



Rat der
Europäischen Union

034302/EU XXVII. GP
Eingelangt am 08/10/20

Brüssel, den 29. September 2020
(OR. en)

11240/20

UD 240

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	28. September 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2020) 213 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Zweiter Zweijahresbericht über die Entwicklung der EU-Zollunion und ihrer Governance

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2020) 213 final.

Anl.: SWD(2020) 213 final

11240/20

/ar

ECOMP 2 B

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.9.2020
SWD(2020) 213 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

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

DE

DE

Inhalt

I.	EINLEITUNG	2
II.	HINTERGRUND	3
III.	FORTSCHRITTE IN DEN SCHWERPUNKTBEREICHEN	7
	1) Umgang mit dem Brexit	7
	a) Austrittsabkommen.....	7
	b) Aktivitäten nach dem Abschluss des Austrittsabkommens	8
	c) Verhandlungen über die künftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich	9
	2) Verstärkte Kontrollen und Betrugsbekämpfung	10
	3) Verstärkte Überwachung des EU-Zollrechts.....	11
	a) Überwachung der Nutzung von Vereinfachungen.....	12
	b) Ausbau des Programms für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO)	12
	c) Überwachung der Umsetzung von Bestimmungen über Sicherheitsleistungen und Erlasse/Erstattungen	14
	d) Überwachung der einheitlichen Anwendung des EU-Zollrechts	14
	4) Steigerung der Effizienz der Zollverwaltungen	14
	5) Nutzung von Innovationen	17
	a) Das Konzept der einzigen Anlaufstelle („Single Window“)	17
	b) Weitere innovative technologische Lösungen.....	18
	6) Optimierung der elektronischen Zollsysteme und ihrer Nutzung.....	19
	a) elektronische Zollsysteme gemäß dem Zollkodex der Union	19
	b) Arbeit an anderen, nicht mit dem Zollkodex der Europäischen Union zusammenhängenden elektronischen Systemen	21
	c) Langfristige IT-Strategie für den Zoll	22
	7) Umgang mit den Herausforderungen im elektronischen Handel.....	23
	8) Nutzung der Zollunion zur Verbesserung der Sicherheit in der EU.....	24
	a) Einfuhrkontrollsysteem	24
	b) Zusammenarbeit mit anderen Sicherheits- und Grenzschutzbehörden.....	25
	9) Vertiefung internationaler Beziehungen.....	27
IV.	FAZIT	31
	Anhang: Rechtsvorschriften, Programme und elektronische Systeme	32
	a). Von den Zollbehörden durchgesetzte Rechtsvorschriften.....	32
	b). Programme im Bereich Zoll.....	33
	c). Elektronische Zollsysteme	34

I. EINLEITUNG

In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2016 über die Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance¹ legte die Kommission eine strategische Vision für die Zollunion dar, nach der die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission enger zusammenarbeiten sollen, um dafür zu sorgen, dass die Zollunion in der bestmöglichen Weise zu Wohlstand und Sicherheit innerhalb der EU beiträgt.

Zwar obliegt die Umsetzung der Zollunion den Zollbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten, doch wies die Kommission in der Mitteilung darauf hin, dass die Zollunion ihrer Natur entsprechend eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden schafft. Der neue Rahmen für Zollvorschriften und -formalitäten in Form des 2016 in Kraft getretenen Zollkodex der Union kann nur dann richtig funktionieren, wenn es gleiche Wettbewerbsbedingungen gibt, die Vorschriften von allen Zollbehörden einheitlich angewandt werden und die EU-weit interoperablen elektronischen Systeme des Zollkodex einsatzbereit sind. Darüber hinaus erfordert die Zollunion auch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden und anderen Rechtsdurchsetzungsbehörden, die an den EU-Grenzen tätig sind, unter anderem durch Interoperabilität zwischen den einschlägigen Informationssystemen. Ferner bedarf es einer umfassenderen langfristigen Strategie für die Entwicklung und Instandhaltung der elektronischen Zollsysteme – insbesondere mit Blick auf die hohen Kosten, die damit verbunden sind. In der Mitteilung wurden verschiedene Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele vorgestellt, und die Kommission verpflichtete sich, dem Rat und dem Parlament einen regelmäßigen Zweijahresbericht über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Maßnahmen zu übermitteln.

In seinen Schlussfolgerungen vom März 2017² begrüßte der Rat der Europäischen Union die Mitteilung und ersuchte um einen Zweijahresbericht über die Entwicklungen in den einzelnen Bereichen, und zwar unter Berücksichtigung der Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“, der jeweiligen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie der Notwendigkeit von Skaleneffekten und Kooperationseinsparungen.

In ihrem ersten Zweijahresbericht³ konnte die Kommission auf Fortschritte in mehreren mit einer besseren Verwaltung der Zollunion verbundenen Bereichen verweisen. Gleichzeitig wurden im Bericht folgende Fragen für vorrangige Folgemaßnahmen benannt:

1. Umgang mit dem Brexit

¹ COM(2016) 813

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7585-2017-REV-1/de/pdf>

³ COM (2018) 524.

2. Verstärkte Kontrollen und Betrugsbekämpfung
3. Verstärkte Überwachung des EU-Zollrechts
4. Steigerung der Effizienz der Zollverwaltungen
5. Nutzung von Innovationen
6. Optimierung der elektronischen Zollsysteme und ihrer Nutzung
7. Umgang mit dem elektronischen Handel
8. Nutzung der Zollunion zur Verbesserung der Sicherheit in der EU
9. Weiterer Ausbau der internationalen Beziehungen

Der Rat begrüßte den ersten Zweijahresbericht⁴ und ersuchte die Kommission auf, in ihrem nächsten Zweijahresbericht auf die Entwicklungen in diesen vorrangigen Bereichen einzugehen und dabei abermals in geeigneter Weise die Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ zu berücksichtigen.

Im vorliegenden zweiten Zweijahresbericht sollen daher die Fortschritte beschrieben werden, die von 2018 bis Anfang 2020 in den oben genannten vorrangigen Bereichen in Verbindung mit der Governance der Zollunion erzielt wurden. Dieser Bericht erscheint gemeinsam mit dem Aktionsplan der Kommission für den Ausbau der Zollunion und sollte in Verbindung damit gelesen werden. In dem Bericht werden somit rückblickend die Fortschritte seit der Veröffentlichung des letzten Zweijahresberichts Mitte 2018 betrachtet, während künftige Maßnahmen in diesen und anderen vorrangigen Bereichen im Aktionsplan dargelegt werden sollen.

II. HINTERGRUND

Die EU-Zollunion besteht seit 1968. Sie deckt den gesamten Güterhandel ab und beinhaltet sowohl den freien Güterverkehr innerhalb des Zollgebiets⁵ als auch einen gemeinsamen Zolltarif und eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern. Infolgedessen gelten in allen EU-Mitgliedstaaten die gleichen Zölle für Einfuhren aus Drittländern in die EU, und im Rahmen ihrer gemeinsamen Handelspolitik agiert die EU bei der Abfassung internationaler Handelsabkommen als ein Handelsblock.

Die Zollunion fällt unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU⁶. Das bedeutet, dass auf diesem Gebiet allein die EU gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5650-2019-INIT/de/pdf>

⁵ Das Zollgebiet der Union umfasst die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit der Ausnahme bestimmter Gebiete der Mitgliedstaaten, die aus historischen oder geografischen Gründen ausgeklammert wurden, sowie das Hoheitsgebiet von Monaco. Laut den Bedingungen des Austrittsabkommens zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU gilt das EU-Zollrecht für das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie für die Kanalinseln und die Insel Man bis zum Ende des Übergangszeitraums; für Nordirland gilt es auch nach Ende des Übergangszeitraums weiter. Die Gebiete der Hoheitszonen des Vereinigten Königreichs Akrotiri und Dhekelia auf Zypern bleiben laut Austrittsabkommen Teil des Zollgebiets der Union.

⁶ Artikel 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Rechtsvorschriften erlassen darf. Für die konkrete Umsetzung der Zollunion sind allerdings die einzelstaatlichen Zollbehörden der Mitgliedstaaten zuständig. Vielfach wurde kritisiert, dass die Zollvorschriften von den Mitgliedstaaten anscheinend nicht einheitlich angewandt würden, was zu unlauterem Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten sowie zu Betrug führen würde.

Die Zollbehörden der EU nehmen inzwischen Aufgaben wahr, die weit über ihre klassische Funktion der Erhebung von Zöllen, Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern auf in die Zollunion eingeführten Waren hinausgehen. So setzen sie auch Rechtsvorschriften im Gesundheits-, Umwelt-, Sicherheits- und vielen anderen Bereichen durch. Immer dann, wenn neue politische Entwicklungen eine Umsetzung an den EU-Grenzen erfordern, nehmen tendenziell auch die Zuständigkeiten der Zollbehörden zu.

Erhebung von Einnahmen

- Die Zollbehörden wickeln EU-weit jede Sekunde 27 Waren in einem angemeldeten Wert von 150 000 EUR ab; 2019 erhoben sie Zölle in Höhe von insgesamt 26,707 Mrd. EUR.⁷
- Im Jahr 2018⁸ stellten die nationalen Zollbehörden 584 Mio. EUR an nicht gezahlten Abgaben fest, die dem EU-Haushalt wieder zuzuführen waren. 2019 wurden 121 Mio. EUR (20,7 %) weniger festgestellt.

Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität

- Im Jahr 2019 beschlagnahmten die Zollbehörden der EU insgesamt 400 Tonnen Drogen. Vergleicht man die von 26 Mitgliedstaaten gemeldete Menge für 2019 mit 2018 (472 Tonnen), lässt sich ein Rückgang bei der Menge der beschlagnahmten Drogen feststellen.
- Die Kontrolle von Feuerwaffen ist ein wesentlicher Bestandteil der EU-Strategie gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Im Jahr 2019 wurden insgesamt 3 699 Feuerwaffen von den EU-Zollbehörden beschlagnahmt – ein deutlicher Zuwachs (41 %) im Vergleich zum Vorjahr (2 621 Stück).
- Die Anzahl der illegalen Tabakprodukte und Zigaretten, die 2019 von den Zollbehörden beschlagnahmt wurden, belief sich insgesamt auf 3,5 Mrd. Das entspricht im Vergleich zu 2018 (4,1 Mrd.) einem Rückgang um 15,3 %, jedoch nahezu der 2017 beschlagnahmten Menge (3,3 Mrd.).
- Um die zunehmenden Aktivitäten der grenzüberschreitenden Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen, die eine Gefahr für die Sicherheit der Unionsbürger darstellen, werden auch Bargeldbewegungen kontrolliert. Von den insgesamt 113 036 Anmeldungen zur Barmittelkontrolle, die 2019 ausgefüllt wurden, stellten die Zollbehörden fast 13 104 Fälle falsch angemeldeter Barmittel fest (11,5 % der Gesamtanzahl der Anmeldungen). Diese Unregelmäßigkeiten entsprachen einem Wert von 330,9 Mio. EUR. Insgesamt lässt sich hier im Vorjahresvergleich eine steigende Entwicklung feststellen: 2018 wurden 102 561 Anmeldungen zur Barmittelkontrolle ausgefüllt, und die Mitgliedstaaten erfassten beinahe 12 000 falsche Barmittelanmeldungen im Wert von 326 Mio. EUR.

⁷ Quelle: Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission – Customs Union Performance Network.

⁸ Quelle: Generaldirektion Haushalt der Europäische Kommission.

Schutz der Rechte des geistigen Eigentums – Beschlagnahmen nachgeahmter Waren⁹

- Laut Zahlen, die von der Europäischen Kommission veröffentlicht wurden, gab es 2018 mehr Beschlagnahmen von in die EU eingeführten gefälschten Waren, was auf die große Menge an kleinen, per Express und Postversand verschickten Paketen zurückzuführen ist. Die Zahl der abgefangenen Sendungen stieg von 57 433 im Jahr 2017 auf 69 354 im Jahr 2018 an, obwohl die Gesamtmenge an beschlagnahmten Artikeln im Vergleich zu den Vorjahren zurückging. 2018 wurden knapp 27 Mio. Artikel beschlagnahmt, die Rechte des geistigen Eigentums verletzten. Insgesamt hatten sie einen Marktwert von fast 740 Mio. EUR.
- Zigaretten stellen mit 15 % der Gesamtmenge an beschlagnahmten Waren die wichtigste Warenkategorie dar. Es folgen Spielwaren (14 %), Verpackungsmaterial (9 %), Labels, Etiketten und Aufkleber (9 %) sowie Kleidung (8 %). Produkte für den täglichen persönlichen Gebrauch, wie Körperpflegeprodukte, Medikamente, Spielwaren und elektrische Haushaltsgeräte, machten fast 37 % der beschlagnahmten Artikel aus.

Die Zollbehörden müssen stets auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirksamen Zollkontrollen und der Erleichterung des zulässigen Handels achten, denn der Handel ist für den wirtschaftlichen Wohlstand der EU von zentraler Bedeutung. Die EU und die EU-Mitgliedstaaten haben das Revidierte Übereinkommen von Kyoto¹⁰ unterzeichnet, mit dem der Handel durch einfache, handelsfreundliche und gleichzeitig effiziente Zollverfahren erleichtert werden soll. Mit dem WTO-Handels erleichterungsabkommen, das die EU ebenfalls unterzeichnet hat, werden die gleichen Ziele verfolgt.

Im Jahr 2018 ist der Anteil der EU am Welthandel (15,2 %) im Vergleich zu 2017 um fast einen Viertelpunktpunkt gestiegen. *Die jüngsten verfügbaren Zahlen¹¹ zeigen, dass die EU-27 jeden Monat Waren im Wert von rund 180 bzw. 150 Mrd. EUR in die übrige Welt ausführt bzw. von dort in die EU einführt.* Der Arbeitsaufwand der EU-Zollbehörden ist aufgrund des steigenden EU-Handels mit der übrigen Welt gestiegen, während im gleichen Zeitraum die Zahl der Zollmitarbeiter, die EU-weit 89 652 betrug, gegenüber 2017 (89 771) leicht gesunken ist.

