

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften
KOM(2003) 452 endg.; Ratsdok. 11837/03

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 19. August 2003 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 25. Juli 2003 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 250/90 = AE-Nr. 900727

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

Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel

INHALT

| | |
|---|-----------|
| Hintergrund | 03 |
| Einleitung | 04 |
| 1. Der Kontext..... | 06 |
| 2.. Die Herausforderungen..... | 07 |
| 2.1. Was erwartet die Gesellschaft vom Zoll? | 08 |
| 2.2. Was erwartet der Handel vom Zoll? | 08 |
| 2.3. Schlussfolgerung | 10 |
| 3. Die Ziele | 10 |
| 3.1. Radikale Vereinfachung und Modernisierung der Rechtsvorschriften und Verfahren..... | 10 |
| 3.2. Gewährleistung der Interoperabilität durch einen konvergenten IT-Rahmen | 11 |
| 4. Wie erreicht man die Ziele? - Erforderliche Massnahmen | 11 |
| 4.1. Vereinfachung des Zollrechts unter Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte | 11 |
| 4.1.1. Grundsätzlich elektronische Zollanmeldung und elektronischer Datenaustausch..... | 12 |
| 4.1.2. Abbau der bisherigen Anzahl zollrechtlicher Behandlungen | 13 |
| 4.1.3. Die einzige Sicherheitsleistung..... | 13 |
| 4.1.4. Die einzige europäische Bewilligung | 13 |
| 4.1.5. Überprüfung der Zollschildvorschriften sowie der Aufgabenprofile von Grenz- und Binnenzollstellen | 14 |
| 4.1.6. Neudefinition der Aufgaben der Wirtschaftsunternehmen und Spediteure..... | 15 |
| 4.1.7. Schaffung einer Rechtsgrundlage für die neuen Instrumente und Arbeitsmethoden | 17 |
| 4.1.8. Elektronische Unterschrift, elektronische Dokumente, elektronische Archivierung..... | 17 |
| 4.1.9. Normung und Harmonisierung der Datenanforderungen | 18 |
| 4.2. Rationalisierung der Geschäftsvorgänge durch Nutzung moderner Technologie | 18 |
| 4.2.1. Gewährleistung von Zoll/Zoll- sowie Zoll/Handels-Schnittstellen..... | 18 |
| 4.2.2. Gewährleistung sicherer Internetauthentifizierungssysteme | 19 |
| 4.2.3. Einziges automatisiertes Portal für den Handel..... | 19 |
| 4.2.4. Transparenz | 20 |
| FAZIT :..... | 20 |
| ANHANG 1: Aktionsplan | 22 |
| ANHANG 2: Die wichtigsten Kosten und Nutzen für die Wirtschaftsunternehmen und die Behörden | 36 |

Hintergrund

Diese Mitteilung ergibt sich aus der Entschließung des Rates über die Vereinfachung der Zollverfahren¹, der Mitteilung der Kommission über eine Strategie für die Zollunion² und die damit zusammenhängende Entschließung des Rates³. Sie entspricht der Forderung des Rates nach einem Aktionsplan für die Vereinfachung und Rationalisierung der Zollregelungen und Zollverfahren sowie für die Nutzung effizienter Arbeitsmethoden wie Informationstechnologie, Risikoanalyse und fortschrittlicher Buchprüfungssysteme. Es geht darum, die Ziele des "e-Europa"⁴ und die Initiativen zur Verbesserung der Gesetzgebung⁵ im Bereich des Zolls in die Tat umzusetzen. Außerdem ist den sich ändernden Aufgaben der Grenz- und Binnenzollstellen nach der bevorstehenden Erweiterung Rechnung zu tragen. Zugleich wird eine Mitteilung der Kommission über die Aufgaben des Zolls zur Sicherung der Außengrenze⁶ vorgelegt.

¹ ABl. 1996 C 332, S. 1.

² KOM (2001) 51 endg., 08.02.2001

³ ABl. 2001 C 171, S. 1.

⁴ KOM(2002) 263.

⁵ KOM(2001) 726 endg. (Mitteilung der Kommission über die Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds, Brüssel, den 5.12.2001).

⁶ KOM(2003) 452 endg., 24.07.2003

Einleitung

Mit der Globalisierung und Liberalisierung des Handels, dem wachsenden Handelsvolumen, der 'just-in-time'-Lieferung, der immer komplizierteren und höher entwickelten Natur der Waren und Verkehrsdienstleistungen sowie dem rasant zunehmenden elektronischen Geschäftsverkehr sieht sich der Zoll laufend vor neue Herausforderungen gestellt.⁷

Zugleich zeigen die Rufe unserer Gesellschaft nach Schutz gegen gefährliche und schädliche Erzeugnisse und seit den Ereignissen vom 11. September 2001 nach stärkerer Integration der Sicherheitsbelange in die Zollverfahren, wie sehr die Zeit drängt bei der Suche nach Lösungen, die Erhöhung der Sicherheit und Erleichterung des Handels miteinander verbinden. Obwohl es sich hier scheinbar um widersprüchliche Ziele handelt, können sie miteinander in Einklang gebracht werden durch Nutzung der IT-Instrumente und die Methoden eines modernen Risikomanagements. Diese Methoden sind jedoch nur wirksam, wenn die einschlägigen Ein- bzw. Ausfuhrdaten rechtzeitig vorliegen (nach Möglichkeit bevor die Waren an der Grenze eintreffen) und der Zoll sowie die anderen zuständigen Behörden an den Grenzen sie auf elektronischem Weg, über einen einzigen Kommunikationskanal, erhält bzw. entsprechende Zugangsmöglichkeiten hat.

Damit das Eingreifen der Zollbehörden überall in der Europäischen Zollunion den gleichen Maßstäben entsprechen kann, müssen auch Risikoanalyse und Risikobewertung der Dimension des Binnenmarktes Rechnung tragen. Besondere Bedeutung ist diesem Aspekt beizumessen, wenn sich mit der bevorstehenden Erweiterung die Landgrenzen der Europäischen Union verschieben. Die Schaffung einer papierlosen Umgebung für die Warenbeförderung und die Beschränkung der Grenzkontrollen hauptsächlich auf Sicherheitsbedürfnisse unter Zuweisung der übrigen Kontrollaufgaben an die für die Betriebe der Beteiligten zuständigen Zollbehörden, um das Risiko von Betrügereien und mangelnder Rechtserfüllung zu minimieren, bilden bereits den ersten Teil einer Antwort auf diese Herausforderung.

Im größeren europäischen Kontext ist "e-Europe"⁸ inzwischen eine politische Priorität, und die Regierungen haben beschlossen, bis zum Jahr 2005 "online" zu sein, um ihren Bürgern besser dienen und bessere Regierungsleistungen bieten zu können.

Ebenso entspricht es der Logik und dem Geist der Zollunion, dass der Zoll diese Gelegenheit ergreift, um für den Handel eine vereinfachte, papierlose Umgebung zu schaffen und so ein Beispiel für "e-government" auf europäischer Ebene zu setzen.

Obwohl sie die gleichen, legitimen Interessen verfolgen, haben die Mitgliedstaaten doch je nach den verschiedenen eigenen nationalen Praktiken und Anforderungen Einzelstrategien für die Verwirklichung einer IT-Umgebung für den Zoll entwickelt. Dies hat jedoch zu unterschiedlichen IT-Lösungen und wohl auch unterschiedlichen Konzepten für die Anwendung der Zollregeln und Zollverfahren geführt, so dass stehen gebliebene alte und möglicherweise hinzugekommene neue (z.B. digitale) Schranken mitten im Binnenmarkt die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer gefährden.

Die in mehr als einem Mitgliedstaat tätigen Unternehmen müssen, um elektronischen Zugang zum Zoll zu erhalten, die in jedem dieser Mitgliedstaaten geltenden Voraussetzungen noch

⁷ Siehe die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über eine Strategie für die Zollunion, KOM(2001) 51 endg., 8.2.2001.

⁸ KOM (2002) 263 endg., S. 10.

immer jeweils einzeln erfüllen. Dies erzeugt unnötige Kosten und gefährdet das Funktionieren des Binnenmarktes. Sogar Unternehmen, die nur in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und bei ihren Ein- oder Ausfuhrvorgängen das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats durchqueren, sehen sich mit uneinheitlichen Datenanforderungen und Doppelaufwand wegen mangelnder gemeinsamer Schnittstellen konfrontiert. Genauso leidet die elektronische Kommunikation zwischen den Zollbehörden unter dem Mangel gemeinsamer Normen (abgesehen von dem neuen Computer-gestützten Versandsystem NCTS). Die bevorstehende Erweiterung dürfte weitere Schwierigkeiten mit sich bringen und den beschriebenen Zustand damit noch verschärfen.

Hinzu kommt, dass die derzeitigen Zollverfahren heutigen Anforderungen nicht mehr entsprechen: Sie sind zu kompliziert und zu sehr auf papiergestützte Abläufe ausgerichtet. Es ist nicht kostenwirksam, einerseits zahlreiche Zollverfahrens-Varianten aufrecht zu erhalten, die für eine hauptsächlich papiergestützte Umgebung mit relativ hohen Zöllen geschaffen wurden, und gleichzeitig IT-Lösungen für Verfahren zu entwickeln, die wirtschaftlich nicht mehr zu begründen sind. Außerdem kann der Zoll Warenbeförderungen quer durch mehrere Mitgliedstaaten nicht wirksam überwachen, wenn gemeinsame Schnittstellen und Datenelemente fehlen.

Da die Mitgliedstaaten die hier erforderliche gesetzliche und IT-Umgebung nicht alleine schaffen können, muss die Kommission als "Katalysator" auftreten und dafür sorgen, dass der gesetzliche und operationelle Rahmen die Entstehung der einfachen, papierlosen Umgebung für den Zoll und den Handel begünstigt und dass die bestehenden IT-Systeme miteinander kommunizieren können. Die gesetzestreuen Wirtschaftsunternehmen müssen in einer "unternehmensfreundlichen" Umgebung arbeiten können, in der die Kontrollen zum Schutz der Bürger und des Handels so kostenwirksam und unter so geringer Belastung der Unternehmen wie nur möglich durchgeführt werden.

Die Europäische Kommission fordert den Rat und das Europäische Parlament daher zur Unterstützung der nachfolgenden strategischen Ziele auf:

- Die Zollverfahren werden vollständig überarbeitet und radikal vereinfacht; dabei wird der Einsatz moderner Arbeitsmethoden einschließlich der Risikoanalyse und umfassender IT-Anwendungen⁹ vorgesehen.
- Die Arbeit der Zollverwaltungen wird so organisiert, dass die Dimension des Binnenmarktes den Wirtschaftsunternehmen zugute kommt, d.h. unabhängig davon, wo ein Zollverfahren beginnt und wo es endet.
- Der Zoll stellt bei seiner Tätigkeit sicher, dass der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktioniert und dass keinerlei Handelsschranken, auch nicht digitaler Natur, aufrechterhalten oder neu errichtet werden.
- Die Zollkontrollen werden überall an der Außengrenze der EU mit derselben Gründlichkeit und Zuverlässigkeit durchgeführt, besonders wo es um den Schutz der Bevölkerung und um Sicherheitsbelange geht; diese Kontrollen basieren in der Regel auf Meldungen und Angaben, die vor Eintreffen der Waren bei der Zollstelle bzw. vor ihrem Abgang gemacht werden; die übrigen Kontrollen werden weitestgehend im Rahmen von periodischen Zollanmeldungen

⁹ Dies entspricht einem vom Rat schon 1996 geäußerten Wunsch (ABl. 1996 C 332, S. 1), der bisher erst zum Teil, nämlich durch die Reform der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung, verwirklicht wurde.

sowie Prüfungen in den Betrieben der Beteiligten durchgeführt. Dies erfordert ein gemeinsames Risikomanagement.

- Die von den Mitgliedstaaten betriebenen IT-gestützten Zollsysteme bieten den Wirtschaftsunternehmen überall dieselben Möglichkeiten sowie vollständige Kompatibilität, wie es der zentralen Rolle der Europäischen Zollunion im Binnenmarkt entspricht.¹⁰

In dieser Mitteilung geht es darum, die politische Unterstützung des Rates und des Europäischen Parlaments für die Verwirklichung dieser Ziele zu gewinnen und zugleich den Rahmen und die Eckpunkte des gemeinsamen Handelns abzustecken, mit dem die Kommission, die (derzeitigen und künftigen) Mitgliedstaaten und die Wirtschaftsunternehmen die neue vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel verwirklichen können.

1. DER KONTEXT

Sowohl auf europäischer als auch auf internationaler und nationaler Ebene gibt es Anstrengungen und Initiativen zur Erleichterung des legitimen Handels durch Einsatz der IT sowie zur Verbesserung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften.

Auf dem Gipfel von Sevilla im Juni 2002 wurden zwei wichtige politische Initiativen beschlossen: **“e-Europe”** und **“bessere Regulierung”**.

Die **e-Europe 2005-Initiative**¹¹ zielt darauf ab, eine Umgebung zu schaffen, in der die Produktivität, die Modernisierung der öffentlichen Dienste und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden, damit Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt aufsteigen kann. Zu den Schlüsselzielen dieser Initiative gehören:

- interaktive öffentliche Dienste (*e-government*), die für alle zugänglich sind und auf mehreren Plattformen zugleich geboten werden. Dazu erforderlich ist ein vereinbarter Rahmen der Interoperabilität, der die Erbringung pan-europäischer *e-government*-Dienste zugunsten der Bürger und Wirtschaftsunternehmen unterstützt;
- eine Überarbeitung sämtlicher den *e-Geschäftsverkehr* berührender Rechtsvorschriften.

Die Initiative **“bessere Regulierung”**, die zu den Verpflichtungen des Weißbuchs über Europäisches Regieren¹² gehört, zielt darauf, durch Vereinfachung der europäischen Rechtsvorschriften die Kosten jeglicher Geschäftstätigkeit in Europa zu senken und die Rechtssicherheit für die Bürger zu erhöhen.

Der Zoll spielt hier eine Schlüsselrolle: Durch Förderung der elektronischen Übertragung harmonisierter Daten über gemeinsame Schnittstellen kann er es den Wirtschaftsteilnehmern ersparen, durch zahlreiche Anmeldungen bei verschiedenen Grenzbehörden immer wieder dieselben oder doch zumindest doch recht ähnliche Angaben machen zu müssen. Statt dessen könnten alle für Einfuhr und/oder Ausfuhr vorgeschriebenen Daten (Pflanzenschutz, Gesundheit, Umweltschutz usw.) über ein einziges Eingangsportal (*gateway*) geleitet werden.

¹⁰ Dies entspricht den Vorstellungen, die der Rat in der Entschließung über eine Strategie für die Zollunion entwickelt hat (ABl. 2001 C 171, S. 1).

¹¹ KOM (2002) 263 endg., 28.5.2002

¹² KOM (2001) 428 endg., 25.7.2001

Auf internationaler Ebene sind die Handelserleichterung und der Einsatz der IT bei den Zollverfahren fester Bestandteil der politischen Agenda sowohl der WTO als auch der WZO; dies gilt auch für alle bilateralen Übereinkommen, die die Gemeinschaft gegenwärtig aushandelt oder bereits geschlossen hat.

Nach der **WTO**-Ministererklärung von Doha ist die Handelserleichterung Teil der gegenwärtigen WTO-Verhandlungen sowie ihres Arbeitsprogramms. Handelserleichterung bedeutet vor allem Vereinfachung der Zollbestimmungen, Nutzung moderner Technologien und Transparenz. Soll die EU in den weltweiten Bestrebungen nach Handelserleichterung weiterhin eine Hauptrolle spielen, so ist es mehr als ratsam, dass sie sich an vorderster Front für eine vorbildlich vereinfachte Zollabwicklung einsetzt.

Das **Zolldatenmodell der WZO** belegt, dass es gemeinsame Vorstellungen darüber gibt, welche Daten für Zollzwecke gebraucht werden. Seit der Neufassung des **Übereinkommens von Kyoto**¹³ gibt es eine weltweit verbindliche Norm für die Anwendung der Zollbestimmungen, für die zunächst reduzierte Anforderungen an die elektronische Datenübermittlung gestellt werden, wobei die Daten anschließend durch die nachträglich übermittelten Belege und periodischen Anmeldungen ergänzt werden.

So muss jede auf Gemeinschaftsebene gefasste Initiative zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren und damit zur Erleichterung des Handels voll und ganz den einschlägigen Entwicklungen auf internationaler Ebene Rechnung tragen.

Tatsächlich bietet die zur Zeit auf europäischer und internationaler Ebene bestehende Situation eine einmalige Gelegenheit für Vereinfachung und Automatisierung im Bereich des Zolls. Wir müssen diese Gelegenheit ergreifen, müssen jetzt die Ziele bestimmen und die Mittel angeben, um die vereinfachte, papierlose Umgebung für den Zoll zu schaffen, in dem die Wirtschaftsunternehmen nicht länger Nachteile erleiden müssen, weil das Gemeinschaftsrecht von verschiedenen nationalen Verwaltungen - bisher 15 und demnächst 25 - angewandt wird.

2. DIE HERAUSFORDERUNGEN

Was der Handel und die Gesellschaft heute von den Zollverwaltungen erwartet, ist die Meisterung zusätzlicher und auf den ersten Blick kaum miteinander zu vereinbarenden Herausforderungen: Es gilt an den Grenzen die um ein Vielfaches angestiegenen Warenaufkommen nicht nur schneller, sondern auch effizienter abzufertigen, wobei der Druck zur Reduzierung von Kosten und Verzögerungen ständig zunimmt; zugleich nehmen auch die Kontrollaufgaben, die für den Umwelt- und den Gesundheitsschutz und für andere Sicherheitsinteressen zu erfüllen sind, laufend weiter zu.¹⁴

Traditionsgemäß ist die wichtigste Aufgabe des Zolls die Erhebung der Zölle und Agrarabgaben, also der Beitrag zum Gemeinschaftshaushalt; auch die Erhebung eines Teils der Mehrwertsteuern und Verbrauchsteuern für die Haushalte der Mitgliedstaaten gehört nach wie vor zu seinen wichtigsten Aufgaben. Gleichzeitig steht der Zoll heute jedoch im Mittelpunkt von Globalisierungsprozessen, die ihn mit seinen Überwachungs- und Steuerungsaufgaben im

¹³ ABl. L 86 vom 2.4.2003, S. 3.

¹⁴ Siehe Mitteilung der Kommission "Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten", KOM(2002) 233 endg., 7.5.2002, sowie Mitteilung der Kommission über die Sicherheit der Außengrenze, KOM(2003) 452 endg., 24.07.2003.

internationalen Handel zu einem Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaftsunternehmen und Ländern machen.

Der Zoll kontrolliert an vorderster Front Personen und Waren aus Drittländern, deckt illegale Einfuhren von Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs sowie Verstöße gegen das Veterinärrecht auf.

Genauso wichtig ist die dem Zoll aufgetragene Durchsetzung der Rechtsvorschriften. Der Zoll ist der Wächter an den Pforten der Gemeinschaft, der unsere Gesellschaft und die unserer Handelspartner vor allen sie und ihre Wohlfahrt bedrohenden gefährlichen oder gar illegalen Aktivitäten zu schützen hat. Die Maßnahmen des Zolls zur Durchsetzung des Rechts reichen aber über bloße Grenzkontrollen hinaus und müssen ganze Gebiet der Gemeinschaft abdecken.

So stellen sowohl der Handel als auch die Gesellschaft hohe Erwartungen an die Zollverwaltungen!

2.1. Was erwartet die Gesellschaft vom Zoll?

Bei allen herkömmlichen Aufgaben der Abgabenerhebung spielt der Zoll auch eine wichtige Rolle für den Schutz der Gesellschaft.

So schützt er nach Bedarf die *Wirtschaft der EU*, zum Beispiel gegen gedumpte oder subventionierte Waren oder gegen Einfuhren der Produkt- und Markenpiraterie.

Der Zoll dient dem *Schutz der Volksgesundheit* vor gefährlichen Substanzen wie Dioxin, Drogen, Hormonen, dem Schutz der Umwelt (vor Radioaktivität, Abfall) sowie dem Schutz gefährdeter Arten (CITES-Übereinkommen).

Der Zoll bekämpft *kriminelle Tätigkeiten*, z.B. im Bereich der Kinderpornographie, des illegalen Handels mit Waffen sowie Waren mit doppeltem Verwendungszweck, der Geldwäsche und der Umgehung *internationaler Sanktionen* (Embargos).

Der Zoll vertritt Wirtschaftsinteressen unserer Gesellschaft *indem er gegen Betrug vorgeht* (in den Bereichen Eigenmittel, Mehrwertsteuern, indirekte Verbrauchsteuern) und die ordnungsgemäße Anwendung der einschlägigen landwirtschafts- und handelspolitischer Instrumente gewährleistet (Ausfuhrerstattungen, Antidumpingzölle, Ausfuhr- und Einfuhrgenehmigungen). Die Zollanmeldung ist *das* Schlüsselement der Statistik und hilft als solches dem Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausarbeitung seiner Vermarktungsstrategie ebenso wie der Kommission bei der Vorbereitung ihrer Handelsverhandlungen mit einem anderen Land.

Der Zoll ist ein treibender Faktor *der regionalen Integration*, indem er den Präferenzhandel zwischen Ländern und Regionen und damit ihre Wohlstandsmehrung fördert.

2.2. Was erwartet der Handel vom Zoll?

Integrierte Lieferketten und alle Akteure miteinander verknüpfende IT-Anwendungen haben die Lieferfristen enorm verkürzt. Verpasst der Zoll den Anschluss an diese Prozesse, so wird er unabsichtlich zum Stolperstein für das "just-in-time"-Konzept.

Unter diesen neuen Rahmenbedingungen ist es selbstverständlich, dass die Wirtschaft auch vom Zoll Fortschritte erwartet, d.h. mehr Effizienz, bessere Dienste und mehr Produktivität.

Ob neue Wettbewerbsvorteile und Geschäftschancen entstehen oder nicht, entscheidet sich nach Faktoren wie den Beförderungskosten, dem rechtlichen Umfeld, dem leichten oder nicht so leichten Informationszugang, der Vorhersehbarkeit des Gesamtvorgangs einschließlich der Grenzkontrollen durch verschiedene Stellen.

Strategische Partnerschaft

Von den Zollbehörden als dem kritischen Glied (bzw. potentiellen Hindernis) innerhalb der Lieferkette wird erwartet, dass sie die Handelsvorgänge nach Kräften erleichtern. In diesem Sinne ist der Wirtschaft an einer strategischen Partnerschaft mit dem Zoll gelegen.

Rasche, kalkulierbare Überlassung der Waren

Sowohl die Nachfrage nach kurzen Lieferfristen als auch die entsprechenden materiellen Möglichkeiten dafür sind durch multimodale Beförderung und elektronischen Geschäftsverkehr rasant gewachsen, was zu global vernetzten, auf "just-in-time" basierenden Liefer-, Herstellungs- und Vertriebssystemen geführt hat. Unter diesen Umständen sind Vereinfachung, Einheitlichkeit und Kalkulierbarkeit auch der auf die verschiedenen Stellen verteilten Zollkontrollen und Zollverfahren unumgänglich.

EU-weit einheitliche Rahmenbedingungen

Die Wirtschaftsteilnehmer sind auf einen vorhersehbaren, transparenten rechtlichen und operationellen Rahmen angewiesen, auf **gemeinschaftsweit einheitliche Rechtsauslegung** und grundsätzlich gleiches Vorgehen der Zollbehörden in der Praxis, damit die Wirtschaftsbeteiligten überall in der Gemeinschaft unter **vergleichbaren Rahmenbedingungen** operieren können.

Wer im Binnenmarkt neue Produkte auf den Markt bringt, kann insbesondere vermeidbaren oder unerwarteten Zeitverlust nicht hinnehmen. Eine **einzig Anlaufstelle** für Zollanmeldungen und Zollförmlichkeiten sowie alle sonstigen Anforderungen im Zusammenhang mit Ein- und Ausfuhr (statt der vielen verschiedenen Behörden und Stellen, an die die Beteiligten sich bisher wenden müssen) würde helfen, dieses Ziel einheitlicher Rahmenbedingungen für alle Wirtschaftsbeteiligten zu verwirklichen.

