

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.4.2008
KOM(2008) 169 endgültig

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

Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion

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

Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion

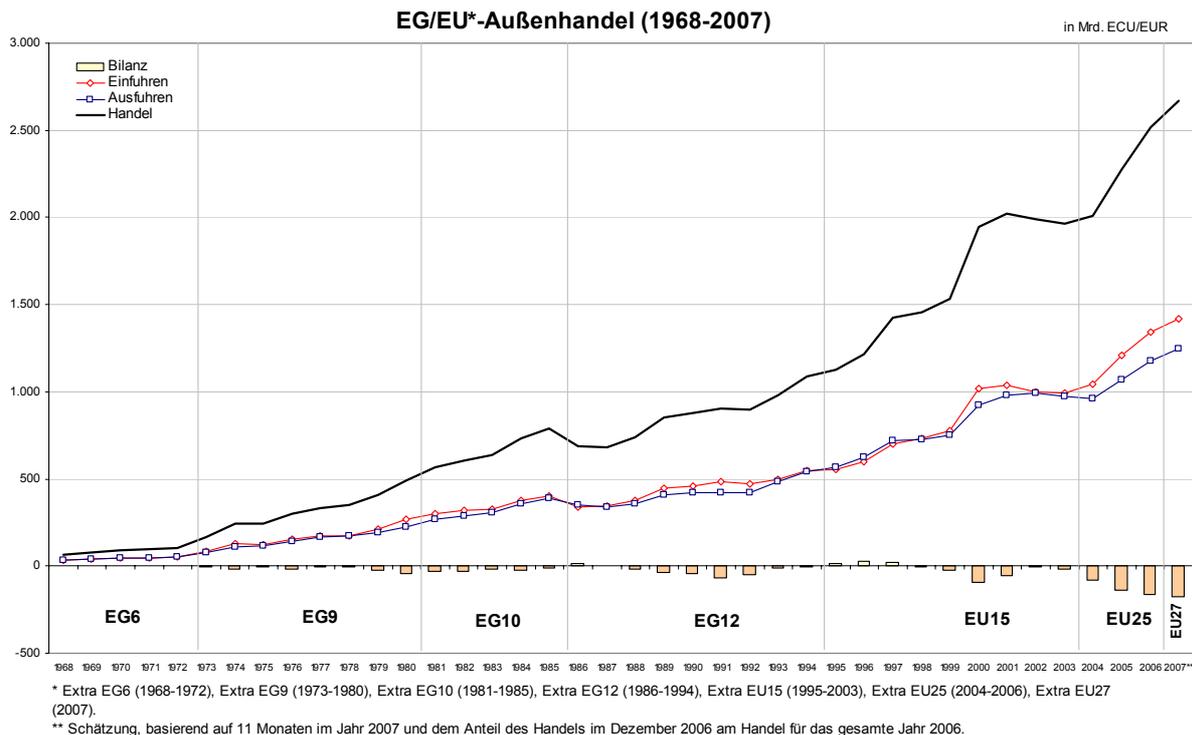
1. EINFÜHRUNG

Die Zollunion der Europäischen Union, deren 40jähriges Bestehen am 1. Juli 2008 gefeiert wird, ist eine Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Seit ihrer Schaffung wurde sie durch den Anstieg von sechs auf 27 Mitglieder und durch die Weiterentwicklung zu einem Binnenmarkt sowohl quantitativ als auch qualitativ erweitert. Die Zollunion hat sowohl den Handel innerhalb der Union als auch den Handel mit Drittländern erleichtert und damit einen Beitrag zum Wohlstand in Europa geleistet.

Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission die Rolle des Zolls einer gründlichen Prüfung unterzogen und die Ergebnisse dieser Untersuchung mit hochrangigen Vertretern der nationalen Zollverwaltungen diskutiert. Man ist sich weitgehend darüber einig, dass die Arbeitsweisen verbessert, aber vor allem die Gesamtkoordinierung verstärkt werden sollte. Daher ist es wichtig, die politische Unterstützung für die in dieser Mitteilung erläuterten Strategie sicherzustellen.

