



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

INT/322
"Aktionsprogramm
für das Zollwesen"

Brüssel, den 26. Oktober 2006

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum

**"Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates
bezüglich der Einführung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft
(Zoll 2013)"**

KOM(2006) 201 endg. - 2006/0075 (COD)

Der Rat beschloss am 22. Juni 2006, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Einführung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft (Zoll 2013)"

KOM(2006) 201 endg. - 2006/0075 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 430. Plenartagung am 26. Oktober 2006 Frau BATUT zur Hauptberichterstatlerin und verabschiedete mit 108 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Einleitung**

- 1.1 Das Zollwesen dient in allen Staaten zur Wahrung der nationalen wirtschaftlichen Interessen und beruht traditionell auf der unmittelbaren Beschlagnahmung im Verkehr befindlicher Waren mit Hilfe sofort greifender Verfahren. Nach Einführung des gemeinsamen Außenzolltarifs in den sechziger Jahren wurden im Zuge der Schaffung des Binnenmarkts 1993 die Kontrollen an den Grenzen der EU-Mitgliedstaaten aufgehoben und so der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr ermöglicht. Der innergemeinschaftliche Warenverkehr, dessen Volumen sich seit dem Wegfall der Binnengrenzen nahezu verdoppelt hat, macht den Großteil des Handels der einzelnen Mitgliedstaaten aus.
- 1.2 Die nationalen Zollverwaltungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft sind jahrelang praktisch keinerlei Anpassungen unterzogen worden. Ihr struktureller und personeller Aufbau in den Mitgliedstaaten war ausschließlich auf die nationale Ebene ausgerichtet.
- 1.3 Die Schaffung der Union, die digitale Revolution und die Einrichtung von Netzwerken - als grenzüberschreitende Gebilde - haben jedoch dazu beigetragen, dass der direkte Umgang mit Waren im Zollbereich teilweise an Bedeutung verlor. In dem Kommissionsvorschlag zum Programm "Zoll 2013" wird eine weiterreichende Integration der Zollverfahren angeregt, wobei den Lissabon-Zielen Rechnung getragen werden sollte, ohne jedoch eine Integration der Verwaltungen anzustreben, deren nationale Rolle nach wie vor grundlegend ist. Dennoch müssen die Interessen der Union sowie der dort lebenden Bürger und Verbraucher gewahrt werden.

2. Hintergrund des Entscheidungsvorschlags

2.1 "Zoll 2000"

2.1.1 **Bereits 1995** schlug die Europäische Kommission ein Fünfjahresprogramm mit dem Titel **"Zoll 2000"** vor, dem das Programm "Zoll 2002" folgte. Als längerfristiges Ziel wird angestrebt, dass die einzelstaatlichen Zollbehörden verfahrenstechnisch "wie eine einzige Verwaltung" handeln: *"Der Handelsraum ohne zollrechtliche Binnengrenzen innerhalb der 15 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erfordert an allen Orten des Zollgebiets eine einheitliche Zollabwicklung gleich gelagerter Transaktionen"*. Die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind Zusammenarbeit, eine einheitliche Anwendung des Zollrechts sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch an ihren Außengrenzen, ein den Wirtschaftsakteuren zugängliches Kommunikationsnetz, die Verbesserung der Verwaltungspraxis und der Qualifikation der zuständigen Beamten sowie der Ausbau der Automatisierung und die Entwicklung elektronisch gestützter Abfertigungssysteme¹.

2.2 "Zoll 2002"

2.2.1 Im Rahmen des Programms **"Zoll 2002"** wurde eine Gruppe für Zollpolitik sowie ein Ausschuss "Zoll 2002" eingerichtet. In diesen Gremien werden die Ansätze der Vertreter von Kommission und Mitgliedstaaten zusammengeführt und zwar in Bezug auf Methoden und Maßnahmen, Bewertungen, Investitionen, EDV-Plattformen, Verfahrensmodernisierung, Kontrollstandards, Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Markenpiraterie und -nachahmung, Unterstützung der Bewerberstaaten und Austausch von Beamten.

2.2.2 Der EWSA begrüßte damals die Schaffung eines elektronisch gestützten Kommunikationssystems für den Zollbereich auf europäischer Ebene aus, wobei eine *"aktive Einbindung der Wirtschaft - betroffene Unternehmen, Verbände, Beratender Zollausschuss und WSA - in die amtlichen Entscheidungsprozesse"* gewährleistet werden sollte, da eine solche Einbeziehung *"das gegenseitige Verständnis [fördert] und verhindert, dass es zu unnötigen Umsetzungsschwierigkeiten kommt."* Der EWSA wies auf die dadurch eröffneten Vereinfachungsmöglichkeiten hin. Seinerzeit äußerte sich der Ausschuss dahingehend, dass eine Bündelung der Informationen durch die Kommission mit der mittelfristigen Errichtung eines *"gemeinschaftlichen europäischen Zollfahndungsdienstes (EUROZOLL ähnlich EUROPOL)"* erwogen werden sollte, und verwies auf *"die Forderung nach einem einheitlichen Bildungsweg in den Bereichen Zollrecht und Zollverfahren für die Zollbeamten in den Mitgliedstaaten"*. Hierbei seien *"neben dem Subsidiaritätsprinzip die unterschiedlichen Laufbahnen der Zollbeamten [...] zu beachten"*². Diese Empfehlungen des Ausschusses wurden von den für die Entscheidung zuständigen Institutionen nicht aufgegriffen.

