedstaaten deutlich. Es gibt keine geeignete EU-Risikoanalyse, um die Handelsströme angemessen zu überwachen und nicht konformen Handel aufzudecken.*

Was soll erreicht werden?

Die Kommission möchte die Zollunion weiter ausbauen. Das allgemeine Ziel besteht darin, dass die Zollbehörden in der EU einheitlich handeln, um die Verbringung nicht konformer Waren zu unterbinden, mehr Zölle beizutreiben und angemessene Kontrollen durchzuführen, ohne dabei Behörden und Wirtschaftsbeteiligte übermäßig zu belasten.

Die Einzelziele lauten wie folgt:

- Stärkung des EU-Zollrisikomanagements für finanzielle und nichtfinanzielle Risiken durch EU-weite Echtzeiteinsicht in die gesamte Lieferkette und deren Analyse.
- Reduzierung des Verwaltungsaufwands und Vereinfachung der Verfahren für die Wirtschaftsbeteiligten, Verbraucher und Zollbehörden, ohne dabei die wirksame zollamtliche Überwachung zu gefährden.
- Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für den elektronischen und den traditionellen Handel hinsichtlich des Zolls im Einklang mit den Mehrwertsteuervorschriften.
- Verbesserung des Zugangs zu Zoll Daten und ihrer Nutzung für strategische Maßnahmen, zur Verbesserung der zollamtlichen Überwachung und zur Gewährleistung eines integrierten

Risikomanagementkonzepts.

- Ermöglichung eines einheitlichen Handelns der Zollunion durch Gewährleistung eines wirksamen EU-weiten Schutzes, unabhängig davon, wo die Ware die Außengrenze überschreitet.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Maßnahmen sind auf EU-Ebene zu ergreifen. Die Zollunion fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der EU und ist wesentlicher Bestandteil des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts. Einzelstaatliche Maßnahmen würden das Problem nicht wirksam angehen.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Vier Optionen wurden geprüft, um das festgestellte Problem in Angriff zu nehmen.

1. *Ein Paket einfacherer Verfahren:* Klärung der Zuständigkeiten der Akteure, Beseitigung unnötiger Schritte in den Einfuhrverfahren, Einführung von Maßnahmen für den elektronischen Handel und weitere Vorteile für transparente Wirtschaftsbeteiligte im Rahmen des derzeitigen Digitalisierungsmodells und der bestehenden Zollverwaltungsstruktur. Die Vereinfachung von Prozessen mit konzentrierter Zuständigkeit wird die Effektivität erhöhen.
2. *Eine EU-Zollbehörde für die Koordinierung:* Als Ergänzung von Option 1: Schaffung einer neuen EU-Zollbehörde zur Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich des Risikomanagements, der einheitlichen Anwendung der Vorschriften und der Verwaltung der Zollprogramme.
3. *Ein zentraler EU-Zolldatenraum, der von der Kommission verwaltet wird:* Vereinfachung der Zollverfahren und Konzentration der Zuständigkeit auf die Akteure, umzusetzen in einem zentralisierten IT-Modell. Der Datenraum würde es erleichtern, Informationen von verschiedenen Akteuren zu erheben, sie für das EU-Zollrisikomanagement zu verarbeiten und sie mit anderen zuständigen Behörden auszutauschen.
4. *Eine EU-Zollbehörde, die einen EU-Zolldatenraum verwaltet, für Koordinierung und Operationen:* Vereinfachte Zollverfahren, die über den von einer EU-Zollbehörde verwalteten EU-Zolldatenraum umgesetzt werden; die Behörde ist (in Ergänzung zu Option 2) für das operative Risikomanagement, die Datenverwaltung und die Bereitstellung vereinfachter Verfahren zuständig.

Die bevorzugte Option ist Option 4. Ihre drei Elemente (reformierte Zollverfahren, umgesetzt in einem zentralen EU-Zolldatenraum, der von einer EU-Zollbehörde verwaltet wird) verstärken sich gegenseitig, um bessere Ergebnisse zu erzielen und Synergien in der gesamten EU zu schaffen. Dies ist die effizienteste Option, da die Investitionen in zentrale Strukturen die Kosten für die Mitgliedstaaten und Unternehmen erheblich senken.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger bevorzugen zu großen Teilen einheitlich handelnde Zollbehörden, einfachere Zollverfahren mit klaren Zuständigkeiten für jeden Schritt, eine effektivere Zusammenarbeit zwischen Zoll und anderen Behörden und eine vereinfachte Bereitstellung von Daten in einem IT-Zollumfeld auf EU-Ebene. Es gibt keinen nennenswerten Widerstand gegen eines der möglichen Elemente einer Zollreform.