Bürokratieabbau; weitere Vereinfachung für rechtstreue Beteiligte

Der Handel erwartet, dass notwendige Kontrollen (so legitim sie auch sein mögen) nicht zu beschwerlichen, komplizierten und kostentreibenden Verfahren führen. Rechtstreue ist durch weitergehende Vereinfachungen zu fördern. Mit den Methoden einer Risikoanalyse, deren Anwendung überall in der Gemeinschaft gleich wäre, lassen sich Kontrollen auf das strikte Minimum beschränken.

Kohärente Rechtsvorschriften

Bei Ein- und Ausfuhr ist nicht nur das Zollrecht einzuhalten, sondern auch alle sonstigen einschlägigen Rechtsbestimmungen über Steuern, Landwirtschaft, Handelspolitik, Umweltpolitik und Gesundheit von Mensch und Tier. Diese Bestimmungen müssen besser aufeinander abgestimmt werden, um den Handel zu erleichtern, die Fehlerquote zurückzuführen und die Rechtstreue zu verbessern.

2.3. Schlussfolgerung

Mehr denn je stehen die Zollbehörden vor den potentiell widersprüchlichen Herausforderungen, den Handel zu erleichtern und zugleich das Recht durchzusetzen. Außerdem gilt es, mit den Neuerungen in Wirtschaft und Technik Schritt zu halten.

3. DIE ZIELE

Um diesen unterschiedlichen Erwartungen gerecht zu werden und eine wachsende Zahl von Kontrollen zum Schutz der finanziellen, gesellschaftlichen, Sicherheits- und wirtschaftlichen Interessen der Gemeinschaft unter gleichzeitiger Erleichterung des legitimen Handels zu gewährleisten, wäre die einzige Möglichkeit die Wahl der folgenden, zweigleisigen Strategie:

3.1. Radikale Vereinfachung und Modernisierung der Rechtsvorschriften und Verfahren

Eine Neugestaltung der Verfahren ist Voraussetzung für die Anwendung moderner Werkzeuge und Techniken, die eine einheitliche Rechtsanwendung fördern, den Wirtschaftsbeteiligten Kosten sparen und zugleich das Fehlerrisiko reduzieren helfen.

Dazu muss ein Rahmen nach folgenden Grundsätzen aufgebaut werden:

- Die große Zahl der bisherigen Zollverfahren und Sonderregelungen wird auf einige wenige Grundverfahren wie Einfuhr, Ausfuhr und Verfahren unter Zollausssetzung reduziert, mit weitgehend gemeinsamen Regelungen und Datenanforderungen und Sonderregeln nur für Fälle, in denen eine Ausnahme von den allgemeinen Regeln durch erhebliche wirtschaftliche Gründe zu rechtfertigen ist;
- zügige Überlassung der Waren ist die Regel, soweit der Beteiligte die zur risikoorientierten Kontrolle ihrer Zulässigkeit erforderlichen Informationen vor Eingang bzw. Abgang der Waren übermittelt hat; die steuerlichen und handelspolitischen Kontrollen werden in erster Linie von dem Zollamt durchgeführt, das zuständig ist für den Ort, an dem der Beteiligte niedergelassen ist und die Zoll- und Steuerschuld normalerweise entsteht;
- die Transaktionen zwischen dem Beteiligten und der Verwaltung werden grundsätzlich auf elektronischem Wege abgewickelt;
- die Zollverwaltungen der Gemeinschaft handeln, als wären sie eine einzige Verwaltung: Dazu muss ein Informationsaustausch zwischen den Beteiligten und den Behörden in allen Mitgliedstaaten in derselben Form möglich sein, das Gleiche gilt für den Informationsaustausch dieser Behörden untereinander; außerdem müssen gemeinschaftsweit gültige Bewilligungen innerhalb strikt vorgegebener Fristen erteilt und gemeinsame Verfahrensregeln, Schnittstellen, Datenanforderungen und Risikokriterien angewandt werden;
- die Zollbehörden müssen Informationen, die für die ordnungsgemäße Anwendung der steuerlichen, agrarpolitischen, handelspolitischen, gesundheitlichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen bei der Einfuhr und der Ausfuhr wichtig sind, auf elektronischem Wege an die zuständigen öffentlichen Stellen weiterleiten können, so dass letztlich das einheitliche Portal (single window) Wirklichkeit wird.

Die derzeitigen Zollvorschriften, -förmlichkeiten und -systeme entsprechen diesen Anforderungen noch nicht in vollem Umfang. Nach den neuen Regeln und nach den Grundsätzen einer Zollunion dürfte es keinen Unterschied machen, ob ein Zollvorgang nur das Gebiet eines Mitgliedstaats oder dasjenige mehrerer Mitgliedstaaten berührt. Nach der bevorstehenden Erweiterung werden die meisten Ein- und Ausfuhren ohnehin in die letztere Kategorie fallen.

3.2. Gewährleistung der Interoperabilität durch einen konvergenten IT-Rahmen

Information und Nachweis durch Unterlagen sind die beiden Schlüsselemente bei der Überwachung des internationalen (grenzüberschreitenden) Handels. In einer vernetzten elektronischen Umgebung umfassen diese Kontrollen in der Regel einen Informationsaustausch zwischen den Beteiligten und dem Zoll vor Eingang bzw. Abgang der Waren, um die für Sicherheitskontrollen erforderlichen Daten bereitzustellen und annehmbare Fristen für die Überlassung der Waren zu ermöglichen.

Die Mitgliedstaaten haben signifikant in die Entwicklung der IT-Systeme investiert. Aufgrund der Verschiedenartigkeit der bestehenden Systeme (vergleichbar mit der Situation vor der Harmonisierung des Zollrechts) werden jedoch die Vorteile der bisher erreichten Harmonisierung durch unterschiedliche Systeme und Datenbestände wieder zunichte gemacht, weil sie nicht interoperabel sind.

Daher ist es notwendig, Schnittstellen zwischen den bestehenden und geplanten nationalen Systemen vorzusehen und eine gemeinsame, einzige Schnittstelle mit den Beteiligten zu schaffen. Dies wiederum erfordert einen konvergenten IT-Rahmen, gemeinsame Normen und möglicherweise gemeinsame Strukturen.

4. WIE ERREICHT MAN DIE ZIELE? ERFORDERLICHE MASSNAHMEN

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Schritte eines Aktionsplans dargelegt, der berücksichtigt, dass es zu einer vereinfachten, papierlosen Umgebung für Zoll und Handel sowohl eines kohärenten und zweckmäßigen gesetzgeberischen Rahmens als auch eines operationellen Rahmens bedarf. Außerdem sind Vorkehrungen für die Übergangszeit erforderlich, in der die elektronischen und die papiergebundenen Verfahren nebeneinander bestehen werden.

4.1. Vereinfachung des Zollrechts unter Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte

Der Großteil des Zollkodex der Gemeinschaften und seiner Durchführungsvorschriften wurde in den 80er Jahren konzipiert und 1992 bzw. 1993 angenommen; Ausnahmen bilden das Versandrecht und die Rechtsvorschriften über die Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung. Diese Bestimmungen reflektieren daher weder die aktuellen Trends und Realitäten der internationalen Lieferkette noch die verringerten Zollsätze.

Um den Sicherheitsaspekten im Warenverkehr die seit einiger Zeit gewünschte größere Aufmerksamkeit widmen zu können, müssen die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten ebenso wie der Zoll und die anderen Behörden (z. B. Polizei, Veterinärbehörden) Risikoinformationen¹⁵ in Echtzeit miteinander teilen. Auf diese Weise können die Zollbehörden entscheiden, welche

¹⁵ Auch über sensible Waren (z. B. gefährliche Chemikalien) sowie mit hohem Risiko behaftete Waren (z. B. die hohen Zoll- oder Steuersätzen unterliegen).

Warensendungen einer physischen Kontrolle an der Grenze zu unterziehen sind. Dies erfordert die Nutzung der IT und die Annahme einschlägiger Rechtsbestimmungen auf Gemeinschaftsebene, die die Nutzung der IT vorschreiben und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit unterschiedlichen nationalen Rechtsbestimmungen (z. B. über den Datenschutz) überbrücken.

Mit gemeinsamen Verfahrensregeln und Schnittstellen wird es leichter sein, die Zollbehandlungen sowie die Veterinär- und sonstigen Verfahren zu straffen.

Die Überarbeitung des Zollrechts ist daher an folgenden Zielsetzungen zu orientieren:

- die elektronischen Zollanmeldungen (einschließlich elektronischer Begleitpapiere) und der elektronische Datenaustausch müssen die Regel werden;
- die bestehenden Zollverfahren und sonstigen Verfahrensregelungen müssen vereinfacht und der Anzahl nach verringert werden;
- die vereinfachten Verfahren müssen einander angeglichen und den Erfordernissen der elektronischen Verarbeitung angepasst sowie ihr Geltungs- und Anwendungsbereich erweitert werden;
- Aufgabenprofil und Funktion der Binnen- und der Grenzzollstellen müssen neu definiert werden;
- die Rechte und Pflichten der Beteiligten und der Spediteure müssen neu definiert werden;
- im Zollrecht sind neue Instrumente und Methoden zu verankern.

Diese Modernisierung und Vereinfachung des Zollrechts muss dazu führen, dass der Handel Kosten spart, die Rechtssicherheit für die Bürger zunimmt (bessere Regulierung) und die Möglichkeiten, die die IT-Verfahren und der Binnenmarkt bieten, sowohl von den Unternehmen als auch von den Bürgern voll ausgeschöpft werden.

4.1.1. Grundsätzlich elektronische Zollanmeldung und elektronischer Datenaustausch¹⁶

Im Zollkodex der Gemeinschaften und in seinen Durchführungsvorschriften erscheinen die elektronische Zollanmeldung und der elektronische Datenaustausch als Ausnahme, die papiergestützte Zollanmeldung und die Vorlage der übrigen Unterlagen in Papierform dagegen als der Regelfall. Diese Bestimmungen müssen geändert werden, so dass die Ein- und Ausfuhrdaten in der Kommunikation zwischen den Beteiligten und dem Zoll ebenso wie zwischen den Zollbehörden untereinander grundsätzlich auf elektronischem Weg ausgetauscht werden. Mit gemeinsamen Datenanforderungen und gemeinsamen Schnittstellen ist eine Umgebung zu schaffen, in der Zoll und Handel, gestützt auf effiziente Information, gut miteinander zusammenarbeiten können. Papiergestützte Zollanmeldungen werden dann nur noch unter besonderen Umständen verwendet. Vereinfachungen wie mündliche Zollanmeldungen für Reisende wird es selbstverständlich weiterhin geben.

Begleitunterlagen jedoch wie Rechnungen und Ursprungsbescheinigungen sollten nach Möglichkeit ebenfalls elektronisch übermittelt werden (im Sinne des einheitlichen Portals) oder

¹⁶ Diese Maßnahme ist zur Schaffung der papierlosen Umgebung für den Zoll unumgänglich.

aber im Rahmen einer Datenbank zugänglich sein (z. B. Einfuhrbewilligungen). Wo dies nicht möglich ist, müssten zur Echtheitssicherung besondere Bedingungen definiert werden.

4.1.2. *Abbau der bisherigen Anzahl zollrechtlicher Behandlungen*¹⁷

Um einfachere und kohärentere Rechtsvorschriften zu schaffen und dazu gemeinsame Kerndaten festzulegen und die Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu senken, wird vorgeschlagen, die bisherigen dreizehn Zollverfahren¹⁸ und Sonderregelungen (wie die vorübergehende Verwahrung, die Regelungen für Rückwaren, für die Erzeugnisse der Seefischerei...) miteinander zu verschmelzen. Bei einer geringeren Zahl an rechtlichen Varianten gibt es auch weniger Verfahrensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Die über den Zollkodex der Gemeinschaften verstreuten einschlägigen Bestimmungen beziehen sich grundsätzlich auf die drei folgenden Kategorien von Zollverfahren (für die bei Bedarf und ausreichender Rechtfertigung Varianten beibehalten werden können):

- Einfuhr (umfasst die bisherige Gestellung der Waren bei der Zollstelle, summarische Anmeldung, vorübergehende Verwahrung, Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr einschließlich besonderer Verwendung, aktive Veredelung [Zollrückvergütungsverfahren], internes Versandverfahren [Verbringung der Waren in das Zollgebiet], Rückwaren, Erzeugnisse der Seefischerei, Zerstörung oder Vernichtung sowie Aufgabe von Waren),
- die Ausfuhr (umfasst das derzeitige Ausfuhrverfahren, Wiederausfuhr, passive Veredelung, internes Versandverfahren [Ausgang der Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft]),
- die Nichterhebungsverfahren (umfassen das gegenwärtige externe Versandverfahren, das Zolllagerverfahren, aktive Veredelung [Nichterhebungsverfahren], Umwandlungsverfahren, vorübergehende Verwendung, Freizonen, Freilager).

Auch die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern könnten im Rahmen der zollrechtlichen Nichterhebungsverfahren ausgesetzt werden, im Sinne einer flexibleren Anwendung des Bestimmungslandprinzips (bei dem die Abgaben in dem Mitgliedstaat entrichtet werden, in dem der Einführer bzw. der Verbraucher niedergelassen ist).

4.1.3. *Die einzige Sicherheitsleistung*¹⁹

Durch Verschmelzung der verschiedenen Nichterhebungsverfahren des Zollrechts zu einem einzigen bietet sich auch die Möglichkeit der einzigen Sicherheitsleistung für diese - bisher getrennten - Verfahren, sobald die Verwendung der verschiedenen Varianten bewilligt worden ist. Diese Sicherheit würde, wie schon jetzt beim Versandverfahren der Fall, auch die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern abdecken und könnte elektronisch verwaltet werden.

4.1.4. *Die einzige europäische Bewilligung*²⁰

¹⁷ Diese Maßnahme wäre zwar keine unumgängliche Voraussetzung für die Schaffung eines papierlosen Umgebung für den Zoll, würde jedoch die elektronische Zollabfertigung erheblich erleichtern.

¹⁸ Artikel 4 Nrn. 15 und 16 Zollkodex.

¹⁹ Diese Maßnahme ist keine unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung einer papierlosen Umgebung für den Zoll, doch wäre eine für alle Zollverfahren einzige Sicherheitsleistung elektronisch leichter zu verwalten.

²⁰ Diese Maßnahme ist keine unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung einer papierlosen Umgebung für den Zoll, sondern zielt lediglich auf Vereinfachung.

Nach dem geltenden Zollrecht sind die vereinfachten Verfahren, die Regelungen für besondere Verwendung und die Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung de facto auf das Gebiet des jeweils bewilligenden Mitgliedstaats beschränkt. Obwohl eine in mehreren Mitgliedstaaten gültige einzige europäische Bewilligung (EEB) rechtlich möglich ist, wird sie in der Praxis kaum verwendet, weil sich die Mitgliedstaaten für Vorgänge auf ihrem Gebiet ein Vetorecht vorbehalten haben. Solange dieses Vetorecht existiert, wird der Gebrauch der einzigen europäischen Bewilligung die Ausnahme bleiben. Dabei sind verbindliche Zolltarif- und Ursprungsinformationen, die ein Mitgliedstaat erteilt, heute bereits in allen anderen Mitgliedstaaten gültig.

Das Gemeinschaftsrecht sollte den Erlass gemeinschaftsweit gültiger Entscheidungen erleichtern. Die zentrale, vereinfachte Zollabwicklung sollte daher bewilligt werden von der Zollstelle, die zuständig ist für den Ort, an dem der Beteiligte niedergelassen ist, seine Hauptgeschäftsbuchführung hält oder seine Hauptwirtschaftstätigkeit ausübt (für diejenigen Fälle, in denen dieses Kriterium in mehr als einem Mitgliedstaat erfüllt sind, sind noch genauere Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit festzulegen). So werden effiziente Kontrollen und die Erteilung der Bewilligungen binnen vertretbarer Fristen gewährleistet.

Diese Bewilligung wäre überall in der Gemeinschaft gültig, und die federführende Zollverwaltung wäre verpflichtet, ihre Partnerverwaltungen zu konsultieren, um Durchführbarkeit und Wirksamkeit der geplanten Kontrollen gewährleisten zu können. Eine Betriebsprüfung durch gemeinsame Betriebsprüfungsteams könnte die Grundlage für die Bestimmung angemessener Kontrollmechanismen bilden. Zu vereinfachen wäre das Verfahren durch Musterbewilligungen, mit denen zugleich Sprachschwierigkeiten überbrückt würden.

Der Grundsatz, dass eine Entscheidung im Falle der in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Muttergesellschaft auch für deren rechtlich selbständige Tochtergesellschaften in anderen Mitgliedstaaten gelten kann, könnte auch auf andere Instrumente wie z.B. die verbindlichen Zolltarif- und Ursprungsauskünfte angewandt werden.

4.1.5. Überprüfung der Zollschildvorschriften sowie der Aufgabenprofile von Grenz- und Binnenzollstellen²¹

Die Verwirklichung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 brachte eine erhebliche Zunahme der Warensendungen, für die Zollanmeldungen an der Außengrenze vorgeschrieben sind, sowie eine entsprechende Zunahme des Kommunikationsbedarfs zwischen den Binnen- und den Grenzzollstellen.

Dieses vermehrte Handelsaufkommen, die Notwendigkeit einer zügigen Überlassung der Waren und die ohnehin zumeist gegebene Verfügbarkeit der kommerziellen Ein- und Ausfuhrdaten in elektronischem Format lange vor der eigentlichen Zollabfertigung legen eine Neuordnung der Aufgaben von Grenz- und Binnenzollstellen nahe.

- Obwohl die vollständige zollamtliche Warenabfertigung am Ort des Verbringens der Waren in das Zollgebiet nach wie vor möglich sein wird, werden die meisten Beteiligten davon wohl keinen Gebrauch machen, weil die zentralisierte globale Abfertigung am Ort ihrer Niederlassung viel vorteilhafter ist (Möglichkeit der Vorlage der vollständigen

²¹ Diese Maßnahme ist keine unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung einer papierlosen Umgebung für den Zoll, sondern zielt auf mehr Sicherheit und besser vorhersehbare Bedingungen für die Beteiligten. Außerdem ist sie eine Voraussetzung für die zentralisierte Zollabwicklung.

Zollanmeldung mit den vorgeschriebenen Unterlagen zu einem späteren Zeitpunkt, periodische Zollanmeldung, Möglichkeit einer späteren Entrichtung der Abgaben). Für Ausfuhren ist die Abfertigung am Ort der Niederlassung des Beteiligten schon jetzt die Regel.

- Durch die Förderung der zentralisierten Abfertigung werden die Grenzzollstellen entlastet und können sich stärker auf Zulässigkeits- und Sicherheitskontrollen konzentrieren. Die Binnenzollstellen führen alle anderen Kontrollen (für Zoll- und Steuerzwecke sowie die Handelspolitik) im Betrieb des Beteiligten durch und stützen sich dabei auf Betriebsprüfungen und Stichprobekontrollen nach gemeinsam entwickelten und angewandten Risikokriterien.
- Nach diesem System gilt als Ort des Entstehens der Zollschuld (und der damit zusammenhängenden Steuerschuld) normalerweise der Ort der Niederlassung des Beteiligten.
- Die Zollumgebung könnte für die Beteiligten berechenbarer werden, wenn die nicht betrügerische Nichteinhaltung einer Zollregel keine Zollschuld entstehen ließe, sofern festgestellt würde, dass der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens dadurch nicht nennenswert beeinträchtigt wurde.²² Diese Fälle wären durch Verwaltungsstrafen nach einem auf Gemeinschaftsebene erarbeiteten Plan zu ahnden, damit die Rechtsbestimmungen in der Zukunft besser eingehalten werden. Mit dieser Lösung würde man den Wirtschaftsteilnehmern gemeinschaftsweit einheitliche Bedingungen bieten, ohne die finanzielle Interessen der Gemeinschaft aufs Spiel zu setzen.

4.1.6. *Neudefinition der Aufgaben der Wirtschaftsunternehmen und Spediteure*²³

Nach den derzeitigen Grundsätzen des Zollkodex der Gemeinschaft haben die Einführer und Ausführer dem Zoll die erforderlichen Angaben und Unterlagen im Zeitpunkt der Gestellung der Ware bei den Zollbehörden vorzulegen, damit diese entscheiden können, welche Waren einer weiterreichenden Kontrolle zu unterziehen sind.. Die enorme Zunahme des Handelsaufkommens und das Gebot einer zügigen Zollabfertigung haben diesen Ansatz für die Praxis völlig untauglich gemacht, so dass man mit vereinfachten Verfahren (wie der lokalen Abfertigung) versucht, die Belastung der Beteiligten und der Behörden in Grenzen zu halten. Diese vereinfachten Verfahren sind nach dem Zollkodex der Gemeinschaft jedoch "Ausnahmen" von den Regelverfahren. Es ist an der Zeit, angesichts der jüngsten Entwicklungen ein generelles Konzept des "zugelassenen Beteiligten" und des "zugelassenen Spediteurs" einzuführen.

Der zugelassene Beteiligte

- kann die elektronische Anmeldung von Waren zur Einfuhr in die Gemeinschaft - nach Möglichkeit vor ihrem Eingang - mit einem gemeinsamen Kerndatenkranz vornehmen (wozu vor allem gehört, ob die Waren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr oder in ein Nichterhebungsverfahren angemeldet werden); dabei können diese Waren für mehrere Mitgliedstaaten bestimmt sein;
- kann die elektronische Anmeldung von Waren zur Ausfuhr aus der Gemeinschaft, nach Möglichkeit vor ihrem physischen Abgang, mit einem gemeinsamen Kerndatenkranz

²² Diese Regel gibt es bereits in Artikel 204 des Zollkodex der Gemeinschaften und in Artikel 859 seiner Durchführungsvorschriften; sie könnte auf andere Fälle ausgedehnt werden.

²³ Obwohl sich diese Maßnahme nicht direkt auf den e-Zoll bezieht, kann durch Einsatz der IT das Profil des zugelassenen Wirtschaftsteilnehmers mit größerer Zielsicherheit bestimmt werden.

vornehmen; dabei können diese Waren das Gebiet der Gemeinschaft auch von einem anderen Mitgliedstaat aus verlassen als demjenigen, in dem der zugelassene Beteiligte niedergelassen ist;

- braucht sich grundsätzlich nur solchen Grenzkontrollen zu unterziehen, die zur Schmuggelbekämpfung und aus Sicherheitsgründen durchgeführt werden;
- übermittelt innerhalb bestimmter Fristen vollständige Zollanmeldungen mitsamt den eigenen Berechnungen der Zölle, achtet auf Einhaltung der mengenmäßigen Beschränkungen und unterliegt der regelmäßigen Betriebsprüfung durch den Zoll. Bestimmte Vereinfachungen (z.B. Ausnahme von den Mitteilungspflichten) können bewilligt werden, wenn der Zoll Zugang zu den einschlägigen Daten hat, sofern Zoll und Beteiligter unter Berücksichtigung des Datensicherungsbedarfs eine entsprechende Vereinbarung getroffen haben;
- bekommt je nach Art der von ihm gehandelten Waren, seines Handelsvolumens, seiner Zuverlässigkeit und der Transparenz seines Buchführungssystems sowie seiner Rechtstreue ein bestimmtes Maß an Vereinfachung zugestanden; dabei werden zur Bestimmung des Umfangs dieser Vereinfachungen überall in der Gemeinschaft dieselben Kriterien angewandt.

Der zugelassene Spediteur oder Beförderer kann

- einen Teil der Pflichten übernehmen, die grundsätzlich der zugelassene Beteiligte zu erfüllen hat (z.B. kann er für ihn eine Zollanmeldung oder eine Mitteilung abgeben);
- bestimmte Nachweise vorlegen (z.B. Nachweise über die Ankunft der Waren oder den Ausgang der Waren aus dem Gebiet der Gemeinschaft), und
- konsolidierte Warensendungen, die für zahlreiche Einfuhr- oder Ausfuhrfirmen (möglicherweise in verschiedenen Mitgliedstaaten) bestimmt sind, als Inhaber eines Nichterhebungsverfahrens bei ihrem Eingang in die Gemeinschaft und durch eine gemeinsame Anmeldung beim Ausgang abwickeln.