Steuerung der Handelsströme über EU-Grenzen¹²

- Inzwischen versenden die EU-Händler fast 100 % aller Zollanmeldungen auf

⁹ Quelle: Report on the EU customs enforcement of intellectual property rights: Results at the EU border, 2018 (Bericht zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums durch die EU-Zollbehörden: Ergebnisse an der EU-Grenze, 2018). https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-ipr-report.pdf

¹⁰ Internationales Übereinkommen der Weltzollorganisation zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:21973A0518\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:21973A0518(01))

¹¹ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/international-trade>

¹² Quelle: Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission – Customs Union Performance Network.

elektronischem Weg. Die durchschnittliche Verfügbarkeit der nationalen IT-Zollsysteme in der EU liegt bei 99,95 % (2019) und hat sich somit gegenüber 2018 um 0,4 % verbessert. Demnach arbeiten die EU-Zollbehörden weiter in einer voll elektronischen und interoperablen Umgebung.

- Die Zollabfertigung verläuft relativ schnell. Nach dem Standardverfahren (d. h. ohne Anwendung vereinfachter Verfahren) übermittelte Zollanmeldungen für Einfuhren werden in der Regel innerhalb einer Stunde abgefertigt (91,7 % im Jahr 2019 und 92,2 % im Jahr 2018). Bei den nach dem Standardverfahren übermittelten Zollanmeldungen für Ausfuhren wurden 2019 allerdings nur 82 % innerhalb einer Stunde abgefertigt; 2018 lag dieser Wert noch bei 91 %.
- Im Jahr 2019 wurden 1 945 neue Anträge für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (Authorised Economic Operator, AEO) bewilligt. Bis zum Jahresende gab es damit 18 400 gültige AEO-Zulassungen, womit sich die steigende Tendenz fortsetzt. (2018: 17 135 AEO-Bewilligungen).
- Im Jahr 2019 war bei 79 % der zollrechtlich angemeldeten Waren (Ein- und Ausfuhren) ein AEO an der Lieferkette beteiligt. Gegenüber den beiden Vorjahren entspricht das einem Zuwachs von 75 bzw. 74 %.

Die Zollbehörden in der EU-Zollunion wenden eine Vielzahl von EU-Rechtsvorschriften an, darunter: den Zollkodex der Union, der seit 2016 in Kraft ist; das Übereinkommen über ein gemeinsames Versandverfahren; EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf die Produktsicherheit, Gesundheits- und Umweltnormen; die Verordnung 515/97 zur Betrugsbekämpfung im Rahmen der Zollunion; sowie Abkommen über die Zusammenarbeit im Zollwesen, zollrechtliche und Bestimmungen zur Handelserleichterung im EU-Handel sowie Partnerschaftsabkommen mit anderen Ländern. *Weitere Informationen hierzu im Anhang.*

Im Rahmen von gemeinsamen Maßnahmen, Seminaren, Schulungen, Projektgruppen, Arbeitsbesuchen und grenzüberschreitenden Vorhaben, die durch die beiden Aktionsprogramme der EU für das Zollwesen („Zoll 2020“ und Hercule II/III) finanziert werden, arbeiten die Zollbehörden zusammen und tauschen sich über bewährte Verfahrensweisen aus. *Weitere Erläuterungen hierzu im Anhang.*

Seit ihrer Gründung wurde die Zollunion in mehreren Schritten digital modernisiert. Seit der Einführung eines neuen Systems für die digitale Abfertigung des Zollgutversands Ende der Neunzigerjahre wurden zahlreiche weitere elektronische Zollsysteme entwickelt. Einer der wichtigsten Bestandteile des IT-Arbeitsaufwands im Zollwesen ist die Aktualisierung bestehender elektronischer Systeme sowie die Entwicklung verschiedener neuer Systeme zur Abwicklung aller Zollformalitäten entsprechend dem Zollkodex der Union. Spätestens bis Ende 2025 soll die Aktualisierung bzw. Neuentwicklung aller 17 Systeme abgeschlossen sein. Die elektronischen Systeme umfassen 14 transeuropäische Systeme (teilweise mit EU-weiten und nationalen Bestandteilen) und drei rein nationale Systeme. Andere elektronische Systeme dienen dazu, die Zollbehörden zu unterstützen und/oder die Vorgänge für Ein- und Ausführer zu vereinfachen. *Weitere Erläuterungen zu allen in diesem Bericht genannten elektronischen Systemen im Anhang.*

III. FORTSCHRITTE IN DEN SCHWERPUNKTBEREICHEN

In ihrem ersten Zweijahresbericht wies die Kommission darauf hin, dass die Zollunion keine statische Einrichtung sein dürfe. Märkte, Handel und Technologien seien dynamisch, und die Zollunion müsse diese Entwicklungen unterstützen. Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten müssten deshalb über eine bessere Verwaltung der Zollunion (durch eine Verbesserung des Rechtsrahmens, der Arbeitsmethoden, der IT-Systeme usw.) hinaus neue Strategien, Ansätze und Arbeitsweisen ins Auge fassen, insbesondere angesichts des steigenden Drucks aufgrund knapperer Ressourcen und einer möglichen erweiterten Verantwortung in der Zukunft. In diesem Sinne erarbeitete die Kommission eine Liste vorrangiger Fragen, die für die laufende Entwicklung der Zollpolitik von Bedeutung sind. In diesen Schwerpunktbereichen wurden in den letzten zwei Jahren folgende Fortschritte erzielt.

1) Umgang mit dem Brexit

a) Austrittsabkommen

Am 29. März 2017 gab das Vereinigte Königreich seine Absicht, aus der Europäischen Union auszutreten, förmlich bekannt. Nach dem Verfahren in Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union sollte das Vereinigte Königreich seinen Austritt aus der EU ursprünglich spätestens bis zum 29. März 2019 vollziehen (Frist später verlängert). Auf dieser Grundlage führte die Europäische Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ab 2018 verschiedene Fachseminare, Bewertungen und Koordinierungsmaßnahmen durch, um sich für verschiedene Szenarien zu rüsten, darunter:

- den sogenannten „No-Deal-Brexit“ (Austritt des Vereinigten Königreichs ohne Austrittsabkommen);
- den Beitritt des Vereinigten Königreichs zum Übereinkommen über ein gemeinsames Versandverfahren; und
- den „geregelten“ Austritt nach Maßgabe der Bestimmungen eines Austrittsabkommens.

Die Steuer- und Zolldienststellen der Kommission haben die Verhandlungen zu einem Austrittsabkommen mit dem Vereinigten Königreich durch fachliche Expertise seit deren Beginn im Juni 2017 begleitet.

Nachdem sich beide Seiten im Oktober 2019 auf den Wortlaut des Austrittsabkommens zusammen mit der Politischen Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich geeinigt hatten und das Abkommen vom Vereinigten Königreich ratifiziert worden war, erteilte das Europäische Parlament am 29. Januar 2020 seine Zustimmung. Am 30. Januar 2020 nahm der Rat der Europäischen Union den Beschluss zum Abschluss des Abkommens an und ermöglichte so dessen Inkrafttreten am 1. Februar 2020. Laut dem Austrittsabkommen ist bis 31. Dezember 2020 ein Übergangszeitraum vorgesehen, welcher einmalig um einen Zeitraum

von bis zu zwei Jahren verlängert werden kann. Am 12. Juni 2020 erklärte das Vereinigte Königreich, dass es keine derartige Verlängerung anstrebe.

Das Austrittsabkommen legt die Bedingungen für den geregelten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU fest und besteht aus zwei Hauptdokumenten:

- a) dem Austrittsabkommen selbst, einschließlich eines Protokolls zu Irland und Nordirland, eines Protokolls zu den Hoheitszonen in Zypern und eines Protokolls zu Gibraltar¹³;
- b) einer politischen Erklärung¹⁴ zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich.

b) Aktivitäten nach dem Abschluss des Austrittsabkommens

Im Zusammenhang mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union, welcher unabhängig von künftig zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU getroffenen Regelungen dazu führen wird, dass nach Ablauf des Übergangszeitraums im Warenhandel mit dem Vereinigten Königreich wieder Zollkontrollen und -verfahren eingeführt werden, wurde bereits ein erhebliches Maß an Arbeit geleistet oder ist in Vorbereitung. Dazu zählen unter anderem folgende Aktivitäten:

- *Der Beitritt des Vereinigten Königreichs zum Übereinkommen über ein gemeinsames Versandverfahren* wird die Formalitäten an den Grenzen verringern und Warenbewegungen durch das Vereinigte Königreich (d. h. über die sogenannte Landbrücke zwischen Irland und der restlichen EU) deutlich erleichtern;
- *Veröffentlichung ausführlicher Leitlinien und Bekanntmachungen für beteiligte Akteure* zu verschiedenen zoll-, mehrwert- und verbrauchsteuerrechtlichen Aspekten eines No-Deal-Austritts. Da es am Ende des Übergangszeitraums zu einem geregelten Austritt kommen wird, wurden für die beteiligten Akteure Leitlinien und Bekanntmachungen für das Ende des Übergangszeitraums vorbereitet, unter anderem zur Umsetzung des Austrittsabkommens und zu nicht darin behandelten Fragen;
- *Weitere Fachseminare mit der EU-27* zu Zöllen, Ursprungsregeln, Mehrwert- und Verbrauchsteuern;
- *Weitere Treffen mit der sogenannten G5-Gruppe der Mitgliedstaaten*, die am meisten vom Verkehr über den Ärmelkanal betroffen sind (BE, NL, FR, DE und IE);
- *Eine Kommunikationskampagne* (eigene Webpage auf der Europa-Website, soziale Medien, Multiplikatoren und in geringerem Maße Druckmedien sowie Einleitung der Arbeiten an Nano-Modulen für das E-Learning zum Austritt) für Händler, die bislang noch keine Erfahrung mit Zollverfahren hatten (hauptsächlich KMU, die ausschließlich im Binnenmarkt tätig sind).

¹³ https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_de

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/files/political-declaration_de

- *Regelmäßiger Kontakt mit der Wirtschaft*, hauptsächlich durch die Wirtschaftskontaktgruppe, die unter dem Vorsitz der GD TAXUD steht und aus über 30 Handelsverbänden besteht.
- *Vorbereitung der IT-Infrastruktur*, was umfassende Arbeiten an der Entwicklung und den erforderlichen Tests für die Abkopplung des Vereinigten Königreichs von den transeuropäischen IT-Systemen für das Zoll- und Steuerwesen beinhaltet.
- *Ausarbeitung von Änderungen am Zollkodex der Union* (um den Änderungen Rechnung zu tragen, die aufgrund des Austritts des Vereinigten Königreichs und dem Ende des Übergangszeitraums notwendig sind).

Weitere laufende Arbeiten umfassen die Organisation spezieller Sitzungen mit den Behörden des Vereinigten Königreichs, der Taskforce für die Beziehungen zum Vereinigten Königreich (UKTF), der GD TAXUD und anderen Dienststellen der Kommission, um eine Bilanz der Bemühungen zur Umsetzung des Protokolls zu Irland/Nordirland auf beiden Seiten zu ziehen. Künftig werden auch weitere Leitlinien für beteiligte Akteure zur Umsetzung des Protokolls zu Irland/Nordirland bereitgestellt, da die Zollbehörden in Nordirland die Rechtsvorschriften der Zollunion anwenden müssen. Darüber hinaus wird den Zollbehörden Nordirlands Zugang zu den elektronischen Zollsystmen der EU gewährt, soweit dieser für die Anwendung der genannten Rechtsvorschriften zwingend erforderlich ist. In diesem Zusammenhang sind bis zum Ende des Übergangszeitraums mehrere organisatorische und praktische Fragen zu klären.

c) Verhandlungen über die künftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich

Am 25. Februar 2020 billigte der Rat der EU das Verhandlungsmandat für ein Partnerschaftsabkommen mit dem Vereinigten Königreich, und die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich wurden im März 2020 aufgenommen.

In der Politischen Erklärung wird unter anderem das Ziel festgelegt, ambitionierte Handelsbeziehungen auf der Grundlage einer Freihandelszone zu unterhalten, die in allen Wirtschaftszweigen zoll- und quotenfrei ist und sich auf Bestimmungen stützt, die gleiche Ausgangsbedingungen gewährleisten. Diese Beziehungen sollten den Handel und die Investitionen zwischen den Parteien so weit wie möglich fördern und dabei gleichzeitig die Integrität des Binnenmarktes und der Zollunion der EU respektieren. Gleichwohl sollte angemerkt werden, dass die Zollformalitäten im Handel zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich in jedem Fall eingehalten werden müssen, und zwar unabhängig davon, wie sich die künftigen Beziehungen gestalten.

Was die Zusammenarbeit im Zollwesen betrifft, soll die Handelserleichterung unter vollständiger Beachtung der Rechtsordnung der Parteien sowie ihrer finanziellen Interessen erfolgen. In Bezug auf die EU bedeutet das insbesondere die uneingeschränkte Anwendung des Zollkodex der Union.

In der Politischen Erklärung und dem erwähnten Verhandlungsmandat wird auch auf Bestimmungen zur Verwaltungszusammenarbeit in Zoll- und Mehrwertsteuerfragen, gegenseitigen Beistand, einschließlich bei der Eintreibung von Forderungen in Bezug auf

Steuern und Abgaben, sowie den Austausch von Informationen zur Bekämpfung von Betrug und anderen illegalen Aktivitäten verwiesen.

Die Zusammenarbeit im Zollwesen kann auch die Anerkennung von Programmen für vertrauenswürdige Händler („zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“) beinhalten und sollte eine ordnungsgemäße Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums an den Grenzen gewährleisten.

Was die Ursprungsregeln anbelangt, so sollen im Abkommen angemessene und moderne Ursprungsregeln verankert werden, mit denen sichergestellt wird, dass nur solche Produkte in den Genuss der Präferenzregeln kommen, die zu einem ausreichenden Teil von den Vertragsparteien stammen. Gleichzeitig sollen Nachweis- und Überprüfungsmechanismen eingerichtet werden, mit denen die wirksame Umsetzung der Ursprungsregeln garantiert wird.