¹ ABl. L 33 vom 4.2.1997 und ABl. L 13 vom 19.1.2000.

² ABl. C 174/14 vom 17.6.1996.

2.3 "Zoll 2007"

- 2.3.1 Anschließend wurde ein neues Fünfjahresprogramm, "**Zoll 2007**"³, angenommen, welches das Vorgängerprogramm verlängert und erweitert. Sein Ziel umfasst nicht nur den Handel und das Zollwesen, sondern auch den notwendigen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union sowie die Schaffung eines sicheren und risikofreien Umfelds für ihre Bürger. Die Globalisierung der Weltwirtschaft schreitet voran, und mit ihr auch die durch sie hervorgerufenen Umwälzungen. Der Zoll spielt hier eine wichtige Rolle für die Regulierung des Handels Umfelds. Die rasante Beschleunigung der Digitalisierung machte das ehrgeizige Ziel einer Zusammenfassung der Zollverfahren möglich. Das Ziel von "Zoll 2007" besteht darin, sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Bereich der Zollpolitik in allen Mitgliedstaaten konsequent und professionell angewandt werden. Zentrale Elemente sind daher vorbildliche Verfahren, der Austausch von Beamten, Seminare und Überwachungsmaßnahmen, ebenso wie ein stärkerer Einsatz des *e*-Zolls.
- 2.3.2 Der Ausschuss seinerseits empfiehlt, dass "*die Kommission bei der Überwachung der Kontrollstandards in den Mitgliedstaaten eine proaktivere Rolle spielen*" sollte und dass dies zum Teil durch die Schaffung eines Systems von für das gesamte Gemeinschaftsgebiet zuständigen Zollinspektoren erreicht werden könnte⁴.
- 2.3.3 Der EWSA erkannte in seiner Stellungnahme an, dass die Verbesserung des Zollwesens die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaft, die Beschäftigungsförderung und die Unterstützung des legalen Handels zum Ziel haben kann. Er vertrat die Ansicht, dass es die Möglichkeit geben sollte, die anfänglichen Fortschritte zu überwachen und erforderlichenfalls korrigierend einzugreifen. Diese Bekundung wurde berücksichtigt⁵.
- 2.3.4 **Die Zwischenbewertung** zeigt, dass Beteiligte und Akteure zwar insgesamt mit dem Programm "Zoll 2007" zufrieden waren, dass es jedoch erforderlich wäre, die Sicherheitsanforderungen mit dem Bestreben der Kommission zu vereinbaren, den Handel weiter zu erleichtern, und dass es gewisse Bedenken bezüglich der Rolle der elektronischen Zölle gab. Das Programm leistet einen signifikanten Beitrag zum Ziel der nationalen Zollverwaltungen, als eine (gemeinsame) Behörde zu agieren.

2.4 Das Jahr 2006

2.4.1 **2006** wurden **drei wichtige EU-Texte** für den Zoll vorgelegt:

- der Vorschlag für eine Verordnung "*Modernisierter Zollkodex*"⁶,

³ KOM(2002) 26 endg. - 2002/0029 (COD).

⁴ ABl. C 241/8 vom 7.10.2002.

⁵ Siehe Fußnote 4.

⁶ CESE 953/2006 vom 5.7.2006.

- der "Vorschlag für eine Entscheidung über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel"⁷
- und der in dieser EWSA-Stellungnahme erörterte Vorschlag.

2.4.2 **Der Gemeinschaftliche Zollkodex**, der im Wege einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates modernisiert werden soll und zu dem der EWSA am 5. Juli 2006 eine Stellungnahme abgegeben hat, ist ebenfalls ein wichtiges Hintergrunddokument, für die Beschäftigung mit dem Aktionsprogramm "Zoll 2013", mit dem erklärtermaßen die Rechtstexte der Entwicklung der Märkte und Technologien und den aufeinander folgenden Erweiterungen der Europäischen Union angepasst werden sollen. Die Informatisierung schreitet immer weiter voran, und deshalb *muss* auch die Verwaltung online sein; der neue Zollkodex schreibt die bislang optionelle Verwendung der computerisierten Verfahren *verbindlich* vor, was den großen Betreibern die Arbeit erleichtern, hingegen für die kleinen Betreiber möglicherweise eine Erschwernis darstellen wird. Außerdem sind die nichttarifären Maßnahmen, beispielsweise in den Bereichen Bekämpfung der Markenpiraterie, Sicherheit, Kontrolle illegaler Einwanderung, Bekämpfung von Geldwäsche und Drogenhandel, Hygiene, Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz sowie Maßnahmen betreffend die Mehrwertsteuer- und Verbrauchssteuererhebung sehr wichtig geworden. Die Mitgliedstaaten sind nach wie vor Dreh- und Angelpunkt dieses Instruments, müssen hierfür die Kosten tragen, u.a. für die Interoperabilität der Informatiksysteme, und ihre Zollbehörden können Kontrollen jedweder Art durchführen, aber die Europäische Kommission sieht für sich selbst (in Artikel 196 des Verordnungsvorschlags) eine größere Regulierungsbefugnis in Bezug auf die Zollsysteme, die Mitgliedstaaten und die internationalen Übereinkommen vor. Im modernisierten Zollkodex werden die Rolle und der Status aller am Zollverfahren beteiligten Akteure neu definiert.