Ein- und Ausführer, die nicht nach dem Konzept des zugelassenen Beteiligten/Speditors/Beförderers arbeiten wollen oder die die hierfür geltenden Voraussetzungen nicht erfüllen, können die vereinfachten Verfahren nicht in Anspruch nehmen und müssen sich daher im Anschluss an eine Vorab-Anmeldung bei der Einfuhr entscheiden zwischen einer Überführung

- in den freien Verkehr oder
- in ein Nichterhebungsverfahren (mit Sicherheitsleistung).

Bei der Ausfuhr wären die vorgeschriebenen Daten vor Verladung der Waren zu liefern, damit Sicherheitskontrollen durchgeführt werden können.

In beiden Fällen können die Beteiligten auch einen Zollagenten einschalten (der seinerseits zugelassener Spediteur oder Beförderer sein kann, so dass das oben beschriebene Konzept noch attraktiver würde).

4.1.7. *Schaffung einer Rechtsgrundlage für die neuen Instrumente und Arbeitsmethoden*²⁴

Die Neugestaltung der Regeln und Abläufe sollte mit der Einführung moderner, effizienter Instrumente und Methoden im Zollrecht der Gemeinschaft einhergehen, um Effizienz und eine vergleichbare Kontrollintensität überall im Zollgebiet der Gemeinschaft zu gewährleisten. Dazu gehören:

- Selbstveranlagung und anschließende Betriebsprüfung als die normale Form der Zollanmeldung im Falle zugelassener Beteiligter;
- gemeinsame Methoden und Kriterien für das Risikomanagement;
- gemeinsame Normen für die Betriebsprüfung sowie die Vorabprüfung²⁵;
- gemeinsame Bewertungsnormen für die Bewilligung der verschiedenen Erleichterungen, jeweils nach Handelsaufkommen, Art der Verfahren, Risikoparametern, Rechtstreue sowie ggf. den Ergebnissen der Vorabprüfung (Stufenkonzept);
- Vereinbarungen (Memoranda of Understanding)²⁶ zwischen dem Beteiligten und dem Zoll über eine gewisse Flexibilität bei den Erleichterungen und Kontrollen; hierfür könnten Mustervereinbarungen erarbeitet werden;
- das Konzept des einheitlichen Portals (single window) für die Zusammenarbeit zwischen Zoll und den anderen Behörden oder Stellen einerseits sowie den Wirtschaftsteilnehmern andererseits;
- Vorgehen nach Leitlinien, wo keine gesetzlichen Bestimmungen, wohl aber harmonisierte Praktiken notwendig sind, um Transparenz und die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten zu gewährleisten.

4.1.8. *Elektronische Unterschrift, elektronische Dokumente, elektronische Archivierung*²⁷

Mit dem Gebrauch der Informationstechnologie stellt sich die Frage der Echtheit und Richtigkeit all der Daten, z.B. Rechnungen²⁸, Frachtbriefe, Ursprungs- und Echtheitszeugnisse sowie Lizenzen, die elektronisch gespeichert und ausgetauscht werden.

Schon jetzt besteht die Möglichkeit, unter ein elektronisches Dokument eine elektronische Unterschrift zu setzen, durch die die betreffende Person sich identifiziert. Auch gibt es bereits Gemeinschaftsvorschriften, die die Rechtsgültigkeit dieser elektronischen Unterschriften garantieren.

Die Richtlinie über elektronische Signaturen ist in fast allen Mitgliedstaaten umgesetzt; damit ist die elektronische Unterschrift in den Mitgliedstaaten genauso rechtswirksam und als Beweismittel bei Gerichtsverhandlungen genauso zulässig wie die eigenhändige Unterschrift.

Folglich:

24 Diese Maßnahme ist zur Schaffung der papierlosen Umgebung für den Zoll unumgänglich.

25 Vorabprüfungen werden nach Bedarf vor Erteilung einer Bewilligung durchgeführt.

26 Gebräuchlich vor allem bei der einzigen Einfuhrbewilligung und den vereinfachten Verfahren.

27 Diese Maßnahme ist zur Schaffung der papierlosen Umgebung für den Zoll unabdingbar.

28 Siehe Richtlinie 2001/115/EG für die Mehrwertsteuer.

- i) obliegt es den Mitgliedstaaten, die Richtlinie 1999/93 über die elektronische Signatur umzusetzen, soweit sie dies noch nicht getan haben;
- ii) ist in den Zollkodex der Gemeinschaft eine besondere Rechtsvorschrift über die ausdrückliche Anerkennung der Rechtsgültigkeit elektronischer Dokumente (z.B. Rechnungen) und Unterschriften für Zollzwecke unabhängig vom Stand der Umsetzung der Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten einzufügen;
- iii) ist für den Gebrauch einer in dem Mitgliedstaat, in dem ein Beteiligter niedergelassen ist, anerkannten elektronischen Unterschrift von den Mitgliedstaaten generelle Interoperabilität zu gewährleisten.

4.1.9. *Normung und Harmonisierung der Datenanforderungen*²⁹

Genormte und harmonisierte Informationsanforderungen und Verfahren sind eine unerlässliche Voraussetzung für die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses, das einen wirksamen, effizienten Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten für einen reibungslosen internationalen grenzüberschreitenden Warenverkehr ermöglicht.

Die Normung und Harmonisierung der Informationsanforderungen wird sich an den einschlägigen Arbeiten der G7 orientieren. Die Initiativen zur Harmonisierung der fakultativen Felder beim Einheitspapier³⁰ (SAD) und der elektronischen Einheitsnachricht³¹ (SAM) müssten zu brauchbaren Ergebnissen führen. Welche Daten an einen anderen Mitgliedstaat zu übermitteln sind, muss in jedem Fall gemeinschaftsweit einheitlich geregelt sein.

Wichtig ist ein nahtloser Informationsfluss: Die Beteiligten sollten ihre Daten nur ein einziges Mal übermitteln müssen (bzw. nicht mehr als zweimal, wenn sie von der Möglichkeit der zunächst unvollständigen Zollanmeldung, die später vervollständigt wird, Gebrauch machen), wobei die Daten des einen Mitgliedstaats bei Bedarf zu den Daten des nächsten Mitgliedstaats werden.

Ferner bedarf es einer Lösung für die Unterschiede, die durch bestimmte nationale gesetzliche Regelungen, wie z.B. Steuerregelungen (ermäßigte Mehrwertsteuer- oder Verbrauchsteuersätze) entstehen. Solche Abweichungen können zwar durch den Zollkodex der Gemeinschaft nicht beseitigt werden, doch das Einheitspapier (SAD) und die elektronische Einheitsnachricht (SAM) bieten einen Rahmen, der eine Normung ermöglicht.

4.2. **Rationalisierung der Geschäftsvorgänge durch Nutzung moderner Technologie**³²

Sobald die Informationsanforderungen harmonisiert oder genormt worden sind, sollte die Zollschnittstelle für die Beteiligten in jedem Mitgliedstaat in gleicher Form zugänglich sein. Über den Symbolwert hinaus, den dies für die Gemeinschaft hat, werden damit auch sprachliche Probleme überwunden.

4.2.1. *Gewährleistung von Zoll/Zoll- sowie Zoll/Handels-Schnittstellen*

29 Diese Maßnahme ist zur Schaffung der papierlosen Umgebung für den Zoll unabdingbar.

30 Englisch: Single Administrative Document, SAD.

31 Englisch: Single Administrative Message, SAM.

32 Diese Maßnahme ist zur Schaffung der papierlosen Umgebung für den Zoll unabdingbar.

Um handeln zu können, als bildeten sie eine einzige Zollverwaltung, müssen die Zollämter überall im EU-Gebiet miteinander verbunden sein. Dazu muss es geeignete Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen elektronischen Zollsystemen geben.

Die Beteiligten müssen in der Lage sein, ihre Anmeldungen oder Mitteilungen direkt vom eigenen IT-System aus (auf Wunsch über ein elektronisches Dienstleistungsunternehmen oder einen Zollagenten) zu machen und dem Zoll alle erforderlichen Angaben über eine genormte Schnittstelle elektronisch zu übermitteln. Für bestimmte vorgeschriebene Mitteilungen könnten Ausnahmen vorgesehen werden, wenn die Zollverwaltungen - auf freiwilliger Basis - elektronischen Zugang zu den einschlägigen Aufzeichnungen des Beteiligten erhalten. Auch für diese Fälle sind angemessene gemeinsame Schnittstellen zu entwickeln. Für kleine und mittlere Unternehmen sollte es eine besondere Internet-Zollanmeldung und -Zollmitteilung geben.

4.2.2. Gewährleistung sicherer Internetzahlungssysteme

Zur technischen Sicherheit fördert die Kommissionsinitiative "e-Europe"³³ verschiedene Lösungen (u.a. einen Aktionsplan für Smartcards) und plant weitere Maßnahmen im Bereich der Identifizierungs- und Authentisierungsmethoden.

Diese Entwicklungen sind aufmerksam weiterzuverfolgen, um angemessene Lösungen entwickeln zu können.

4.2.3. Einziges automatisiertes Portal für den Handel

Für die Wirtschaftsteilnehmer wichtig ist die Möglichkeit eines einheitlichen Zugangs zur Gemeinschaft über eine einzige automatische Schnittstelle. Über diese müssen sie Zugang zu allen wichtigen Zollabfertigungs- und Zollinformationssystemen haben. Sie brauchen ihre Daten nur ein einziges Mal einzugeben, ungeachtet der Zahl der Bestimmungsländer.

4.2.4. Transparenz

Die Informationen über alle Zollverfahren, Vereinfachungen, Zulassungskriterien, Leitlinien usw. sollten im Internet in einer Sprache abrufbar sein, die im internationalen Handel weithin verstanden wird.

FAZIT

In der Mitteilung der Kommission über eine Strategie für die Zollunion³⁴ wird die Notwendigkeit einer Vereinfachung und Straffung des Zollrechts unterstrichen, um dem Wandel im Wirtschaftsgeschehen und den Notwendigkeiten der Betrugsbekämpfung gerecht zu werden. Dabei werden insbesondere die neuen Technologien und eine bessere Verbreitung der Informationen in den Vordergrund rücken, um dem Zoll und den Wirtschaftsbeteiligten eine einheitliche Rechtsanwendung zu erleichtern.

Der Rat hat die Kommission in seiner EntschlieÙung vom 30. Mai 2001 über eine Strategie für die Zollunion³⁵ aufgefordert, "ein breit angelegtes Programm zur Informatisierung der Zollverfahren und zum Austausch von Zollinformationen sowie eine glaubwürdige Strategie für den Ausbau und den Einsatz der Informatiknetze im Zollwesen zu entwickeln".

Das Ziel einer vereinfachten, papierlosen Umgebung für Zoll und Handel, in der rechtstreue Beteiligte nahtlos Warenbeförderungen unter minimalem Eingreifen der Zollbehörden durchführen können, wurde von der Geschäftswelt auf dem Forum des *e-Zolls* entwickelt und unterstützt (Toledo, Mai 2002).

Dies ist die einzige Möglichkeit, weitere Verkehrsverlagerungen im Binnenmarkt und eine Zunahme bilateraler Regelungen (wie bei der einzigen europäischen Bewilligung (SAE)) zu vermeiden. Nur durch Normung und Vereinfachung der Zollverfahren wird sich verhindern lassen, dass Wirtschaftsunternehmen auf der Suche nach möglichst günstigen Bedingungen auf "Schnäppchenjagd" nach Zollbewilligungen gehen, mit gravierenden wirtschaftlichen Konsequenzen für einzelne Mitgliedstaaten, die letztlich zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Nur mit einheitlichen, integrierten Abläufen lassen sich hohe Verwaltungskosten zu Lasten der Behörden und schwere Wettbewerbsnachteile zu Lasten der europäischen Unternehmen vermeiden.

Das vorgeschlagene Konzept gewährleistet ferner, dass die Sicherheitsbedürfnisse sowie der Gesundheits- und der Umweltschutz gewahrt werden. Weniger "sichere" Eingangsorte und -gebiete innerhalb der Europäischen Union und die Aufgabe bestimmter Gebiete und Häfen werden dadurch vermieden.

Es gibt keine Alternative zur Schaffung optimaler Bedingungen für die Zollbehörden und die Wirtschaftsunternehmen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können.

Geltende Rechtsvorschriften, Systeme und Prozesse sind zu überprüfen und zu vereinfachen, und die papierlose Umgebung muss Wirklichkeit werden. Wo technische und rechtliche Lücken bestehen, müssen sie geschlossen werden, so dass ein integrierter gesetzlicher und technischer Rahmen entsteht. Nur mit den einschlägigen Verbesserungen kann die rechtliche Infrastruktur

34 KOM (2001) 51 endg. vom 8.2.2001.

35 ABl. 2001 C 171, S. 1.

der Gemeinschaft mit den jüngsten Entwicklungen der kommerziellen Logistik, dem Abbau der Zölle und der bevorstehenden Erweiterung Schritt halten.

Die Zollkontrollen werden ihre Schwerfälligkeit für den Handel verlieren und als Bestandteil der Handelsgeschäfte effizienter durchgeführt werden können.

Die entscheidenden Akteure und ihre Rollen stehen fest. Ein Aktionsplan ist vorgeschlagen. Die Behörden (Kommission und Zollverwaltungen) und der Privatsektor (Wirtschaftsbeteiligte) müssen sich über diesen Aktionsplan beraten, ihn annehmen und alsdann ihre jeweiligen Aufgaben partnerschaftlich, stets transparent und in gegenseitiger Abstimmung erfüllen.

Der Erfolg der Strategie für eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel hängt weitgehend vom Engagement aller Beteiligten ab.

In Anhang 1 wird ein erster Aktionsplan aufgestellt, und Anhang 2 gibt einen Überblick über Kosten und Nutzen für die Wirtschaftsbeteiligten und die Behörden.

ANHANG 1

VORSCHLAG FÜR MASSNAHMEN GEMÄSS DER E-ZOLL-INITIATIVE

1

1. Art der vorgeschlagenen Maßnahme:

Rechtlich

Vorschlag für die Änderung des Zollkodex der Gemeinschaften (Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates)

2. Inhalt/Gegenstand (wichtigste Zielsetzungen):

Anpassung des Zollkodex, so dass elektronische Zollanmeldungen und elektronisch übermittelte Nachrichten zur Regel, papiergestützte Anmeldungen dagegen zur Ausnahme werden.

Bestimmung der Voraussetzungen einer digitalen Zollumgebung

Rationalisierung der (vereinfachten ebenso wie der Regel-)Zollverfahren und zollrechtlichen Bestimmungen (von bisher 13 auf 3), unter Reduzierung der Unterschiede auf ein Minimum und Bestimmung des gemeinsamen Kerndatenkranzes.

Neubestimmung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Binnen- und Grenzzollstellen.

Einführung der einzigen Sicherheitsleistung für alle Zollverfahren und zollrechtlichen Bestimmungen

Verbreitung der zentralisierten Abfertigung

Schaffung der Rechtsgrundlage für die neuen Instrumente und Methoden (wie Risikoanalyse und Datenbanken)

3. Wichtigkeit der Maßnahme: hoch**4. Zu erwartende Ergebnisse der vorgeschlagenen Maßnahme:**

Vorschlag einer neuen Verordnung des Rates und des Europäischen Parlaments zur Änderung des Zollkodex

5. Messung der erzielten Ergebnisse:

Annahme des Vorschlags

Durchführung durch MS

6. Kosten und Nutzen³⁶ für die Hauptakteure:

6.1. KOM

Kosten: Gewisse Mehrausgaben für Dienstreisen (Analyse der Lage in MS für die Machbarkeitsstudie) und Sitzungen. Vorübergehende Bereitstellung von wenigstens zwei A-Beamten (einer arbeitet zur Zeit an der Akte) sowie einem technischen Berater (1Mannjahr).

Nutzen: Vereinfachte Rechtsvorschriften, leichtere Anwendung durch MS, bessere Durchsetzung des Zollrechts durch erheblich bessere Betrugsaufdeckung. Verbesserte Abgabenerhebung (Eigenmittel) als direktes Ergebnis des Vorgenannten (Betrugsaufdeckung) und bessere Einhaltung der Rechtsvorschriften bei den Zollanmeldungen.

6.2. MS

Kosten: Die Vorbereitung der Rechtsänderungen dürfte keine Zusatzkosten verursachen (abgesehen von der Teilnahme an bestimmten zusätzlichen Sitzungen und Seminaren), zumindest nicht für bisherige MS, die sich ohnehin auf Veränderungen und den Fortschritt einstellen müssen. Für die neuen MS sind diese Kosten bereits im Haushaltsplan veranschlagt, als Umsetzung des "Besitzstands".

Nutzen: Dieselben wie für KOM. Effizientere Ressourcenallokation (Nutzung von Human- und Sachressourcen) durch Neuordnung der Zollabläufe und -verfahren und Verzicht auf Doppelarbeit/Doppelkontrollen. Effizientere Nutzung der NCTS-Investitionen und -Infrastruktur, obwohl sich die Außengrenzen nach Osten verschieben und es dadurch weniger Versandvorgänge gibt. Weiterbetrieb der Zollstellen in bisherigen MS ohne Außengrenze. Mehr Sicherheit und Rechtstreue.

6.3. Handel

Kosten: Investitionen notwendig für den Zugang zu den Diensten (einschließlich Kundensoftware und Ausbildung), Netzwerk- und Telekommunikationskosten sowie möglicherweise Sicherheitsmaßnahmen. Ausgaben für Bereitstellung und Betrieb einer gemeinsamen Schnittstelle mit dem Zoll (eine einzige für alle MS).

Nutzen: Vielfältig und beständig. Zügigere Zollabfertigung und Überlassung. Vereinfachung und Straffung der Verpflichtungen der Rechtseinhaltung und der Verfahren (einzige Bewilligung, einzige Sicherheitsleistung für alle Zollbestimmungen). Mehr Transparenz, Zusammenarbeit und Einheitlichkeit im Umgang mit dem Zoll. Verringerung der Kosten durch Automatisierung der Zollverfahren. Möglichkeit eines einzigen automatisierten Portals für alle Einfuhren in die EU. Mehr Flexibilität in der Kooperationsstruktur gegenüber den Zollbehörden.

36 Eine Machbarkeitsstudie, die auch Kosten und Nutzen analysiert, ist in Vorbereitung. Solange ihre Ergebnisse nicht vorliegen, müssen wir uns mit Vermutungen nach ersten Kontakten mit Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmern begnügen.

7. Wann soll die Maßnahme durchgeführt werden?

Nach vorbereitenden technischen Erörterungen im Ausschuss für den Zollkodex (begonnen 2002, abzuschließen bis Ende 2003) soll der förmliche Vorschlag dem Rat und dem Europäischen Parlament im Jahr 2004 vorgelegt werden (soweit die Ressourcen dies gestatten).

8. Laufzeit der Maßnahme:

+/-1,5 Jahr bis zur Vorlage eines Vorschlags (ressourcenabhängig).

9. Ressourcenimplikationen für KOM

Mindestens 2 A-Beamte (ganze Stelle) sowie 1 auswärtiger Berater ein Jahr lang.

VORSCHLAG FÜR MASSNAHMEN GEMÄSS DER E-ZOLL-INITIATIVE

2

1. Art der vorgeschlagenen Maßnahme:

Rechtlich

Vorschlag für die Änderung der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex (Kommissionsverordnung)

2. Inhalt/Gegenstand (wichtigste Zielsetzungen):

Dieselben wie für Tabelle 1, jedoch auf technischer Ebene (Hinweise zur Anwendung des Zollkodex)

Anpassung der Rechtsvorschriften an den Grundsatz, dass die elektronischen Zollanmeldungen und Nachrichten zur Regel, die papiergestützten Anmeldungen dagegen zur Ausnahme werden.

Bestimmung der Voraussetzungen für ein digitales Zollumfeld.

Rationalisierung der (vereinfachten ebenso wie der Regel-) Zollverfahren und zollrechtlichen Bestimmungen (von bisher 13 auf 3), mit möglichst wenig Unterschieden und Bestimmung eines gemeinsamen Kerndatenkranzes.

Neubestimmung der Aufgaben und Befugnisse der Binnen- und der Grenzzollstellen

Einführung der einheitlichen Sicherheitsleistung für alle Zollverfahren und zollrechtlichen Bestimmungen

Verbreitung der zentralisierten Abfertigung

Schaffung der Rechtsgrundlage für die neuen Instrumente und Methoden (wie Risikoanalyse und Datenbanken)

3. Wichtigkeit der Maßnahme: hoch**4. Zu erwartende Ergebnisse der vorgeschlagenen Maßnahme:**

Vorschlag einer neuen Kommissionsverordnung zur Änderung der ZK-DVO

5. Messung der erzielten Ergebnisse:

Annahme des Vorschlags

Durchführung durch MS

6. Kosten und Nutzen³⁷ für die Hauptakteure: (identisch mit Tabelle 1)

6.1. KOM

Kosten: Gewisse Mehrausgaben für Dienstreisen (Analyse der Lage in MS für die Machbarkeitsstudie) und Sitzungen. Vorübergehende Bereitstellung von wenigstens zwei A-Beamten (einer arbeitet zur Zeit an der Akte) sowie einem technischen Berater (1 Mannjahr).

Nutzen: Vereinfachte Rechtsvorschriften, leichtere Anwendung durch MS, bessere Durchsetzung des Zollrechts durch erheblich bessere Betrugsaufdeckung. Verbesserte Abgabenerhebung (Eigenmittel) als direktes Ergebnis des Vorgenannten (Betrugsaufdeckung) und bessere Einhaltung der Rechtsvorschriften bei den Zollanmeldungen.

6.2. MS

Kosten: Die Vorbereitung der Rechtsänderungen dürfte keine Zusatzkosten verursachen (abgesehen von der Teilnahme an bestimmten zusätzlichen Sitzungen und Seminaren), zumindest nicht für bisherige MS, die sich ohnehin auf Veränderungen und den Fortschritt einstellen müssen. Für neue MS sind diese Kosten bereits im Haushaltsplan veranschlagt, als Umsetzung des "Besitzstands".

Nutzen: Dieselben wie für KOM. Effizientere Ressourcenallokation (Nutzung von Human- und Sachressourcen) durch Neuordnung der Zollabläufe und -verfahren und Verzicht auf Doppelarbeit/Doppelkontrollen. Effizientere Nutzung der NCTS-Investitionen und -Infrastruktur, obwohl sich die Außengrenzen nach Osten verschieben und es dadurch weniger Versandvorgänge gibt. Weiterbetrieb der Zollstellen in bisherigen MS ohne Außengrenze. Mehr Sicherheit und Rechtstreue.

6.3. Handel

Kosten: Investitionen notwendig für den Zugang zu den Diensten (einschließlich Kundensoftware und Ausbildung), Netzwerk- und Telekommunikationskosten sowie möglicherweise Sicherheitsmaßnahmen. Ausgaben für Bereitstellung und Betrieb einer gemeinsamen Schnittstelle mit dem Zoll (einer einzigen für alle MS).

Nutzen: Vielfältig und beständig. Zügigere Zollabfertigung und Überlassung. Vereinfachung und Straffung der Verpflichtungen der Rechtseinhaltung und der Verfahren (einzige Bewilligung, einzige Sicherheitsleistung für alle Zollbestimmungen). Mehr Transparenz, Zusammenarbeit und Einheitlichkeit im Umgang mit dem Zoll. Verringerung der Kosten durch Automatisierung der Zollverfahren. Möglichkeit eines einzigen automatisierten Portals für alle Einfuhren in die EU. Mehr Flexibilität in der Kooperationsstruktur gegenüber den Zollbehörden.

37 Eine Machbarkeitsstudie, die auch Kosten und Nutzen analysiert, ist in Vorbereitung. Solange ihre Ergebnisse nicht vorliegen, müssen wir uns mit Vermutungen nach ersten Kontakten mit Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmern begnügen.

7. Wann soll die Maßnahme durchgeführt werden?

Vor und nach der Annahme der neuen Verordnung des Rates und des Europäischen Parlaments zur Änderung des Zollkodex, wobei davon auszugehen ist, dass die vorbereitenden technischen Erörterungen im Ausschuss für den Zollkodex beginnen, sobald der Vorschlag für die Änderung des Zollkodex vorliegt, und enden, sobald er angenommen ist.

8. Laufzeit der Maßnahme

1-2 Jahre (abhängig von den Ressourcen sowie den Fortschritten im Rat und im Parlament).