2) Verstärkte Kontrollen und Betrugsbekämpfung

Die EU hat in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um Betrug im Zollbereich zu bekämpfen:

- **Zollkodex der Union:** Hauptziel des seit 2016 geltenden Zollkodex ist der bessere Schutz der Finanzmittel der Union (Eigenmittel). Dabei geht es um: i) Betrugssicherheit (Schließen von Schlupflöchern, Beseitigung uneinheitlicher Auslegungen und Anwendungen von Vorschriften und Bereitstellung eines elektronischen Zugangs zu sachdienlichen Informationen für Zollbehörden), ii) Sicherstellung einer stärker harmonisierten und standardisierten Anwendung der Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten mithilfe eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement und eines elektronischen Systems für dessen Umsetzung und iii) Einführung eines gemeinsamen Systems für Sicherheitsleistungen. Diese Maßnahmen sollen nicht nur dem besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU und der Sicherheit der Unionsbürgerinnen und -bürger dienen, sondern auch der Vorbeugung wettbewerbswidriger Verhaltensweisen an den verschiedenen Ein- und Ausgangsstellen der EU. Etwaige Mängel, die in diesem Zusammenhang festgestellt werden, werden durch laufende Änderungen und Aktualisierungen des Zollkodex behoben.

- **Gemeinsame Risikokriterien und Standards für Finanzrisiken:** Seit 2005 betreiben die Zollbehörden ihr Risikomanagement auf der Grundlage eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement auf EU-Ebene. Der Rahmen umfasst mehrere Maßnahmen, mit denen die Mitgliedstaaten bei der systematischen Eindämmung von Finanzrisiken unterstützt werden sollen. Im Jahr 2018 erließ die Kommission einen Durchführungsbeschluss zur Festlegung gemeinsamer Risikokriterien und Standards für Finanzrisiken. Ende 2019 billigten die Mitgliedstaaten die Leitlinien zur Umsetzung der Kriterien für Finanzrisiken, die eine gemeinsame Auslegung des Beschlusses und seiner Hauptbestandteile ermöglichen sollen, damit er ordnungsgemäß umgesetzt werden kann und abweichende Auslegungen vermieden werden. Die Leitlinien wurden als Instrument konzipiert, das regelmäßig angepasst werden

kann, um den sich ständig ändernden Finanzrisiken und der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, neue Gefahren und Trends zu bestimmen und darauf zu reagieren. Bei der Umsetzung des Beschlusses über Kriterien für Finanzrisiken werden die Mitgliedstaaten von der Kommission fortlaufend unterstützt.

- **Elektronischer Geschäftsverkehr:** Die Zollbehörden unterstützen auch neue Mehrwertsteuerregelungen, die gerade umgesetzt werden, um Betrug zu verhüten und im elektronischen Geschäftsverkehr für gleiche Wettbewerbsbedingungen (Sendungen mit geringem Wert) zu sorgen. Einschlägige Zollvorschriften über die Erhebung von Mehrwertsteuer und über den damit verbundenen Informationsaustausch wurden bereits verabschiedet, und die entsprechenden Prozesse und IT-Systeme werden gerade umgesetzt. Ferner hat die Kommission eine Projektgruppe ins Leben gerufen, um gegen die Praxis der Unterbewertung vorzugehen, die im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs besonders stark verbreitet ist (siehe nachfolgenden Abschnitt zum elektronischen Geschäftsverkehr).
- **Zollverfahren 42/63:** Darüber hinaus unterstützen die Zollbehörden verschiedene Bemühungen auf der Abgabenseite, die auf Betrugsbekämpfung abzielen. Nach dem Zollverfahren 42/63 (CP42/63) ist es zulässig, die Mehrwertsteuer für in die EU eingeführte oder wiedereingeführte Waren erst dann zu entrichten, wenn diese ihren endgültigen Bestimmungsmitgliedstaat erreicht haben. Das Zollverfahren 42 erleichtert legitime Geschäftsaktivitäten enorm, allerdings gibt es auch große Bedenken, dass das Verfahren dazu missbraucht wird, Mehrwertsteuer zu hinterziehen und zu geringe Abgaben zu leisten. 2018 wurde die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates angepasst, um dieses Problem anzugehen. Seitdem haben die Zollbehörden unter anderem Zugang zum MwSt-Informationsaustauschsystem, damit sie die MwSt-Nummern von Einführern überprüfen können, die mehrwertsteuerbefreite Einfuhren tätigen, und die Steuerbehörden haben Zugang zum elektronischen Zollüberwachungssystem, um mehrwertsteuerbefreite Einfuhren zu prüfen. Die Verordnung trat 2020 in Kraft und dürfte sich sowohl mehrwertsteuerrechtlich als auch zollrechtlich (Unterbewertung) auf den Betrug im Zusammenhang mit mehrwertsteuerbefreiten Einfuhren auswirken.

3) Verstärkte Überwachung des EU-Zollrechts

Überwachung ist im Wesentlichen eines der Instrumente zur Unterstützung einer effizienten und ordnungsgemäßen Umsetzung des EU-Zollrechts und zur Ermittlung von Bereichen, in denen möglicherweise zusätzliche Maßnahmen und rechtliche Anpassungen erforderlich sind. Darüber hinaus können Überwachungstätigkeiten zu einer umfassenderen Bewertung der Frage beitragen, wie gut die EU-Zollunion insgesamt funktioniert. Einige Probleme, die im Rahmen von Überwachungstätigkeiten aufgedeckt werden, lassen sich möglicherweise besser über Verfahren lösen, die vermehrt auf Zusammenarbeit abstellen, wie beispielsweise der Aufbau von Kapazitäten, die Ausarbeitung bewährter Verfahren oder vergleichende Leistungsbewertungen. Andere bedürfen eines strengeren Regelwerkes oder eines sofortigen Handelns auf EU-Ebene.

Überwachungstätigkeiten sind sehr vielfältig und können vom Aussenden von Fragebögen an die Mitgliedstaaten über die Ermittlung bewährter Verfahren und die Organisation von Besuchen bis zu einer Schwerpunktsetzung auf Kapazitätsaufbau reichen. Gemeinsame Überwachungstätigkeiten sind im Programm „Zoll 2020“ geregelt, das die Finanzierung von Tätigkeiten vorsieht, die eine Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Ländern, deren Zollbehörden und ihren Beamten beinhalten.

Die Überwachungstätigkeiten der letzten Jahre fanden hauptsächlich in den nachstehend genannten Bereichen statt und dürften künftig auf weitere Bereiche ausgeweitet werden.

a) Überwachung der Nutzung von Vereinfachungen

Im November 2019 leiteten die Zolldienststellen der Kommission eine Maßnahme zur Überwachung der Umsetzung von Vereinfachungen und zur Neubewertung von Zollgenehmigungen ein. An diesen Überwachungsbesuchen nahmen Experten für Vereinfachungen aus anderen als den besuchten Mitgliedstaaten teil. Insgesamt wurden bzw. werden bis Anfang 2021 repräsentative Stichproben in zehn Mitgliedstaaten (AT, FR, LT, BE, DK, DE, IT, HR, SI, NL) durchgeführt, vorausgesetzt, dass sich die Lage nach COVID 19 wieder normalisiert.

Ziel dieser Überwachungsmaßnahme ist es, eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des Zollkodex der Union durch alle EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen. Insbesondere wollen die Dienststellen der Kommission bewerten, inwiefern die im Zollkodex vorgesehenen Vereinfachungen von den Mitgliedstaaten angewandt werden. In der ersten Überwachungsrunde ging es vor allem um vereinfachte Anmeldungen und das vereinfachte Verfahren der Anschreibung in der Buchführung des Anmelders. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Bewilligungen zur Nutzung einer Vereinfachung, die vor Inkrafttreten des Zollkodex gewährt wurden, von den besuchten Mitgliedstaaten ordnungsgemäß neubewertet wurden. Darüber hinaus wurde bewertet, wie die Mitgliedstaaten die Zollkontrollen durchführen und wie effizient und wirksam die dafür bereitgestellten Ressourcen eingesetzt werden. Die Überwachung sollte auch der Effizienz der vereinfachten Zollverfahren und der Maßnahmen zur Erleichterung des Handels Rechnung tragen und kann zu gesetzgeberischen Verbesserungen oder Klarstellungen der Leitlinien für die Anwendung der Vereinfachungen führen.

Am Ende der Überwachungsmaßnahme soll ein umfassender Bericht über die dabei gewonnenen Erkenntnisse veröffentlicht werden.

b) Ausbau des Programms für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO)

Das Programm für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (Authorised Economic Operator, AEO) wurde 2005 als Teil einer Reihe sicherheitstechnischer Änderungen des Zollkodex in das EU-Zollrecht aufgenommen. Das Ziel war dabei, internationale Handelslieferketten zu sichern und zu erleichtern, und zwar in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Standards zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels (SAFE) der Weltzollorganisation, mit dem der internationale Terrorismus bekämpft, die Erhebung von Einnahmen gesichert und der Handel

weltweit erleichtert werden soll. Im Rahmen des Programms arbeiten Unternehmen, die in den EU-Zollvorschriften festgelegte Kriterien freiwillig erfüllen, eng mit den Zollbehörden zusammen, um die Sicherheit in der Lieferkette zu erhöhen. Im Gegenzug kommen diese Unternehmen in den Genuss bestimmter in den Rechtsvorschriften festgelegter Vorteile, darunter leichterer Zugang zu vereinfachten Zollverfahren, weniger Kontrollen von Waren und Unterlagen sowie günstigere Behandlung.

In den letzten Jahren gab es verschiedene Stellungnahmen, insbesondere des Europäischen Rechnungshofs, mit denen das EU-Programm für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte kritisiert wurde, weil diese die gesetzlichen Bestimmungen nicht einhielten und die Mitgliedstaaten sie nicht ausreichend kontrollierten. In seinem Sonderbericht Nr. 12/2019 forderte der Europäische Rechnungshof, verstärkt auf die Einhaltung geltender Bestimmungen durch zugelassene Wirtschaftsbeteiligte mit Zollbefreiung für Sendungen mit geringem Zollwert zu achten, insbesondere bei Kurierdiensten und Postbetreibern.¹⁵

Infolgedessen haben die Zolldienststellen der Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine umfassende Strategie und Methode erarbeitet, um eine einheitliche und solidere Umsetzung des Programms zu fördern und dessen Nachhaltigkeit weiter zu stärken. So wurde ein ausführliches Maßnahmenpaket vereinbart und gestartet, das unter anderem Vor-Ort-Besuche aller Mitgliedstaaten, Mechanismen für eine engere Zusammenarbeit zwischen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten und Sachverständigen für Risikomanagement in den Mitgliedstaaten und einen Workshop zum Thema Überwachung für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte und Wirtschaftsprüfer vorsieht.

Die Umsetzung der Maßnahmen begann im Juni 2019 und wird sich über mehrere Jahre fortsetzen. Bislang fanden Informationsreisen in zwölf Mitgliedstaaten statt, und im Idealfall sollten bis Ende 2020 alle 27 EU-Mitgliedstaaten besucht werden. Zur besseren Vergleichbarkeit folgten alle Vor-Ort-Besuche einem festen Ablauf (Überwachung, interne Kontrollen, Zusammenhang zwischen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten und Risikomanagement und Besuch von Kurierdiensten und Postbetreibern, falls sie den Status eines AEO besitzen). An den Besuchen nahmen sowohl Vertreter der Dienststellen der Kommission als auch AEO-Sachverständige der Mitgliedstaaten teil. Ziel der Besuche war es unter anderem, bewährte Verfahrensweisen zu ermitteln, die auf andere Mitgliedstaaten übertragen werden können und so zu einer einheitlicheren und stärker harmonisierten Umsetzung der AEO-Bestimmungen auf EU-Ebene beitragen.

Bei den Besuchen wurden bereits zahlreiche vorbildliche Verfahren aufgezeigt, darunter Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen für Händler, die Überwachung von AEO und der Aufbau von Datenbanken. Als problematisch bewertet wurde hingegen die mangelnde Kooperationsbereitschaft zwischen AEO und Sachverständigen für Risikomanagement innerhalb der Zollbehörden, das Fehlen eines harmonisierten Ansatzes bei den

¹⁵ Sonderbericht Nr. 12/2019 — Elektronischer Handel: Zahlreiche Herausforderungen bei der Erhebung von MwSt. und Zöllen müssen noch angegangen werden.

Überwachungstätigkeiten und ein fehlendes Verständnis seitens der Kurierdienste, dass sie für Unregelmäßigkeiten bei den Daten, die sie von ihren Kunden erhalten, verantwortlich sind.

c) Überwachung der Umsetzung von Bestimmungen über Sicherheitsleistungen und Erlasse/Erstattungen

Im Juli 2019 starteten die Zolldienststellen der Kommission eine Überwachungsmaßnahme zur Bewertung der Frage, inwiefern die im Zollkodex der Union enthaltenen Bestimmungen über Sicherheitsleistungen und Erlasse/Erstattungen umgesetzt werden, und sendeten zu diesem Zweck einen Fragebogen an alle Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage der Analyse der Antworten auf den Fragebogen sind nun weitere Maßnahmen angedacht, einschließlich Überwachungsbesuchen, soweit diese angezeigt sind.

Übergreifendes Ziel ist es, ein Gesamtbild der Umsetzung dieser Bestimmungen durch die nationalen Zollbehörden zu erhalten, die bestehenden Leitlinien gegebenenfalls zu aktualisieren und bei Bedarf Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

d) Überwachung der einheitlichen Anwendung des EU-Zollrechts

Im Jahr 2018 leitete die Kommission eine horizontale Erhebung unter allen Mitgliedstaaten ein, um die Anwendung der Artikel 18 und 52 des Zollkodex der Union im Zusammenhang mit den von Universaliensteanbietern verlangten Gebühren für Postsendungen mit geringem Zollwert zu überwachen.

2019 wurde eine ähnliche Umfrage zu den Einschränkungen bei der Mitteilung der Zollschuld gemäß Artikel 103 des Zollkodex eingeleitet.

Ziel ist es, die Umsetzung dieser Bestimmungen des Zollkodex durch die Mitgliedstaaten zu verstehen und weitere Folgemaßnahmen zu ergreifen, einschließlich Vertragsverletzungsverfahren, soweit dies erforderlich ist.