Die Zollbehörden befürworten mehrheitlich eine neue Partnerschaft mit den Wirtschaftsbeteiligten im

Gegenzug für einen besseren Zugang zu den Daten, haben aber unterschiedliche Ansichten zu weiteren Ausgaben für IT-Entwicklungen und die Reform der Verwaltung.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

- **Die zollamtliche Überwachung wird gestärkt.** Ein verbesserter Zugang zu Daten und ihre bessere Verarbeitung über den EU-Zolldatenraum werden das Risikomanagement in der EU effizienter gestalten und die Fähigkeit des Zolls zur Aufdeckung von Betrug durch die Erstellung von Profilen risikobehafteter Wirtschaftsbeteiligter auf EU-Ebene verbessern. Dadurch werden für die Union und ihre Mitgliedstaaten zusätzliche Einnahmen generiert. Ein verbesserter Zugang zu Daten und eine bessere Koordinierung zwischen den Behörden werden die Kapazitäten des Zolls erhöhen, um Waren, die nicht den Anforderungen der Union entsprechen, zum Nutzen der Bürger und Verbraucher aufzuspüren und ihre Verbringung in die Union zu stoppen.
- **Der Verwaltungsaufwand und die Befolgungskosten für den rechtmäßigen Handel werden verringert.** Die überarbeiteten Verfahren sind einfacher, die Informationen werden nur einmal von der richtigen Quelle über eine einheitliche Schnittstelle im EU-Zolldatenraum erhoben.
- **Die Zentralisierung von Aufgaben (IT, Daten- und Risikomanagement)** in der EU-Zollbehörde führt zu erheblichen **Einsparungen** bei den IT-Ausgaben **der Mitgliedstaaten** im Zollbereich. Die **EU-Zollbehörde sorgt für die Koordinierung** zwischen den einzelstaatlichen Zollverwaltungen und anderen Behörden.
- **Die Wettbewerbsbedingungen für den elektronischen Handel werden denen des traditionellen Handels gleichgestellt.** Die überarbeiteten Verfahren ermöglichen es den Akteuren des elektronischen Handels, finanzielle und nichtfinanzielle Informationen einfacher bereitzustellen, und machen sie für deren Richtigkeit verantwortlich; die Verbraucher profitieren von einer größeren Preis- und Gebührentransparenz, weniger Störungen der Lieferketten aufgrund von Steuerformalitäten und einem besseren Schutz vor schädlichen Waren.
- **Die Zollunion handelt als Einheit.** Die überarbeiteten Verfahren werden in einem zentralen EU-Zolldatenraum von einer zentralen EU-Zollbehörde bereitgestellt, um eine einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedstaaten zu erleichtern und Abweichungen zu vermeiden.

Welche Kosten entstehen bei der Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die Kosten der bevorzugten Option für den Unionshaushalt ergeben sich aus folgenden Faktoren:

- Die **zentrale Entwicklung des EU-Zolldatenraums**. Die EU-Dienststellen würden über einen Zeitraum von 15 Jahren 559 Mio. EUR mehr investieren als im Basisszenario (höhere einmalige Investitionen in den ersten 7 Jahren) und 2 Mrd. EUR für die Pflege des Datenraums. Die Zentralisierung der Kosten würde zu erheblichen wirtschaftlichen Einsparungen bei den IT-Ausgaben der Mitgliedstaaten führen.
- Die **Einrichtung einer EU-Zollbehörde** würde über einen Zeitraum von 15 Jahren zusätzliche Kosten in Höhe von 230 Mio. EUR netto in Vollzeitäquivalenten auf EU-Ebene verursachen. Die Behörde wird schrittweise über einen Zeitraum von acht Jahren aufgebaut und stabilisiert sich im neunten Jahr mit einem geschätzten Personalbestand von insgesamt etwa 250 Vollzeitäquivalenten.

Die Kosten sind zu aktuellen Preisen auf der Grundlage des Zeitplans, der Übergangsfrist und anderer zugrunde gelegter Annahmen angegeben.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?
Es wird nicht erwartet, dass die Initiative nachteilige Auswirkungen auf KMU hat. Die Schlüsselemente des Programms entsprechen den Erwartungen und Prioritäten der KMU und werden ihnen die Teilnahme am Außenhandel erleichtern. Die größten Auswirkungen auf die KMU wird die Reform der Zollverfahren haben, die für alle Wirtschaftsbeteiligten Vereinfachungen mit sich bringen wird. Die KMU-Hersteller werden von den Maßnahmen profitieren, die darauf abzielen, den unlauteren Wettbewerb durch importierte Produkte, die nicht den EU-Vorschriften und -Normen entsprechen, zu verringern.
Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Die in Option 4 vorgesehene Zentralisierung wird die Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten senken, was sowohl die IT-als auch die Personalkosten betrifft. In 15 Jahren würden die Mitgliedstaaten schätzungsweise 21 Mrd. EUR an IT-Kosten und zusätzlich 1 Mrd. EUR an Personalkosten einsparen, weil Personal von seinen derzeitigen Aufgaben entlastet wird. Diese Einsparungen sind zu aktuellen Preisen auf der Grundlage des Zeitplans, der Übergangsfrist und anderer Annahmen geschätzt.
Verhältnismäßigkeit
Die bevorzugte Option geht nicht über das hinaus, was angesichts des Umfangs und der Schwere der Herausforderungen, vor denen die Zollunion steht, erforderlich ist, um die Probleme vollständig zu lösen.
D. Folgemaßnahmen
Die Überwachung und Bewertung wird durch den EU-Zolldatenraum erleichtert und durch eine verstärkte Leistungsmessung der Zollunion umgesetzt.