

Brüssel, den 8.6.2018
SWD(2018) 322 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Aufstellung des Programms „Customs“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen**

{COM(2018) 442 final} - {SEC(2018) 295 final} - {SWD(2018) 321 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms „Customs“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen

A. Handlungsbedarf

Warum? Worum geht es?

In den vergangenen Jahren wurde die Leistung des Zolls durch Entwicklungen wie die Globalisierung beeinflusst, die dazu führt, dass die Warenmengen und damit auch die dazugehörigen Daten exponentiell anwachsen und Sicherheitsbedrohungen und grenzüberschreitende Kriminalität immer weiter zunehmen. Als Antwort darauf wurde mit dem Zollkodex der Union eine Modernisierung der Zollunion eingeleitet¹, für die zahlreiche neue europäische elektronische Systeme erforderlich sind. Durch sich rasch verändernde Technologien (Digitalisierung, Vernetzung, Internet der Dinge, Blockchain), neue Geschäftsmodelle (elektronischer Handel, Optimierung der Lieferkette) und geringere öffentliche Finanzmittel ergeben sich neue zusätzliche Herausforderungen für die Zollverwaltung.

Vor diesem Hintergrund sieht sich die Zollunion mit dem Problem konfrontiert, dass es in Bezug auf ihr Funktionieren an Einheitlichkeit und bei den Zollverwaltungen an Effizienz mangelt. Dieses Problem hat drei Ursachen: ungleiche Kapazitäten der Zollverwaltungen; uneinheitliche Auslegung und Umsetzung der Rechtsvorschriften (des UZK und anderer Rechtsvorschriften); Hindernisse bei der Zusammenarbeit zwischen den Zollverwaltungen und mit anderen Akteuren.

Die **Folge** dieses Leistungsproblems ist, dass die Zollunion nicht ihr volles Potenzial erreicht hat, wodurch wiederum das Funktionieren des Binnenmarkts gefährdet, die soziale Gerechtigkeit beeinträchtigt und die Wettbewerbsfähigkeit der EU untergraben wird.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

1. Das Programm hat das allgemeine Ziel, die Zollunion und die Zollbehörden dabei zu unterstützen, die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu schützen, die Sicherheit innerhalb der Union zu gewährleisten sowie die Union vor unlauterem und illegalem Handel zu schützen und dabei gleichzeitig die legale Wirtschaftstätigkeit zu erleichtern.

2. Das Programm hat das spezifische Ziel, die Vorbereitung und einheitliche Anwendung des Zollrechts und der Zollpolitik sowie die Zusammenarbeit im Zollwesen und den Aufbau von Verwaltungskapazitäten, einschließlich der Entwicklung von Humankompetenzen sowie der Entwicklung und des Betriebs europäischer elektronischer Systeme, zu unterstützen.

Worin besteht der Mehrwert eines Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Obwohl der Zollbereich in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt und seine Rechtsvorschriften in hohem Maße harmonisiert sind, ist die Umsetzung dieser Rechtsvorschriften allein Sache der einzelnen Mitgliedstaaten und kann die Zollunion daher nur so stark sein wie ihr schwächstes Glied. Die globalen und transeuropäischen Herausforderungen können jedoch nicht durch die EU oder die Mitgliedstaaten allein auf effiziente und kohärente Weise in ganz Europa bewältigt werden. Dazu sind Zusammenarbeit und operative Integration zwischen den nationalen Zollverwaltungen erforderlich. Der größte Mehrwert wird im IT-Bereich erzielt, da das Programm die Entwicklung und den Betrieb einer Reihe von gemeinsam festgelegten europäischen elektronischen Systemen zu geringeren Kosten als auf nationaler Ebene ermöglicht.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Es wurden verschiedene politische Optionen erwogen, die sich hauptsächlich im Hinblick auf ihre das Programm betreffenden politischen Zielsetzungen unterscheiden. Die wichtigsten Optionen sind Option 2 – „Kritische Masse“ und Option 3 – „Kontinuität plus“ (bevorzugte Option):

- Option 2 – „Kritische Masse“: Diese Option zielt darauf ab, alle elektronischen Systeme des UZK sowie einige neue (nicht im UZK aufgeführte) elektronische Systeme zu finanzieren, um in Bezug auf die Zollvorgänge in der EU Kontinuität zu gewährleisten und neuen Verpflichtungen im Rahmen des EU-Zollrechts zu entsprechen. Da bei diesem Szenario keine Ziele verfolgt werden, die über die Umsetzung des UZK und bereits vorgeschlagener Rechtsvorschriften hinausgehen, wäre eine eingehende Überprüfung der Zielsetzungen der EU für den Zollbereich erforderlich.

¹ Der Zollkodex der Union (UZK) ist Teil der Modernisierung des Zollwesens und dient als neue Rahmenverordnung für Zollvorschriften und -verfahren in der gesamten EU. Seine materiellrechtlichen Bestimmungen traten am 1. Mai 2016 in Kraft.