4) Steigerung der Effizienz der Zollverwaltungen

Im Rahmen des Programms „Zoll 2020“, das ein breites Instrumentarium zur Unterstützung und Verbesserung des ordnungsgemäßen Funktionierens und der Modernisierung der Zollunion bereitstellt, wurden in den letzten Jahren verschiedene Bemühungen unternommen, um die Effizienz der Zollverwaltung zu steigern.

Mit dem Programm soll die Verwirklichung wichtiger Ziele in den Schwerpunktbereichen der Zollunion unterstützt werden, und zwar hauptsächlich durch den Aufbau einer papierlosen Zollumgebung (d. h. durch die Entwicklung elektronischer Zollsysteme). Der überwiegende Teil der Programmmittel (circa 80 %) fließt in den Betrieb Europäischer Informationssysteme, der Rest deckt die Kosten für die Zusammenarbeit der Zollbehörden und Schulungen ab.

Zwar richten sich die Tätigkeiten des Programms hauptsächlich an die Zollverwaltungen, doch ergeben sich auch für die Wirtschaftsteilnehmer indirekte Vorteile in Form von

effizienteren Prozessen, die sich aus den Bemühungen im Rahmen des Programms ergeben, die Arbeitsweise der nationalen Zollbehörden zu optimieren und den Informationsaustausch unter ihnen zu erleichtern. Ein eher direkter Vorteil ist außerdem, dass die Wirtschaftsteilnehmer bestimmte Zollinformationssysteme im Rahmen vereinfachter und standardisierter Zollverfahren nutzen, an gemeinsamen Maßnahmen teilnehmen und bestimmte E-Learning-Module absolvieren können. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger sind zwar nicht direkt an dem Programm beteiligt, doch werden damit auch Fragen der Sicherheit und der Handelserleichterung behandelt, die wichtig für sie sind, wie beispielsweise die Schmuggel- und Betrugsbekämpfung und der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Sicherheitsbedrohungen.

Wichtige Errungenschaften der letzten Jahre

- *IT-Entwicklungen:* Seit Beginn des Programms fanden zahlreiche IT-Entwicklungen und Anpassungen der IT-Umgebung an den Zollkodex der Union statt; insgesamt sind inzwischen 54 Europäische Informationssysteme (EIS) in Betrieb. Diese Entwicklungen waren für das reibungslose Funktionieren und die Modernisierung der Zollunion von wesentlicher Bedeutung. Im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ wurde im Jahr 2019 weiterhin die Entwicklung neuer EIS-Projekte finanziert, die in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Zollbehörden und unter Einhaltung der mit den Mitgliedstaaten und Unternehmen vereinbarten Fristen erfolgte.
- *Gemeinsame Maßnahmen:* Dank der gemeinsamen Maßnahmen, die im Rahmen des Programms organisiert wurden, konnten die Zollbeamten 2019 weiterhin Meinungen und bewährte Praktiken austauschen. Im Anschluss an die gemeinsamen Maßnahmen wurden Arbeitsmethoden, Verwaltungsverfahren und Leitlinien erarbeitet und an die nationalen Verwaltungen weitergeleitet. Diese Ergebnisse unterstützen die Länder bei der Verbesserung der Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit und Effizienz der Zollverwaltung. In Bezug auf Waren mit doppeltem Verwendungszweck und Detektionstechnologien für das Zollwesen wurde darüber hinaus eine Reihe von Empfehlungen erarbeitet. Wie in den Jahren zuvor erklärten mehr als 98 % der befragten Teilnehmer der gemeinsamen Maßnahmen, dass die Aktivitäten für sie in beruflicher Hinsicht sehr nützlich oder nützlich gewesen seien. In den nächsten Jahren soll die Zufriedenheit der Teilnehmer mit der Relevanz der Maßnahmen auf einem ähnlich hohen Niveau bleiben.
- *Sachverständigenteams* sind ein Instrument aus der Programmpalette, das zunehmend zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit entweder auf regionaler oder auf thematischer Ebene eingesetzt wird. Dieser Ansatz erlaubt es Zollsachverständigen, über herkömmliche Wege der Kooperation hinaus enger und längerfristig in operativen Fragen zusammenarbeiten (die Sachverständigenteams werden jeweils für einen Zeitraum von zwölf bis 36 Monaten gebildet). Im Jahr 2019 führten alle vier bestehenden Zollsachverständigenteams (für die östlichen und südöstlichen Zollaußengrenzen 2 (CELBET 2), für zolltechnische Prüfanstalten (CLET), für verbindliche Zolltarifauskünfte (vZTA) und für die Zusammenarbeit von

Zollbehörden im IT-Bereich (ETCIT¹⁶)) ihre Arbeit fort; drei davon starteten ihre Zusammenarbeit für die nächste Phase mit der Aussicht auf eine langfristige operative Zusammenarbeit. Allgemein sind alle bestehenden Sachverständigenteams ein Beleg dafür, dass sich die teilnehmenden Länder stärker einbringen und engagieren, und erzielen konkrete Ergebnisse. Außerdem entwickeln sie Arbeitsmethoden, die für die gesamte EU von Vorteil sind.

- *E-Learning*: Im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ wird auch die Entwicklung von E-Learning-Kursen zu Themen von gemeinsamem Interesse finanziert, die in Zusammenarbeit mit den Zollverwaltungen und Vertretern der Wirtschaft erfolgt. Wie in vergangenen Jahren unterstützten die Dienststellen der Kommission 2019 weiterhin insbesondere die Umsetzung des *Zollkodex* der Union in den Lernmodulen. Ende 2019 umfasste das E-Learning-Angebot der EU im Zollwesen über 30 E-Learning-Kurse. Bis Ende 2019 wurde das gesamte E-Learning-Portfolio der EU in einem inhaltlich aktualisierten und technisch innovativen Format (das auch die Nutzung auf mobilen Endgeräten ermöglicht) neu aufgelegt.

Kompetenzbasierte Personalentwicklung und -fortbildung: Die nationalen Zollbehörden wurden 2018 und 2019 im Rahmen von „Zoll 2020“ durch eine Reihe gemeinsamer und/oder länderspezifischer Fortbildungsveranstaltungen weiterhin bei der Umsetzung und/oder Einführung einer kompetenzbasierten Personalentwicklung und -fortbildung auf der Grundlage des EU-Kompetenzrahmens für den Zoll¹⁷ unterstützt. Darüber hinaus führte die Europäische Kommission 2019 einen Preis für zollspezifische Studienprogramme ein. In Anerkennung ihrer Führungsrolle bei der Steigerung der Leistungsfähigkeit und Professionalität der Zollbehörden wurden sieben Hochschulen für ihre Programme auf MA- und BA-Ebene ausgezeichnet. Wie bereits 2018 gab es auch 2019 wieder verschiedene Angebote für den länderübergreifenden Wissensaustausch und Kompetenzaufbau, u. a. in Form gemeinsamer Lehrveranstaltungen. Innovative gemeinsame Formate zur Vertiefung und/oder zum Austausch von Wissen wurden 2019 ebenfalls getestet, beispielsweise im Rahmen von EU-Schulungswebinaren, E-Books und Nano-Learning. Diese bilden die Grundlage für eine weitere Verbesserung der strukturierten Zusammenarbeit bei den EU-Fortbildungsmaßnahmen im Zollbereich in den nächsten Jahren. 2019 gab es außerdem spezifische EU-Schulungsangebote im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, etwa durch die Entwicklung zollspezifischer Schulungsprogramme für die schnelle Weiterqualifizierung und das schnelle Onboarding¹⁸ zur Verwendung durch die nationalen Behörden.

¹⁶ Sachverständigenteam für neue Konzepte zur Entwicklung und zum Betrieb der IT-Systeme im Zollwesen.

¹⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/eu-customs-competency-framework_de

¹⁸ Im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ist mit „Onboarding“ die gezielte Einstellung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemeint.

5) Nutzung von Innovationen

Die Dienststellen der Kommission haben gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ihre Arbeit in verschiedenen Bereichen mit dem Ziel fortgesetzt, die Zollbehörden durch Innovationen und neue Technologien bei ihren Aufgaben zu unterstützen und gleichzeitig den Handel zu fördern. Hierbei sind folgende Tätigkeiten besonders zu erwähnen:

a) Das Konzept der einzigen Anlaufstelle („Single Window“)

In den letzten Jahren arbeitete die Kommission intensiv an der Entwicklung von Initiativen für eine einzige Anlaufstelle, um das Potenzial einer Zusammenarbeit zwischen Zoll- und anderen Behörden voll ausschöpfen zu können.

Durch eine einzige Anlaufstelle hätten Wirtschaftsbeteiligte die Möglichkeit, sämtliche Regulierungsvorschriften in Bezug auf Einführen zu erfüllen, indem sie über eine zentrale Stelle mehreren Empfängern Daten in standardisierter Form übermitteln können. Obwohl die Zollbehörden, wie bereits dargelegt, an den EU-Grenzen neben den Zollvorschriften auch über 60 nicht aus dem Zollbereich stammende Rechtsakte durchsetzen, sind Wirtschaftsbeteiligte nach dem Zollabfertigungsverfahren verpflichtet, nicht zum Zollbereich gehörende Formalitäten getrennt, mitunter sogar in Papierform, zu erfüllen.

Der Aufbau eines EU-Single-Window-Umfelds für den Zoll gestaltete sich vor allem aufgrund der großen Zahl beteiligter Behörden und der Vielfalt der jeweiligen Verfahren und IT-Systeme in den EU-Mitgliedstaaten äußerst komplex.

Die Arbeit beinhaltete die folgenden beiden Stränge:

- Die Entwicklung eines zentralen elektronischen Systems, was eine enge Zusammenarbeit zwischen den Zolldienststellen der Kommission und anderen betroffenen Kommissionsdienststellen (Landwirtschaft, Klimawandel, Umwelt, Beschäftigung und Wachstum, Inneres, Handel und Gesundheit) voraussetzte. Im Jahr 2014 wurde ein Pilotprojekt mit dem Titel „EU Zoll Single Window – Zertifikataustausch“ gegründet, mit dem die automatische Überprüfung von Gesundheits- und Pflanzengesundheitszeugnissen ermöglicht werden sollte und das anfänglich den Austausch von Zertifikaten zwischen fünf auf freiwilliger Basis teilnehmenden Mitgliedstaaten vorsah. Das Vorhaben wurde Anfang 2017 erweitert, um die Aufnahme weiterer Zertifikate und eine Verbesserung der Funktionsweise insgesamt zu ermöglichen. Darüber hinaus wurde das Vorhaben auf eine größere Zahl von Mitgliedstaaten ausgedehnt, und bis Ende 2018 nahmen neun Mitgliedstaaten teil. Bis Ende 2020 wird die Plattform voraussichtlich acht Zertifikate unterstützen.
- Vorbereitung eines Gesetzgebungsvorschlags zur Regelung des EU-Single-Window-Umfelds für den Zoll. Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation im Oktober 2018 gingen 382 Antworten von Wirtschaftsbeteiligten, Behörden, wissenschaftlichen Kreisen sowie Vertretern anderer Organisationen aus 25 Mitgliedstaaten ein. Mehr als 80 % der Befragten waren unmittelbar an Zollvorgängen beteiligt und konnten daher aus praktischer Perspektive wertvolle Einblicke dazu liefern, welche Vorteile des EU-Single-Window-Umfelds für den Zoll von ihnen wahrgenommen wurden, sowie weitere Maßnahmen zur Förderung von Handelserleichterungen nennen. Die

Folgenabschätzung und der Entwurf des Legislativpakets wurden 2019 weiter vorangetrieben.

b) Weitere innovative technologische Lösungen

- *Datenanalyse*

Die Kommission hat im Laufe der letzten beiden Jahre Methoden und Instrumente zur Datenanalyse entwickelt, damit vorhandene Zolldaten umfassend genutzt werden können und auf diese Weise die Zollunion gestärkt wird. Der Europäische Rechnungshof und das Europäische Parlament haben diesbezüglich Empfehlungen ausgesprochen.

Als Hauptdatenquelle steht das Überwachungssystem zur Verfügung, mit dem die Ein- und Ausfuhr bestimmter Waren in den bzw. aus dem gemeinsamen Markt der Union beobachtet wird. Alle eingeführten und seit dem 1. April 2020 auch alle ausgeführten Waren werden vom Überwachungssystem erfasst. Die Überwachungsdaten werden aus den Ein- und Ausfuhrzollanmeldungen extrahiert, die wiederum von den Verarbeitungssystemen für Zollanmeldungen der Mitgliedstaaten verwaltet werden. Derzeit enthält die Überwachungsdatenbank über 2,6 Mrd. Datensätze zu Standard-Zollanmeldungen und bietet somit eine äußerst umfangreiche Informationsquelle für Analysen.

Parallel zur Entwicklung neuer IT-Tools zu Analysezwecken erweiterte die Kommission ihre Kapazitäten für die Durchführung von Ad-hoc-Analysen von Überwachungsdaten, um damit die Einhaltung zollrechtlicher und damit zusammenhängender Vorschriften zu überwachen, die Politikentwicklung zu unterstützen und Handelsdaten für verschiedene Nutzer in der Kommission bereitzustellen.

2019 führten die Dienststellen der Kommission ein Pilotprojekt zur gemeinsamen Analysefähigkeit durch, in dem deutlich gemacht wurde, wie wichtig die Analyse von Handelsmustern für die Verbesserung der Aufdeckung von Risikogebieten ist. Derzeit erarbeiten die Dienststellen der Kommission Datenanalyse-Tools, die automatisch sämtliche Daten und zahlreiche Parameter gleichzeitig prüfen. Zudem wurden die Grundlagen für Tools gelegt, die proaktiv überwachen, ob Zollanmeldungen den zollrechtlichen Vorschriften entsprechen, und somit die einheitliche Anwendung des Zolltarifs der Union sicherstellen.