Die heutigen Zollbehörden agieren in einem sich schnell wandelnden Umfeld: die Produktions- und Verbrauchsmuster entwickeln sich weiter, der internationale Handel nimmt zu, Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Klimawandel und Gefahren wie der Handel mit gefährlichen Gütern sind neue Herausforderungen.

In diesem Zusammenhang spielen die Zollbehörden der EU eine maßgebliche Rolle: Ihre Aufgabe ist es, zu jedem Zeitpunkt einen Ausgleich zwischen dem Schutz der Gesellschaft und der Erleichterung des Handels zu schaffen, indem sie die Lieferkette sowohl an den Außengrenzen als auch innerhalb der EU kontrollieren. Die Zolldienststellen sind über jede Warenbeförderung in oder aus der EU informiert und wenden technisch ausgefeilte Systeme und Methoden an, um alle Arten von Waren zu kontrollieren. Die Mengen an Gütern, die die Außengrenzen der EU passieren, sind immens.



2006 wurden etwa 173 Millionen Zollanmeldungen bearbeitet¹. Nur höchst effizient arbeitende Zollbehörden können solche Mengen bewältigen, ohne dass es zu wesentlichen Verzögerungen kommt oder betrügerische, unerwünschte oder unrechtmäßige Warenbeförderungen möglich werden.

Um den Zollbehörden die Erfüllung ihrer Aufgaben auch in diesem schwierigen Umfeld zu ermöglichen, wurde ein ehrgeiziger Reformprozess in Gang gesetzt. Zuerst wurde der rechtliche Rahmen modernisiert, mit dem Ergebnis, dass demnächst der vor kurzem angenommene Modernisierte Zollkodex² veröffentlicht werden kann. Des weiteren wird eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines europaweiten elektronischen Zollsystems³ – und damit zur Schaffung eines papierlosen Arbeitsumfelds – umgesetzt, um eine solide Kommunikationskette zwischen allen Zollstellen innerhalb der Gemeinschaft, zwischen dem Zoll und den anderen an den Grenzen tätigen Behörden sowie zwischen Behörden und Wirtschaftsbeteiligten aufzubauen.

Mit der vorliegenden Mitteilung soll der Reformprozess um das weitere Element der zukünftigen **Organisation** und der **menschlichen Dimension** der Zollverwaltungen ergänzt werden. Vorgeschlagen wird eine umfassende langfristige Entwicklung, aufbauend auf aktualisierten strategischen Zielen. Vorgeschlagen wird auch, die Arbeitsweisen des Zolls zu modernisieren, die Fähigkeiten der Beschäftigten auszubauen und die Ressourcen effizient und wirksam neu zu verteilen.

¹ Der Wert der Ein- und Ausfuhren im Jahr 2006 betrug über 2 500 Mrd. EUR.

² Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM(2005)608 vom 5.12.2005 und Gemeinsamer Standpunkt des Rates, ABl. C 298E vom 11.12.2007, S. 1.

³ Entscheidung 70/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 23 vom 26.1.2008, S.21.

Dieses letzte Element des Reformprozesses soll es dem Zoll ermöglichen, sich der Entwicklung des internationalen Handels anzupassen, um auch weiterhin den von den Bürgern, der Wirtschaft und den Regierungen erwarteten Schutz zu leisten und zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der EU beizutragen.

2. DIE MASSGEBLICHE ROLLE DES ZOLLS

Die Schaffung des Binnenmarkts hatte zur Folge, dass alle Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen abgeschafft wurden. Die nationalen Zollbehörden sind nun in Bezug auf Waren für den Schutz an den Außengrenzen verantwortlich und wurden so zum einzigen Schutzwall zwischen dem internationalen Handel mit unerlaubten oder gefährlichen Waren und der innerhalb des Binnenmarkts herrschenden Warenverkehrsfreiheit.