9. Ressourcenimplikationen (für KOM)

Dieselben wie in Tabelle 1 aufgeführt.

VORSCHLAG FÜR MASSNAHMEN GEMÄSS DER E-ZOLL-INITIATIVE

3

1. Art der vorgeschlagenen Maßnahme:

Operationell (Zusammenarbeit mit einigen MS)

Pilotprojekt der Ausfuhrautomatisierung

2. Inhalt/Gegenstand (wichtigste Zielsetzungen):

Bei dem Pilotprojekt geht es um indirekte Ausfuhren in ein Drittland, an denen mindestens 2 MS beteiligt sind (über die Ausfuhrzollstelle und die Ausgangsstelle).

Während des Seminars in Finnland im Dezember 2002 haben 3 MS sich zur Teilnahme gemeldet: DE, IT und BE. Die Wirtschaftsbeteiligten sind, vertreten durch bestimmte Unternehmen, ebenfalls an der Teilnahme interessiert.

3. Wichtigkeit der Maßnahme: hoch**4. Zu erwartende Ergebnisse der vorgeschlagenen Maßnahme:**

Es ist (in einem EDV-gestützten Zollumfeld) sicherzustellen, dass die zur Ausfuhr, passiven Veredelung oder Wiederausfuhr angemeldeten Waren das Zollgebiet nach Prüfung der Zulässigkeit des Vorgangs auch tatsächlich verlassen haben.

Dabei sind beim Datenfluss zwischen Abgangs- und Ausgangszollstelle die von Sicherheitsaspekten bestimmten Datenanforderungen der Drittländer zu berücksichtigen (und die gemeinsamen Datenanforderungen für Ausfuhren in Drittländer zu bestimmen).

Es ist für optimale Zusammenarbeit zwischen den Zollstellen und beteiligten MS zu sorgen.

Feststellung von Engpässen und zu lösenden Problemen

Austausch von Erfahrung und Ergebnissen mit den bisherigen und den künftigen MS und Wirtschaftsbeteiligten; Modellcharakter für die gemeinschaftsweit automatisierte Zollabfertigung; erstes greifbares Ergebnis der e-Zoll-Initiative seit Einführung des neuen EDV-gestützten Versandsystems (NCTS). Organisation eines Seminars mit allen Beteiligten.

5. Messung der erzielten Ergebnisse:

Evaluierung der Ergebnisse durch MS und KOM (Bericht), Durchführung durch beteiligte MS.

6. Kosten und Nutzen für die Hauptakteure:**6.1. KOM**

Kosten: Die Kosten werden im Rahmen von "Zoll 2007" (e-Zoll) und die Binnenmarkthaushaltsmittel (Seminar) gedeckt.

Nutzen: Identifizierung der (rechtlichen und technischen) Probleme einschließlich Sicherheitsaspekte, bevor die Rechtsänderungen (namentlich der Durchführungsvorschriften, denn größere Änderungen des Zollkodex sind nicht erforderlich, da die Ausfuhr schon jetzt ein zweistufiges Verfahren ist) vorgenommen und die Schnittstellen entwickelt werden.

Konkreter Überblick über die Anforderungen anderer Länder (wie der Containersicherheitsinitiative³⁸), die als Modell für die automatisierte Ausfuhrabfertigung in die MS dienen können.

6.2. MS

Kosten: möglicherweise technische Anpassungen der NCTS-Infrastruktur

Nutzen: dieselben wie für KOM

Nutzung der NCTS-Investitionen und Infrastruktur, obwohl die Außengrenzen sich nach Osten verschieben und es dadurch weniger Versandvorgänge gibt. Weiterbetrieb der Zollstellen in bisherigen MS ohne Außengrenze. Mehr Sicherheit und Rechtstreue.

6.3. Handel

Kosten: gegebenenfalls technische Anpassungen an die elektronische Schnittstelle mit dem Zoll

Nutzen: zügigere Zollabfertigung und Überlassung. Bessere Ausfuhrnachweise für Steuerzwecke. Vereinfachung und Vereinheitlichung der Pflichten zur Einhaltung der Rechtsvorschriften (einschließlich den Anforderungen von Drittländern im Rahmen der Containersicherheitsinitiative) und der Verfahren

7. Wann soll die Maßnahme durchgeführt werden?

In den Jahren 2003 und 2004. Vorbereitungssitzungen wurden bereits abgehalten.

8. Laufzeit der Maßnahme:

+/- 1 bis 2 Jahre (ressourcenabhängig)

9. Ressourcenimplikationen (für KOM)

Dieselben wie in Tabelle 1

VORSCHLAG FÜR MASSNAHMEN GEMÄSS DER E-ZOLL-INITIATIVE

4

1. Art der vorgeschlagenen Maßnahme:*Technisch*

Evaluierung der derzeitigen IT-Umgebung im Hinblick auf den zwischen MS zu schaffenden Konvergenzrahmen

2. Inhalt/Gegenstand (wichtigste Zielsetzungen):

Herstellung eines Konvergenzrahmens zwischen MS (die bisher verschiedene elektronische Systeme für den Zoll und zollverwandte Zwecke betreiben; bei der technischen Evaluierung geht es darum, Interoperabilität zu gewährleisten.

3. Wichtigkeit der Maßnahme: hoch**4. Zu erwartende Ergebnisse der vorgeschlagenen Maßnahme:**

Bestimmung der Probleme und Vorschlag der Lösungen, um Interoperabilität zwischen den IT-Systemen der MS zu gewährleisten

Bestimmung der technischen Voraussetzungen für die Konvergenz

Zusammenfassung und Veröffentlichung der von MS übermittelten Informationen

5. Messung der erzielten Ergebnisse:

Evaluierung der Ergebnisse durch MS und KOM

Annahme eines Konvergenzfahrplans

6. Kosten und Nutzen für die Hauptakteure:6.1. KOM

Kosten: Die Arbeit wird von MS (mit Unterstützung durch KOM) im Rahmen des Programms "Zoll 2007" durchgeführt. Sitzungskosten werden im Rahmen von "Zoll 2007" unter der Rubrik "e-Zoll-Initiative" bestritten.

Nutzen: Gewährleistet ein Konvergenzrahmen die Interoperabilität der verschiedenen Systeme, so lassen sich Finanz- und Humanressourcen für ein zentral durch KOM betriebenes System einsparen.

6.2. MS

Kosten: Reisekosten werden aus "Zoll 2007" bestritten.

Humanressourcen: 1 Person je MS

Nutzen: MS haben bereits erhebliche finanzielle und andere Ressourcen in ihre IT-Systeme investiert. Wenn sie dank technischer Anpassungen die bestehenden Systeme nutzen (statt sie durch neue zu ersetzen), können sie öffentliche Gelder und Humanressourcen (keine neuen Ausbildungen erforderlich) einsparen.

6.3. Handel

Kosten: Technische Anpassungen, soweit bestehende Schnittstellen sich ändern.

Nutzen: Die Wirtschaftsteilnehmer, die ihre Zollvorgänge schon jetzt elektronisch tätigen, sind jeweils mit dem IT-System des MS ihres Sitzes vertraut; wenn dieses sich nicht ändert, sind keine weiteren Ausbildungen und keine technischen Investitionen erforderlich.

7. Wann soll die Maßnahme durchgeführt werden?

2003 und 2004

8. Laufzeit der Maßnahme:

+/- 2 Jahre

9. Ressourcenimplikationen (für KOM)

Dieselbe wie für Tabelle 1

+ 1 Informatiker

VORSCHLAG FÜR MASSNAHMEN GEMÄSS DER E-ZOLL-INITIATIVE5**1. Art der vorgeschlagenen Maßnahme:**

Technisch

Definition der Schnittstellen, mit denen Interoperabilität gewährleistet wird

2. Inhalt/Gegenstand (wichtigste Zielsetzungen):

Zur Herstellung der Interoperabilität zwischen MS (die zurzeit unterschiedliche elektronische Zollsysteme betreiben) sind Schnittstellen auf folgenden Niveaus zu definieren:

Zoll/Zoll

Zoll/andere Behörden (Konzept des einheitlichen Portals)

Zoll/Handel und Handel/Zoll

3. Wichtigkeit der Maßnahme: hoch**4. Zu erwartende Ergebnisse der vorgeschlagenen Maßnahme:**

Bestimmung der Probleme und Vorschlag der Lösungen, um Interoperabilität zwischen den IT-Systemen der MS zu gewährleisten

Bestimmung der technischen Voraussetzungen für die Konvergenz

Zusammenfassung und Veröffentlichung der von MS übermittelten Informationen

5. Messung der erzielten Ergebnisse:

Evaluierung der Ergebnisse durch MS und KOM

Entwicklung und Annahme der Schnittstellenspezifikationen

6. Kosten und Nutzen für die Hauptakteure:6.1. KOM

Kosten: Die Arbeit wird von MS (mit Unterstützung durch KOM) im Rahmen des Programms "Zoll 2007" durchgeführt. Sitzungskosten werden im Rahmen von "Zoll 2007" unter der Rubrik "e-Zoll-Initiative" bestritten.

Nutzen: Gewährleistet ein Konvergenzrahmen die Interoperabilität der verschiedenen Systeme, so lassen sich die Finanz- und Humanressourcen für ein zentral durch KOM betriebenes System einsparen.

6.2. MS

Kosten: Zusatzausgaben für die Aktualisierung der Software; diese Ausgaben entsprechen in etwa dem, was ohnehin für die Softwarepflege und –Weiterentwicklung anfällt.

Nutzen: MS haben bereits erhebliche finanzielle und andere Ressourcen in ihre IT-Systeme investiert. Wenn sie dank technischer Anpassungen die bestehenden Systeme nutzen (statt sie durch neue zu ersetzen), können sie öffentliche Gelder einsparen.

6.3. Handel

Kosten: Investitionen für den Zugang zu den Diensten, einschließlich Kundensoftware und Ausbildung.

Nutzen: Generell Senkung der Kosten der Wirtschaftstätigkeit in der EU dank der einheitlichen Schnittstelle mit allen ihren Zollverwaltungen (zurzeit 15 Schnittstellen und demnächst 25).

7. Wann soll die Maßnahme durchgeführt werden?

2004 und 2005

8. Laufzeit der Maßnahme

+/- 2 Jahre

9. Ressourcenimplikationen (für KOM)

Dieselben wie in Tabelle 1

+ 1 Informatiker

VORSCHLAG FÜR MASSNAHMEN GEMÄSS DER E-ZOLL-INITIATIVE

6

1. Art der vorgeschlagenen Maßnahme:

Technisch

Definition gemeinsamer Normen für die gemeinsamen Datenanforderungen

2. Inhalt/Gegenstand (wichtigste Zielsetzungen):

Zur Herstellung der Interoperabilität zwischen MS (die zurzeit unterschiedliche elektronische Zollsysteme betreiben) sind gemeinsame Normen für den Datenaustausch auf folgenden Niveaus zu definieren:

Zoll/Zoll

Zoll/andere Behörden (Konzept des einheitlichen Portals)

Zoll/Handel und Handel/Zoll

Außerdem muss (wie beim NCTS) ein gemeinsamer Kerndatenkranz vereinbart werden; dabei handelt es sich um das Minimum der stets zu übermittelnden Kerndaten, die die einheitliche elektronische Warenabfertigung ermöglichen.

3. Wichtigkeit der Maßnahme: hoch**4. Zu erwartende Ergebnisse der vorgeschlagenen Maßnahme:**

Bestimmung eines gemeinsamen Kerndatenkranzes und gemeinsamer Normen

5. Messung der erzielten Ergebnisse:

Entwicklung und Annahme einer Aufstellung der gemeinsamen Kerndaten und der gemeinsamen Normen

6. Kosten und Nutzen für die Hauptakteure:6.1. KOM

Kosten: Die Arbeit wird von MS (und KOM) im Ausschuss für den Zollkodex und im Rahmen von "Zoll 2007" durchgeführt. Die Kosten der Sitzungen für Letzteres werden im Rahmen der "e-Zoll-Initiative" unter Zoll 2007 gedeckt.

Nutzen: Mit gemeinsamen Kerndaten und gemeinsamen Normen wird der Informationsaustausch zwischen allen Akteuren stark erleichtert.

6.2. MS

Kosten: Reisekosten + 1 Person je MS

Nutzen: dieselben wie für KOM

6.3. Handel

Kosten: Ausgaben für die Anpassung der vorhandenen Datenstrukturen und -codes

Nutzen: Generell geringere Kosten der Wirtschaftstätigkeit in der EU dank gemeinschaftsweit genormter, gemeinsamer Daten.

7. Wann soll die Maßnahme durchgeführt werden?

2003 und 2004

8. Laufzeit der Maßnahme

+/- 2 Jahre

9. Ressourcenimplikationen (für KOM)

Dieselben wie in Tabelle 1

+ 1 Informatiker

ANHANG 2

Hauptkosten und -nutzen für die Beteiligten und die Behörden

| Die Beteiligten | <i>Nutzen</i> | <i>Kosten</i> |
|------------------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Besserer Service der Zollverwaltungen, zügigere Überlassung der Waren • Vereinfachung und Rationalisierung der rechtlichen und sonstigen Verfahrenspflichten durch weniger und einfachere Zollverfahren, die einzige europäische Bewilligung sowie die Möglichkeit einer globalen Sicherheitsleistung • Mehr Transparenz, Vorhersehbarkeit, Zusammenarbeit und Einheitlichkeit im Umgang mit den Zollverwaltungen und den Zollsystemen • Allgemein niedrigere Kosten jeglicher Wirtschaftstätigkeit in der EU dank automatisierter Verfahren und Wegfall der papiergestützten Verfahren • Automatisiertes Einheitsportal (single window) bei den EU-Verwaltungen, mit einheitlicher Schnittstelle gegenüber den Zoll- und anderen Behörden • Verfügbarkeit von Zollsoftware zu niedrigeren Kosten über die Schaffung eines EU-weiten Marktes für Zollsoftware nach einem einheitlichen Satz technischer Vorgaben anstelle der 15 (oder 25!) Märkte für eine jeweils länderspezifische Software • Neue Betätigungsmöglichkeiten für Zollagenten und Clearinghäuser, die zwischen den EU-Schnittstellen und den Systemschnittstellen der Unternehmen vermitteln und Wirtschaftsunternehmen mit Sitz außerhalb der EU bei ihren Anmelde- und Zahlungsverpflichtungen vertreten können • Größere strukturelle Flexibilität bei der Zusammenarbeit mit den Zollverwaltungen durch vermehrten Gebrauch von Vereinbarungen (Memoranda of Understanding) | <ul style="list-style-type: none"> • Investitionen für den Zugang zu den Diensten, einschließlich Kundensoftware und Ausbildung, Netzwerk- und Telekommunikationskosten sowie Ausgaben für die Einhaltung etwaiger noch vorzuschreibender Sicherheitsmaßnahmen und -verpflichtungen • Erhöhte Verantwortung der Wirtschaftsbeteiligten, denen EU-weit Erleichterungen bewilligt werden |

| | | |
|---------------------|---|---|
| Die Behörden | <p>MS und KOM können folgende Aufgaben besser erfüllen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsdurchsetzung und Schutz der Sicherheit, dank erheblicher Verbesserungen bei der Betrugsaufdeckung, insbesondere in Fällen, an denen mehrere MS beteiligt sind, und durch bessere Kontrollen dank Integrierter Konzepte (Umwelt, Gesundheit, Sicherheit usw.) • Bessere Abgabenerhebung (direktes Ergebnis der vorgenannten besseren Überwachung der Warenbewegungen) und wahrscheinlich bessere Rechteinholung bei den Zollanmeldungen • Bessere (d.h. effizientere) Verwendung des Personals und anderer Ressourcen als Ergebnis der systematischen Neukonzeption und Vereinfachung von Zollabläufen und Zollverfahren • Kostenabbau bei allen dank der papierlosen Umgebung für Zoll und Handel auf EDV umgestellten Prozessen | <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsanpassungen, wozu sowohl Rechtsharmonisierung als auch einige spezifische Rechtsänderungen gehören (MS + KOM) • Annahme einheitlicher bzw. Konvergenz in Richtung gemeinsamer Risikoanalysemodelle, die auch kundenspezifisch angepasst/auf lokale Verhältnisse zugeschnitten werden können (MS + KOM) • Gemeinsames Modell für die Kommunikation zwischen unterschiedlichen EDV-Systemen (MS + KOM) • Umsetzung der Koordinierungsanstrengungen zur Schaffung und Wartung gemeinsamer funktionaler Spezifikationen, Datenmodelle usw. für EU-weite Zollsysteme (MS + KOM) • Infrastrukturinvestitionen (basierend auf Erweiterung bestehender Systeme wie des CCN oder der im Rahmen des NCTS verwendeten Systeme usw., einschließlich PKI/elektronische Unterschrift usw. (MS + KOM) • Herstellung und Aufrechterhaltung der Kohärenz mit anderen (Nicht-Zoll-) Einrichtungen und Gremien (MS + KOM) • Planung und Implementierung von Prototypen sowie Pilotphasen für die neuen automatisierten Systeme (MS + KOM) • Erstellung einer Durchführbarkeitsstudie sowie eines Durchführungs- und eines Migrationsplans (KOM) • Anpassung der Personalausstattung, auch durch Personalentwicklungs- und -ausbildungsprogramme (vor allem MS, aber zum Teil auch KOM) • Umorganisation der Verwaltungsstellen und -gremien gemäß der Neukonzeption der Zollabläufe und Zollverfahren (MS + KOM) • Zusätzliche Softwareaktualisierung für die Konvergenz der IT-Strategie (MS + KOM) • Kosten der Einführung aller geplanten Änderungen (MS + KOM) • Entwicklungs- und sonstige Implementierungskosten aus der Einführung der neuen Softwaresysteme und Infrastruktur (MS + KOM) • Unvorhergesehenes, verschiedene Einführungskosten usw.; zumeist nur kleine Posten, die indessen durch Vielzahl und weite Verbreitung insgesamt doch zu Buche schlagen (größtenteils MS, wobei ihnen e-Europe schon jetzt eine gewisse Kostenteilung gestattet) |
|---------------------|---|---|

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

über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen

Diese Mitteilung basiert auf der im Mai 2002 vorgelegten Kommissionsmitteilung: "Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten"³⁹.

Weitere Grundlagen sind die im Februar 2001 vorgelegte Kommissionsmitteilung über eine Strategie für die Zollunion⁴⁰ und die entsprechenden Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2001⁴¹. Die Strategie für die Zollunion muss so weiterentwickelt werden, dass sie den zunehmenden Sicherheitsbedürfnissen gerecht wird. Der Zoll ist in erster Linie für die Warenkontrolle zuständig. Vor dem Hintergrund immer neuer Bedrohungen, die auch von den über die Grenzen verbrachten Waren ausgehen können, muss der Zoll jedoch auch im Rahmen der Sicherheitsaufgaben eine Hauptrolle übernehmen. Ob illegaler Warenhandel, ob Gefahr für Gesundheit und Umwelt oder ob ein Terroranschlag droht - die Gemeinschaft muss sich die Mittel geben, um Schutz und Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten zu können.

In dieser Mitteilung wird eine Rationalisierung der Zollkontrollen vorgeschlagen. Hierzu soll in enger Zusammenarbeit mit allen betroffenen Diensten ein gemeinsamer Ansatz für die Risiken im Warenhandel entwickelt und in einer gemeinsamen Struktur verankert werden. Die Vorschläge in dieser Mitteilung, nämlich Definition von Prioritäten für die Zollkontrollen, Entwicklung eines gemeinschaftlichen Konzepts für das Risikomanagement und Ermittlung der dafür erforderlichen Systeme, Ausrüstungs- und Betriebsmittel zielen darauf ab, dem Zoll und den anderen für die Verwaltung der Warenströme an der Außengrenze zuständigen Diensten die Mittel an die Hand zu geben, um gemeinsam die Gefahren für Schutz und Sicherheit der Gemeinschaft in allen ihren Formen bekämpfen zu können.

Die Mitteilung schließt mit der Feststellung, dass der in erster Linie für die Personenkontrolle zuständige Grenzschutz und die für die Warenkontrolle zuständigen Zollbehörden dem gemeinsamen Ziel zuarbeiten, dem Bürgern ein hohes Schutzniveau in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten. Die Komplementarität und Zusammengehörigkeit ihrer Aufgaben bedeutet, dass die Synergien zwischen diesen beiden Diensten gefördert werden müssen, indem ihre Stärken ausgebaut und Mechanismen für eine verstärkte, wirksame Zusammenarbeit geschaffen werden.

39 KOM (2002) 233 endg. 7.5.2002.

40 KOM (2001) 51 endg. 8.2.2001.

41 ABl. C 171 vom 15.6.2001, S. 1

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|------|---|----|
| 1. | EINLEITUNG..... | 41 |
| 2. | DER ZOLL UND DIE SICHERHEIT: EINE ERSTE FESTSTELLUNG | 43 |
| 3. | DIE GRÖSSTEN SICHERHEITSBEDROHUNGEN FÜR DIE GEMEINSCHAFT44 | |
| 4. | VERSTÄRKUNG DER WARENSICHERHEIT | 45 |
| 4.1. | Die traditionelle Rolle des Zolls bei der Warenkontrolle | 45 |
| 4.2. | Rationalisierung der Zollkontrollen an den Außengrenzen | 46 |
| 4.3. | Ein Rechts- und Finanzrahmen für die Sicherheitsaufgaben des Zolls..... | 47 |
| 5. | DIE WÜNSCHENSWERTEN VERBESSERUNGEN..... | 49 |
| 5.1. | Entwicklung eines gemeinsamen Risikokonzepts | 49 |
| 5.2. | Angemessenes Personal- und Sachausstattungs niveau | 51 |
| 5.3. | Erleichterungen für den Handel und Wahrung der Sicherheitsinteressen der EU | 52 |
| 5.4. | Möglichkeiten der Verantwortungsteilung | 53 |
| 5.5. | Verstärkte Zusammenarbeit mit den Drittländern..... | 54 |
| 5.6. | Maßnahmen zur Unterstützung der Erweiterung | 54 |
| 6. | SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN..... | 54 |

1. EINLEITUNG

- 1.1 Im Dezember 2001 beauftragte der Europäische Rat von Laeken den Rat und die Kommission, "die Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Dienststellen festzulegen und die Voraussetzungen für die mögliche Schaffung eines Mechanismus oder gemeinsamer Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen zu prüfen"⁴². Die Kommission hat daraufhin **eine integrierte europäische Strategie** für eine Verwaltung der Außengrenze entwickelt, die der Pluralität ihrer Dimensionen gerecht wird. Hauptziel dieser Strategie ist die Verbesserung der Sicherheit und aller an der Außengrenze durchgeführten Kontrollen bei gleichzeitiger Erleichterung des Reisens für die gutgläubig reisenden Menschen und des legalen grenzüberschreitenden Warenverkehrs.
- 1.2 Die Kommission hat im Mai 2002 eine Mitteilung über "Eine integrierte Verwaltung der Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten"⁴³ vorgelegt. Sie hat darin vor allem Fragen der Personenkontrolle behandelt und abschließend betont, dass eine wirksame gemeinsame Verwaltung der Außengrenzen der Europäischen Union nicht nur die Sicherheit der Bürger erhöhen, sondern sie auch in dem Gefühl bestärken wird, Teil eines gemeinsamen Raums und einer Schicksalsgemeinschaft zu sein. In dieser Mitteilung vom Mai 2002 hatte die Kommission einen weiteren Beitrag angekündigt, in dem sie sich auf die Warenkontrollen konzentrieren würde. Demgemäß enthält die **hier vorgelegte Mitteilung Verbesserungsvorschläge für eine integrierte Verwaltung der Warenkontrollen und der Kontrollen ihrer Beförderungsmittel (einschließlich Gepäckstücken), unter Berücksichtigung der Bereiche, in denen die Tätigkeit des Zolls die von anderen Diensten durchgeführten Personenkontrollen unterstützt**. Diese beiden Mitteilungen sind komplementär und stellen die ersten Schritte der globalen Strategie dar, die die Kommission für eine integrierte, wirksame Verwaltung der Außengrenzen vorschlägt. Gebrauch wird ein kohärenter Rahmen für gemeinsames Handeln auf EU-Ebene.
- 1.3 Nach dem Auftrag des Europäischen Rates ist nicht nur zu prüfen, **wie die Kontrollen durch mehr Zusammenarbeit der verschiedenen, an den Außengrenzen zuständigen Dienste verbessert werden können, sondern es ist auch zu fragen, ob die bisherigen Kontrollen die Sicherheit der Gemeinschaft und ihrer Bürger in ausreichendem Maße gewährleisten**. Dabei ist "Sicherheit" in dieser Mitteilung im weitesten Sinne zu verstehen: allgemeine Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit (kriminelle Vorhaben, drohende Terroranschläge u. a.), Bedrohungen, bei denen Waren eine Rolle spielen (z.B. Schmuggel oder illegaler Handel mit Schusswaffen, biologischen Erzeugnissen oder Sprengstoff) und die unmittelbaren Bedrohungen durch Waren, die eine Gesundheits- oder Umweltgefahr darstellen. Ob die Sicherheitsmaßnahmen nun im Rahmen des ersten oder des dritten "Pfeilers" ergriffen werden, sie sind komplementär, dienen denselben Zielen und müssen deshalb gemeinsam und im Geiste des im Vertrag von Amsterdam verankerten Bestrebens, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, vorangetrieben werden.