2.4.3 Die Verpflichtung zur Online-Präsenz führt zwangsläufig zur **Abschaffung papiergestützter Verfahren**.

2.4.3.1 Der Vorschlag für einen Beschluss über elektronische Zollverfahren sieht eine Reihe von Maßnahmen und Fristen für die Herbeiführung von Kompatibilität zwischen den elektronischen Zollsystemen der Mitgliedstaaten und in diesem Wege die Schaffung eines einheitlichen gemeinsamen Internetportals vor. Die Kommunikation zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden wird dadurch effizienter sein und der Austausch zwischen den Zollbehörden schneller vonstatten gehen. Die "Papierform" muss zur Ausnahme werden. Die Kommission sieht auch die Einrichtung einer *einheitlichen Schnittstelle* vor, so dass die als "vertrauenswürdig" eingestufteten Wirtschaftsbeteiligten (sprich die Beteiligten und die "zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten" im Sinne der Artikel 2, 4, 13 und 16 des Entwurfs einer Verordnung über den modernisierten Zollkodex) nur mehr mit einer einzigen Stelle zu tun hätten und nicht, wie bisher, mit verschiedenen Grenzkontrollbehörden. Die Informationen, zumal die zollrelevanten Angaben, würden nur einmal übermittelt. Die Waren würden dann von den Zollbehörden und anderen behördlichen Einrichtungen (Polizei, Grenzschutz, Veterinär- und

7

CESE 1151/2006 vom 13.9.2006.

Umweltkontrolldienste) nach dem Prinzip des "einigen Schalters" gleichzeitig und am selben Ort kontrolliert.

- 2.4.4 In seiner Stellungnahme vom 13. September 2006 vertritt der EWSA die Ansicht, dass die gemeinschaftliche Zollverwaltung eines der langfristigen Ziele der Union sein sollte: *"Dank einer solchen Verwaltung würde der Zoll einfacher, zuverlässiger und kostengünstiger werden. Dadurch wäre auch die Zusammenschaltung mit anderen Systemen in der EU und in Drittstaaten möglich"*.

3. **Das Programm "Zoll 2013"**

- 3.1 Interoperabilität, Kostensenkung, bessere Verfahren: Das hier erörterte Programm "Zoll 2013" setzt die oben beschriebenen Vorgängerprogramme fort und löst Programm "Zoll 2007" ab. Mit diesem Programm soll in diesem Zusammenhang, in dem so die starke Kohärenz der scheinbar zusammenhanglosen Elemente sichtbar wird, zur Anwendung der modernen Zollverfahren beigetragen werden, mit deren Hilfe - unter Beibehaltung von Kontrollen - der Güterstrom beschleunigt, der Handel erleichtert und die Handelsfreiheit vergrößert wird. Die Europäische Kommission⁸ hält den Zoll für das einzige Instrument mit einer globalen Sichtweise bzw. Querschnittsansicht der Wirtschaft. Die Lage stellt sich heute sehr viel komplexer dar als früher, mit Interaktionen der Personen- und Güterströme. Zur Bewältigung dieser Komplexität sind den Kommissionsvertretern zufolge flexible Reaktionsmöglichkeiten und Mittel erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen sowohl auf dem Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt zu sichern.

- 3.1.1 Das neue Programm läuft vom 1.1.2008 bis 31.12.2013, also sechs Jahre, um seine Dauer an die Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens anzupassen.

- 3.1.2 In Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags werden folgende Ziele aufgeführt, für deren Erreichung die Adressaten des Programms Unterstützung erhalten sollen:

- a) Zolltätigkeiten sollen den Erfordernissen des Binnenmarktes gerecht werden, einschließlich der Sicherheit der Lieferkette;
- b) effiziente Zusammenarbeit und Aufgabenerfüllung, als ob die verschiedenen Zollverwaltungen eine einzige Verwaltung wären;
- c) notwendiger Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft;
- d) verstärkte Sicherheit der Bürger;
- e) Vorbereitung auf die Erweiterung, einschließlich des Erfahrungs- und Wissensaustauschs mit den Zollbehörden der betroffenen Länder.

⁸

Anhörung von TAXUD - A/2 - Direktion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission, 18.9.2006.

3.1.3 **Die Mittel:** gemeinsame Maßnahmen und Vollendung des *e-Zolls*

Zu den für das Programm vorgesehenen Mitteln (Artikel 2) gehört die im Rahmen von "Zoll 2007" eingeführte Palette an Mitteln, die noch erweitert wird; die Mobilisierung erfolgt zweigleisig: einerseits über die Geräte bzw. das Material (Hardware und Software) und andererseits über die Menschen (gemeinsame Maßnahmen und Fortbildungsmaßnahmen):

- a) Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme;
- b) Benchmarking;
- c) Seminare und Workshops;
- d) Projektgruppen und Lenkungsgruppen;
- e) Arbeitsbesuche;
- f) Fortbildungsmaßnahmen;
- g) Überwachungsmaßnahmen;
- h) sonstige für die Verwirklichung der Programmziele erforderlichen Aktivitäten.