Die nationalen Zollbehörden sind unter anderem auch dafür verantwortlich, die finanziellen Interessen der Gemeinschaft möglichst effizient zu schützen, da die auf eingeführte Waren erhobenen Zölle 15 % der Gesamteinnahmen des Gemeinschaftshaushalts darstellen (ca. 17 Mrd. EUR pro Jahr).

Seit der Schaffung des Binnenmarkts im Jahre 1993 hat sich das internationale Handelsumfeld gewandelt. Die Waren- und Materialbeschaffung wurde immer globaler und neue Konzepte wie die Just-In-Time-Lieferung erhöhen die Forderungen der Wirtschaftsbeteiligten nach weniger aufwendigen Zollkontrollen. Gleichzeitig haben terroristische und kriminelle Organisationen ihre Vorgehensweisen immer weiter verfeinert.

Den Zollbehörden der EU kommt eine **Schlüsselrolle** zu, die es ihnen in enger Zusammenarbeit mit anderen Behörden erlaubt,

- den rechtmäßigen Handel zu unterstützen und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken,
- die ordnungsgemäße Zahlung der Abgaben und Steuern sicherzustellen,
- Marken- und Produktpiraterie zu bekämpfen,
- den Kampf gegen andere Betrugsarten, gegen das organisierte Verbrechen, gegen Drogen und Terrorismus zu unterstützen, indem Informationen verarbeitet, Änderungen der Handelsströme ausgemacht und Risikobewertungen durchgeführt werden, um betrügerische, terroristische oder kriminelle Aktivitäten aufzudecken,
- handelspolitische Maßnahmen umzusetzen (z.B. präferenzielle Handelsabkommen, Kontingente und Anti-Dumping-Maßnahmen),
- die Umwelt und die Bürger vor allen Arten gefährlicher Güter zu schützen.

3. ANPASSUNG AN EIN SICH WANDELNDES, SCHWIERIGES UMFELD

Die Zollbehörden von heute, die in diesem sich schnell wandelnden und schwierigen Umfeld operieren, müssen weiterhin erstklassige Dienstleistungen für EU-Bürger und Unternehmen gewährleisten.

Die Modernisierung und Vereinfachung des rechtlichen und technologischen Zollumfelds begann mit der 2005 beschlossenen umfassenden Überarbeitung des Zollkodex der Europäischen Gemeinschaft⁴, die es den Zollbehörden der EU ermöglichte, einige der weltweit am weitesten entwickelten Sicherheitsvorschriften umzusetzen und dabei ein Umfeld zu schaffen, das den rechtmäßigen Handel nicht behindert. Diese Änderungen werden voraussichtlich bis Mitte 2009 vollständig umgesetzt sein.

Die vollständige Umsetzung des Modernisierten Zollkodex wird die erforderlichen Vereinfachungen bringen, damit Zoll und Handel besser, schneller und billiger arbeiten können.

Die „e-Zoll“-Entscheidung war bereits ein bedeutender Schritt, um die Informations- und Kommunikationstechnologiesysteme der nationalen Zollbehörden miteinander zu vernetzen, was sowohl für den Zoll als auch für den Handel von Vorteil ist. Indem er den Anforderungen der modernen Logistik gerecht wird, verbessert ein europaweiter elektronischer Zoll die Wettbewerbsfähigkeit der in Europa tätigen Wirtschaftsunternehmen, verringert die Befolgungskosten und erhöht die Sicherheit an den EU-Außengrenzen.

Der Vorschlag⁵, die Bestimmungen über die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten⁶ zu ändern, zielt darauf ab, die bestehenden IT-Systeme zu vereinheitlichen und zu verbessern und die Möglichkeiten der Betrugsbekämpfung im Zollbereich zu erweitern.