- *Blockchain-Technologie*

2018 setzten die Kommissionsdienststellen für Besteuerung und Zoll ihre Anstrengungen zur Erkundung einer möglichen Nutzung der Blockchain-Technologie im Kontext der elektronischen Zoll- und Steuersysteme fort. Insbesondere veranstalteten sie im Mai 2018 in Malta einen durch das Programm „Zoll 2020“ finanzierten Workshop, bei dem Vertreter der Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten Gelegenheit hatten, sich über ihr Verständnis dieser Technologie und ihre entsprechenden Pläne auszutauschen. Der Workshop verlief erfolgreich und ergab als Fazit, dass die Blockchain-Technologie kein Patentrezept darstelle, ihre Erkundung durch die Behörden im Hinblick auf eine reibungslose Erfüllung ihrer Ziele und die Förderung der Zusammenarbeit mit Wirtschaftsbeteiligten jedoch lohnenswert sei. Die Dienststellen der Kommission prüfen weiter, ob die Blockchain-Technologie in die Gestaltung neuer politischer Strategien und transeuropäischer Systeme einbezogen werden sollte. Ein wichtiges Kriterium ist hierbei die Prüfung der Frage, ob der Einsatz und Betrieb

diese Technologie in den verschiedenen Mitgliedstaaten realistisch ist. Nur wenn hier Gewissheit besteht, ist es sinnvoll, Chancen und reale Vorhaben in Zusammenarbeit mit sämtlichen Interessenträgern zu verfolgen.

6) Optimierung der elektronischen Zollsysteme und ihrer Nutzung

a) elektronische Zollsysteme gemäß dem Zollkodex der Union

Ein wichtiges Element der Arbeit zur Optimierung der elektronischen Zollsysteme war in den letzten Jahren die Fertigstellung der 17 elektronischen Systeme, die entsprechend dem Zollkodex der Europäischen Union aktualisiert oder in Betrieb genommen werden müssen. Diese Arbeit umfasste die folgenden Bestandteile:

- Planungen zur Entwicklung der Systeme

Nach dem Zollkodex der Europäischen Union muss die Kommission in einem Arbeitsprogramm die Pläne für die Entwicklung und Inbetriebnahme der im Kodex vorgesehenen elektronischen Systeme darlegen. Im Dezember 2019 nahm die Kommission eine überarbeitete Fassung des Arbeitsprogramms¹⁹ an. Diese Überarbeitung stand im Einklang mit der Anfang 2019 erfolgten Überarbeitung des Zollkodex²⁰, die dazu diente, mehr Zeit für die Fertigstellung der darin vorgesehenen elektronischen Systeme zu gewähren. Aus mehreren Gründen hatte es sich als unmöglich erwiesen, alle 17 Systeme bis zum Ablauf der zuvor gesetzten Frist, nämlich 2020, fertigzustellen, weshalb in der überarbeiteten Fassung des Zollkodex der Zeitraum für die Fertigstellung einiger der Systeme effektiv bis 2025 verlängert wurde. In dem überarbeiteten Arbeitsprogramm, das in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten erstellt wurde werden daher die Pläne für die Fertigstellung der verschiedenen Komponenten und Phasen des Systems bis 2025 festgelegt. Dabei wird ein pragmatischer, realistischer Zeitrahmen angestrebt, der insbesondere die wechselseitigen Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen den Systemen berücksichtigt und auch auf ressourcenbedingte Einschränkungen innerhalb der Mitgliedstaaten Rücksicht nimmt.

- Entwicklung der im Zollkodex der Europäischen Union vorgesehenen elektronischen Systeme

Die Kommission und die Mitgliedstaaten setzten ihre intensive Arbeit fort, um die Inbetriebnahme aller 17 im Zollkodex der Europäischen Union vorgesehenen elektronischen Systeme entsprechend dem im überarbeiteten Arbeitsprogramm festgelegten Zeitplan sicherzustellen.

¹⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2019/2151 der Kommission vom 13. Dezember 2019.

²⁰ Verordnung (EU) 2019/632 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 111/54 vom 25.4.2019).

Im Dezember 2019 nahm die Kommission ihren ersten Jahresbericht²¹ über die seit dem Inkrafttreten des Zollkodex am 1. Mai 2016 erzielten Fortschritte bei der Entwicklung der elektronischen Systeme an. Der Bericht gelangt zu dem Schluss, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten hinsichtlich der vollständigen Inbetriebnahme der elektronischen Systeme innerhalb der entsprechenden Fristen zwar vor einigen Herausforderungen stünden, jedoch greifbare Fortschritte erzielt worden seien. Sechs zentrale Systeme seien bereits in Betrieb genommen worden, und zwei weitere Systeme würden am 31. Dezember 2020 fertiggestellt. Insgesamt würden Ende 2020 also acht der vierzehn transeuropäischen Systeme funktionsfähig sein. Die sechs verbleibenden transeuropäischen Projekte, von denen drei Systeme wichtige von den Mitgliedstaaten fertigzustellende Komponenten umfassen, lägen im Zeitplan. Bis 2022 müssten die Mitgliedstaaten das Upgrade ihrer drei nationalen Systeme abschließen; ausgenommen hiervon sei die Ausführerkomponente des Systems für nationale Sonderverfahren, die eng mit dem transeuropäischen Automatisierten Ausfuhrsystem verbunden ist und daher gleichzeitig mit letzterem eingeführt werden sollte.

Kurz, die Projekte, die im Zeitraum 2020–2025 abgeschlossen werden sollen, sind überwiegend auf gutem Wege und auf dem Stand der im Arbeitsprogramm festgelegten Projektplanung. Allerdings bestehen im Zusammenhang mit Einschränkungen hinsichtlich der Verfügbarkeit der benötigten finanziellen Mittel (insbesondere im Anbetracht der im Rahmen des nächsten MFR verfügbaren Haushaltssmittel), der erforderlichen Fachkenntnisse und der Zusagen auf Ebene der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten gewisse Risiken für Verzögerungen und komplexe Übergänge. Diese Risiken werden durch die Komplexität der wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen nationalen und transeuropäischen Komponenten und die Vielzahl beteiligter Interessenträger verschärft.

Eine vollständige Nutzung zu Datenanalysezwecken wird jedoch nur möglich sein, wenn die Mitgliedstaaten die Inbetriebnahme ihrer aktualisierten Ein- und Ausfuhrsysteme abschließen und folglich in der Lage sind, statt der derzeit 16 Datenelemente 41 Elemente, insbesondere auch mehr Informationen über Wirtschaftsbeteiligte, bereitzustellen.

Besonders wichtig für die Arbeit an der Datenanalyse sind die elektronischen Systeme für die Überwachung (*Surveillance 3*) und die Einführkontrolle (*Import Control System, ICS2*). Die Plattform *Surveillance 3* für Datenanalysen und Meldungen, die von den nationalen Zollbehörden täglich übermittelte Handelsdaten auf EU-Ebene (Ein- und Ausfuhren) nutzt, wurde im Oktober 2018 erfolgreich in Betrieb genommen. Zwei Datenanalyseprojekte laufen derzeit: Handelsstromanalyse (*Trade Flows Analysis*) zur Beobachtung von Handelsströmen und Veränderungen bei diesen Strömen sowie Plausibilitätsprüfungen (*Credibility Checks*) zur Bearbeitung fehlerhafter Wertangaben in Anmeldungen. Eine vollständige Nutzung zu Datenanalysezwecken wird jedoch nur möglich sein, wenn die Mitgliedstaaten die Inbetriebnahme ihrer aktualisierten Ein- und Ausfuhrsysteme abschließen und folglich in der Lage sind, statt der derzeit 16 Datenelemente 41 Elemente, insbesondere auch mehr Informationen über Wirtschaftsbeteiligte, bereitzustellen. Was das *ICS2* betrifft, das

²¹ COM(2019) 629 final. Im Rahmen der vorstehend genannten Überarbeitung des Zollkodex von 2019 muss die Kommission jährlich über die Fortschritte bei der Einführung der Systeme berichten.

elektronische Vorabdaten über alle Waren und Sendungen vor deren Eintreffen im Zollgebiet der Union erfasst, so schlossen die Dienststellen der Kommission ihre vorbereitenden Arbeiten zu sicherheitsbezogenen Analysefähigkeiten ab. Die Vorlage zur Genehmigung durch die Mitgliedstaaten ist für das vierte Quartal 2020 vorgesehen (weitere Informationen über das ICS2 sind Abschnitt 8 „Nutzung der Zollunion zur Verbesserung der Sicherheit in der EU“ zu entnehmen).

b) Arbeit an anderen, nicht mit dem Zollkodex der Europäischen Union zusammenhängenden elektronischen Systemen

Folgende IT-Projekte sind aus der beträchtlichen Zahl anderer, abgeschlossener oder laufender IT-Projekte besonders hervorzuheben:

- ***Informationssysteme zur Unterstützung der zolltariflichen Einreichung***

Werden Waren in der Europäischen Union beim Zoll angemeldet, müssen sie nach der Kombinierten Nomenklatur (KN) oder einer anderen ganz oder teilweise darauf basierenden Nomenklatur eingereiht werden. Die in den Anmeldungen für ein- und ausgeführte Waren angegebene KN-Unterposition bestimmt, welcher Zollsatz gilt oder welche nichttarifären Maßnahmen anzuwenden sind und wie die Waren zu statistischen Zwecken oder vor dem Hintergrund anderer politischer Strategien der Europäischen Union behandelt werden. Ein seit dem 1. Juli 2019 bestehendes, neu entwickeltes Einreichungsinformationssystem (CLASS) bietet eine einzige Plattform, auf der als Hilfestellung für Einführer sämtliche Informationen in Bezug auf Einreichungen zur Verfügung stehen. Diese Informationen umfassen:

- Schlussfolgerungen des Ausschusses für den Zollkodex
- Einreihungsverordnungen
- Urteile des Europäischen Gerichtshofes
- Kombinierte Nomenklatur (KN) und KN-Erläuterungen
- TARIC-Informationen.

Das CLASS-System trägt zur korrekten Einreichung von Waren und somit zur korrekten Erhebung von Zollabgaben bei.

- ***COPIS (System zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie)***

Es wurde weiter an der Verbesserung des COPIS-Systems gearbeitet, über das Rechteinhaber die Zollbehörden ersuchen können, einzugreifen und Maßnahmen gegen Waren treffen, die bestimmte Rechte des geistigen Eigentums verletzen. Im Rahmen der Tätigkeiten der letzten beiden Jahre wurde auch daran gearbeitet, Wirtschaftsbeteiligten die Möglichkeit zu geben, über die Ermittlungsdatenbank des Amtes der Europäischen Union für geistiges Eigentum Anträge auf elektronischem Wege einzureichen. Nach einer entsprechenden Analyse begann die Arbeit an der Entwicklung eines EU-Portals für Rechte des geistigen Eigentums mit dem Ziel, die Einreichung und Verwaltung sämtlicher Anträge zu erleichtern.

- ***Zollrisikomanagementsystem 2 (CRMS 2)***

Das Ziel des Projekts CRMS2 besteht darin, das 2005 geschaffene CRMS neu zu gestalten und so die Klarheit der verschiedenen zu erfüllenden Funktionen zu erhöhen. Es wird derzeit von den Dienststellen der Kommission entwickelt, und zwar auf der Grundlage eines Dokuments zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (2016) und eines Visionsdokuments (2018), die von den Mitgliedstaaten angenommen wurden. Die erste Konzeptions- und die Ausarbeitungsphase sind abgeschlossen, und aktuell findet die Konstruktionsphase statt.

- ***Leistung der Zollunion – Management-Informationssystem (CUP-MIS)***

Heute liefert die CUP auf der Grundlage strategischer und politischer Zielsetzungen eine systematische Bewertung der Leistung der Zollbehörden der Mitgliedstaaten. Die Einrichtung eines Informationssystems zur Erhebung, Verarbeitung, Validierung und Meldung zollrelevanter Daten würde einen Beitrag zur Verbesserung der Funktionsweise der EU-Zollunion leisten, indem es die Wirksamkeit, Effizienz und Einheitlichkeit der Maßnahmen und operativen Tätigkeiten im Zollbereich verbessert. Die Arbeit an der Entwicklung eines solchen Systems begann 2018 in den Dienststellen der Kommission und läuft aktuell weiter.

- ***Intelligente und sichere Handelswege***

Intelligente und sichere Handelswege (SSTL) ist ein Pilotprojekt zwischen den Zollbehörden mehrerer Mitgliedstaaten der EU sowie Chinas und Hongkongs mit dem Ziel, die Sicherheit der gesamten Lieferkette zu stärken und den teilnehmenden Wirtschaftsbeteiligten Handelserleichterungen auf den zwischen den betreffenden Ländern bestehenden Handelswegen auf See, in der Luft und auf der Schiene zu bieten. Insbesondere wurde die Erarbeitung eines Dokuments mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und einer Zukunftsvision fortgesetzt, wozu auch Geschäftsprozessmodelle für den externen und EU-internen Datenaustausch zum Zweck des automatischen Datenaustausches im Seeverkehr gehören. Entwicklungen, die über den Status von Pilotprojekten hinausgehen, würden eine besondere Rechtsgrundlage und die Automatisierung von Datenaustauschen erfordern.

c) Langfristige IT-Strategie für den Zoll

Die Kommission und die Mitgliedstaaten verfolgen das gemeinsame Ziel, IT-Projekte für den Zoll effizient und im Einklang mit nationalen Haushaltsprioritäten zu verwirklichen. Um dies zu erreichen, wirken sie aktiv darauf hin, dass bei der Entwicklung der elektronischen Systeme für das Zollwesen Dopplungen vermieden werden. Aufgrund des Umfangs der für die Umsetzung des Zollkodex der Europäischen Union erforderlichen Upgrades bestehender und Schaffung neuer IT-Systeme ist der Bedarf an kosteneffizienten Mittelzuweisungen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten umso größer.

Im Nachgang zu den Schlussfolgerungen des Rates vom Juli 2017²² stellte die Kommission im April 2018 einen ausführlichen Bericht über die langfristige IT-Strategie für das

²² Ergebnisse der 3572. Tagung des Rates, Rat „Wirtschaft und Finanzen“, Brüssel 11.7.2017]. Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zum weiteren Vorgehen bei der Entwicklung von IT-Systemen für das Zollwesen, 13543/17, Brüssel, 24.10.2017.

Zollwesen²³ fertig. Mit dem Bericht kommt sie dem Ersuchen des Rates nach, eine dauerhafte Struktur für das Management der IT-Projekte im Zollbereich in Erwägung zu ziehen, weist jedoch erneut darauf hin, dass derzeit die weitere Umsetzung des Zollkodex und die Schaffung größerer Effizienz durch eine vertiefte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit der EU-Kommission Priorität hätten.