Mithin zielen die vorgesehenen Maßnahmen auf die Schaffung eines gesamteuropäischen elektronischen Zollsystems ab.

3.1.4 **Die Adressaten** der vorgesehenen Maßnahmen sind (laut Artikel 3) in erster Linie die Mitgliedstaaten und außerdem wegen der Bedeutung des Zollwesens im internationalen Wirtschaftsgeschehens in unterschiedlichem Maße auch die Kandidatenländer, die potentiellen Kandidatenländer, die Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik und die Drittländer.

3.1.5 **Die** verschiedenen **Akteure** werden in mehreren Artikeln des Kommissionsvorschlags definiert.

3.1.5.1 Dem Erwägungsgrund 6⁹ zufolge ist eine "Intensivierung der Beziehungen zwischen den **Zollverwaltungen** der Gemeinschaft, der **Wirtschaft**, den **Vertretern aus Recht und Wissenschaft** und den im Außenhandel tätigen **Unternehmen**" erforderlich. Dieses Programm sollte Personen, die diese Kreise oder Einheiten vertreten, die Möglichkeit bieten, gegebenenfalls an Programmaktivitäten teilzunehmen.

3.1.5.2 Akteure werden (laut Artikel 2) in erster Linie die einzelstaatlichen Verwaltungen sein, auf die in Artikel 2 Absatz 2 mit dem Passus "die für die Zollverwaltung und zollrelevante Aktivitäten zuständigen öffentlichen Behörden und andere Organe der Teilnehmerländer" Bezug genommen wird, ferner, auf Gemeinschaftsebene, **die Kommission, die (laut Artikel 19) vom "Zoll 2013-Ausschuss" unterstützt** wird, sowie **die Gruppe für Zollpolitik**, die aus nationalen Vertretern besteht. Außerdem können aufgrund von Artikel 14 auch "**Vertreter internationaler Organisationen, Verwaltungen in Drittländern, sowie Wirtschaftsbetei-**

⁹ KOM(2006) 201 endg., S. 11.

ligte und ihre Organisationen [...] an Aktivitäten, die innerhalb des Programms organisiert werden, teilnehmen, falls diese Teilnahme für die Durchführung der in Artikel 4 und 5 genannten Ziele entscheidend ist", und schließlich kann (nach Artikel 7 Absatz 6) die Kommission "das Kommunikations- und Informationsaustauschsystem **anderen öffentlichen Verwaltungen** für zollrelevante oder andere Zwecke zur Verfügung stellen, sofern sie einen finanziellen Beitrag für das Programm leisten". Insgesamt ist die Zahl der Akteure gerade aufgrund der Tatsache, dass der Zoll für den internationalen Handel eine regulierende Rolle spielt, sehr hoch.

3.1.5.3 Schließlich behält sich die Europäische Kommission die Möglichkeit¹⁰ vor, zu prüfen, inwieweit die Ausführung einiger Verwaltungs- und Durchführungsaufgaben im Rahmen dieses Programms einer Exekutivagentur zugewiesen werden könnte.

3.1.6 Budget

3.1.6.1 Die Interoperabilität wird den Informationsaustausch zwischen den Verwaltungen der einzelnen Länder ermöglichen; durch Schnittstellen mit kommerziellen Wirtschaftsbeteiligten trägt das Programm "Zoll 2013" zur Durchführung der Verordnung zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft sowie zur Umsetzung der Entscheidung über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel bei. Sobald das neue automatisierte System vollkommen operativ ist, wird der Binnenmarkt vollendet sein und nur noch Außengrenzen haben. Das Programm "Zoll 2013" berücksichtigt die globale Dimension der Märkte und der Beziehungen zu den Drittstaaten, die "Teilnehmerländer" und förderberechtigt sein können.

3.1.6.2 Die Hauptverantwortung für die Verwirklichung des Programms liegt bei den Teilnehmerländern (Erwägungsgrund 11). Aus den Haushaltsmitteln der Gemeinschaft sind insgesamt 323,8 Mio. EUR bereitzustellen (Punkt 4 der Begründung und Artikel 16 Absatz 1), die jedoch nicht die Gesamtkosten darstellen; ein Großteil der Kosten wird von den Mitgliedstaaten getragen. Die über das Programm "Zoll 2013" sechs Jahre lang von jedem EU-Mitgliedstaat geleistete Hilfe beläuft sich theoretisch auf 2 Mio. EUR pro Jahr, aber es gäbe mehr "Teilnehmerländer" als die 27 Mitgliedstaaten.