42 Schlussfolgerung Nr. 42 des Europäischen Rates von Laeken vom 14. und 15. Dezember 2001, S. 12.

43 KOM (2002) 233 endg., 7.5.2002.

- 1.4 Mit den bisherigen Warenkontrollen wird der Zoll den wachsenden Sicherheitsbedürfnissen nicht gerecht. Deshalb geht es in der hier vorgelegten Mitteilung um eine **grundsätzliche Neuordnung der Bekämpfung der Sicherheitsbedrohungen ohne Einschränkung des legalen Handels**. Vorgeschlagen wird die Rationalisierung der Zollkontrollen, gestützt auf eine mit den anderen zuständigen Diensten gemeinsam erarbeitete Definition der Mittel und Methoden für eine bessere Warenkontrolle. Die Empfehlungen zielen darauf ab, die Wirkung der von den verschiedenen Behörden durchgeführten Kontrollen zu maximieren, und dafür zu sorgen, dass die erforderlichen personellen und sachlichen Mittel tatsächlich bereitstehen. Die Verwirklichung dieser Vorschläge wird die Sicherheit der Bürger verbessern und sich auf Handel, Investitionen, Wachstum und damit auch auf die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft positiv auswirken.
- 1.5 Weiter werden in dieser Mitteilung alle Verbesserungen vorgeschlagen, die bei den gleich bei Überschreiten der Gemeinschaftsgrenze durchgeführten Kontrollen notwendig sind, um **auch bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, die ja vom Beitritt an** dafür sorgen müssen, dass gefährliche oder illegale Waren die Sicherheit der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht aufs Spiel setzen, insgesamt die Sicherheit zu verbessern. Es sei hier unterstrichen, dass die meisten Sicherheitskontrollen im Gegensatz zu den Finanzkontrollen unbedingt an der Grenze selbst durchgeführt werden müssen.
- 1.6 Die hier vorgelegte Mitteilung entspricht den Orientierungen der Kommissionsmitteilung über eine Strategie für die Zollunion von Februar 2001⁴⁴ und den sich darauf beziehenden Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2001⁴⁵. Diese Vorschläge werden weiterentwickelt, unter besserer Integrierung der Sicherheitsdimension.
- 1.7 Diese Mitteilung stellt weder die Orientierungen und prioritären Tätigkeiten, die die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und zur Betrugsbekämpfung in ihrer Mitteilung KOM(2000) 358 endg. vom 28.6.2000 als Gesamtstrategie 2000-2005 festgelegt hat, noch die Maßnahmen der gegenseitigen Unterstützung der Zollbehörden in Frage, die auf der Verordnung (EG) Nr. 515/97⁴⁶ und auf den mit Drittländern geschlossenen Protokollen und Abkommen über Amtshilfe im Zollbereich basieren.

Die Kommission fordert den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss auf, die vorgeschlagenen Orientierungen zu erörtern und die unter Punkt 6 dieser Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen zu unterstützen, um schnellstmöglich konkrete Vorschläge für ihre Umsetzung vorlegen zu können.

44 KOM (2001) 51 endg. 8.2.2001.

45 ABl. C 171 vom 15.6.2001, S. 1

46 Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (Amtsblatt L 082 vom 22.3.1997, S. 0001 – 0016)

2. DER ZOLL UND DIE SICHERHEIT: EINE ERSTE FESTSTELLUNG

Die Tätigkeit des Zolls hat sich in der Gemeinschaft während der letzten Jahrzehnte typischerweise in Form von Kontrollen der Einhaltung aller einschlägigen Abgaben- und Handelsvorschriften entwickelt. Traditionsgemäß ist die Bekämpfung betrügerischer Tätigkeiten im Großen und Ganzen mit den Aufgaben der Überwachung des Warenverkehrs verknüpft. Erst in jüngster Zeit ist die Notwendigkeit, die Bürger vor gefährlichen oder risikobehafteten Gütern zu schützen, stärker in den Vordergrund gerückt. Auch die Arbeitsorganisation ist dieser Logik gefolgt, und die Gemeinschaftsinstrumente wie die Programme für die Zollmodernisierung wurden hauptsächlich dazu genutzt, die beste Arbeitspraxis bei der Kontrolle der Abgaben- und Handelsvorschriftentreue zu ermitteln.

Angesichts der zunehmenden Bedrohungen durch Gefahrgüter, organisierte Kriminalität und Terrororganisationen ist fraglich, ob die Gemeinschaft und ihre Bürger mit dem bisherigen Konzept an jedem Punkt der Außengrenze angemessenen Schutz genießen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Frage weitgehend negativ zu beantworten ist.

Gewiss lassen sich mit den gegenwärtigen Kontrollen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten schützen, zumal der Zoll ein nachträglich festgestelltes Problem in diesem Bereich im Rahmen einer Nachprüfung bereinigt. Eine wirksame Bekämpfung und Verhütung terroristischer Machenschaften kann jedoch mit diesen Kontrollen nicht geleistet werden. Ebenso wenig reichen die derzeitigen Kontrollen aus, um ein hohes Niveau an Schutz gegen gefährliche oder schadhafte Waren sicherzustellen.

Jeder Mitgliedstaat ist in diesem Bereich aktiv, doch die Maßnahmen und Prioritäten sind von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich. Dasselbe gilt für die Human- und Sachressourcen, die die Mitgliedstaaten in diesen Bereich investieren. Im gemeinschaftlichen Vergleich sind die Sicherheitskontrollen nicht harmonisiert, daher recht unterschiedlich und bei neuen Bedrohungen oft durch lange Reaktionszeiten gekennzeichnet. Ebenso unterschiedlich sind die entsprechenden Leistungen an den verschiedenen Orten des Zollgebiets: An manchen Stellen werden EDV-gestützte Risikomanagementsysteme errichtet und mit allen erforderlichen Humanressourcen und Ausrüstungen ausgestattet, an anderen führt der Mangel an Investitionen und modernen Systemen zu eher laschen Kontrollen.

Sicherheitspolitisch bedeutet dies, dass die Wahrscheinlichkeit eines rechtzeitigen Aufgriffs von Sprengstoff, einer biologischen Waffe oder sonstigen gefährlichen Ware jeweils völlig davon abhängt, wo genau diese Waren die Außengrenze der Gemeinschaft passieren. Mit der Erweiterung wird sich die riskante Unterschiedlichkeit der Grenzbehandlung weiter verschärfen. Es besteht also ein reeller Bedarf an Koordinierung dieser individuellen Ansätze, um so die besten nationalen Praktiken zur gemeinschaftlichen Norm machen zu können.

Diese Mitteilung gilt für alle Außengrenzen (Landgrenzen, Häfen, Flughäfen) der Gemeinschaft und berücksichtigt zugleich die Implikationen der bevorstehenden fünften Erweiterung.

Um eine integrierte und effiziente, gemeinsame Verwaltung der Außengrenzen der Europäischen Union zu gewährleisten, müssen rasche und pragmatische Lösungen gefunden und durch entschlossenes politisches und finanzielles Engagement abgestützt werden. Wenn

dies nicht gelingt, läuft die Gemeinschaft Gefahr, zu einer leichten Zielscheibe für verbrecherische und terroristische Machenschaften zu werden.

Die derzeitigen Sicherheitskontrollen im Warenhandel sind so weit zu verbessern, bis sie ein hohes Schutzniveau gewährleisten, das an jedem Punkt der Außengrenze der Gemeinschaft gleich hoch sein muss.

Diese Mitteilung soll Denkanstöße für die Verstärkung der Sicherheit von Waren geben. Hierzu werden zunächst die wichtigsten Bedrohungen, denen es zu begegnen gilt, sowie die Schwächen der gegenwärtigen Systeme aufgezeigt und anschließend die Bereiche, die besondere Aufmerksamkeit erfordern, in den Vordergrund gerückt. Es wird dargelegt, was der Zoll tun muss, um die Lage zu verbessern, und wie die Zusammenarbeit mit den anderen für die Sicherheit von Waren zuständigen Diensten zu verstärken ist.

3. DIE GRÖSSTEN SICHERHEITSBEDROHUNGEN FÜR DIE GEMEINSCHAFT

Es gibt sehr unterschiedliche Bedrohungen für Schutz und Sicherheit der Gemeinschaft. Sie können in folgende Kategorien eingeteilt werden:

- **Bedrohungen durch gewöhnliche Straftäter und Terroristen**, entweder
 - Unmittelbarer Art: wenn verbotene Waren wie Sprengstoff, atomare, biologische oder chemische Waffen vorsätzlich und mit verbrecherischer Absicht in das Zollgebiet verbracht werden, oder
 - in mittelbarer Form, wenn ein illegaler Handel mit (Drogen, Zigaretten, Alkohol, nachgeahmten Waren) zur Versorgung oder Finanzierung (Geldwäsche) von Terrororganisationen oder organisiertem Verbrechen festzustellen ist.
 - **Die Risiken für Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher:**
 - Gesundheitsrisiken:** Besorgnisse wegen Bedrohungen der biologischen Sicherheit, z. B. durch die unerlaubte Einfuhr kontaminierter Erzeugnisse (wie beispielsweise die Ausbreitung des Rinderwahnsinns in manchen Fällen auf die Einfuhr verseuchten Fleisches zurückzuführen war) oder die unerlaubte Einfuhr von Erzeugnissen neuerer wissenschaftlicher Entwicklungen wie GVO. Als Verbrauchsgüter gehören auch Suchtstoffe, Anabolika und andere Dopingmittel zu dieser Kategorie.
 - Risiken in Verbindung mit gefährlichen Produkten:** Hierzu gehören bestimmte nachgeahmte oder den gemeinschaftlichen Sicherheitsnormen nicht entsprechende Erzeugnisse wie bestimmte Arznei- und Nahrungsmittel oder bestimmte Gebrauchsgegenstände (Feuerzeuge, Ersatzteile...).
 - **Umwelt- und Gesundheitsrisiken:** Solche bestehen, wenn z.B. vom Aussterben bedrohte Tier- und Pflanzenarten, radioaktive Stoffe oder kranke Tiere illegal über die Grenze verbracht werden.
- Risiken für die öffentliche Sicherheit:** z.B. aus dem illegalen Waffen- oder Rauschgifthandel.

Um die Gesellschaft der Gemeinschaft gegen diese zunehmenden Sicherheitsbedrohungen aus vorsätzlichen Angriffen und sonstigen Gefahren zu schützen, müssen wir uns stärker auf die Warenkontrollen konzentrieren.

In Bezug auf die Personenkontrollen, die in erster Linie vom Grenzschutz, oft in enger Zusammenarbeit mit dem Zoll, geleistet werden, sind bereits Verbesserungen vorgeschlagen

worden. Doch zur wirksamen Bekämpfung von Kriminalität, Terrorismus und jeder anderen echten Sicherheitsbedrohung reichen Personenkontrollen nicht aus. Die Risiken in Zusammenhang mit Waffen, radioaktiven Substanzen, Sprengstoff, verseuchtem Fleisch, nicht zugelassenen Arzneimitteln usw. sind generell im grenzüberschreitenden Warenverkehr einzudämmen. Die rund 100.000 Zollbeamten der Europäischen Union⁴⁷ haben hier eine wichtige Rolle zu erfüllen und müssen dazu eng mit den anderen in der Grenzkontrolle tätigen Diensten zusammenarbeiten, vor allem mit der Polizei.

4. VERSTÄRKUNG DER WARENSICHERHEIT

4.1 Die traditionelle Rolle des Zolls bei der Warenkontrolle

Die hauptsächlich für die Personenkontrolle an den Grenzen zuständigen Dienste werden gelegentlich von den Zollbehörden unterstützt. Durch die Informationen, die durch Routinekontrollen von Reisenden und Fahrzeugen oder auch nur durch die Anwesenheit an den Grenzen gewonnen werden, dienen oft dazu, gewisse Verbindungen transnationaler Kriminalität aufzudecken, bisweilen in Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden.

Bei den Warenkontrollen allerdings verfügt nur der Zoll über ein genügend breit angelegtes und fortgeschrittenes Know-how für die Durchführung von adäquaten Sicherheitskontrollen.

Der Zoll hat durch lange Erfahrung mit der Kontrolle des gesamten rechtmäßigen Handels ein enges Netz von Kontakten mit den Wirtschaftsbeteiligten aufgebaut und sich weitreichende Kenntnisse der verschiedensten Waren erworben. Mit diesem Wissen und diesen Kontakten hat der Zoll Zugang zu Informationen, die es ihm ermöglichen, illegale oder mit hohem Risiko behaftete Vorgänge schneller zu erkennen und besser zu bekämpfen. Über diesen privilegierten Zugang hinaus ist der Zoll an allen Grenzstellen, einschließlich den internationalen Häfen und Flughäfen, und oft sogar in den Betrieben der Wirtschaftsbeteiligten vertreten. Er ist damit die einzige Instanz, die im Stande ist, die diversen Warenbeförderungen in die Gemeinschaft, aus der Gemeinschaft und sogar auch innerhalb der Gemeinschaft zu verfolgen. Diese Zuständigkeiten werden sowohl beim Grenzübergang und bei der Zollabfertigung als auch beim schlichten Warenverkehr, gleichgültig ob dabei Land-, Wasser- oder Luftverkehrsmittel eingesetzt werden, wahrgenommen. Diese Trümpfe gilt es zu nutzen, um die Warensicherheit zu erhöhen.

Der Zoll spielt **eine zentrale Rolle bei der Kontrolle der legalen Waren und kann dadurch auch illegale Waren besser erkennen**. Tatsächlich verfügen die Zollverwaltungen über bestimmte Erkenntnisse und haben ihre Instrumente zur gegenseitigen Unterstützung und Zusammenarbeit entwickelt;⁴⁸ Durch seine bloße Präsenz an den Grenzen ist er auch zur Aufdeckung illegaler Vorgänge außerhalb der Warenabfertigung geradezu vorbestimmt. Er muss dem gemäß mit allen Mitteln ausgestattet sein, die notwendig sind, um eine enge und

47 Die Zahl mag hoch scheinen, doch sie umfasst die Bediensteten aus sämtlichen Bereichen, für die der Zoll zuständig ist und die von einem Mitgliedstaat zum anderen sehr unterschiedlich sein können (Steuerwesen, Zollverwaltung, nationale Sonderaufgaben...).

48 Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung, ABl. L 82 vom 22.3.1997; Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen, ABl. C 24 vom 23.1.1998.

wirksame Zusammenarbeit und Koordinierung mit den anderen für die Sicherheit an den Grenzen zuständigen Diensten gewährleisten zu können. Tatsächlich verfügen die Zollverwaltungen über bestimmte Erkenntnisse und haben ; die Polizei und anderen Dienste besitzen andere Systeme und Informationsquellen (z.B. Fahndungssysteme, mit denen verdächtige Personen oder Straftäter aufgegriffen werden können). Verstärktes Teilen all dieser Erkenntnisse wäre ein Schlüsselfaktor für die Aufdeckung der verschiedensten Vergehen unter Wahrung der Befugnisse jedes Dienstes. Zugleich würden dadurch die Synergiewirkungen zwischen den Diensten verstärkt.

Soll der Zoll diese Aufgabe übernehmen können, so müssen die Aufgabenverteilung insgesamt neu durchdacht und vor allem die Kontrollen an den Außengrenzen rationalisiert werden. Dies ist der springende Punkt, zumal die neuen Mitgliedstaaten das gemeinschaftliche Zollrecht gleich nach ihrem Beitritt anwenden müssen. Auch der Schengen-Besitzstand wird für sie zwar gleich mit dem Beitritt anwendbar, doch werden die Kontrollen an den Binnengrenzen zu den neuen Mitgliedstaaten erst nach einem entsprechenden Beschluss des Rates aufgehoben.

4.2 Rationalisierung der Zollkontrollen an den Außengrenzen

Grundsätzlich führen die Mitgliedstaaten die Zollkontrollen gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften durch, aber oft wird die Prioritätenordnung von nationalen Interessen bestimmt. Dies bewirkt je nach Standort im Zollgebiet unterschiedliche Schutzniveaus und -normen, besonders bei den Sicherheitskontrollen, für die es bisher kein einheitliches gemeinschaftliches Konzept gibt. Wo die Kontrollen nicht so streng sind, wird der illegale Warenhandel begünstigt. Dies muss sich ändern. Die Sicherheit der Außengrenzen ist auf möglichst einheitlichem Niveau zu garantieren, indem Sicherheitskontrollen bestimmt werden, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, schon weil sie in Zukunft weitgehend von neuen Mitgliedstaaten durchgeführt werden müssen, die ebenfalls ihre eigenen nationalen Prioritäten mitbringen.

In diesem Zusammenhang ist nicht zu vergessen, dass die mit der Verwaltung der Außengrenze beauftragten Mitgliedstaaten für die Sicherheit in der ganzen Gemeinschaft und nicht nur in ihrem eigenen Land verantwortlich sind. Es liegt daher im gemeinschaftlichen Interesse, dafür zu sorgen, dass die größten Sicherheitsrisiken rechtzeitig und an jedem Punkt der Außengrenze in gleicher Weise angegangen werden.

Für eine höchstmögliche Rationalisierung mit Prioritäten und effektiver Sicherheit bei optimaler Ressourcenverwaltung wäre eine vollständige Neuorganisation der Tätigkeit des Zolls erforderlich.

In diesem Zusammenhang ist zwischen den beiden kategorisch verschiedenen Aufträgen, denen die Aufgaben des Zolls im Einzelnen zuzuordnen sind, zu unterscheiden:

- dem *steuer- und handelspolitischen Auftrag*, demzufolge auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene wirtschaftliche und finanzielle Interessen zu wahren sind;
- dem *sicherheitspolitischen Auftrag*, kraft dessen die europäische Gesellschaft geschützt werden muss.

Unter den sich auf diese beiden Kategorien beziehenden Risiken sind diejenigen zu ermitteln, die eine Kontrolle noch vor Überschreiten der Außengrenze erfordern. Für die übrigen, ebenfalls bedeutsamen Risiken ist eine Kontrolle an anderen Orten vorzusehen, solange dies

keine Zunahme der Betrügereien bewirkt. Das Ziel bestünde darin, an den Grenzzollstellen die Kontrollen der größten Risiken zu bündeln, deren Unterlassung unwiderrufliche Folgen verursachen könnte, wenn die Waren einmal die Grenze passiert haben.

Die Kontrollen, die der Zoll im steuer- und handelspolitischen Auftrag durchführt, können dagegen in vielen Fällen auch an grenzferne Stellen verlegt werden. Durch Vereinfachung und Modernisierung der Zollverfahren - wie in der Mitteilung über den e-Zoll aufgezeigt - könnte auch verstärkter Gebrauch von der elektronischen Übermittlung der Kontrolldaten gemacht werden, und zwar in einer Weise, die den Schutz der gemeinschaftlichen und nationalen Interessen auf hohem Niveau sichert und keine neuen Betrugsrisiken schafft. Damit würde auch genauer eingegrenzt, welche der Kontrollen für Steuern und Handelspolitik weiterhin an den Grenzübergängen selbst durchgeführt werden müssten. Durch die Rationalisierung dieser Kontrollen würden z.B. die langen Warteschlangen an den Grenzübergängen vermieden.

Ein Großteil der auf Schutz und Sicherheit der EG abzielenden Kontrollen dagegen kann nur an den Grenzen durchgeführt werden: Sprengstoff, verseuchte Nahrungsmittel, radioaktive Substanzen usw. dürfen die Grenzen der EG nicht ohne Kontrolle und Erfassung passieren. Es ist daher genau zu ermitteln, welche Kontrollen keine ausreichenden Garantien bieten, wenn sie in Binnenzollstellen durchgeführt werden, damit sie an den Grenzen konzentriert werden können.

Von politischer Seite muss klar und unmissverständlich festgelegt werden, welches die Prioritäten unter den Risiken und damit für die unbedingt von den Grenzzollstellen durchzuführenden Kontrollen sind. Darüber hinaus ist durch Erlass geeigneter Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie finanziell die Grundlage dafür zu schaffen, dass der Zoll diese Rationalisierung der Kontrollen durchziehen kann.

4.3 Ein Rechts- und Finanzrahmen für die Sicherheitsaufgaben des Zolls

Für eine globale Strategie, die auf verstärkte Wirksamkeit der integrierten Verwaltung der Außengrenzen abzielt, müssen die Kontrollen - gleich ob sie im gemeinschaftlichen oder im nationalen Auftrag erfolgen - in ihrer Gesamtheit durchdacht werden. Die bis heute gebräuchliche willkürliche Unterscheidung zwischen Kontrollen des ersten und Kontrollen des dritten Pfeilers verfehlt das gesteckte Ziel, das da lautet: Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus an allen Stellen der Außengrenze ohne Beeinträchtigung des legitimen Handels. Auf lange Sicht dürfte diese Unterscheidung hinfällig werden. Das Engagement des Konvents für die Zukunft der EU dagegen scheint sich durchaus in diese Richtung zu bewegen. Ohne jedoch den Ergebnissen des Konvents vorgreifen zu wollen, müssen schon jetzt die vorhandenen Instrumente genutzt werden, um den Zoll bei der Wahrnehmung der Sicherheitsaufgaben zu stärken.

Tatsächlich gebraucht der Zoll für seine Warenkontrollen zweierlei Art von Logik. Die erste ist eine **Logik der Überwachung**, sie ergibt sich aus der Anwendung der Zollverfahren. Die andere ist die **Logik der Ermittlungen**; sie zielt darauf ab, Betrug zu verhindern bzw. zu bekämpfen, und kann daher eine Hilfe zur Selektion der Kontrollen oder eine Zusatzinformation sein, mit deren Hilfe Risiken aufgedeckt werden, die den Kontrollen entgangen waren. Beide Logiken sind in ihrer Anwendung verbesserungsbedürftig.

Im Zuge der Verfahrensüberwachung ist zum einen die einheitliche Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsbestimmungen einschließlich der von ihnen vorgesehenen Beschränkungen und Verbote zu gewährleisten. Zum anderen sind die Kontrollen zu

harmonisieren, die sich aus nationalen Maßnahmen ergeben und deren je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Anwendung für die Sicherheit der ganzen Gemeinschaft abträglich ist. Ein gemeinschaftlich entwickeltes, gemeinsames Konzept für die Kontrollen und ihre Durchführung wird die Sicherheit der ganzen Gemeinschaft stärken. Dabei kann durchaus an nationalen Risikoprioritäten festgehalten werden, sofern die für die Sicherheit aller Mitgliedstaaten grundlegenden Kontrollen überlegt verteilt und überall an den Außengrenzen in gleicher Art und Weise durchgeführt werden.

Bei den Ermittlungen des Zolls variieren die Befugnisse der Behörden stark von einem Mitgliedstaat zum anderen. Ermittlungsbefugnisse sind jedoch das logische Pendant zu den Aufgaben der Zollkontrolle und für eine wirksame Betrugsbekämpfung von der Fahndung bis zur Betrugsfeststellung unerlässlich. Befugnisse, Mandat und Aufgaben des Zolls müssen demnach nach einem für alle Mitgliedstaaten gemeinsamen Konzept gestaltet werden. Dazu gehört auch eine Verstärkung der Synergien mit der Polizei. Die Rolle des Zolls als "Polizei für Waren" ist deutlicher zu formulieren. Der Zoll muss sich aktiv an den polizeilichen Fahndungen zur Identifizierung oder Wiederauffindung möglicher Betrüger beteiligen; es geht um dieselben Ziele. Durch Zusammenlegung der polizeilichen mit den zollamtlichen Erkenntnissen (die sich häufig ergänzen), der Erfahrungen und der besonderen Stärken jedes dieser beiden Dienste werden die Fahndung, die Ermittlung und die Feststellung der Verstöße verbessert.