Der Rat der EU nahm auf der Grundlage des Kommissionsberichts 2018 weitere Schlussfolgerungen²⁴ an, in denen er die Kommission und die Mitgliedstaaten ersuchte, in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Akteuren nach neuen Konzepten für die Entwicklung und den Betrieb künftiger IT-Systeme für das Zollwesen zu suchen. Daraufhin gründete die Kommission 2018 ein Sachverständigenteam für neue Konzepte für die Entwicklung und den Betrieb von IT-Systemen für das Zollwesen (ETCIT), an dem sich 13 Mitgliedstaaten²⁵ unter der Führung Estlands beteiligten. Das wichtigste Ziel des ETCIT besteht darin, zu erkunden, wie in Zukunft IT-Systeme für das Zollwesen entwickelt und betrieben werden könnten, insbesondere durch Kosten-Nutzen-Analysen neuer Konzepte, die Prüfung der Durchführung von Pilotprojekten, die Ausarbeitung von Leitlinien zur Verbesserung der geltenden Rechtsvorschriften und Governance sowie Empfehlungen zur Beschaffung und zur Finanzierung künftiger Initiativen. Das ETCIT nahm seine Tätigkeit im Oktober 2018 mit mehr als 25 teilnehmenden Sachverständigen auf und setzt die Arbeit derzeit fort.

7) Umgang mit den Herausforderungen im elektronischen Handel

Inzwischen sind die Herausforderungen, die sich aus dem elektronischen Handel für den Zoll ergeben, wohlbekannt. Das Volumen der in die EU eingeführten Waren mit geringem Wert wächst jährlich um 10–15 %. Die Zollbehörden müssen nicht nur als eine ihrer Prioritäten wirksame Kontrollen zur Betrugsbekämpfung durchführen und die geltenden Zölle auf diese Waren bei der Einfuhr erheben, sondern gleichzeitig auch die Entwicklung dieser Handelsform unterstützen und erleichtern, denn sie bringt den Unternehmen und Bürgern große Vorteile.

- ***MwSt-Paket für den elektronischen Geschäftsverkehr:*** Die Dienststellen der Kommission liegen bei den vorbereitenden Arbeiten zur Einführung des MwSt-Pakets für den elektronischen Geschäftsverkehr²⁶ im Plan. Den Vorschlägen der Kommission zur

²³ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die IT-Strategie für den Zoll, COM (2018)/178 final – 11.4.2018.

²⁴ Schlussfolgerungen des Rates 2018/C 4/02 vom 6.1.2018.

²⁵ Belgien, Frankreich, Italien, Litauen, Malta, Niederlande, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Tschechische Republik und Zypern.

²⁶

Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG;
Verordnung (EU) 2017/2454 des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010;
Durchführungsverordnung (EU) 2017/2459 des Rates zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011.

Verschiebung des Inkrafttretens des MwSt-Pakets für den elektronischen Geschäftsverkehr um sechs Monate auf den 1. Juli 2021 wurde am 24. Juni 2020 in einem gemeinsamen Standpunkt des Rates zugestimmt.

Derzeit wird auf Zollseite ein wirksamer, kohärenter EU-Rechtsrahmen eingeführt, um die Erhebung von Mehrwertsteuer und Zollabgaben für die Haushalte der Mitgliedstaaten und der EU sicherzustellen. Die erforderlichen Anpassungen des UZK-Rahmens, unter anderem auch solche, die als Grundlage für IT-Entwicklungen dienen, wurden 2018 und 2019 eingehend mit den maßgeblichen Interessenträgern erörtert und dürften allesamt bis Ende 2020 angenommen werden.

Die entsprechenden IT-Aktivitäten wurden in sechs Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen aufgegliedert. Die detaillierte Planung wurde im Mai 2018 in das IT-Gesamtkonzept aufgenommen.

Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und Steuerbehörden innerhalb der Mitgliedstaaten ist der Schlüssel zum Erfolg. Die Wirtschaft unternimmt immense Anstrengungen zur Vorbereitung auf die Einführung des MwSt-Pakets. Maßgebliche Interessenträger wurden zu den Entwürfen der Rechtsvorschriften konsultiert und sind außerdem sowohl auf Mehrwertsteuer- als auch auf Zollseite an den laufenden Fachgesprächen über die Erläuterungen und Orientierungshilfen beteiligt.

- **Postdienste:** Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiteten darüber hinaus intensiv mit Anbietern von Post- und Kurierdiensten zusammen, um sicherzustellen, dass sie ab 2021 bereits vor dem Laden von Waren in Post- und Expresssendungen, die im Luftverkehr befördert werden, ein Mindestangebot an Frachtdaten-Vorabinformationen (Advance Cargo Information, ACI) für diese Waren bereitstellen. Dies wird mit der Inbetriebnahme der ersten Phase („Release“) des Einfuhrkontrollsystems 2 (ICS2) ab 15. März 2021 möglich sein.

8) Nutzung der Zollunion zur Verbesserung der Sicherheit in der EU

a) Einfuhrkontrollsyste

- **Luftfrachtsicherheit:** ICS2 ist ein in großem Maßstab angelegtes System, das das EU-Zollprogramm mit Warenvoranmeldung für die Sicherheit und Gefahrenabwehr unterstützt. Damit wird eine neue Plattform zur Erhebung von elektronischen Vorabinformationen über sämtliche Waren und Sendungen aus verschiedenen Handelsquellen vor ihrer Ankunft im Zollgebiet der Union bereitgestellt. Die Dienststellen der Kommission hatten Ende 2019 den Aufbau der beiden zentralen Komponenten des ICS2 (gemeinsame Schnittstelle für Wirtschaftsbeteiligte und gemeinsames Datendepot) fast abgeschlossen, und derzeit laufen Entwicklungs- und Erprobungsarbeiten zur Einführung der ersten Phase des Systems (Luftexpressfracht und Postsendungen) am 15. März 2021.

Im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme dieser ersten Phase verständigten sich die Kommission und die Zollbehörden der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden für innere Sicherheit und Sicherheit in der

zivilen Luftfahrt auf eine Reihe gemeinsamer Risikokriterien und Standards für die Analyse der Sicherheitsrisiken vor dem Verladen von Luftfracht. Ein Durchführungsbeschluss der Kommission zur Festlegung dieser Kriterien, der mit gemeinsamen operativen Leitlinien einhergehen soll, wurde zur Annahme in der zweiten Jahreshälfte 2020 vorbereitet.

- **Rechtliche Änderungen:** Fortschritte erzielten die Kommission und die Mitgliedstaaten auch bei den mit dem ICS2 zusammenhängenden erforderlichen Änderungen der Rechtsgrundlage entsprechend dem Zollkodex der Europäischen Union, wobei über die Mehrheit der Rechtsvorschriften für neue Anforderungen an Frachtdaten-Vorabinformationen, die umgestaltete gemeinsame Risikoanalyse und das ICS2-System selbst derzeit Vereinbarungen getroffen werden und die einschlägigen Durchführungsbestimmungen und delegierten Rechtsakte im Jahresverlauf 2020 angenommen werden sollen.
- **Verbesserungen an den Daten:** Parallel dazu wurden im Hinblick auf die Einführung massiver neuer Ströme besserer Daten im Rahmen von Phase 2 des ICS 2 Detailarbeiten geleistet und entsprechende Fortschritte erzielt, was bedeutet, dass ein vollständiger Katalog von Vorabinformationen über alle auf dem Luftweg beförderten Waren erhoben werden wird.
- **Fähigkeiten zur Datenanalyse:** Im Kontext der Vorbereitungen für Phase 2 wurde die Entwicklung der Analysefähigkeiten von ICS2 zur Sicherheit und Gefahrenabwehr vorangetrieben, die dann im vierten Quartal 2020 von den Mitgliedstaaten genehmigt werden müssen. Die Analysefähigkeit von ICS2 zur Sicherheit und Gefahrenabwehr wird, sofern eine Einigung erfolgt, die von den Mitgliedstaaten gemeinsam durchgeführte Analyse massiver Ströme von auf EU-Ebene erhobenen Frachtdaten-Vorabinformationen ermöglichen, damit Bedrohungen der Betriebssicherheit und des Betriebsschutzes in Echtzeit signalisiert werden können, während die Waren die Lieferkette durchlaufen (für alle Beförderungsarten – Luft-, See-, Straßen- und Schienenverkehr). Da die Analysefähigkeiten in den Kommunikationsablauf von ICS2 und die auf Zollrisiken basierenden Kontrollvorgänge an der Außengrenze integriert sein werden (und Bedrohungen zusammen mit der betreffenden Anmeldung an die Mitgliedstaaten signalisiert werden), werden die Ergebnisse der Risikoanalysen und Kontrollen systematisch für jeden einzelnen Vorgang zurückgemeldet, sodass die Zollexperten eine Evaluierung vornehmen und die Zielgenauigkeit der Kontrollen kontinuierlich verbessern können. Diese Fähigkeit wird die Kommission auch in die Lage versetzen, soweit sie nach dem Gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement dazu befugt ist, zu gemeinsamen vorrangigen Projekten beizutragen, etwa Maßnahmen im Rahmen gemeinsamer prioritärer Kontrollbereiche, der Krisenreaktion oder der Unterstützung bei zollpolitischen Evaluierungen. Ein Pilotprojekt wurde bereits mit den Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht, und auch vorbereitende Arbeiten zur Gründung eines operativen Teams von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten zur Entwicklung und Nutzung dieser Analysefähigkeit sind im Gange.

b) Zusammenarbeit mit anderen Sicherheits- und Grenzschutzbehörden

- **Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen Zoll und Grenzschutz:** Die Dienststellen der Kommission gaben im Dezember 2018 neue Leitlinien zur Weiterentwicklung der

Zusammenarbeit zwischen Zoll und Grenzschutz heraus. Das Ziel dieser Leitlinien besteht darin, die Bedeutung und strategische Dimension der Zusammenarbeit zu stärken, innovative, nachhaltige Lösungen für einen gemeinsamen Grenzschutz zu ermitteln und dafür zu sorgen, dass auf allen Ebenen beider Behörden eine enge Kooperation stattfindet. Die darin abgedeckten Bereiche sind umfangreich und schließen synchronisierte Kontrollen und gemeinschaftliche Tätigkeiten, gemeinsame Planungen für Infrastruktur und Beschaffung, Nutzung von Geräten, Schulungen, Informationsaustausch, Risikoanalysen und Untersuchungen ein.

- ***Verstärkung der zollbehördlichen Zusammenarbeit und der Interoperabilität der Systeme mit Sicherheits- und Grenzschutzbehörden:*** 2019 führte die EU neue Regeln für die Interoperabilität zwischen den groß angelegten Informationssystemen der EU im Bereich Justiz und Inneres ein. Aktuell laufen Arbeiten zur Entwicklung eines Interoperabilitätsrahmens für Informationssysteme für Sicherheitsmanagement, Grenzschutz und Migrationssteuerung²⁷. Darüber hinaus erstellte eine von der Kommission einberufene Gruppe von Sachverständigen für Sicherheit, Grenzschutz und Zoll eine vorläufige Bewertung der Interoperabilität von Sicherheits- und Grenzschutzsystemen mit Zollsystmenen in Bezug auf die Bewertung von Sicherheit und Sicherheitsrisiken und legte ihre Erkenntnisse im Februar 2019 dem Ständigen Ausschuss des Rates für operative Zusammenarbeit und innere Sicherheit (COSI) vor. In dem Bericht wurde eine Machbarkeitsstudie zur vertiefenden Betrachtung von Verknüpfungen zwischen dem Schengener Informationssystem (SIS), Europol-Daten und dem Einfuhrkontrollsysten 2 (ICS2) für den Zoll empfohlen. Dabei wurden auch mögliche Hürden, Probleme und Einschränkungen in operativer, technischer und rechtlicher Hinsicht benannt, die in der Studie berücksichtigt werden sollten.

In dem Bericht wird ferner empfohlen, die Interoperabilität anderer potenziell relevanter Zollsystmen mit SIS- und Europol-Daten zu einem späteren Zeitpunkt in einem gesonderten Projekt zu bewerten. In diesem Zusammenhang wurde der Interoperabilität von ICS2-Daten mit Daten aus PNR, EURODAC, VIS, EES und ETIAS nur sehr begrenzter Nutzen zugeschrieben. Eine weitere Empfehlung des Berichts lautet, dass parallel eine politische Diskussion zur Prüfung der Bedingungen stattfinden sollte, unter denen in ordnungsgemäß begründeten Einzelfällen anderen Strafverfolgungsbehörden zu Ermittlungszwecken Zugang zu ICS2-Daten gewährt werden könnte.

- ***Sicherheitsunion:*** Anfang 2018 stand die Rolle der Zollbehörden im Kampf gegen die organisierte Kriminalität im Mittelpunkt einer Tiefenanalyse der EU-Sicherheitsunion, in deren Verlauf die Notwendigkeit hervorgehoben wurde, die Zollbehörden als gleichgestellte Partner anzuerkennen, für die eine aktive Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden erforderlich ist.

²⁷ Schengener Informationssystem (SIS), Europol Informationssystem (EIS), Einreise-/Ausreisesystem (EES), Visa-Informationssystem (VIS), Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS), europäische daktyloskopische Datenbank (EURODAC), Europäisches Strafregisterinformationssystems für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN).

- **EU SOCTA:** Als Mitglied der EU-Beratungsgruppe zur Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (EU SOCTA) leisten die Dienststellen der Kommission einen aktiven Beitrag zur besseren Einbeziehung der Zollbehörden in die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität durch die EU. Dies ist der erste Schritt des EU-Politikzyklus zur Auseinandersetzung mit organisierter und schwerer Kriminalität/EMPACT (Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen).

Zusammenarbeit mit Europol: Im Mai 2018 richtete die Kommission ein Schreiben an diejenigen Mitgliedstaaten, die noch keinen Verbindungsbeamten bei Europol stationiert haben oder nicht auf die Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (SIENA) zugreifen können. In dem Schreiben wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Potenzial einer engen Zusammenarbeiten zwischen den Zollbehörden, der Polizei und anderen Strafverfolgungsdiensten zu nutzen.