3.1.6.3 Die Kosten zwischen der Union und den Teilnehmerländern werden folgendermaßen aufgeteilt (Artikel 17):

- "2. Die Gemeinschaft übernimmt folgende Ausgaben:
 - a) *die Kosten für die Anschaffung, Entwicklung, Einrichtung, Wartung und Betriebskosten der gemeinschaftlichen Elemente der in Artikel 7(3) genannten Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme;*"

¹⁰

Punkt 4 der Begründung: Auswirkungen auf den Haushalt.

sowie die Veranstaltungskosten für die für gemeinsame Maßnahmen erforderlichen Treffen;

- *"6. Die Teilnehmerländer übernehmen folgende Kosten:*
 - a) *die Kosten für die Entwicklung, den Erwerb, die Einrichtung und Wartung der nicht-gemeinschaftlichen Elemente für die in Artikel 7(4) beschriebenen Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme;*
 - b) *die Kosten der beruflichen Grund- und Fortbildung ihrer Beamten, einschließlich Sprachkurse.*"

3.1.7 Personal

- 3.1.7.1 Bei dem Vorschlag liegt der Schwerpunkt auf dem Bedarf an solider Grund- und Fortbildung sowie Kompetenzen, um ein reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten. Das Personal der nationalen Zollverwaltungen wird hier in Artikel 12 des Vorschlags berücksichtigt. Die Kettenreaktion soll durch eine "strukturierte" Zusammenarbeit zwischen nationalen Schuleinrichtungen des Zolls ausgelöst werden: Auf Gemeinschaftsebene werden Programme und "Fortbildungsstandards" ausgearbeitet, "um so einen gemeinsamen Grundstock für die Fortbildung von Zollbeamten zu schaffen, der das ganze Spektrum der Zollregeln und Zollverfahren abdeckt und es den Teilnehmern ermöglicht, die notwendigen beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse zu erwerben" (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe (a)). Die angebotenen Kurse können Beamten aus anderen Ländern offen stehen (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe (b)) und das Herzstück des Systems muss von den nationalen Zollbehörden vollständig in ihre eigenen Fortbildungsprogramme integriert werden (Artikel 12 Absatz 2). Diese sorgen natürlich im Übrigen dafür, dass "ihre Beamten die Grundausbildung und Fortbildung erhalten, die sie dazu befähigen, die [...] gemeinsamen beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse zu erwerben," ebenso wie die entsprechende Sprachausbildung und kommen für alle entstehenden Kosten auf (Artikel 12 Absatz 2).
- 3.1.7.2 So wird es keine Bildungseinrichtung auf Gemeinschaftsebene geben, aber gemeinschaftliche Inhalte. Die Kommission wählt eine Baumstruktur, ohne "gegebenenfalls [die] Entwicklung der erforderlichen Infrastrukturen und Instrumente für gemeinsame Zollfortbildungen und Zollfortbildungsmanagement" (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe (c)) auszuschließen.
- 3.1.7.3 Im Übrigen wird in dem Vorschlag in dem Bemühen um Komplementarität - ein Aspekt, der dem EWSA bereits früher ein Anliegen war - die "Sondierung der Möglichkeiten, wie Fortbildungsaktivitäten mit anderen für die Verwaltung der Außengrenzen zuständigen öffentlichen Stellen entwickelt werden können" (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe (d)) genannt. Demnach können die Kosten für die Anschaffung, Entwicklung, Einrichtung, Wartung und Betriebskosten der Schulungssysteme und -module, sofern sie für alle Teilnehmerländer gleich sind, über das Programm finanziert werden (Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe (d)).

3.1.8 **Rolle der Kommission**

3.1.8.1 Sie bildet das Herzstück der Baumstruktur. Es gibt keine Gemeinschaftsstruktur, aber die Kommission steht im Zentrum des Geschehens. Sie wird selbst festlegen, welche Beteiligten, für die die Kriterien noch nicht definiert sind, zugelassen werden (Artikel 196 des Modernisierten Zollkodex der Gemeinschaft), welche anderen öffentlichen Dienststellen neben dem Zoll für nicht zollrelevante Zwecke (Begründung unter Artikel 7) Zugang zu den gesicherten Daten sowie zu den Grund- und Fortbildungen haben können, welche neuen Wirtschaftsbeteiligten des Privatsektors (juristische und wissenschaftliche Kreise) einbezogen werden könnten.

4. **Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses**

4.1 Der Ausschuss bedauert, dass die vorgenannten Dossiers trotz ihres offensichtlichen Zusammenhangs sowie ihrer Bedeutung für die Verwaltungen und deren Mitarbeiter von der Kommission im Laufe des Jahres 2006 ohne jegliche Ordnung vorgelegt wurden, obwohl es sich weder um dringliche, noch um völlig neue Fragen handelt, die jedoch alle miteinander verknüpft sind.

4.2 Demnach bedauert er um so mehr, die vorliegende Stellungnahme aufgrund des Zeitplans für die Aufstellung des Haushaltsplans in aller Eile vorbereitet haben zu müssen, obwohl es sich, wie bereits gesagt, um einen Vorschlag handelt, der Teil eines großen Zusammenhangs darstellt, dessen Auswirkungen auf dieses Verfahren vollkommen vorhersehbar waren.

4.3 Nach Ansicht des EWSA könnte es sich die Zollunion, die die Speerspitze der europäischen Wirtschaftsintegration war, heutzutage nicht ohne Folgen leisten, gegenüber dem internationalen Handel, den sie regulieren soll und der in ständigem Wandel begriffen ist, in Rückstand zu geraten. Informatikanwendungen gehören selbstverständlich zu ihrer eigenen Palette und die exponentiellen Möglichkeiten, die sie bieten, müssen den Wirtschaftsbeteiligten wie den Kontrollbehörden zur Verfügung gestellt werden. Folglich begrüßt der Ausschuss das Programm "Zoll 2013" und die Aufstockung der Haushaltsmittel; so können die Teilnehmerländer weiter unterstützt werden, insbesondere um ihre Anwendungen zu modernisieren, ihre Akteure zu sensibilisieren und ihre Beamten aus- und fortzubilden.