Zugleich wird die Gemeinschaft eine noch engere Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Diensten, eine stärkere Annäherung der Arbeitsmethoden, einen weiteren Abgleich der einschlägigen Informationen und den Aufbau interdisziplinärer Netze fördern müssen. Dazu gehören die Entwicklung, Errichtung und verstärkte Nutzung von (bestehenden oder noch zu schaffenden) Systemen zur Speicherung, Verarbeitung und zum gesicherten Austausch von Daten.

Die Einführung dieser Verbesserungen erfordert eine Erweiterung und Anpassung des bestehenden **gesetzgeberischen Rahmens**. Zum einen muss der Anwendungsbereich der Rechtstexte auf die Befugnisse und Aufgaben des Zolls ausgedehnt werden. Und zum anderen müssen die bestehenden zollrechtlichen Bestimmungen um die Sicherheitsbelange erweitert werden. So ist der Zollkodex beispielsweise vor allem auf die abgaben- und handelspolitischen Aufgaben des Zolls ausgerichtet, während Sicherheitsaspekte nur am Rande auftreten. Er muss angepasst werden, damit beispielsweise Instrumente wie das Risikomanagement oder die Maßnahmen zur Erleichterung des Handels künftig auch den Sicherheitsanliegen Rechnung tragen.

Schließlich ist festzustellen, dass es bis zum heutigen Tag keine wirkliche gemeinschaftliche Politik für eine den Kontrollbedürfnissen entsprechende Ausstattung gibt. Dieser Mangel könnte sich in einer erweiterten Gemeinschaft noch verschärfen. Es wäre also zweckmäßig, hier **geeignete finanzielle Lösungen**⁴⁹ zu prüfen und dabei insbesondere die Möglichkeiten der Gemeinschaftsfonds (Strukturfonds u. a.) auszuloten, wobei gleichzeitig darauf zu achten ist, dass nicht zu viele Maßnahmen kumuliert werden.

Diese Sicherheitsdimension muss sich also in allen rechtlichen, finanziellen und zollpolitischen Mitteln sowie in den Arbeitsmethoden widerspiegeln. Hierbei kann die

49 Dazu gehört auch die Möglichkeit, die von den Mitgliedstaaten als Gebühren für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel einbehaltenen 25 % der Abgaben künftig zur Finanzierung der Betrugsbekämpfung und des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu verwenden, wie dies seit Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 2000/597 des Rates vom 29.9.2000 vorgesehen ist.

Kommission eine wichtige Rolle übernehmen. Nicht indem sie die Mitgliedstaaten ersetzt, sondern indem sie sie im Sinne der Subsidiarität über eine verstärkte Koordinierung ermutigt, sich gemeinsam dafür einzusetzen, dass die gemeinsamen Ziele erreicht werden.

5. DIE WÜNSCHENSWERTEN VERBESSERUNGEN

5.1 Entwicklung eines gemeinsamen Risikokonzepts

Unumgänglicher Ausgangspunkt ist die Rationalisierung von Ansatz und Methoden des Risikomanagements. Dazu muss als erstes eine Entscheidung getroffen werden zwischen den Kontrollen, die ohne eine Eskalation der Risiken, die mit ihnen eingedämmt werden sollen, verlagert werden können, und denen, die unter allen Umständen an den Grenzen selbst durchgeführt werden müssen. Damit soll gewährleistet werden, dass diejenigen Kontrollen, die für die Sicherheit der Gemeinschaft unbedingt erforderlich sind, vorrangig behandelt werden und dass diese Kontrollen dort durchgeführt werden, wo sie am wirksamsten sind.

Der Rahmen, der demgemäß für ein **gemeinsames Risikokonzept** an der Außengrenze notwendig ist, muss folgendermaßen beschaffen sein:

- **gemeinsam**
- **rationalisiert**
- **informatisiert**
- **umfassend**

Gemeinsam

Die Kontrollen, die aus Sicherheitsgründen weiterhin an den Grenzen selbst durchzuführen sind, sind in der Reihenfolge ihrer Priorität festzulegen. Alle beteiligten Dienste (Zoll, Polizei, Verbraucherschutz, Gesundheitsämter, Umweltschutzbehörden) müssen diese Prioritäten sowie die ihnen jeweils entsprechenden Risikoprofile gemeinsam erarbeiten. Anhand dieser Profile sind als nächstes aus den bei allen beteiligten Diensten verfügbaren Daten diejenigen auszuwählen, die für die Analyse der Risiken am ergiebigsten sind. Gewisse Fortschritte hat die Gemeinschaft in diesem Bereich bereits erzielt, ohne dass sie jedoch genügend koordiniert wurden. Ein einheitlicher organisatorischer Rahmen, der die Gesamtheit dieser Dienste zusammenbringt, erweist sich zunehmend als unentbehrlich, um die verschiedenen Anstrengungen wirksam zu koordinieren und um klar erkennen zu können, welche Verbesserungen oder Innovationen sich aufdrängen.

In ihrer Mitteilung vom Mai 2002 schlug die Kommission die Einrichtung einer gemeinsamen Instanz für die Praktiker an den Außengrenzen vor, die die Verantwortlichen aller für die Sicherheit an den Außengrenzen zuständigen Dienste zusammenführt und Aufgaben der Steuerung und Konzeptentwicklung übernimmt⁵⁰.

50 Diese Instanz sollte "als "Kopf" der gemeinsamen Politik für den Schutz der Außengrenzen die gemeinsame und integrierte Risikobewertung übernehmen, außerdem als "Dirigent" die operativen Maßnahmen vor Ort, insbesondere in Krisensituationen, koordinieren und leiten und schließlich "als Manager und Stratege" für eine größere Konvergenz der nationalen Politiken auf dem Gebiet des Personalwesens und der Ausstattung sorgen und insbesondere in Krisensituationen oder wenn es aufgrund der Gefahrenabschätzung erforderlich ist, "eine Art von Inspektionsbefugnis" ausüben". KOM (2002) 233, S. 14.

Innerhalb dieser Instanz (sofern sie sich interdisziplinär ausrichtet) oder einer anderen, noch zu definierenden Organisationsstruktur müssten die Zollverwaltungen für alle Fragen der Kontrolle von Waren des legalen und des illegalen Handels in Zusammenarbeit mit den anderen Behörden zuständig sein. Aufgrund der Politiken, die auf gemeinschaftlicher Ebene von der Gruppe für Zollpolitik angenommen wurden, und in Synergie mit den Arbeiten der anderen Gruppen könnten sodann zollbezogen bestimmte Leitlinien geprüft werden. Auf diese Weise könnte die Tätigkeit dieser Instanz gegebenenfalls über den Geltungsbereich des in der genannten Mitteilung vorgeschlagenen Artikels 66 hinausgehen und sich also nicht auf die Aspekte beschränken, die mit der Freizügigkeit der Personen zusammenhängen.

Rationalisiert

Alle warenbezogenen Daten wären von den Zollbeteiligten zu übermitteln, so dass eine erste Risikoselektion aufgrund der gemeinsamen Profile stattfinden könnte. Bestimmte Angaben wären zwingend vor Ankunft der Waren zu übermitteln. Der Zoll würde die erforderlichen Daten also zentralisieren und die Zahl der derzeitigen Kommunikationswege reduzieren. Das Fachwissen des Zolls in den Bereichen Waren und Handel würde den anderen Diensten zur Verfügung gestellt, ohne in die jeweiligen Befugnisse einzugreifen. Dabei würden die Zolldienste Risikomeldungen stets unverzüglich an die jeweils zuständigen Dienste weiterleiten, so dass diese die erforderlichen Maßnahmen ergreifen könnten.

Es entstünde also ein einziger Kanal für die Informationsübertragung und anschließende -verarbeitung anhand der von sämtlichen beteiligten Diensten erstellten Risikoprofile. Dies böte den doppelten Vorteil, sowohl den für die Sicherheit der künftigen Außengrenze der Union erforderlichen organisatorischen Rahmen klar zu umreißen, als auch die von den Wirtschaftsteilnehmern zu erfüllenden Verwaltungsförmlichkeiten zu vereinfachen, schon indem die Mehrfachübermittlung der gleichen Angaben an verschiedene Dienste weitgehend entfielen und ein einheitliches Format für die Informationsübermittlung gewährleistet würde.

Dazu müssten effiziente, zügige Datenübertragungssysteme zwischen dem Zoll und den anderen zuständigen Diensten gewährleistet sein. In der Mitteilung KOM (2002) 233 wurde die Errichtung des Sicherheitsverfahrens PROSECUR (PROcédure de SECURité) vorgeschlagen, das von den Praktikern an der Außengrenze aufzubauen wäre, um den raschen Informationstransfer zwischen den für die Sicherheit der Außengrenze zuständigen Stellen zu gewährleisten. Die Zollbehörden und die anderen in dieser Instanz vertretenen, für die Durchführung von Zollvorschriften zuständigen Behörden wären für den Abgleich dieser Verfahren des Wareninformationsaustauschs zuständig, wobei sie sich vorrangig bemühen, bestehende Informationssysteme (wie den TARIC, das Betrugsbekämpfungsnetz AFIS und das Zollinformationssystem ZIS) anzupassen⁵¹.

Diese Arbeit müsste in ein globales Konzept eingebunden werden, damit alle Mittel, die von der Art der Informationen und den festgestellten Risiken her dem Aufbau direkter Beziehungen und Austauschmöglichkeiten zwischen den für den Schutz der Außengrenze zuständigen Stellen dienen können, auch tatsächlich bereitgestellt werden.

⁵¹ Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997, ABl. L 82 vom 22.3.1997; Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich vom 26. Juli 1995, ABl. C 316 vom 27.11.1995.

Informatisiert

Wichtig ist nicht nur, dass die Daten überhaupt verfügbar sind, sondern auch, dass dies im richtigen Format, zum richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort der Fall ist. Für eine zügige Risikobewertung bei sehr großen Warenströmen müssen die Daten in elektronischem Format verfügbar sein. Bisher ist dies nicht für alle beim Zoll eingehenden Daten der Fall. In einigen Mitgliedstaaten existieren die Angaben der Zollanmeldung in elektronischer Form, können jedoch nicht immer rasch an die Stelle übermittelt werden, für die sie am nützlichsten wären; in anderen erfolgt die Informationsübermittlung (insbesondere im Fall der Ausfuhrdaten) überhaupt ausschließlich von Hand. Für eine frühzeitige Risikobewertung unerlässliche Informationsquellen wie z. B. Warenmanifeste liegen noch seltener in elektronischem Format vor.

Um eine rasche, zügige Datenverarbeitung gewährleisten zu können, muss die elektronische Datenübertragung aufm Weg zur Regel werden. Dazu gehört, dass die Verwendung des elektronischen Formats den Wirtschaftsteilnehmern zur Pflicht gemacht wird, mit einer gewissen Flexibilitätsmarge für KMU und Privatpersonen, und dass alle erforderlichen Zolldatenbanken auf gemeinschaftlichen und/oder nationaler Ebene errichtet werden.

Umfassend

Ein gemeinsames Konzept für das Risikomanagement kann nur sinnvoll sein, wenn es sich auf ein gemeinsames Konzept für die Kontrollen stützen kann, die zur Ermittlung risikobehafteter Waren notwendig sind. Es geht also darum festzulegen, was für Kontrollen notwendig sind. Ebenso muss es für die konkreten Einzelheiten - wo und durch wen und mit welchen Spezialausrüstungen diese Kontrollen durchzuführen sind - Normen geben.

Mit diesem gemeinsamen rationalisierten, informatisierten und umfassenden Konzept wäre die Voraussetzung dafür gegeben, die Sicherheit der Gemeinschaft zu erhöhen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die wichtigsten Risiken an jedem Punkt der Außengrenze mit derselben Priorität und in gleicher Art und Weise angegangen werden. Da jedoch ein Restrisiko nie ganz ausgeschlossen werden kann, gilt es ebenfalls Maßnahmen vorzusehen, um Gefahren zu begegnen, die der Wachsamkeit des Zoll möglicherweise entgangen sind. Der Kenntnisstand des Zolls in Bezug auf Identifizierung und Verfolgung der Warenströme muss an jedem Ort (an den Grenz- und an den Binnenzollstellen) und in allen Zweigen oder Tätigkeitsbereichen, in denen er der Sicherheit der Gemeinschaft förderlich ist, genutzt werden. Insbesondere aus diesem Grund muss die Aufgabe des Zolls als "Warenpolizei" klarer benannt werden. Der Zoll muss sich an den Ermittlungen beteiligen, die durchgeführt werden, um möglichen Betrügern auf die Spur zu kommen oder sie zu fassen. Die auf diese Weise entstehenden Synergien zwischen Zoll und Polizei kämen auch einer frühzeitigen Feststellung von Betrugstendenzen zugute, so dass auch die Betrugsverhütung besser gewährleistet wäre.

5.2 Angemessenes Personal- und Sachausstattungs niveau

Damit die erforderlichen Kontrollen wirklich durchgeführt werden können, muss unbedingt eine angemessene Personal- und Sachausstattung gewährleistet sein. Die Frage, ob die den Außengrenzen zugewiesenen Ressourcen und Ausrüstungen ausreichen, ist von gemeinschaftlichem Interesse. Die Außengrenzen gehen ja nicht mehr nur das jeweils geografisch unmittelbar betroffene Land an, sondern alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

Daher müssen wir den tatsächlichen Bedarf unter Berücksichtigung der nationalen und gemeinschaftlichen Parameter gemeinsam ermitteln. Dabei ist Folgendes zu unterstreichen:

- Zunächst ist an jeder Kontrollstelle dafür zu sorgen, dass **die erforderliche Mindestausstattung** (wie Scanner, Strahlungsdetektoren...) **jederzeit verfügbar ist**. Das zu erreichende Ausstattungsniveau ließe sich durch ein Inventar der vorhandenen/noch erforderlichen Gegenstände bestimmen. Zur Vermeidung unverhältnismäßiger Ausgaben müssten sich einige Grenzzollstellen auf bestimmte, nur mit teuren Sonderausrüstungen mögliche Warenkontrollen spezialisieren. So ließen sich die Ausrüstungskosten besser verteilen, und auch die notwendigen Fachkenntnisse würden auf diese Stellen konzentriert. Dabei wäre allerdings auch darauf zu achten, dass dem rechtstreuen Handel damit keine neuen nichttariflichen Hemmnisse entstehen (z. B. durch erhöhte Transportkosten, wenn Waren zu von den Bestimmungsstellen entfernten Spezialzollstellen gebracht werden müssen).
- Des Weiteren wären **die Möglichkeiten zur Bildung schneller Eingriffstrupps für unvorhersehbare Risiken** zu sondieren. Soll ein hohes Sicherheitsniveau überall an der Außengrenze gewährleistet sein, so müssen wir in der Lage sein, auch auf unvorhergesehene Gefahren und Risiken, egal wo sie auftreten, rasch zu reagieren. Eine Art "europäisches Reservekorps", das zu jedem Zeitpunkt und an jedem Ort mobilisiert werden könnte, wäre die richtige Antwort. Auch könnten Niveau und Art der Außengrenzkontrollen über ein solches Instrument, mit dem hochspezialisierte Facheinheiten rasch mobilisiert würden, einander angenähert werden. Dabei könnten diese Trupps zunächst beratenden Status erhalten und gegebenenfalls später offiziellisiert werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten zwar für die Nutzung und die Finanzierung der Ressourcen zuständig sind, die Kommission jedoch durchaus die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, die Identifizierung geeigneter Mittel und die Suche nach gemeinschaftlichen Lösungen, soweit diese wünschenswert und möglich sind, fördern kann.

5.3 Erleichterungen für den Handel und Wahrung der Sicherheitsinteressen der EU

Wenn die Zielsetzung dieser Mitteilung darin besteht, dass die Sicherheitsaufgaben des Zolls neu gedacht und verstärkt werden, so folgt daraus nicht, dass seine anderen Aufgaben nebensächlich würden.

Besonders im wirtschaftlichen Bereich spielt der Zoll eine wichtige Rolle, denn er trägt zur reibungslosen Abwicklung des legalen Handels bei. Mit aufwändigen Verwaltungsförmlichkeiten, schwerfälligen Zollverfahren und einer physischen Kontrolle jeder einzelnen Ware, die über die Grenzen verbracht wird, würde der Zoll im Handel mit der Gemeinschaft zum Bremsklotz. Dies ist jedoch weder sein Auftrag, noch seine Absicht. Im Gegenteil, der Zoll muss sich letztlich wirtschaftlich positiv auswirken! Deshalb wurden viele Maßnahmen ergriffen, die den Handel erleichtern, insbesondere durch Beschleunigung und Vereinfachung der Zollverfahren und der Kontrollen des legalen Handels. Rechtsinstrumente wie die Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion vom Februar 2001, das Programm "Zoll 2002" und die Maßnahmen der Zollzusammenarbeit mit den Drittländern haben dazu viel beigetragen. Deshalb sei an dieser Stelle noch einmal ihre Bedeutung hervorgehoben und festgestellt, dass sie fortgesetzt werden müssen, und dass dabei **das richtige Gleichgewicht zwischen einem wirksamen Schutz der Gemeinschaft und ihrer Bürger und einer Erleichterung des legalen Handels gefunden werden muss**.

Als Beispiel für die Handelserleichterung sei die Vereinfachung der Zollförmlichkeiten genannt. Konkret werden diese Erleichterungen jedoch bis heute in erster Linie nach Abwägung der Steuer- und Handelsrisiken gewährt.

Darüber hinaus müssen wir uns auch mit der Frage der Sicherheit des Verkehrssektors befassen. Die Erleichterungen werden generell denjenigen Beteiligten (Einführern oder Ausführern) gewährt, die der Zoll kennt und die die erforderlichen Sicherheiten bieten. Außer beim Versandverfahren gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch überhaupt keine Gewähr für die Rechtstreue zwischengeschalteter Beteiligter (Spediteure...). Es ist sicherheitspolitisch kaum sinnvoll, einem Hersteller, der die notwendige Gewähr bietet, Erleichterungen zu bewilligen, wenn sein Spediteur nicht ebenso vertrauenswürdig ist.

Demnach muss das gesamte bisher gültige Konzept der "Erleichterungen" darauf geprüft werden, ob ihre Gewährung jeweils auch vom Standpunkt der Sicherheitserwägungen her vertretbar ist. Dies bedeutet zwangsläufig eine vermehrte Sicherung der gesamten Lieferkette. Da auch die Weltzollorganisation zurzeit mit diesen Fragen befasst ist, wäre es zweckmäßig, die Überlegungen im Sinne einer harmonisierten Durchführung zu koordinieren.

5.4 Möglichkeiten der Verantwortungsteilung

Mit verschiedenen Initiativen wurde das Konzept einer auf verschiedene Handelspartner "verteilten Kontrollverantwortlichkeit" in die Praxis umgesetzt. So wurde zuletzt von amerikanischer Seite für den Aspekt der Containersicherheit vorgeschlagen, dass die Partner einander Daten über die von einem Land ins nächste beförderten Waren zur Verfügung stellen, um mit hohem Risiko behaftete Vorgänge besser ermitteln zu können. Für die Verstärkung der internationalen Sicherheit ist dies ein interessanter Vorschlag, doch auf europäischer Ebene lassen sich die gewünschten Ergebnisse nur durch enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls den beteiligten Drittländern erreichen.

Für die europäische Ebene ist festzuhalten, dass Kontrollen im Allgemeinen leichter im Land der Ausfuhr als beim Eingang der Waren durchgeführt werden können. Ein konsequentes Vorgehen nach diesem Grundsatz würde bedeuten, dass Informationen von der Stelle aus weitergeleitet würden, an der sie am leichtesten erhältlich und am vollständigsten sind, um die für den legalen Handel geltenden Zollverfahren zu beschleunigen, ohne Sicherheitsinteressen zu verletzen. Das Ergebnis wäre ein Zeit- und Effizienzgewinn.

Die Gemeinschaft müsste diesen Grundsatz der geteilten Verantwortung insbesondere fördern mit ihren Nachbarländern, die an ihrer Außengrenze liegen, und den Ländern, in denen ihre wichtigsten Luft- und Seeverkehrsverbindungen beginnen oder enden.

Selbstverständlich würde dieses Prinzip der geteilten Verantwortung auch für die Gemeinschaft selbst gelten, die z.B. die Kontrolle ihrer Ausfuhren in Eigenverantwortung zu übernehmen hätte. Bisher konzentrieren sich die gemeinschaftlichen Kontrollen in der Tat vor allem auf die Einfuhren, während die Ausfuhrkontrollen vergleichsweise schwach entwickelt sind. Die Gemeinschaft ist eine wichtige Handelszone; sie muss sich selbst schützen, aber sie muss auch den Rest der Welt, insbesondere die besonders anfälligen Entwicklungsländer, gegen etwaige strafbare oder kriminelle Absichten ihrer eigenen Bürger wie zum Beispiel verbotene Ausfuhr gefährlicher oder illegaler chemischer Stoffe) schützen. Ausfuhrkontrollen sind ein wichtiges Mittel zur Wahrung von Sicherheit und dürfen deshalb nicht vernachlässigt werden. Durch Zuweisung bestimmter Ausfuhrkontrollaufgaben an die Binnenzollstellen würde die Gemeinschaft ihrer Verantwortung besser gerecht, ohne die Außengrenzstellen

weiter mit Kontrollaufgaben zu überlasten. Durch elektronische Übertragung der erforderlichen Daten könnten die Grenzzollstellen jederzeit nachprüfen, ob die vorgeschriebenen Kontrollen tatsächlich durchgeführt wurden und gegebenenfalls besondere Kontrollen, die nur mit Sonderausrüstung oder besonders teurer Ausrüstung durchgeführt werden können, von den dafür spezialisierten Grenzzollstellen nachholen lassen.

5.5 Verstärkte Zusammenarbeit mit den Drittländern

Eine effiziente, integrierte Verwaltung der Außengrenze erfordert eine globale Politik der Zusammenarbeit mit den Drittländern.

Einerseits ist zur effizienten Überwachung der gemeinsamen Grenzen eine enge Zusammenarbeit mit den angrenzenden Ländern unerlässlich. Die bestehenden regionalen Initiativen müssen fortgesetzt und erweitert werden.⁵² Außerdem ist die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowohl für die Sicherheit als auch für die reibungslose Verwaltung der Grenzen, bei der die Grenzzollstellen vor allem Übergangsstellen sein müssen, unerlässlich, wie die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: « Größeres Europa – Nachbarschaft: ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn »⁵³ vorausgesehen hat.

Andererseits sind, was die anderen Drittländer betrifft, ebenfalls die bestehende Zusammenarbeit zu verstärken und die Abkommen den beiderseitigen Bedürfnissen des jeweiligen Landes oder der geografischen Einheiten und der Gemeinschaft anzupassen. Zahlreiche Anstrengungen in diesem Sinne wurden bereits unternommen; sie müssen fortgesetzt und laufend an die neuen Bedürfnisse angepasst werden.

5.6 Maßnahmen zur Unterstützung der Erweiterung

Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten im selben Zeitpunkt, in dem neue Länder der WTO beitreten, wird zum Anstieg des Handels, aber auch zu mehr Möglichkeiten für Verbrecher führen.

Spezifische zusätzliche Maßnahmen zur Unterstützung der neuen Mitgliedstaaten könnten für die Phase vor dem effektiven Beitritt ins Auge gefasst werden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, wirklich von den besten Praktiken im Zoll zu profitieren, beispielsweise durch Bildung "gemeinsamer Trupps". Diese Trupps wären aus Zollbediensteten der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer zusammensetzen und würden sich auf Wunsch der letzteren um bestimmte technische Aufgaben kümmern. Dies könnte auch im Rahmen des Programm zur Modernisierung des Zolls "Zoll 2007" geschehen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Kurz vor der bevorstehenden Erweiterung und in Anbetracht der zunehmenden Sicherheitsbesorgnisse muss die Gemeinschaft ihre Außengrenzen mit allem ausstatten, was erforderlich ist, um Schutz und Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten zu können. **Dabei kommt dem Zoll, der durch die Kontrolle der Waren für die Sicherheit und die**

⁵² Wie beispielsweise der Prozess von Imatra, der 1999 mit den Maßnahmen im Rahmen der "Ostsee-Zollkonferenz" im Rahmen des Ostseerates eingeleitet wurde.