9) Vertiefung internationaler Beziehungen

Die Kommission ist damit beauftragt, internationale Übereinkünfte zu Zollfragen auszuhandeln und ihre Umsetzung sicherzustellen, ob es sich nun um zweckbestimmte Übereinkünfte wie die Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich (CCMAA) handelt oder um weiter gefasste Abkommen mit Zollelementen, beispielsweise Freihandelsabkommen (FTA), die mitunter auch als Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) bezeichnet werden. 2018 und 2019 setzte sie ihre intensive Arbeit auf diesem Gebiet fort. Allgemeines Ziel ist es, den rechtmäßigen Handel zu erleichtern, zugleich aber wirkungsvolle und effiziente Kontrollen sicherzustellen, um dem unerlaubten Handel entgegenzuwirken und Betrug zu bekämpfen.

- **Versandverfahren:** Die Dienststellen der Kommission trugen im Namen der EU zur Arbeit am Rechtsrahmen für das elektronische internationale Versandverfahren (eTIR) bei, das nach einem Jahrzehnt vorbereitender Arbeiten und internationaler Verhandlungen voller Herausforderungen im Oktober 2019 bei der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE)²⁸ geschlossen wurde. Diese Arbeit wird den rechtlichen Weg für ein elektronisches TIR-Zollversandverfahren bereiten und das TIR-Übereinkommen mit unternehmerischen Anforderungen und der Zollpolitik der EU in Einklang bringen. Die förmliche Annahme ist für Anfang 2020 angesetzt.

- **Abkommen über zollrechtliche Sicherheitsmaßnahmen mit Norwegen und der Schweiz.** Gespräche über Änderungen dieser Abkommen im Hinblick auf die Gewährleistung der Gleichwertigkeit von Sicherheitsmaßnahmen an den Außengrenzen mit dem Rahmen für das Risikomanagement nach dem Zollkodex der Europäischen Union begannen 2019; in Kraft treten sollten diese Änderungen bis zur Inbetriebnahme von ICS2 im März 2021.

²⁸ <https://www.unece.org/trans/bcf/etir/welcome.html>

- **Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln (PEM-Übereinkommen):** Nach jahrelangen Verhandlungen mit den Vertragspartnern des PEM-Übereinkommens wurde 2019 ein Katalog überarbeiteter Ursprungsregeln vereinbart. Der Rat nahm einen Beschluss zu dem Standpunkt an, der im Namen der Europäischen Union in dem durch das regionale Übereinkommen gegründeten Gemeinsamen Ausschuss einzunehmen ist, und billigte die neuen Regeln. Die überarbeiteten Ursprungsregeln des regionalen Übereinkommens sind moderne und handelsfreundliche Regeln, die vermehrte und bessere Chancen für eine regionale Integration über die Grenzen der EU hinaus eröffnen und somit Erleichterungen für Handelsströme und Lieferketten schaffen, aber auch Unternehmen und Verbrauchern in der EU zugutekommen. Die Anwendung der überarbeiteten Regeln wird im Rahmen einer Übergangsregelung zwischen den Vertragspartnern beginnen, die dazu bereit sind. Die Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln betreffen derzeit etwa 60 % des Präferenzhandels der EU

- **Umsetzung der Zoll- und Handelskapitel der Europa-Mittelmeer Assoziierungsabkommen.** Auch zur Umsetzung der Zoll- und Handelskapitel der Europa-Mittelmeer Assoziierungsabkommen mit den Partnern (Ägypten, Algerien, Jordanien, Libanon, Marokko, Tunesien und Palästina) trugen die Dienststellen der Kommission durch ihre aktive Teilnahme an den regelmäßig angesetzten Sitzungen der jeweiligen Unterausschüsse bei.

- **Abkommen zwischen der EU und Marokko:** Dieses Abkommen, mit dem die Protokolle 1 und 4 des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Marokko geändert werden, trat am 19. Juli 2019 in Kraft und dehnt die marokkanischen Erzeugnissen eingeräumten Zollvergünstigungen auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara aus. Der Rat nahm 2020 ein Mandat zu den Modalitäten für den Informationsaustausch mit Marokko an, dessen Zweck die Bewertung der Auswirkungen des vorstehend genannten Abkommen ist.

- **Umsetzung der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem westlichen Balkan: Hilfestellung für Beitrittskandidaten.** Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sehen neben bilateralen Freihandelsabkommen auch eine enge regionale und bilaterale Zusammenarbeit vor. Als Instrumente dienen unter anderem die Zusammenarbeit der betreffenden Länder mit dem Mitteleuropäischen Freihandelsabkommen, die Teilnahme am Programm „Zoll 2020“ und die Unterstützung der Länder bei der Modernisierung des Zolls. Montenegro und Serbien arbeiten auf die Erfüllung ihrer Benchmarks nach Kapitel 29 hin. Der zollrechtliche Besitzstand der Union wurde Albanien und Nordmazedonien vor der in diesem Jahr getroffenen Entscheidung zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen vorgestellt. Die Kommission gab 2019 ihre Stellungnahme zum Mitgliedsantrag von Bosnien und Herzegowina heraus und schloss 2019 in Pristina eine erste Beobachtermission im Zollbereich ab.

- **Zollunion zwischen der EU und der Türkei:** Der Standpunkt des Rates zu einer möglichen Modernisierung der Zollunion hat sich nicht geändert, mit der Folge, dass keine Fortschritte hinsichtlich einer möglichen Überarbeitung des Abkommens erzielt werden konnten. Die Dienststellen der Kommission verfolgen die Zusatzzölle der Türkei und ihre Aufforderung zur Vorlage weiterer Ursprungsnachweise aufmerksam; dies stellt nach wie vor eines der

Hauptbedenken hinsichtlich der korrekten Umsetzung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei dar.

- **EU-Andorra, San Marino und Monaco.** Die EU verhandelt derzeit auf der Grundlage eines Ratsmandats mit dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco und der Republik San Marino über ein Assoziierungsabkommen, mit dem sie diesen Staaten einen Zugang zum EU-Binnenmarkt bietet, der mit dem Zugang für die Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums, die keine EU-Staaten sind, vergleichbar ist. In den im März 2015 eingeleiteten Verhandlungen werden alle technischen Kapitel, die die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts betreffen, abgedeckt. Die Verhandlungen über den freien Warenverkehr und Zollangelegenheiten sind in den letzten Jahren weit vorangeschritten und werden in den Jahren 2020 und 2021 fortgesetzt.

- **Östliche Partnerschaft.** Die Dienststellen der Kommission leisteten aktiv Beiträge zur Umsetzung der Kapitel über Steuern und Zollabgaben der vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen (DCFTA) mit *der Ukraine, Moldau und Georgien*. Die Dienststellen der Kommission organisierten Unterausschüsse und beteiligten sich an Unterausschüssen zu Steuerangelegenheiten, wobei sie klare Leitlinien für die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Partnerländer mit EU-Recht bereitstellten. Im Zusammenhang mit den laufenden Verhandlungen über erweiterte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wurden die Kapitel über Zollangelegenheiten mit Usbekistan und Aserbaidschan vereinbart und abgeschlossen. Im Jahr 2019 erteilte der Rat der Kommission ein Mandat zur Einleitung von Verhandlungen über ein Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich mit Belarus.

Weltzollorganisation: Die EU (Kommission) und die Mitgliedstaaten beteiligten sich aktiv an den Erörterungen bei der Weltzollorganisation (WZO) und setzten sich für die Standards des Zollkodex der Europäischen Union und andere politische Strategien der EU im Zollbereich ein. Dies traf insbesondere im Hinblick auf die umfassende Überprüfung des Revidierten Übereinkommens von Kyoto, des Normenrahmens für den grenzüberschreitenden Handel sowie die Digitalisierung des Zolls und Datenanalysen, zu. Eine wichtige Rolle spielten sie auch in Arbeitsgremien wie dem Normenrahmen der Weltzollorganisation zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels (SAFE) und dem Ausschuss für das Harmonisierte System (HS).

Freihandelsabkommen der EU: 2018 und 2019 wurde die Arbeit an der ordnungsgemäßen Aushandlung und Umsetzung zollrechtlicher Aspekte internationaler Übereinkünfte der EU fortgesetzt. Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Japan (WPA) und das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur (FTA) traten am 1. Februar bzw. 21. November 2019 in Kraft. Ein Freihandelsabkommen mit Vietnam wurde am 30. Juni 2019 unterzeichnet. Im Juni 2019 wurde auch eine politische Einigung über ein Handelsabkommen mit den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) erzielt. Die EU schloss die Verhandlungen über Protokolle zu Ursprungsregeln ab, die als Zwischenetappen für WPAs mit der Côte d'Ivoire bzw. Ghana dienen sollen. Sie schloss ferner Verhandlungen über technische Änderungen am Protokoll zu Ursprungsregeln für die Interim-WPAs zwischen der EU und ost- und südafrikanischen Staaten sowie zwischen der EU und den

Staaten des Pazifischen Raums ab. Die Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Chile, Australien, Neuseeland und Indonesien wurden fortgesetzt. Der Startschuss für die Modernisierung der Interim-WPA zwischen der EU und ost- und südafrikanischen Staaten fiel 2019.

Hinsichtlich der Umsetzung wurden anfängliche Schwierigkeiten bei der Durchführung des WPA mit Japan, die die korrekte Anwendung von Zollvergünstigungen gefährdeten, gelöst. Die Gespräche mit Korea über eine Gemeinsame Vereinbarung über Verifizierungsverfahren für Ursprungsregeln wurden zum Abschluss gebracht, und die Gemeinsame Vereinbarung soll 2020 förmlich geschlossen werden. Ein Beleg für die am 21. September 2017 eingeleiteten Arbeiten zur Sicherstellung der reibungslosen Umsetzung des Abkommens mit Kanada war der positive Verlauf der 4. Sitzung des Gemischten Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollbereich EU-Kanada, die am 22. Juni 2018 in Brüssel stattfand. Anschließend gingen die Gespräche in Richtung einer gegenseitigen Anerkennung der Programme der EU und Kanadas für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO). Darüber hinaus fanden im Zusammenhang mit anderen Freihandelsabkommen und Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich Sitzungen Gemischter Ausschüsse für die Zusammenarbeit im Zollbereich mit dem Ziel statt, die wirksame Umsetzung dieser Abkommen sicherzustellen. Hierzu zählten Sitzungen mit China (über Rechte des geistigen Eigentums, Betrugsbekämpfung und Lieferkettensicherheit), Hongkong (über Rechte des geistigen Eigentums), Mittelamerika und Kolumbien-Peru-Ecuador. Was China betrifft, so leitete die Kommission eine Evaluierung des aktuellen Abkommens über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich zwischen der EU und China ein.

- **Überwachungsmaßnahmen:** Die Dienststellen der Kommission setzten die Überwachung der Umsetzung der Ursprungsregeln und der Verfahren für Präferenzhandelsabkommen fort, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen und den fairen Handel zwischen der EU und den Drittländern, die in den Genuss von Präferenzhandelsabkommen kommen, sicherzustellen. Mit dieser Überwachung der Einhaltung der Regeln zum Präferenzursprung wird zudem die Glaubwürdigkeit der Union bei Verhandlungen über Freihandelsabkommen gestärkt.

- **System des registrierten Ausführers:** Die Einführung dieses Systems wurde fortgesetzt, und eine wachsende Zahl von Begünstigten konnte die von der Kommission angebotenen speziellen Schulungen in Anspruch nehmen.

- **Verbindliche Zollwertangaben (BVI):** Der Reflexionsprozess zur Herbeiführung von Entscheidungen über verbindliche Angaben auf dem Gebiet der Zollwertermittlung in der Union wurde auf der Grundlage der Zollwertermittlungs- und Handelserleichterungsabkommen der WTO und mehrerer von der EU geschlossener Freihandelsabkommen fortgesetzt. Verbindliche Zollwertangaben können bei der Erleichterung des internationalen Handels eine wichtige Rolle spielen, da sie für Wirtschaftsbeteiligte die Vorhersagbarkeit bezüglich des Warenwerts erhöhen und zugleich die Zollbehörden in ihrer Aufgabe, für effiziente und wirkungsvolle Kontrollen zu sorgen, unterstützen.

IV. FAZIT

Mit dem vorliegenden Bericht entsprachen die Dienststellen der Kommission dem Ersuchen des Rates in seinen Schlussfolgerungen vom 25. Januar 2019 zum ersten Zweijahresbericht, in einem weiteren Zweijahresbericht auf die Entwicklungen in den neun mit der Governance der Zollunion verknüpften vorrangigen Bereichen einzugehen.

Anhang: Rechtsvorschriften, Programme und elektronische Systeme

a). Von den Zollbehörden durchgesetzte Rechtsvorschriften

- 1) Der seit 2016 geltende **Zollkodex** der Union bildet zusammen mit den dazugehörigen Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten²⁹ den wichtigsten Rechtsrahmen zur Regelung von Zollanmeldungen, Zollverfahren und Formalitäten innerhalb der Zollunion. Im Einklang mit dem Revidierten Übereinkommen von Kyoto legt der Kodex Regeln fest, mit denen größere Rechtssicherheit und die Erleichterung des Handels, verbunden mit einem besseren Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie der Sicherheit und Gefahrenabwehr für ihre Bürgerinnen und Bürger, angestrebt werden. Ein besonderes Ziel besteht darin, eine papierlose, vollständig automatisierte Zollunion mit neuen, aktualisierten und miteinander verknüpften elektronischen Systemen für den Abschluss sämtlicher Zollformalitäten zu verwirklichen. Der **Zollkodex** der Union samt den dazugehörigen Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten funktioniert bereits effektiv, und seine Vorteile werden nach 2025 mit der Inbetriebnahme der 17 damit verbundenen elektronischen Systeme in vollem Umfang verfügbar sein. Die Kommission führt regelmäßige Gespräche mit Mitgliedstaaten und Unternehmensverbänden, um Lösungen für festgestellte Probleme zu finden, und hat in der Folge bereits mehrere Änderungen des Legislativpakets angenommen.
- 2) Der **Zollkodex** der EU enthält Regelungen zum „Versandverfahren“ sowohl innerhalb des Zollgebiets als auch mit vielen Drittländern. Das Versandverfahren erlaubt die vorübergehende Aussetzung von Zöllen, Steuern und handelspolitischen Maßnahmen, die bei der Einfuhr anzuwenden sind, und ermöglicht die Abwicklung der Zollabfertigungsformalitäten am Bestimmungsort statt am Ort des Grenzübergangs in das Zollgebiet. Das zwischen den EU-Mitgliedstaaten geltende Versandverfahren gilt auch für Andorra und San Marino. Regelungen zum Versandverfahren mit den vier EFTA-Ländern (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz), Serbien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der Türkei wurden im Rahmen des Übereinkommens von 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren in der geänderten Fassung³⁰ getroffen. Das Funktionieren des gemeinsamen Versandverfahrens mit dem Vereinigten Königreich wurde insofern sichergestellt, als das Vereinigte Königreich seine Urkunde über den Beitritt zum Übereinkommen am 30. Januar 2019 hinterlegt hat. Regelungen zum Versandverfahren hat die EU darüber hinaus mit den knapp 60 Ländern, die dem Übereinkommen zum

²⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-legislation_de

³⁰ Beschluss Nr. 1/2016 des Gemischten Ausschusses EU-EFTA „Gemeinsames Versandverfahren“ vom 28. April 2016 zur Änderung des Übereinkommens vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren [2016/858].