4.4 Austausch von Wissen, gemeinsame Maßnahmen und Überwachungsmaßnahmen sind sowohl für den reibungslosen Ablauf der Interoperabilität als auch für die gegenseitige Kenntnis der Akteure positiv, werden jedoch einer kleinen Anzahl von Mitarbeitern der Zollverwaltungen vorbehalten sein.

4.5 Der EWSA stellt fest, dass - entsprechend seinem anlässlich früherer Programme geäußerten Wunsch - ein Evaluierungsverfahren eingeführt wurde. Er begrüßt dies, bedauert jedoch gleichzeitig, dass bisher keinerlei Angaben zu den künftigen Indikatoren gemacht wurden.

- 4.6 Allerdings meldet der Ausschuss Vorbehalte an:
- 4.6.1 *"Bei den Maßnahmen des Zolls müssen die Prioritäten auf die Verbesserung der Kontrollen und Betrugsbekämpfung, die Minimierung der Kosten, die den Wirtschaftsbeteiligten durch die Einhaltung des Zollrechts entstehen, die Gewährleistung einer effizienten Abwicklung der Warenkontrollen an den Außengrenzen sowie auf den Schutz der europäischen Bürger und die Sicherheit der internationalen Lieferkette gelegt werden."* (Erwägungsgrund 3).
- 4.7 Der EWSA ist jedoch der Auffassung,
- 4.7.1 dass es zwar lobenswert ist, das Ziel anzustreben, *"den Bürgern und Wirtschaftsbeteiligten der Gemeinschaft an jedem Ort im Zollgebiet der Gemeinschaft [...] einen gleichwertigen Schutz [zu bieten]"* (Erwägungsgrund 2), dass dies jedoch für die Steuerzahler, die Wirtschaftsbeteiligten und insbesondere die Bürger unzureichend ist, wenn "gleichwertig" nicht auch gleichzeitig "hervorragend" bedeutet, d.h. auf höchstem Niveau. Sicherheit bedeutet z.B., dass ein Teddybär, der gemäß den Gemeinschaftsnormen kontrolliert wurde und somit in die Gemeinschaft eingeführt werden durfte, weil die Zöllner festgestellt hatten, dass seine Augen so fest angebracht sind, dass ein Kind sie nicht ausreißen und daran ersticken kann. In dem Kommissionsvorschlag wird im Prinzip auf das Ziel der Kontrolle und der Sicherheit eingegangen, ohne dass dies vorher näher erläutert wird; dieses Ziel sollte im gesamten Zollgebiet gleichwertig sein und bestmöglich erreicht werden;
- 4.7.2 dass das Ziel, einerseits den Verwaltungsaufwand zu verringern und andererseits mit Hilfe elektronischer Systeme eine kostenintensive Automatisierung herbeizuführen, - gekoppelt mit der Verpflichtung der Haushaltsbehörden in den Mitgliedstaaten, für eine Einhaltung der in den Verträgen vorgegebenen Schwellenwerte für Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung zu sorgen - dazu führen kann, dass die einzelstaatlichen Verwaltungen unabhängig voneinander Personal abbauen, was die Zusammenarbeit erschwert und/oder ihre Kosten durch eine teilweise Privatisierung auslagern, was wiederum zu Rechtsunsicherheit für Wirtschaftsbeteiligte und Bürger im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Diensten führen kann, die über weit reichende Befugnisse verfügen;
- 4.7.3 dass die angestrebte Erleichterung des Handels eine Erhöhung der Betrugsquote (legale Handelswaren) und des Schmuggels (illegale Waren) zur Folge haben könnte, da in diesem Bereich nur noch sehr wenige physische Kontrollen durchgeführt würden; es wäre sinnvoll gewesen, aufzuzeigen, wie die Betrugsbekämpfung mit Hilfe elektronischer Kontrollkriterien bei gleicher Behandlung in allen Teilnehmerländern mit wenigen Bediensteten effizient funktionieren kann. Nach Auffassung des Ausschusses hängt die Kontrolldichte stets von politischen Entscheidungen sowie von dem gewünschten Verhältnis zwischen Handelsfreiheit und Sicherheit der Bürger ab, wobei die Durchführung der Kontrollen natürlich von den zuständigen Beamten und deren Handlungsmöglichkeiten abhängt. Überdies ist das Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit nicht gegeben, wenn die Absicht, den Handel durch eine tatsächliche Verringerung der Kontrolldichte sowie des Kontrollpersonals zu erleichtern, stärker

ins Gewicht fällt als das Erfordernis der Sicherheit, auf das - wie der Ausschuss feststellen muss - in dem Vorschlag nicht sehr ausführlich eingegangen wird. Die Zollpolitik wird von der Union definiert, doch liegt es bei den nationalen Verwaltungen, ihre Strukturen zu gestalten, die sie vorteilhaft neu ausrichten könnten, ohne sie abzubauen.