⁵³ KOM(2003) 104 endgültig vom 11.03.2003

wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft zuständig ist, eine zentrale Verantwortung zu. Die Kontrolltätigkeit und die Arbeitsmethoden des Zolls müssen neu geordnet werden, so dass die Gemeinschaft und ihre Bürger wirksam gegen verbrecherische und terroristische Machenschaften geschützt werden. Diese Neuordnung muss innerhalb eines allgemeinen, integrierten Rahmens für das Außengrenzmanagement erfolgen, was neue organisatorische Strukturen, aber auch neue Mechanismen der Zusammenarbeit und engen Koordinierung zwischen den beteiligten Dienststellen bedeutet.

Um diesem Konzept zum Erfolg zu verhelfen, muss die Kommission sich bemühen, unter Wahrung der Befugnisse der Mitgliedstaaten als Katalysator des Wandels und zündender Funke für die Dynamik der Koordinierung zu agieren. Die ergriffenen Maßnahmen können nur dann die gewünschten Ergebnisse zeigen, wenn sie in der ganzen Gemeinschaft verwirklicht werden. Sie erfordern finanzielle Zusagen, insbesondere auf gemeinschaftlicher Ebene.

Die Kommission fordert den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss auf, die vorgeschlagenen Leitlinien zu erörtern und die nachstehend entwickelten Maßnahmenvorschläge zu unterstützen, damit sie so schnell wie möglich durch konkrete Vorschläge umgesetzt werden können.

Empfohlen werden folgende Leitlinien:

I. Rationalisierung der Zollkontrollaufgaben an den Grenzstellen

- 1.1 Aufteilung der Zollaufgaben auf Grenz- und Binnenzollstellen:
- nach Festlegung und Auswahl der vorrangig zu behandelnden Risiken;
 - unter Entwicklung von Kontrollmethoden, die eine solche Aufteilung ermöglichen (z.B. Entwicklung eines koordinierten Konzepts nachträglicher Audits) und
 - durch Anpassung der den Wirtschaftsteilnehmern gewährten Erleichterungen, so dass auch sie den Sicherheitsanforderungen und -kriterien entsprechen.
- 1.2 Sicherung der logistischen Lieferkette, insbesondere durch Entwicklung weiterer/Verbesserung vorhandener Techniken zur Verfolgung der Waren und der Verkehrsmittel, mit denen diese Waren befördert werden.

II. Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für die von Waren ausgehenden Risiken und Nutzung dieses Konzepts durch einen gemeinsamen Konzertierungs- und Kooperationsmechanismus

- 2.1 Die Zollbehörden müssten den Rahmen für die Behandlung der von den Waren ausgehenden Risiken an den Außengrenzen in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Diensten steuern, verfolgen und laufend anpassen, wofür Folgendes erforderlich ist:

- Bestimmung, Identifizierung und Abwägung der auf Gemeinschaftsebene vorrangig zu behandelnden gemeinsamen Risiken;
- Entwicklung gemeinsamer Risikoprofile, die im Rahmen einer noch zu bestimmenden organisatorischen Struktur nach den jeweiligen Ergebnissen laufend aktualisiert würden;
- gemeinschaftliche Festlegung der Art von Kontrollen, die nach Risikoselektion durchzuführen sind, und Entwicklung entsprechender Kontrollnormen.

2.2 Gewährleistung, dass alle nach den gemeinsamen Risikoprofilen benötigten Angaben über die Waren von den Wirtschaftsteilnehmern über einen einzigen Übertragungskanal an den gemeinschaftlichen Zoll weitergeleitet werden:

- diese Daten müssen in jedem Fall elektronisch übermittelt werden;
- bestimmte, hierfür eigens ausgewählte Daten müssten in jedem Fall vor Eingang der Waren, innerhalb einer zu vereinbarenden Frist, übermittelt werden.

2.3 Einrichtung einer Datenbank und Aufbau von Systemen zur Speicherung, Verarbeitung und zum Austausch der erforderlichen Daten, wobei:

- eine solche Datenbank unbedingt für alle Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten zugänglich sein muss, egal ob sie auf der Ebene der Kommission zentralisiert oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten dezentralisiert betrieben würde;
- die Mitgliedstaaten sich verpflichten müssten, informatisierte Systeme der Risikoselektion zu errichten, mit denen die auf Gemeinschaftsebene definierten Risikoprofile ergänzend zu den nationalen Risikoprofilen integriert werden könnten;
- eine rasche und effiziente Übertragung der vom Zoll gesammelten Informationen über die Waren an die anderen zuständigen Behörden zu gewährleisten und Systeme für einen gezielten Nachrichtenaustausch zwischen allen diesen Diensten zu errichten (oder der Abgleich zwischen den bestehenden Systemen auszubauen) wären.

III. Gewährleistung einer angemessenen Personal- und Sachmittelausstattung an den Außengrenzen

- 3.1 Sorgen dafür, dass die zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus an den Außengrenzen erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden. Dies bedeutet:
- dass die Mitgliedstaaten Verfügbarkeit und Ausbildung der notwendigen Zollbediensteten sicherstellen; was die Ausbildung betrifft, so könnte hilfsweise auch das Programm "Zoll 2007" in Anspruch genommen werden;
 - dass die erforderliche Mindestausstattung (auf gemeinschaftlicher Ebene) definiert und (auf nationaler Ebene) gewährleistet wird;
 - dass im Rahmen der durch die Verträge gebotenen Möglichkeiten der Spielraum des Gemeinschaftshaushalts ausgelotet wird, besonders was die Finanzierung der Ausrüstung betrifft;
 - dass diejenigen Situationen ermittelt werden, in denen gesteigerte Synergien mit anderen Diensten an den Grenzen oder eine Konzentration teurer Zollrausrüstungen an spezialisierten Grenzzollstellen Skaleneinsparungen bewirken könnten.
- 3.2 Erwägung spezifischer Aktionen, schon in der Phase vor dem Beitritt, damit die künftigen Mitgliedstaaten wirklich von den besten Praktiken im Zoll profitieren können, zum Beispiel durch Bildung "gemeinsamer Trupps", die aus Zollbediensteten der bisherigen und der künftigen Mitgliedstaaten zusammensetzen wäre und auf Wunsch der letzteren spezifische Aufgaben zu übernehmen hätten.
- 3.3 Als nächstes wäre die Bildung rascher, mobiler Einsatztrupps für unvorhersehbare Risiken zu erwägen. Dies könnte in Form einer Liste mit Kontaktstellen für jeden Mitgliedstaat sowie mit spezialisierten Reservebediensteten geschehen, die auf Antrag eines der betroffenen Staaten rasch mobilisiert werden können. Auf diese Weise würde ein unverhältnismäßiger finanzieller und/oder gesetzgeberischer Aufwand vermieden. Später wäre im Rahmen der Gespräche über die Bildung eines europäischen Grenzschutzkorps auch die Einrichtung interdisziplinärer, auf die Abwehr bestimmter Risiken spezialisierter Sondereinheiten zu erwägen.
- 3.4 Auf Gemeinschaftsebene und gestützt auf die nationalen und gemeinschaftlichen Erfahrungen die für die Sicherheit der Außengrenzen besten Arbeitsmethoden ermitteln, weiterentwickeln und generell zur Anwendung bringen.
- 3.5 Gemeinsame Aus- und Fortbildungsmaßnahmen entwickeln und einen organisatorischen Rahmen für die Ausbildung im Bereich Warenkontrolle beim Außengrenzmanagement aufstellen.

IV. Durch geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Sicherheitsdimension der Zollaufgaben festschreiben.

- 4.1 Geltungsbereich der Rechtsinstrumente auf die Aufgaben und Befugnisse des Zolls ausdehnen.
- 4.2 Anpassung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere des Zollkodex und seiner Durchführungsvorschriften, so dass die Entwicklungen im Bereich des Risikomanagement, die Sicherheitskriterien bei der Gewährung von Erleichterungen am Zoll Beteiligten und eine bessere Verfolgung der Lieferkette integriert würden, wobei darauf zu achten wäre, dass die Maßnahmen den einschlägigen internationalen Normen entsprächen, keine restriktiven Wirkungen auf den Handel hätten und es zu keinem Missverhältnis zwischen den Zielen und den eingesetzten Mitteln käme.
- 4.3 Förderung von Abkommen über im beiderseitigen Interesse geteilte Verantwortungen mit den angrenzenden Ländern sowie den Ländern, in denen die wichtigsten See- und Luftfahrtverbindungen beginnen oder enden. Dazu gehört auch die Ermittlung risikoreicher Warenbewegungen schon bei ihrem Ursprung in den jeweiligen Drittländern oder -gebieten und damit auch das Bemühen um eine in Bezug auf Zeit- und Infrastrukturaufwand sparsame, die grenzübergreifende Zusammenarbeit begünstigende Organisation der Kontrollen.
- 4.4 Anpassung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere des Zollkodex und seiner Durchführungsvorschriften, an die Entwicklungen beim Risikomanagement, die erforderlichen Sicherheitskriterien bei der Gewährung von Erleichterungen und die Erfordernisse einer besseren Überwachung der Lieferkette.
- 4.5 Verstärkung und Ausbau der Zusammenarbeit mit den Drittländern.

| |
|--|
| V. Verstärkte Zusammenarbeit mit der Polizei, dem Grenzschutz und den übrigen Behörden an den Außengrenzen. |
|--|

- 5.1 Ausbau der operationellen Zusammenarbeit sowie des Informationsaustauschs aller auf gemeinschaftlicher und auf nationaler Ebene mit der Überwachung der Außengrenzen beauftragten Dienste, insbesondere dem Grenzschutz, den Gesundheits-, Veterinär-, Umwelt- und sonstigen Behörden, wo immer sich Überschneidungen in den Aufgaben und im Auftrag ergeben.
- 5.2 Schaffung von Strukturen der Zusammenarbeit/Koordinierung zwischen den wichtigsten für die Überwachung der Außengrenzen an den Grenzstellen zuständigen Diensten.
- 5.3 In Anbetracht der Interdependenz von Zoll und Polizei sowie der Komplementarität der Informationen, zu denen sie Zugang haben, müssen die Synergien zwischen ihnen stärker genutzt werden: Indem die Polizei den Zoll an ihren Ermittlungen zur Suche, Identifizierung und Verfolgung der in den Handel mit illegalen Waren verwickelten Personen aktiv beteiligt (und umgekehrt), indem gemeinsame Mechanismen zum Austausch und Abgleich von Informationen vorgesehen werden, die die Identifizierung von Betrügern und Betrugstendenzen erleichtern können, und indem eine systematische Zusammenarbeit zwischen diesen Diensten gewährleistet wird.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der
Gemeinschaften

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNGPunkt 1 (Artikel 4 Absatz 14)

Mit dieser Änderung soll zweierlei deutlich gemacht werden:

- zum einen, dass die Zollkontrollen die ordnungsgemäße Anwendung nicht nur des Zollrechts, sondern auch anderer die Einfuhr und Ausfuhr von Waren betreffender Rechtsvorschriften sicherstellen sollen;
- zum anderen, dass die Beteiligung anderer Behörden (z.B. Veterinärämter, Polizei) an diesen Kontrollen eine enge Koordinierung erfordert, wofür letztendlich der Grundsatz der einzigen Anlaufstelle („Ein-Fenster“-Konzept oder „one stop shop“) umgesetzt werden muss, damit sich die Ein- und Ausfuhr für ein- und denselben Vorgang nicht länger an mehrere verschiedene Stellen zu wenden brauchen.

Punkt 2 (Artikel 4 Nummern 25 - 27)

Im Zollkodex der Gemeinschaften spielen die Begriffe „Risiko“, „Risikomanagement“ und „zugelassene Beteiligte“ zurzeit keine Rolle. Alle an der Lieferkette des internationalen Handels beteiligten Parteien, also auch Einführer, Ausführer und Zollspediteure, werden mit dem Begriff „Beteiligter“ bezeichnet. Alle Mitgliedstaaten wenden diese Konzepte an, allerdings unter Zugrundelegung nationaler Kriterien, was zu Verzerrungen im Binnenmarkt und Sicherheitsschlupflöchern führt. Mit diesen neuen Bestimmungen sollen gemeinsame, EU-weit geltende Kriterien eingeführt werden. Diese Begriffsbestimmungen ergänzen den geänderten Artikel 13 (siehe Punkt 3).

Punkt 3 (Artikel 13)

Mit dieser Änderung werden die Mitgliedstaaten zur Verwendung von Risikoanalysetechniken verpflichtet. Solange hierfür keine gemeinschaftlichen oder internationalen Kriterien bestehen, werden nationale Kriterien zugrunde gelegt (wie es bisher der Fall ist). Die Änderung verlangt von der Kommission, dass sie im Wege des Ausschussverfahrens einen gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement schafft. Dazu werden miteinander koordinierte und verbundene automatisierte Systeme gebraucht. Die Verfolgung von Straftaten, die unter die dritte Säule fallen, ist davon nicht betroffen, da hierfür andere Vorschriften gelten. Die einzelstaatlichen Risikoanalyssysteme werden weiter bestehen und können auch weiter nach nationalen oder lokalen Kriterien betrieben werden. Die Geschäfte zugelassener Beteiligter gelten in der Regel als weniger „riskant“ und werden weniger gründlich kontrolliert. Außerdem wurde erstmals die Möglichkeit geschaffen, Zollkontrollen auch in einem Drittland durchzuführen, sofern dies in einem internationalen Abkommen vorgesehen ist. Dies gilt jedoch nur für Ausnahmefälle, da der Zoll und die übrigen betroffenen Behörden grundsätzlich für die Kontrolle der Waren auf ihrem Hoheitsgebiet zuständig sind und falls erforderlich, wie in internationalen Abkommen festgelegt, entsprechende Informationen mit den Behörden in den anderen Ländern austauschen (siehe Punkt 4).

Punkt 4 (Artikel 15)

Abgesehen vom Datenaustausch im Rahmen von Gerichtsverfahren ist in Artikel 15 derzeit nicht aufgeführt, in welchen Fällen der Austausch vertraulicher Daten, die die Zollbehörden eines Mitgliedstaats oder die Kommission in Ausübung ihrer Pflichten im Einklang mit den

Zollvorschriften erhalten haben, zulässig ist. Ziel dieser Änderung ist es daher, den Austausch vertraulicher Daten über Ausfuhr- und Einfuhrvorgänge (einschließlich Vorgänge im Nichterhebungsverfahren wie Versandverfahren und Freizonen) zwischen folgenden Instanzen zuzulassen:

- zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten,
- zwischen diesen Zollbehörden und der Kommission,
- zwischen den Zoll- und den Steuerbehörden desselben Mitgliedstaats oder verschiedener Mitgliedstaaten (z.B. für die Zwecke einer MwSt- oder Verbrauchsteuererstattung bei der Ausfuhr),
- zwischen den Zollbehörden und anderen Behörden (z.B. Veterinärämter, Polizei) desselben Mitgliedstaats oder verschiedener Mitgliedstaaten (z.B. um vor möglicherweise gefährlichen Waren zu warnen),
- zwischen den Zollbehörden und anderen Behörden (z.B. Sicherheitsbehörden) in Drittländern, sofern ein solcher Informationsaustausch in einem internationalen Abkommen vorgesehen ist.

Selbstverständlich finden die auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene geltenden Datenschutzbestimmungen weiterhin Anwendung.

Punkt 5 (Artikel 36a und 36b)

Dies ist die wichtigste Neuerung des Vorschlags: Während gegenwärtig die summarische Anmeldung oder die Zollanmeldung erst bei der Gestellung der Waren abzugeben ist, wird nunmehr vorgeschlagen, dass die Anmeldung vor dem Eintreffen der Waren vorgelegt werden muss. So ist eine Vorabkontrolle der Ladung und gegebenenfalls die frühzeitige Einleitung entsprechender Maßnahmen möglich. Solche Vorab-Anmeldungen werden bereits von manchen Mitgliedstaaten und einigen der wichtigsten Handelspartner der Gemeinschaft verlangt. Die Erfahrungen dieser Länder mit ihrer neuen Vorgehensweise haben gezeigt, dass sowohl die Industrie als auch die verschiedenen anderen beteiligten Stellen im Stande sind, die erforderliche Änderungen vorzunehmen. Die Hauptprobleme, die es dabei zu bewältigen gilt, sind:

- die Organisations des Datenflusses,
- der Aufbau kompatibler IT-Systeme,
- Lieferungen in letzter Minute ohne ausreichende Vorab-Ankündigungen.

Der Zollkodex der Gemeinschaft kann nur den allgemeinen Rahmen vorgeben; wie diese Vorab-Anmeldungen im Einzelnen durchgeführt werden, muss in den Durchführungsvorschriften und von den zuständigen Zollbehörden festgelegt werden, um das richtige Gleichgewicht zwischen mehr Sicherheit und Erleichterungen für den Handel zu wahren.

Daher wird vorgeschlagen, dass die Vorab-Anmeldung grundsätzlich 24 Stunden vor der Gestellung der Waren bei den Zollbehörden erfolgen muss. Wird in einem internationalen Abkommen ein anderer Zeitrahmen vorgegeben, so müsste dies in den Durchführungsbestimmungen festgehalten werden. In den Durchführungsvorschriften wird

außerdem festgelegt, dass für eine solche Vorab-Anmeldung dieselben Kriterien in Bezug auf die erforderlichen Angaben und die Richtigkeit gelten wie für eine herkömmliche Zollanmeldung. Besondere Regelungen sind u.a. vorgesehen für

- von Reisenden mitgeführte Waren (Freistellung),
- Kleinsendungen (Freistellung), solange es noch keine elektronischen Systeme zum Aufspüren und Verfolgen der Sendungen und keine Schnittstellen auf der Ebene Behörde/Beteiligter gibt,
- Beförderungen auf dem Land- und auf dem Luftweg sowie Beförderungen auf dem Seeweg, wenn die Fahrt weniger als 24 Stunden beträgt (kürzere Fristen),
- just-in-time-Lieferungen durch zugelassene Beteiligte (kürzere Fristen).

Während der Übergangszeit, in der es weder auf EU-Ebene noch auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten gemeinsame Schnittstellen gibt, müssen weniger strenge Regeln angewendet werden. So lange auf der Ebene Behörde/Beteiligter keine Schnittstelle für Vorab-Informationen vorhanden ist, können die Mitgliedstaaten - sofern in einem internationalen Abkommen nichts anderes festgelegt ist - von dieser Verpflichtung absehen oder einen Nachweis in Papierform verlangen. Außerdem sind flexible Regelungen in den Fällen nötig, in denen die Vorab-Anmeldung bei einer Eingangszollstelle abgegeben wird, die Waren aber bei einer anderen Zollstelle eintreffen und zwischen diesen beiden Zollstellen noch keine Schnittstelle besteht.

Darüber hinaus muss bedacht werden, dass die Abgabe einer summarischen Anmeldung (z.B. eines Manifests), einer unvollständigen oder vereinfachten Anmeldung oder einer vollständigen Zollanmeldung bei Gestellung der Waren nach ihrem Verbringen in das Zollgebiet nicht zu einer Ablehnung dieser Anmeldung führen wird. Die Bearbeitung solcher Anmeldungen wird einfach nur länger dauern, so dass die Überlassung der Waren später erfolgt als es der Fall wäre, wenn die Frist eingehalten wird. Einem Beteiligten, der stets die Fristen versäumt oder falsche Angaben macht, kann eine Verwaltungsanktion auferlegt oder der Status als zugelassener Beteiligter abgesprochen werden (siehe Punkte 2 und 3). Ist einem Beteiligten bei Ankunft der Waren nicht bekannt, zu welchem Zweck sie eingeführt wurden (was nur in Ausnahmefällen passieren dürfte), so kann er sie auf der Grundlage der Transportangaben in die vorübergehende Verwahrung bringen oder in das Zolllagerverfahren überführen. Den Vorschlägen in der Mitteilung „Ein vereinfachtes, papierloses Umfeld für Zoll und Handel“ zufolge sollen diese beiden Regelungen (mit den anderen Nichterhebungsverfahren) zusammengelegt werden.

Punkte 6 - 8 (Titel III Kapitel 3, Artikel 40 und Artikel 43 - 45)

Für die Zwecke der Vorab-Anmeldungen wurden die Bestimmungen über die summarische Anmeldung (bisher Artikel 43 bis 45) in die Artikel 36a und 36b verschoben. Titel III Kapitel 3 muss daher entsprechend geändert und die Artikel 43 bis 45 müssen gestrichen werden.

Mit dem derzeitigen Wortlaut des Artikels 40 werden Freizonen insofern bevorteilt, als in bestimmten Fällen weder eine Gestellung der Waren noch eine summarische Anmeldung erforderlich ist. Die vorgeschlagene Änderung soll dieses Schlupfloch stopfen. Zugelassene Beteiligte können jedoch von der vorgeschriebenen Gestellung der Waren bei den Zollbehörden befreit werden, vorausgesetzt, sie haben die in den Artikeln 36a und 36b vorgesehene Anmeldung vorgelegt.

Punkte 9 und 10 (Artikel 170 Absatz 2 und 176 Absatz 2)

Der in Artikel 170 Absatz 2 hinzugefügte Buchstabe d) bringt die Freizonenbestimmungen mit dem neuen Wortlaut des Artikels 40 in Einklang. Mit der Änderung des Artikels 176 Absatz 2 wird die Verpflichtung zur Vorlage einer Vorab-Anmeldung beim Eingang und beim Abgang, wie in den Artikeln 40, 182 a und 182 b vorgesehen, auch für Waren eingeführt, die unmittelbar in eine Freizone oder aus einer Freizone verbracht werden (siehe Punkte 8 und 13).

Punkt 11 (Artikel 81)

In Artikel 181 wurde auf Titel V verwiesen, damit auch die neuen Artikel 182a und 182b abgedeckt sind.

Punkt 12 (Artikel 182 Absatz 3)

Da in allen Fällen der Wiederausfuhr eine Vorab-Anmeldung (vor Abgang) verlangt wird (außer in den Fällen, in denen eine Befreiung von dieser Verpflichtung vorgesehen ist), ist die derzeit gemäß Artikel 182 Absatz 3 erforderliche Mitteilung nicht mehr nötig, so dass diese gestrichen werden kann.

Punkt 13 (Artikel 182a und 182b)

Die Artikel 182a und 182b entsprechen den Artikeln 36a und 36b.

Der wichtigste Unterschied ist:

- Die erste Zollstelle, die bei der Einfuhr mit den Waren konfrontiert wird, ist die Eingangszollstelle (d.h. die erste Zollstelle, die passiert wird, nachdem die Waren die Gemeinschaftsgrenze überschritten haben); die Vorab-Anmeldung (vor Ankunft) muss daher an diese Zollstelle gehen, damit sie entscheiden kann, ob Sicherheitskontrollen erforderlich sind oder nicht.
- Die erste Zollstelle, die bei der Ausfuhr mit den Waren konfrontiert wird, ist die Ausfuhrzollstelle (d.h. die Zollstelle, die für den Ort zuständig ist, an dem der Ausführer ansässig ist oder an dem die Waren zur Ausfuhr verpackt oder verladen werden (Artikel 161 Absatz 5)). Die Vorab-Anmeldung vor Abgang (in der Regel eine unvollständige, vereinfachte oder vollständige Zollanmeldung) muss daher an diese Zollstelle gehen, damit sie entscheiden kann, ob Sicherheitskontrollen erforderlich sind oder nicht.