- Option 3 – „Kontinuität plus“: Bei dieser Option wird vorgeschlagen, den derzeitigen und künftigen Herausforderungen für die Zollunion wirksam zu begegnen. Ziel ist es, Maßnahmen zu ermöglichen, mit denen sich die Leistung der Zollverwaltungen der EU verbessern lässt. Konkret könnten im Rahmen des Aufbaus von IT-Kapazitäten neue (nicht im UZK aufgeführte) IT-Projekte im Zollbereich in Angriff genommen und Innovationen ermöglicht werden. Die Zusammenarbeit würde verstärkt und verbessert, um einen besseren Austausch der Zollbehörden mit anderen Behörden zu ermöglichen, die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen, Betrug zu bekämpfen und für mehr Sicherheit zu sorgen, verstärkt in thematischen oder geografischen Clustern zu arbeiten und die sich aus dem neuen IT-Umfeld ergebende tiefere Integration zu begleiten. Mit nur begrenzten zusätzlichen Mitteln würde sich bei dieser Option der EU-Mehrwert des Programms insgesamt erhöhen.

Wer unterstützt welche Option?

Alle Interessenträger bevorzugen die Option 3. Das Europäische Parlament, der Rat und der Rechnungshof haben ihre Unterstützung für ein ehrgeiziges Zollprogramm der EU zum Ausdruck gebracht, das zu einer besseren und einheitlicheren Umsetzung der Zollunion beiträgt. Die Konsultationen der Interessenträger konzentrierten sich in erster Linie auf die Zollverwaltungen als direkte Begünstigte des Programms. Diese unterstützten ebenfalls nachdrücklich die Fortführung dieses gut funktionierenden Programms und schlugen vor, zur weiteren Steigerung seines Nutzens die Programmmaßnahmen, wie in Option 3 vorgeschlagen, geringfügig zu verstärken.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

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

Die Zollverwaltungen sind die direkten Begünstigten des Programms. Bei Option 3 wird mit dem Programm der erforderliche (operationelle, organisatorische, methodische und finanzielle) Rahmen für die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen bereitgestellt. Der Aufbau von Verwaltungskapazitäten, einschließlich IT- und Humankapazitäten, wird ihnen dabei helfen, sich zu modernen Verwaltungen weiterzuentwickeln, die in der Lage sind, die zunehmende Zahl der ihnen übertragenen Aufgaben zu bewältigen. Die bevorzugte Option würde sich positiv auf das Funktionieren der Zollunion und die Zollbehörden auswirken, da die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern verstärkt und die Leistung der Zollbehörden überall in der EU erhöht würde. Diese Option würde es außerdem ermöglichen, dass sich die IT-Kapazitäten im Laufe der Zeit im Einklang mit der Zollpolitik der EU weiterentwickeln. Die Verbesserung der Leistung des Zolls durch gemeinsame IT-Lösungen und Zusammenarbeit hat unmittelbare Auswirkungen auf die legalen Warenströme in das Gebiet der Union hinein bzw. aus ihm heraus, da die Zollbehörden unsichere und illegale Waren an der Grenze besser und schneller entdecken und aufhalten können. Über die europäischen elektronischen Kommunikationsnetze und die europäischen elektronischen Systeme für den Austausch von Informationen und die Zusammenarbeit zwischen den Zollverwaltungen profitieren die Bürger und Unternehmen vor allem indirekt von den im Rahmen des Programms durchgeführten Maßnahmen. In Ermangelung umfassender quantitativer Daten wurden die Vorteile vor allem auf der Grundlage der gesammelten qualitativen Informationen bewertet.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Es werden keine speziellen negativen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen erwartet.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen?

Das Programm enthält keine Maßnahmen, die sich unmittelbar an Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen richten. Einige indirekte Vorteile für Unternehmen werden sich durch gemeinsame Portale, Schulungsmittel und die Fortschritte auf dem Weg zu einem Single Window ergeben.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Mit dem Programm sollen Maßnahmen zugunsten der Zollverwaltungen finanziert werden. Die wichtigsten Ausgaben betreffen die Weiterentwicklung und den Betrieb der europäischen elektronischen Systeme und werden über die Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgen. Da diese Systeme nicht vollständig zentralisiert sind, werden zu ihrer Einrichtung auch Investitionen auf nationaler Ebene erforderlich sein.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Es gibt keine anderen nennenswerten Auswirkungen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Um die Evaluierung des Programms zu erleichtern, sollte ein Rahmen für die Überwachung der durch das Programm verwirklichten Ergebnisse eingerichtet werden. Durch eine regelmäßige Berichterstattung über die

Überwachung und Evaluierung gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat wird uneingeschränkte Transparenz gewährleistet. Es wird eine Zwischenevaluierung durchgeführt werden, um die Verwirklichung der Ziele des Programms sowie seine Effizienz und seinen Mehrwert auf europäischer Ebene zu prüfen. In einer abschließenden Evaluierung werden die langfristigen Folgen und die Nachhaltigkeit der Auswirkungen des Programms untersucht werden.