Dies sind wichtige rechtliche und technologische Schritte, um den Zoll sowohl in der unmittelbaren Zukunft als auch mittelfristig besser für seine Aufgaben zu rüsten.

Darüber hinaus ist es jedoch notwendig, einen **strategischen Rahmen** zu entwickeln, um die Arbeitsweisen des Zolls zu modernisieren und dementsprechend die Ressourcen richtig und auf koordinierte Weise zuteilen zu können.

4. EIN STRATEGISCHER RAHMEN...

Als übergeordnetes Ziel soll die Schlüsselposition des Zolls als moderner, effizienter Partner für den Handel erhalten bleiben, der sowohl die fiskalischen Interessen als auch die Schutz- und Sicherheitsinteressen der Gemeinschaft bewahrt, der mit anderen Regierungsbehörden zusammenarbeitet und der ausreichend gerüstet ist, um Krisensituationen und neuen politischen Vorgaben gerecht zu werden. Um das leisten zu können, muss der EU-Zoll gemeinsame strategische Ziele erfüllen.

... mit gemeinsamen strategischen Zielen:

⁴ Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 117 vom 4.5.2005, S.13.

⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der 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 (KOM(2006) 866 vom 22.12.2006).

⁶ *Übereinkommen mit Drittländern, die Bestimmungen über die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten enthalten.*

- **Schutz:** *Schutz der Gesellschaft und der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch:*

1. Gewährleistung der korrekten und effizienten Erhebung von Steuern und Abgaben;
2. Anwendung wirksamer Maßnahmen gegen die Beförderung illegaler Waren und von Waren, die Verboten und Beschränkungen unterliegen;
3. Weiterentwicklung einer wirksamen Risikoabschätzung, um zur Bekämpfung terroristischer und krimineller Tätigkeiten beizutragen, einschließlich des Handels mit illegalen Drogen sowie mit gefälschten oder unter Verletzung geistiger Eigentumsrechte hergestellten Waren;
4. Verhinderung, Aufdeckung und im Rahmen der einzelstaatlichen Regelungen Untersuchung und Verfolgung von Betrug oder Missbrauch zollrechtlicher Bestimmungen;
5. Inanspruchnahme der gegenseitigen Amtshilfe zur Sicherstellung der richtigen Anwendung des Rechts im Zoll- und Agrarbereich.

- **Wettbewerbsfähigkeit:** *Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen durch:*

1. Modernisierung des Arbeitsumfelds und der Arbeitsweisen des Zolls (z.B. durch systemgestützte Konzepte, zunehmend harmonisierter Arbeitsmethoden usw.);
2. Einführung des papierlosen Zollumfelds (e-Zoll) und
3. proaktiver Umgang mit Standards, indem internationale, etwa durch die Weltzollorganisation entwickelte Standards geeignetenfalls übernommen und neue EU-Standards entwickelt werden, die weltweit als Vorbild dienen können.

- **Handelserleichterung:** *Weitere Erleichterung des rechtmäßigen Handels durch:*

1. Entwicklung und Verbesserung von Kontrollsystemen, die die Eingriffe in die Warenströme sowie den Verwaltungsaufwand auf das Mindestmaß reduzieren, das für die Erreichung übergeordneter ordnungsrechtlicher Zielsetzungen (wie z.B. Sicherheitsanforderungen) erforderlich ist, sowie durch
2. Handelserleichterungen für rechtmäßige Wirtschaftsbeteiligte mit dem Ziel, die Befolgungskosten zu verringern.