Versandverfahren von 1975 (dem TIR- oder „Transport Internationaux Routiers“-Übereinkommen³¹⁾) beigetreten sind.

- 3) Die Einfuhr in das Zollgebiet der EU zur vorübergehenden Verwendung ist für Waren aus den etwa 70 Ländern zulässig, die dem Übereinkommen der Weltzollorganisation (WZO) über die vorübergehende Verwendung (Übereinkommen von Istanbul) von 1990³² beigetreten sind.
- 4) Bei der Wahrnehmung ihrer breit gefächerten, über die Erhebung von Zollabgaben, Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern hinausgehenden Aufgaben setzen die Zollbehörden an den EU-Grenzen über 60 EU-Rechtsakte zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger, der Umwelt und der Integrität des Binnenmarktes durch. Hierzu zählen beispielsweise Verordnungen in den Bereichen Tiermedizin, Gesundheit, Pflanzengesundheit, Landwirtschaft und Umwelt sowie Rechtsvorschriften zur Produktsicherheit und Produktkonformität.
- 5) Die Verordnung 515/97 ist das wichtigste rechtliche Mittel zur Bekämpfung des Zollbetrugs mittels Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Der Austausch von Informationen zwischen den EU-Mitgliedstaaten findet auch im Rahmen des im Zollkodex der Europäischen Union vorgesehenen Zollrisikomanagementsystems für risikobezogene Informationen statt.
- 6) Die Zollbehörden tauschen mit anderen Ländern Informationen aus, um die Einhaltung der Zollbestimmungen und die Vollständigkeit der Einnahmenerhebung im Rahmen der Vereinbarungen der EU mit anderen Ländern über eine Zusammenarbeit im Zollwesen zu gewährleisten.

b). Programme im Bereich Zoll

Die Zollbehörden kooperieren miteinander und tauschen sich über bewährte Verfahren aus, wozu sie die Instrumente, Methoden und Finanzierungen der Aktionsprogramme im Bereich Zoll nutzen. Die Zusammenarbeit erfolgt mittels gemeinsamer Aktionen sowie über den Aufbau von IT- und personellen Kapazitäten.

Die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden zum Schutz der finanziellen Interessen der EU wird mit den beiden EU-Aktionsprogrammen „Zoll 2020“ und Hercule II/III unter verschiedenen Aspekten sowie mittels unterschiedlicher Instrumente und Haushalte finanziert.

³¹ <http://www.unece.org/tir/system/history/tir-history.html>

³² <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?redirect=true&treatyId=533>

Das Ziel des Programms „Zoll 2020“ besteht darin, das Funktionieren und die Modernisierung der Zollunion zu fördern, um den Binnenmarkt im Wege der Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Ländern zu stärken. Über [85 %] seiner Haushaltsmittel (522 Mio. EUR zu jeweiligen Preisen) sind für elektronische Zollsysteme vorgesehen und decken die Entwicklung, den Betrieb und die Wartung der EU-seitigen Teile dieser Systeme ab. Die restlichen Haushaltsmittel sind für kooperative Ansätze vorgesehen, insbesondere gemeinsame Aktionen (beispielsweise Projektgruppen und Sachverständigenteams) und Schulungsmaßnahmen (wie Lehrgänge und Aufbau menschlicher Kompetenz).

Das vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung verwaltete Programm „Hercule“ schützt die finanziellen Interessen der EU, indem es Maßnahmen zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption fördert, die den Haushalt der EU beeinträchtigen.

Vorschläge zur Verlängerung dieser Programme über 2020 hinaus sind im mehrjährigen Finanzrahmen enthalten, dessen Annahme Ende 2020 ansteht. Das Ziel des künftigen Programms für den Zoll besteht darin, die Weiterentwicklung elektronischer Zollsysteme sicherzustellen und die operative Zusammenarbeit auf thematischer oder geografischer Grundlage zu verstärken.

c). Elektronische Zollsysteme

Seit ihrer Gründung wurde die Zollunion in mehreren Schritten digital modernisiert. Ein wichtiger Durchbruch fand Ende der 1990er-Jahre mit der Einführung eines neuen Systems zur digitalen Handhabung zollrechtlicher Versandverfahren statt, das auf dem ersten EU-weiten System zum Austausch elektronischer Mitteilungen basierte Seitdem entstanden viele weitere elektronische Zollsysteme. Heute werden fast 100 % aller Zollanmeldungen digital bearbeitet.

Einer der wichtigsten Bestandteile des IT-Arbeitsaufwands im Zollwesen ist die Aufrüstung bestehender elektronischer Systeme sowie die Entwicklung verschiedener neuer Systeme zur Verwaltung der Zollformalitäten, die laut dem Zollkodex der Union zu beachten sind. Spätestens bis Ende 2025 soll die Aufrüstung bzw. Neuentwicklung aller 17 Systeme abgeschlossen sein. Die elektronischen Systeme bestehen aus den folgenden 14 transeuropäischen Systemen (von denen einige sowohl über EU-weite als auch nationale Komponenten verfügen) und drei rein nationalen Systemen:

Transeuropäische Systeme

1. **Zollentscheidungen:** Ziel dieses Projekts ist die Harmonisierung der Prozesse im Zusammenhang mit der Beantragung einer Zollentscheidung, der Entscheidungsfindung und dem Entscheidungsmanagement in der gesamten EU.

2. *Verbindliche Zolltarifauskünfte (VZTA)*: Jede Entscheidung, mit der ein Wirtschaftsbeteiligter Informationen über die Warennummer erhält, die die Zollbehörden auf die vom Wirtschaftsbeteiligten ein- oder auszuführenden Waren anwenden, wird in der VZTA-Datenbank veröffentlicht. Mit diesem Projekt soll das transeuropäische System verbindlicher Zolltarife im Einklang mit dem Zollkodex der Europäischen Union und seinen Bestimmungen (z. B. Änderungen der Gültigkeitsdauer) aufgerüstet werden. Das Projekt ist eng mit dem im Folgenden beschriebenen System Surveillance 3 verknüpft.
3. *Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (Authorised Economic Operators, AEO) – Upgrade*: Ziel des Projekts ist die Verbesserung der Betriebsabläufe im Zusammenhang mit AEO-Anträgen und -Bewilligungen unter Berücksichtigung der geänderten Bestimmungen des Zollkodex.
4. *Automatisiertes Ausfuhrsystem (Automated Export System, AES)*: Dieses Projekt zielt auf die Umsetzung der Anforderungen des Zollkodex bei Warenausfuhr und Warenausgang ab und besteht aus zwei Komponenten: einer transeuropäischen (AES) und einer nationalen (Upgrade nationaler Ausfuhrsysteme) Komponente.
5. *Upgrade des neuen EDV-gestützten Versandverfahrens (New Computerised Transit system, NCTS)*: Ziel dieses transeuropäischen Projekts ist die Aufrüstung des bestehenden Systems, das die Versandverfahren und die Kontrolle der unter das TIR-Verfahrenen fallenden Warenbewegungen innerhalb der EU automatisiert.
6. *System des registrierten Ausführers (Registered Exporter, REX)*: Mit dem REX-Projekt soll ein System eingeführt werden, das aktuelle und vollständige Informationen über registrierte Ausführer mit Sitz in Drittstaaten bereitstellt, die im Rahmen von Präferenzhandelsabkommen Waren in die EU ausführen.
7. *Untersystem 2 für die Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten (Economic Operators Registration and Identification subsystem 2, EORI2)*: Ziel dieses Projekts ist die Aufrüstung des bestehenden transeuropäischen EORI-Systems, mit dem Wirtschaftsbeteiligte aus der EU und Drittländern registriert und identifiziert werden.
8. *Verwaltung von Sicherheitsleistungen (Guarantee Management, GUM)*: Mit diesem Projekt soll die wirksame und effiziente Verwaltung der verschiedenen Arten von Sicherheitsleistungen gewährleistet werden. Das Projekt weist sowohl eine transeuropäische als auch eine nationale Komponente auf.
9. *Informationsblätter für besondere Verfahren (Information Sheets, INF)*: Ziel dieses Projekts ist die Entwicklung eines neuen transeuropäischen Systems für die Verwaltungszusammenarbeit und den standardisierten Informationsaustausch zwischen Zollbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten.
10. *Surveillance 3*: Mit diesem Projekt wird das Ziel verfolgt, ein Upgrade für das System Surveillance 2+ bereitzustellen, um Datenanalysen und eine Berichterstattung zu bestehenden und künftigen Datenelementen aus Anmeldungen zu erlauben und auf diese Weise die Analyse von Zollrisiken, die Betrugsbekämpfung, die Politikgestaltung, Marktanalyse, nachträgliche Kontrollen und die Verwendung für statistische Zwecke zu verbessern.

11. *Upgrade des Einfuhrkontrollsystems (Import Control System, ICS2) zur Stärkung der Sicherheit der Lieferkette beim Eingang:* Mit diesem Projekt soll ein neues transeuropäisches System geschaffen werden, das an die Stelle des bestehenden Einfuhrkontrollsystems tritt. Das wichtigste Ziel ist die Stärkung der Lieferkettensicherheit mittels Optimierung des Austausches von Frachtdaten-Vorabinformationen und Beseitigung der Schwachstellen in den mit Sicherheit und Gefahrenabwehr verbundenen Prozessen und/oder bei der Datenqualität, damit auf diese Weise die Risikoanalyse verbessert werden kann.
12. *Zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr (Centralised Clearance for Import, CCI):* Ziel dieses Projekts ist die Schaffung eines transeuropäischen Systems, das es Wirtschaftsbeteiligten ermöglicht, ihre Zollanmeldungen für Einfuhren innerhalb einer Zollverwaltung einzureichen, während die Waren physisch in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaat(en) gestellt werden.
13. *Nachweis des Unionscharakters (Proof of Union Status, PoUS):* Mit dem Projekt soll ein neues transeuropäisches Informationssystem eingeführt werden, das dazu dient, die elektronischen Dokumente zum Nachweis des Unionscharakters zu speichern, zu verwalten und abzurufen.
14. *Einheitliche Nutzerverwaltung und digitale Signatur (Uniform user management & digital signatures, UUM & DS) (direkter Zugang der Händler zum EIS):* Mit dem Projekt UUM & DS soll ein System eingeführt werden, das Händlern einen unmittelbaren, harmonisierten Zugang zu neuen EU-weiten Diensten, einschließlich der zentralen Dienste, zur Verfügung stellt.

Nationale Systeme

15. *Upgrade der nationalen Einfuhrsysteme (National Import Systems, NIS):* Ziel des Projekts ist die Umsetzung sämtlicher Anforderungen des Zollkodex in Bezug auf den nationalen Bereich für Einfuhren. Das Projekt erstreckt sich auf Systeme zur Verarbeitung nationaler Zollanmeldungen sowie andere verwandte Systeme.
16. *Ankunftsmeldung, Gestellungsmeldung und vorübergehende Verwahrung:* Ziel dieses Projekts ist Festlegung der Abläufe für die Meldung der Ankunft des Beförderungsmittels, die Gestellung der Waren und die Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung sowie die Unterstützung einer diesbezüglichen Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten.
17. *Besondere Verfahren:* Mit diesem Projekt sollen besondere Verfahren unionsweit durch gemeinsame Modelle für Betriebsabläufe beschleunigt, vereinfacht und harmonisiert werden.

Zu einer langen Liste sonstiger elektronischer Zollsysteme, die zur Unterstützung der Zollbehörden und/oder zu Erleichterungen für Ein- und Ausführer beitragen sollen, gehören die folgenden Systeme, auf die im vorliegenden Dokument Bezug genommen wird:

Integrierter Zolltarif der Europäischen Union (integrated Tariff of the European Union, TARIC): Dies ist eine mehrsprachige Datenbank zu allen Maßnahmen, die sich auf die Zolltarife sowie auf handels- und agrarpolitische Rechtsvorschriften der EU beziehen.

System zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (AntiCounterfeiting and anti-Piracy Information System, COPIS): Der Zweck dieses Systems besteht in der Verbesserung des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums mittels Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen den Rechteinhabern und den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten sowie zwischen sämtlichen Zollstellen der Mitgliedstaaten.

Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (Anti-fraud Information System, AFIS): Dieses abgesicherte System ermöglicht den Mitgliedstaaten, Informationen im Zusammenhang mit Verstößen gegen zollrechtliche Vorschriften untereinander und mit der Kommission auszutauschen.

Elektronisches Risikomanagementsystem: Im elektronischen Zollrisikomanagementsystem (CRMS), das den elektronischen Austausch von Risikoinformationen unter den Mitgliedstaaten sowie zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten in Echtzeit unterstützt, sind 841 Zollstellen zusammengeschlossen, darunter sämtliche internationale Häfen und Flughäfen, wichtige Landgrenzstellen sowie alle nationalen Zentren für Risikoanalysen.