- 4.7.3.1 Der Ausschuss betont, dass der EWSA in Stellungnahmen zu den oben genannten vorherigen Kommissionsvorlagen zum Zollwesen bereits zwei Mal empfohlen hat, die Maßnahmen und Strukturen in gewissem Maße zu zentralisieren; die Kommission legte sich jedoch schon 2005¹¹ auf ein Vernetzungskonzept fest, das auf einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den nationalen EDV-Systemen im Zollbereich beruht, und vertrat die Auffassung, dass gleichzeitig mit der Vereinfachung der Verfahren die Kontrollen verstärkt werden sollten. Die interoperablen und papierlosen Verfahren haben bedeutende Umstrukturierungen der Zolldienste auf nationaler Ebene zur Folge und gehen mit der Schließung von für Zollanmelder offene Zollämter einher, was wiederum zu einer verringerten Reaktionsfähigkeit der Zollbehörden in Notfällen gesundheitlicher (z.B. BSE) oder sicherheitspolitischer (Terrorismus) Art sowie zu tief greifenden Veränderungen für das betroffene Personal führt.
- 4.7.3.2 Ferner bekräftigt der Ausschuss einen Kritikpunkt, den er bereits in Bezug auf die vorherigen Kommissionsvorlagen¹² geäußert hatte, nämlich das "*Fehlen[s] einer wirklichen Berücksichtigung der Interdependenz der verschiedenen Behörden bei der Bekämpfung der Kriminalität*". Diese Kritik kann hier insofern abgeschwächt werden, als die Möglichkeit einer Öffnung für andere öffentliche Dienststellen vorgesehen ist (Artikel 7 Absatz 6).
- 4.7.3.3 Ganz allgemein hätte die Anerkennung der zentralen Rolle, die die Zollunion und die sie umsetzenden einzelstaatlichen Verwaltungen bei der Regulierung des Welthandels spielen, die Kommission zu der Feststellung veranlassen können, dass diese Rolle nur der öffentlichen Hand übertragen werden kann.
- 4.7.3.4 In dem Zwischenbericht zur Bewertung des Programms "Zoll 2007" wurde die Dringlichkeit des Sprachproblems hervorgehoben, das die Zollbediensteten in ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeit einschränkt; nach Ansicht des EWSA wird diesem Problem in dem Programm 2013 nicht hinreichend Rechnung getragen, da es nach dessen Maßgabe in den Zuständigkeitsbereich der Teilnehmerländer fällt; diese Frage sollte jedoch ein europäisches Anliegen sein.
- 4.7.3.5 Vor dem Hintergrund einer globalisierten Wirtschaft hätte die Kommission auf eine Maßnahme zur Unterweisung von Drittländern verweisen und dabei vor allem auf Prävention sowie die Schulung der Behörden bestimmter Länder eingehen können, die bekanntermaßen betrügerischen Warengeschäften Vorschub leisten (insbesondere Markenpiraterie und

11 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Gemeinschaftsprogramme "Zoll 2013" und "Fiscalis 2013". KOM(2005) 111 endg. vom 6.4.2005.

12 KOM(2005) 608 endg.;
CESE 953/2006 vom 5.7.2006;
CESE 1151/2006 vom 13.9.2006.

-nachahmung), um diesen Ländern klar zu machen, wie sehr dies ihrer eigenen Wirtschaft schadet und um ihnen Techniken zur internen Kontrolle dieses Phänomens zu vermitteln.

5. **Besondere Bemerkungen**

5.1 Artikel 3 des Kommissionsvorschlags: Programmteilnehmer (Adressaten)

5.1.1 Der Kommissionsvorschlag sieht Maßnahmen vor, die an den alten wie den neuen Grenzen der Europäischen Union sowie mit den Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) durchgeführt werden sollen und auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern abzielen. Diese Länder können unter bestimmten Bedingungen an einigen Aktivitäten beteiligt werden. Dies erscheint dem Ausschuss für eine möglichst rasche Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach dem eventuellen EU-Beitritt dieser Länder äußerst wichtig. Die von ihnen zu erfüllenden Bedingungen, um in den Genuss der im Rahmen des Programms "Zoll 2013" gewährten Unterstützung zu kommen, werden im Kommissionstext jedoch nicht präzisiert.

5.2 Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe (i): Verbesserung der Zusammenarbeit

5.2.1 Die Kommission plädiert zu Recht dafür, "die Zusammenarbeit zwischen den Zollverwaltungen der EU und der Drittstaaten zu verbessern". Sie hätte bei den (in Artikel 14 angesprochenen) internationalen Organisationen, die an dem Programm teilnehmen können, vielleicht als Beispiel die Weltzollorganisation (WCO) anführen können.

5.3 Artikel 3, 10, 14, 19 und Erwägungsgrund 6

5.3.1 In diesen Textstellen sind die Akteure festgelegt, die für die weitere praktische Umsetzung des Programms jenseits der Maßnahmen Sorge tragen, die auf der Ebene der Kommission, des (in Artikel 19 genannten) "Zoll 2013"-Ausschusses und der nationalen Verwaltungen bereits ergriffen wurden. Welche Art von Beitrag sie leisten sollen und welche Beziehung sie zueinander unterhalten sollen, wird in der Kommissionsvorlage nicht genau definiert. Obwohl sie durchaus ihr Know-how einbringen, werden einige unter ihnen als Nutzer des Programms "Schuldner" bleiben; die Teilnehmerländer sind nämlich nicht alle gleichgestellt. Die Vertreter von internationalen Organisationen, Verwaltungen in Drittländern sowie Wirtschaftsbeteiligten und ihren Organisationen können (nach Artikel 14) am Programm teilnehmen, aber nur die "Mitgliedstaaten" können (nach Artikel 10) den "Projektgruppen sowie Lenkungsgruppen, die die Koordinierungsarbeiten übernehmen" angehören.