- **Kontrolle:** *Kontrolle und Verwaltung der Lieferketten für die internationalen Warenströme durch:*

1. Verbessern und Verstärken der Überprüfungen an der dafür in der Lieferkette am besten geeigneten Stelle (Grenze oder Inland);
2. richtige und konsistente Anwendung der gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften über die Kontrolle und Beförderung von Waren;
3. verstärkter und systematischer Austausch von Informationen über Risiken;

4. Ausloten der Möglichkeiten eines Informationsaustauschs mit wichtigen Handelspartnern, um eine durchgängige Kontrolle und Verwaltung der Lieferkette sicherzustellen.
- **Zusammenarbeit:** *Aufrechterhalten, Verbessern und Weiterentwickeln der Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten untereinander, zwischen den Zollbehörden und anderen staatlichen Behörden und zwischen Zoll und Wirtschaft durch:*
 1. Vertiefen der bereits bestehenden Zollzusammenarbeit;
 2. Koordinierung von Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft;
 3. Übernahme der Führungsrolle bei der Entwicklung von Mechanismen für eine möglichst nahtlose Koordinierung mit anderen an der Grenze tätigen Stellen (Konzept des „einzigsten Schalters“);
 4. Verbesserung der Mechanismen für die Konsultation und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft.
 5. Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bzw. der **gegenseitigen Verwaltungszusammenarbeit** in Zollangelegenheiten durch geeignete Vereinbarungen mit Drittstaaten und erweiterte Teilnahme an internationalen Gremien, die sich mit internationalem Recht oder internationalen Entscheidungen (wie Embargos, Umweltübereinkommen, IPR-Übereinkommen, usw.) befassen.
 - *...und ein gemeinsames Konzept für die Entwicklung neuer Arbeitsmethoden und Fähigkeiten:*

Um diese strategischen Ziele zu erreichen, muss ein Konzept für die weitere Anpassung und Verbesserung der gemeinsamen Arbeitsmethoden des Zolls entwickelt werden. Der **Zoll kann nur dann effizient und wirksam bleiben, wenn er sich ständig weiterentwickelt und fortlaufend strategische Investitionen in seine Fähigkeiten, Kompetenzen und Ressourcen tätigt**. Die in dieser Mitteilung aufgezeigte Strategie bietet ein strukturiertes Konzept, das eine **synchronisierte und harmonisierte Entwicklung in allen 27 Mitgliedstaaten** erlaubt.

5. ERFORDERNIS EINES STRATEGISCHEN RAHMENS

Um all dies zu erreichen, ist die politische Unterstützung der Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung. Bevor sie in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Strategieplan (mit einer allgemeinen Darstellung der Strategie) und einen umfassenden Durchführungsplan erarbeitet (der ein detailliertes Planungswerkzeug sein wird, das alle zur Erfüllung des Strategieplans erforderlichen Maßnahmen und Projekte enthält), muss sich die Kommission vergewissern, dass der Rat mit den Zielen der gemeinsamen Strategie und mit der Entwicklung des oben aufgeführten Konzepts einverstanden ist.

Basierend auf den bei der Durchführung der „e-Zoll“-Entscheidung gesammelten Erfahrungen, bei der ein mehrjähriger Strategieplan allen Akteuren (Kommission, Mitgliedstaaten und Wirtschaftsbeteiligten) als Grundlage für ihre eigene Ressourcenplanung

dient, schlägt die Kommission vor, hier eine ähnliche Strategie zu entwickeln, um eine koordinierte und gemeinsame Umsetzung der oben aufgeführten Strategieziele sicherzustellen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ersucht den Rat

- dem oben erläuterten Strategierahmen zuzustimmen,
- die Arbeiten zur Sicherstellung der Interoperabilität und der komplementären Anwendung aller Informationsaustauschsysteme und Datenbanken, einschließlich derjenigen, die zur Betrugsbekämpfung eingesetzt werden, zu unterstützen,
- die Kommission aufzufordern, den entsprechenden Strategieplan und den umfassenden Durchführungsplan in der Gruppe „Zollpolitik“ in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten zu erarbeiten und
- zur Kenntnis zu nehmen, dass diese Strategie, die laufende Initiativen ergänzt, dem Zoll eine klare Orientierung für den Zeitraum 2013 bis 2019 bietet.