Artikel 2 (Inkrafttreten)

Dieser Artikel sieht vor, dass die Änderungen am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft treten. In Bezug auf die Begriffsbestimmungen (Artikel 4), das Risikomanagement an sich (Artikel 13), den Informationsaustausch (Artikel 15) und die Ausdehnung der normalen Regelungen auf die Freizonen (Artikel 170, 176, 181) dürfte dies keine Probleme mit sich bringen. Die Implementierung von Systemen für die Bearbeitungen der Vorab-Anmeldungen und der Aufbau miteinander koordinierter und verbundener Systeme für das Risikomanagement dürfte in einigen Mitgliedstaaten, die noch nicht über derartige Systeme verfügen, einige Zeit dauern. Daher wird vorgeschlagen, dass die Artikel 13, 36a, 36b, 182a und 182b, soweit für deren Umsetzung elektronische Systeme erforderlich sind, zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung Anwendung finden.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Artikel 26, 95, 133 und 135,

auf Vorschlag der Kommission⁵⁴,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁵⁵,

gemäß dem Verfahren nach Artikel 251 EG-Vertrag,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften⁵⁶, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2700/2000⁵⁷, enthält die Vorschriften für die zollrechtliche Behandlung von Waren bei der Einfuhr und der Ausfuhr.
- (2) Es ist festzulegen, unter welchen Bedingungen die Angaben, die die Wirtschaftsbeteiligten den Zollbehörden machen, anderen Behörden desselben Mitgliedstaates, anderen Mitgliedstaaten, der Kommission oder Behörden in Drittländern zugänglich gemacht werden dürfen.
- (3) In der Gemeinschaft ist für die Zollkontrollen überall das gleiche Niveau zu schaffen und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Es ist darauf hinzuweisen, dass hauptsächlich die Mitgliedstaaten für solche Kontrollen zuständig sind. Diese Kontrollen müssen auf gemeinsam vereinbarten Normen und Risikokriterien für die Auswahl der zu kontrollierenden Waren und Wirtschaftsbeteiligten basieren, um die Risiken für die Gemeinschaft und ihre Bürger zu minimieren. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten daher zur Unterstützung eines gemeinsamen Ansatzes einen Rahmen für das Risikomanagement

⁵⁴ ABl. C [...] vom [...], S. [...]

⁵⁵ ABl. C [...] vom [...], S. [...]

⁵⁶ ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1.

⁵⁷ ABl. L 311 vom 12.12.2000, S. 1.

in der EU schaffen, so dass wirksame Prioritäten gesetzt und die entsprechenden Mittel effizient zugewiesen werden können und damit letztlich das richtige Gleichgewicht zwischen Zollkontrollen und Erleichterungen für den rechtmäßigen Handel gewahrt bleibt. Dazu gehören auch gemeinsame Kriterien und einheitliche Anforderungen an die zugelassenen Beteiligten sowie die einheitliche Anwendung derselben. Die Einführung eines gemeinsamen Risikomanagements sollte die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, Waren stichprobenweise zu prüfen.

- (4) Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission müssen einander ihre Informationen über risikobehaftete Einfuhr- und Ausfuhrwaren mitteilen. Dabei handelt es sich um allgemeine Kontrollangaben über die Waren und nicht über den Beteiligten oder die Sendung. Zu diesem Zweck muss ein sicheres System aufgebaut werden, das den zuständigen Behörden rechtzeitig und effizient den Zugriff auf diese Informationen, ihre Übermittlung und ihren Austausch ermöglicht. Diese Informationen können auch an Drittländer weitergeleitet werden, sofern ein internationales Abkommen dies vorsieht.
- (5) Um wirklich risikobezogene Kontrollen zu ermöglichen, müssen für alle Waren, die in das oder aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, Vorab-Angaben gemacht werden; ausgenommen sind durchgehende Beförderungen durch dieses Gebiet auf dem Luftweg oder auf dem Seeweg. Diese Angaben sollten vorliegen, bevor die Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft gelangen oder dieses verlassen. Je nach Waren, Beförderungsmittel und Wirtschaftsbeteiligten können unterschiedliche Zeitrahmen und Vorschriften festgelegt werden. Diese Vorschriften müssen auch für Waren gelten, die in eine oder aus einer Freizone verbracht werden, damit keine Sicherheitsschlupflöcher entstehen.
- (6) Die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 ist daher entsprechend zu ändern -

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 4 Absatz 14 erhält folgende Fassung:

"(14) „Zollkontrollen“: besondere von den Zollbehörden durchgeführte oder mit ihnen koordinierte Amtshandlungen zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung der zollrechtlichen und sonstigen Vorschriften im Zusammenhang mit der Einfuhr und Ausfuhr von Waren wie Beschau der Waren, Überprüfung des Vorhandenseins und der Echtheit von Unterlagen, Prüfung der Unternehmensbuchführung und sonstiger Aufzeichnungen, Kontrolle der Beförderungsmittel und sonstiger Waren, die von oder an Personen mitgeführt werden, Durchführung von behördlichen Nachforschungen und ähnlichen Maßnahmen zur Gewährleistung, dass die Zollvorschriften und gegebenenfalls die sonstigen für Waren unter zollamtlicher Überwachung geltenden Vorschriften eingehalten werden.

2. Dem Artikel 4 werden folgende Absätze angefügt:

- “(25) „Risiko“: Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalls im Zusammenhang mit dem internationalen Transport oder Handel von Waren, welche die Sicherheit der Gemeinschaft gefährden, indem sie die öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder die Verbraucher gefährden; dies schließt Vorfälle ein, welche die ordnungsgemäße Anwendung der gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Maßnahmen für Waren, die in die Gemeinschaft eingeführt oder aus ihr ausgeführt werden, verhindern.
- (26) „Risikomanagement“: die systematische Festlegung und Anwendung aller zur Begrenzung des Risikos erforderlicher Maßnahmen. Dazu gehören Tätigkeiten wie das Sammeln von Daten und Informationen, die Analyse und Bewertung von Risiken, das Vorschreiben und Umsetzen von Maßnahmen sowie die regelmäßige Überwachung und Überarbeitung dieser Tätigkeiten und ihrer Ergebnisse nach internationalen, gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Quellen und Strategien.
- (27) „zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“: eine von den Zollbehörden zugelassene Person in der Handelskette, die die im Ausschussverfahren festgelegten Kriterien erfüllt, wozu auch die nachweisliche Einhaltung der Zollvorschriften, eine zufriedenstellende Buchführung und geeignete physische Sicherungsmaßnahmen gehören. Der zugelassene Beteiligte bietet alle für die ordnungsgemäße und sichere Abwicklung der Vorgänge erforderlichen Garantien und darf daher unter bestimmten Voraussetzungen bestimmte Vereinfachungen in Anspruch nehmen. Der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wird für einen bestimmten Zeitraum gewährt und regelmäßig überprüft.“

3. Dem Artikel 13 wird folgender Absatz angefügt:

„Die Zollkontrollen stützen sich auf eine Risikoanalyse, damit die Risiken erkannt und quantifiziert und die zur Bewertung der Risiken nach nationalen und gegebenenfalls gemeinschaftlichen oder internationalen Kriterien erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden. Im Wege des Ausschussverfahrens ist ein gemeinsamer Rahmen für das Risikomanagement zu schaffen, der den organisatorischen Rahmen und das Verfahren für die Festlegung der gemeinsamen Kriterien und prioritären Kontrollbereiche bestimmt. Die Mitgliedstaaten und die Kommission richten miteinander koordinierte und verbundene automatisierte Systeme für die Implementierung des Risikomanagements ein. Zollkontrollen können im Interesse einer korrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts auch in einem Drittland durchgeführt werden, wenn dies in einem internationalen Abkommen vorgesehen ist.“

4. Artikel 15 erhält folgende Fassung:

“Artikel 15

1. Alle Informationen, die vertraulichen Charakter haben oder vertraulich mitgeteilt werden, fallen unter die Geheimhaltungspflicht. Sie dürfen von den zuständigen Behörden ohne ausdrückliche Genehmigung der Person oder Behörde, die die Angaben gemacht hat, nicht offengelegt werden. Die Weitergabe ist jedoch zulässig, wenn die zuständige Behörde im Einklang mit

den geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere im Bereich des Datenschutzes oder im Rahmen von Gerichtsverfahren dazu verpflichtet oder befugt ist.

2. Die Zoll-, Steuer- und anderen zuständigen Behörden können die im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren erhaltenen Daten einander, den Mitgliedstaaten und der Kommission übermitteln, sofern dies für die Zwecke des betreffenden Verfahrens, zum Schutz der Bürger und Unternehmen oder zur Aufdeckung oder Verhinderung von Unregelmäßigkeiten erforderlich ist. Die Übermittlung vertraulicher Daten an Verwaltungen von Drittländern ist nur im Rahmen eines internationalen Abkommens zulässig.“
5. Unter Kapitel I (Verbringen von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft) werden folgende Artikel eingefügt:

"Artikel 36a

1. Bevor Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, ist bei der Eingangszollstelle eine summarische Anmeldung abzugeben. Unbeschadet der Pflicht des Anmelders, eine Zollanmeldung abzugeben, kann die Abgabe der summarischen Anmeldung durch eine entsprechende Mitteilung und den Zugang zu den Angaben der summarischen Anmeldung über das System des Beteiligten ersetzt werden. Geht eine solche Anmeldung bei einer anderen Zollstelle als der Eingangszollstelle ein, so muss diese sie der Eingangszollstelle unverzüglich auf elektronischem Weg übermitteln.
2. Ist nach dem Verbringen der Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft eine Zollanmeldung erforderlich, so tritt die elektronische Zollanmeldung an die Stelle der summarischen Anmeldung, sofern sie innerhalb der für die summarische Anmeldung geltenden Frist abgegeben wird. Unvollständige oder vereinfachte Anmeldungen müssen die erforderlichen Daten enthalten.
3. Die übliche Frist für die Abgabe einer summarischen Anmeldung beträgt 24 Stunden vor der Gestellung der Waren bei den Zollbehörden, es sei denn, die Beförderungsdauer ist kürzer, oder ein internationales Abkommen sieht einen anderen Zeitraum vor. Im Ausschussverfahren wird folgendes festgelegt:
 - ein gemeinsamer Datenbestand und ein gemeinsames Format für die summarische Anmeldung, soweit möglich unter Nutzung internationaler Normen;
 - besondere Fristen für bestimmte Beförderungsmittel und Wirtschaftsbeteiligte, und
 - die Voraussetzungen, unter denen insbesondere im Hinblick auf die zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten von dieser Vorschrift abgesehen werden kann.
4. Ein Überlassen der Waren vor Abgabe der summarischen Anmeldung oder der Zollanmeldung ist nicht möglich.

Artikel 36b

1. Die summarische Anmeldung erfolgt elektronisch gemäß den im Ausschussverfahren festgelegten Spezifikationen. Es können auch Handels-, Hafen- oder Beförderungsangaben verwendet werden, sofern sie die erforderlichen Daten enthalten. In Ausnahmefällen können die Zollbehörden und nur innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung schriftliche summarische Anmeldungen annehmen.
2. Die summarische Zollanmeldung ist abzugeben von
 - (a) der Person, die die Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbringt, oder der Person, die nach dem Verbringen die Beförderung der Waren übernimmt; oder
 - (b) der Person, in deren Namen die Personen nach Buchstabe a) handeln; oder
 - (c) einem Vertreter im Sinne von Artikel 5 einer der Personen nach Buchstabe a) oder b)“.
6. Titel III Kapitel 3 erhält die Überschrift „Abladen der gestellten Waren“.
7. Artikel 40 erhält folgende Fassung:

“Artikel 40

Waren sind beim Eingang in das Zollgebiet der Gemeinschaft von der Person zu stellen, die sie dorthin verbracht hat oder die gegebenenfalls ihre Weiterbeförderung übernimmt; hiervon ausgenommen sind Beförderungsmittel, die die Hoheitsgewässer oder den Luftraum des Zollgebiets lediglich durchqueren und dort keinen Zwischenstopp einlegen. Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte können von der Gestellungspflicht entbunden werden, sofern sie die summarische Anmeldung oder Zollanmeldung gemäß Artikel 36a und 36b abgegeben haben.“

8. Die Artikel 43 bis 45 werden gestrichen.
9. Artikel 170 Absatz 2 erhält folgende Fassung:
 - “2. Folgende Waren sind den Zollbehörden zu stellen und unterliegen den für sie geltenden Zollförmlichkeiten:
 - (a) Waren, die sich in einem Zollverfahren befinden, das durch ihr Verbringen in eine Freizone oder das Freilager beendet wird; die Gestellung ist jedoch nicht erforderlich, wenn sie im Rahmen des betreffenden Zollverfahrens von der Gestellungspflicht befreit werden können;
 - (b) Waren, die aufgrund einer Entscheidung über die Erstattung oder den Erlass von Einfuhrabgaben in eine Freizone oder ein Freilager verbracht wurden;

- (c) Waren, auf die die in Artikel 166 Buchstabe b) genannten Maßnahmen anwendbar sind;
- (d) Waren, die von außerhalb der Zollgebiets der Gemeinschaft unmittelbar in eine Freizone oder ein Freilager verbracht werden, es sei denn, der Beteiligte wurde von der Gestellungspflicht befreit und hat die summarische Anmeldung oder Zollanmeldung gemäß Artikel 36a und 36b abgegeben.“

10. Artikel 176 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

- “2. Im Falle der Umladung von Waren innerhalb einer Freizone müssen die entsprechenden Papiere zur Verfügung der Zollbehörden gehalten werden. Eine kurzzeitige Lagerung im Zusammenhang mit einer solchen Umladung gilt als Teil der Umladung.

Für Waren, die von außerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft unmittelbar in eine Freizone oder aus einer Freizone heraus unmittelbar aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, ist in Einklang mit den Artikeln 36a und 36b beziehungsweise 182a und 182b eine summarische Anmeldung abzugeben.“

11. Artikel 181 erhält folgende Fassung:

"Artikel 181

Die Zollbehörden überzeugen sich davon, dass die Vorschriften über die Ausfuhr bzw. Wiederausfuhr sowie die Bestimmungen des Titels V erfüllt sind, wenn die Waren aus einer Freizone oder einem Freilager ausgeführt bzw. wiederausgeführt werden.“

12. In Artikel 182 Absatz 3 Satz 1 werden die Worte „die Wiederausfuhr oder“ gestrichen.

13. Unter Titel V (Verbringen von Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft) werden folgende Artikel eingefügt:

„Artikel 182a

1. Vor dem Verbringen von Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ist 24 Stunden vor der Gestellung der Waren bei der Ausfuhrzollstelle eine summarische Anmeldung abzugeben, es sei denn, ein internationales Abkommen sieht einen anderen Zeitrahmen vor. Unbeschadet der Pflicht des Anmelders, eine Zollanmeldung abzugeben, kann die Abgabe der summarischen Zollanmeldung ersetzt werden durch eine entsprechende Mitteilung und den Zugang zu den Angaben der Anmeldung über das EDV-System des Wirtschaftsbeteiligten.
2. Ist für die Ausfuhr oder Wiederausfuhr der Waren eine Zollanmeldung erforderlich, so tritt die elektronische Zollanmeldung an die Stelle der summarischen Anmeldung, sofern sie innerhalb der für die summarische Anmeldung geltenden Frist abgegeben wird. Unvollständige oder vereinfachte Anmeldungen müssen die erforderlichen Daten enthalten.

3. Im Ausschussverfahren wird folgendes festgelegt:
- ein gemeinsamer Datenbestand und ein gemeinsames Format für die summarische Anmeldung, soweit möglich unter Nutzung internationaler Normen;
 - besondere Fristen für bestimmte Beförderungsmittel und zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, und
 - die Bedingungen für die Abgabe und die Voraussetzungen, unter denen insbesondere im Hinblick auf zugelassene Wirtschaftsbeteiligte von dieser Vorschrift abgesehen werden kann.

Artikel 182b

1. Die summarische Anmeldung erfolgt elektronisch gemäß den im Ausschussverfahren festgelegten Spezifikationen. Die Zollbehörden können schriftliche summarische Anmeldungen unter besonderen Umständen und nur innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung annehmen. Es kann auch auf Handels-, Hafen- oder Beförderungsangaben oder das EDV-System des Beteiligten zurückgegriffen werden, sofern sie die erforderlichen Daten enthalten.
2. Wenn keine Zollanmeldung erfolgt, ist eine summarische Anmeldung abzugeben von
 - (a) der Person, die die Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbringt, oder der Person, die die Beförderung der Waren übernimmt; oder
 - (b) der Person, in deren Namen die Personen nach Buchstabe a) handeln; oder
 - (c) einem Vertreter einer der Personen nach Buchstabe a) oder b)“.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft. Systeme für die elektronische Anmeldung und das automatisierte Risikomanagement, die in den Artikeln 13, 36a, 36b, 182a und 182b vorgesehen sind, sowie Durchführungsvorschriften zu dieser Verordnung müssen zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung eingeführt sein.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Brüssel, den

Im Namen des Europäischen Parlaments
Die Präsidentin

Im Namen des Rates
Der Präsident

| FINANZBOGEN | | | | | |
|--|---|------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------|
| | | | | DATUM: | |
| 1. HAUSHALTSLINIE: B 5307 | | | | MITTELBETRAG: [...] | |
| 2. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (von der Kommission vorgelegt) | | | | | |
| 3. RECHTSGRUNDLAGE: Artikel 26, 95, 133, 135 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft | | | | | |
| 4. ZIELE DER MASSNAHME | | | | | |
| 5. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN | | 12-MONATS- ZEITRAUM | LAUFENDES HAUSHALTS- JAHR | FOLGENDES HAUSHALTS- JAHR | |
| | | (Mio. EURO) | [n] (Mio. EURO) | [n+1] (Mio. EURO) | |
| 5.0 | AUSGABEN ZU LASTEN - DES EG-HAUSHALTS (ERSTATTUNGEN/INTERVENTIONEN) - DER NATIONALEN HAUSHALTE - ANDERER SEKTOREN | 0,3 | 1,47 | 2,04 | |
| 5.1 | EINNAHMEN - EIGENMITTEL DER EG (ABSCHÖPFUNGEN/ZÖLLE) - DER MITGLIEDSTAATEN | | | | |
| | | [n+2] | [n+3] | [n+4] | [n+5] |
| 5.0.1 | AUSGABENSCHÄTZUNGEN | 2,34 | 1,99 | | |
| 5.1.1 | EINNAHMENSCHÄTZUNGEN | | | | |
| 5.2 BERECHNUNGSWEISE: Kosten – schätzung für das IT-Projekt | | | | | |
| 6.0 IST EINE FINANZIERUNG ZU LASTEN DER MITTEL MÖGLICH, DIE IM LAUFENDEN HAUSHALTSJAHR BEI DEM BETREFFENDEN KAPITEL EINGESETZT WURDEN? | | | | JA | |
| 6.1 IST EINE FINANZIERUNG IM WEGE EINER MITTELÜBERTRAGUNG ZWISCHEN KAPITELN IM LAUFENDEN HAUSHALTSJAHR MÖGLICH? | | | | NEIN | |
| 6.2 IST EIN NACHTRAGSHAUSHALT ERFORDERLICH? | | | | NEIN | |
| 6.3 SIND ENTSPRECHENDE MITTEL IN KÜNFTIGE HAUSHALTSPLÄNE EINZUSETZEN? | | | | NEIN | |
| BEMERKUNGEN: Die finanziellen Auswirkungen sind mit dem Aufbau eines automatisierten Systems Für Risiko-Management verbunden. | | | | | |

FOLGENABSCHÄTZUNGSBOGEN

**AUSWIRKUNGEN DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS AUF DIE
UNTERNEHMEN UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER KLEINEN
UND MITTLEREN UNTERNEHMEN (KMU)**

BEZEICHNUNG DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS:

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (Vorlage der Kommission)

DOKUMENTENUMMER:

DER VORGESCHLAGENE RECHTSAKT

1. Die Kommission hat die ausschließliche Kompetenz für das ordnungsgemäße Funktionieren der Zollunion. Angesichts der gegenwärtigen politischen Lage, der Bedrohung durch Terrorismus und den daraus resultierenden stärkeren Sicherheitsbedürfnissen im Welthandel sowie angesichts der Aussicht, die Verhandlungen mit den USA über die Containersicherheitsinitiative zu einem zufriedenstellenden Abschluss zu bringen, müssen in den Zollkodex neue rechtliche Verpflichtungen für die Beteiligten eingeführt werden. Im gleichen Zug wird somit auch eine glaubwürdige Basis für die Verhandlungen mit den USA über die Containersicherheitsinitiative geschaffen.

Auch wenn die Kommission, wie in der Mitteilung über die e-Zoll-Initiative angekündigt, eine umfassende Überarbeitung des Zollkodex plant, müssen angesichts der gegenwärtigen politischen Lage (und der Gefahr terroristischer Anschläge) bereits jetzt schon dringend Maßnahmen getroffen werden, um den Sicherheitsanforderungen gerecht zu werden. Gleichzeitig kann die Kommission so eine Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung eines Risikomanagement-Systems auf Gemeinschaftsebene schaffen, um in allen Mitgliedstaaten ein einheitliches Maß an Zollkontrollen zu gewährleisten.

Diese Maßnahmen sind heute bereits dringend erforderlich, gewinnen jedoch angesichts der bevorstehenden Erweiterung noch mehr an Bedeutung, da die Sicherheitskontrollen in großen Häfen wie Antwerpen und Rotterdam auch von der Qualität und der Wirksamkeit der Zollkontrollen in den Mitgliedstaaten abhängen, in denen die Ausfuhrförmlichkeiten erfüllt werden. Wenn wir jetzt nicht handeln, besteht die Gefahr, dass der Handel durch negative Begleiterscheinungen für die Wirtschaftsbeteiligten und Bürger innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigt wird.

AUSWIRKUNG AUF DIE UNTERNEHMEN

2. Wer wird durch den vorgeschlagenen Rechtsakt betroffen sein?

Unternehmen, die Ein- und Ausfuhrgeschäfte mit Drittländern betreiben;

- welche Wirtschaftszweige? Einführer, Ausführer, Frachtunternehmen, Zollspediteure.
- welche Unternehmensgrößen (welcher Anteil kleiner, mittlerer, großer Unternehmen)? Schätzungen zufolge haben über 30% der KMU internationale Geschäftsbeziehungen.
- befinden sich diese Unternehmen in bestimmten geographischen Gebieten? in allen Mitgliedstaaten.

3. Was werden die Unternehmen zu tun haben, um dem Rechtsakt nachzukommen?

Dem Zoll vor der Einfuhr oder Ausfuhr der Waren innerhalb einer bestimmten Frist Vorab-Angaben machen.

4. Welche wirtschaftlichen Folgen wird der vorgeschlagene Rechtsakt voraussichtlich haben?

- für die Beschäftigung? keine
- für die Investitionen und die Gründung neuer Unternehmen? keine
- für die Wettbewerbsposition der Unternehmen?

Dadurch, dass bei zugelassenen Beteiligten die Überlassung der Waren schneller erfolgt, verringern sich die zeitlichen Verzögerungen durch Zollförmlichkeiten. Allerdings werden von den Wirtschaftsbeteiligten bereits vor der Einfuhr/Ausfuhr genauere Angaben gefordert, was für sie mit mehr Aufwand verbunden sein dürfte. Daher ist eine Übergangsphase vorgesehen.

5. Enthält der vorgeschlagene Rechtsakt Bestimmungen, die der besonderen Lage kleiner und mittlerer Unternehmen Rechnung tragen (etwa reduzierte oder andersartige Anforderungen usw.)?

Erleichterungen hängen von der Rechtstreue ab, KMU können Dienstleistungsunternehmen in Anspruch nehmen.

ANHÖRUNG

6. Führen Sie die Organisationen auf, die zu dem vorgeschlagenen Rechtsakt konsultiert wurden, und stellen Sie deren wichtigste Auffassungen dar.

Über die für Konsultationszwecke eingerichtete Wirtschaftskontaktgruppe wurden die folgenden Verbände zu Rate gezogen:

- FTA (Außenhandelsverband)
- UNICE
- EUROCOMMERCE
- EUROCHAMBERS
- EUROPEAN SMALL BUSINESS ALLIANCE
- CLECAT

- OCEAN (organisation des Communautés Européenne des Avitailleurs de Navires)
- amerikanische Handelskammer
- Vertreter von Fluglinien

Sie lehnten den Vorschlag zwar nicht grundsätzlich ab, äußerten aber Bedenken wegen der Fristen für die Vorab-Anmeldungen und beantragten Freistellungen für bestimmte Beförderungsmittel und Wirtschaftsbeteiligte. Die Diskussion ist noch nicht abgeschlossen, und auf der Ebene der Durchführungsvorschriften sind Ausnahmeregelungen vorgesehen.