5.3.2 In Ermangelung präziser Regelungen entscheidet die Kommission selbst. In Anwendung des modernisierten Zollkodex wird sie die Bedingungen festlegen, die zu erfüllen sind, um den Status eines "zugelassenen Beteiligten" zuerkannt zu bekommen; gemäß Artikel 194 des modernisierten Zollkodex kann die Kommission von sich aus beschließen, die Normen für die Interoperabilität der Zollsysteme der Mitgliedstaaten zu ändern, und die Fälle festlegen, in

denen sie von den Mitgliedstaaten verlangen kann, von ihnen getroffene Entscheidungen zu ändern. Die Kommission selbst bestimmt, welche öffentlichen und privaten Dienste am Programm "Zoll 2013" teilnehmen und gegen Entgelt oder gratis die betreffenden Datenbanken nutzen können und welche Bedingungen (von den Teilnehmerländern) erfüllt werden müssen, um in den Genuss der im Rahmen des Programms "Zoll 2013" gewährten Unterstützung zu kommen.

5.3.3 Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass ein solches Unterfangen eine effiziente Führung braucht, fragt sich aber gleichwohl, welche Möglichkeiten der bürgerlichen Kontrolle dieses integrierten Systems überhaupt bestehen, und fordert, alles Erdenkliche zu tun, um zu vermeiden, dass ein von Hypertechnikern beherrschtes System entsteht, dessen Baumstruktur zu einem undurchdringlichen Dickicht gerät, das sich der Kontrolle der Bürger und ihrer Vertreter völlig entzieht. Die Zersplitterung von zolltechnischen Aufgaben zugunsten unabhängiger oder privater Einrichtungen, wie etwa Agenturen oder Zulieferern, wäre ein zusätzliches Risiko.

5.4 Artikel 17: Budget

5.4.1 Für die praktische Umsetzung des Programms sind (laut Erwägungsgrund 11) in erster Linie die teilnehmenden Ländern verantwortlich. Aus den Haushaltsmitteln der Gemeinschaft werden insgesamt 323,8 Mio. EUR bereitgestellt (Punkt 4 der Begründung und Artikel 16 Absatz 1) dies entspricht - wie bereits gesagt - theoretisch einem jährlichen Betrag von lediglich 2 Mio. EUR pro Mitgliedstaat über einen Zeitraum von sechs Jahren. Der Kostenanteil der Mitgliedstaaten, die das betreffende Personal und die Infrastruktur verwalten, wird – öffentlicher und privater Sektor zusammengenommen - bei der letztlichen Verwirklichung eines integrierten europäischen Zollwesens am größten sein.

5.4.2 Der Ausschuss stellt fest, dass aus dem Vorschlag für eine Entscheidung nicht hervorgeht, wie sich die zugewiesenen Mittel, die sich laut dem *Impact Assessment*¹³ (Finanzbogen) auf 259,6 Mio. EUR für Informatik und lediglich 57,4 Mio. EUR für Humankapital belaufen, technisch verteilen.

5.5 Artikel 8 und Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe (d): Fortbildung des Personals

5.5.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass in den Mitgliedstaaten sowohl bei den Unternehmen, sprich den Wirtschaftsbeteiligten, sowie auch bei den Zollverwaltungen die Beschäftigten eine Beschleunigung des bereits in Gang gebrachten Reformprozesses erleben werden und trotz der Fortbildungsmaßnahmen, die ihnen geboten werden, für einige unter ihnen - einschließlich der Beamten - gewissermaßen Sozialpläne vorgesehen werden müssten, falls sie der Umstrukturierung nicht gewachsen sein sollten, und zwar während eines Übergangszeitraums,

13

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen *Customs 2013 - Impact Assessment*, Dok. SEK(2006) 570, S. 30.

der dem geschichtlichen Kontext Rechnung trägt, in dem dieses Programm angesiedelt ist (Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsmarkt).

5.5.2 Andererseits sieht der Kommissionsvorschlag in dem Bemühen um Komplementarität - ein Aspekt, der dem EWSA bereits früher ein Anliegen war - die "Sondierung der Möglichkeiten, wie Fortbildungsaktivitäten mit anderen für die Verwaltung der Außengrenzen zuständigen öffentlichen Stellen entwickelt werden können" vor. Es wäre hilfreich gewesen, wenn die Kommission präzisiert hätte, an welche Dienste dabei gedacht ist und bei welchen Adressaten des Programms sie angesiedelt sind.

5.6 Artikel 13: Überwachungsmaßnahmen

5.6.1 Soweit die Kenntnis des Gesprächspartners bei grenzüberschreitenden Beziehungen größeres Vertrauen gestattet und größere Effizienz ermöglicht, sollte dieses gemeinsame Monitoring nach Meinung des Ausschusses weitgehend auch von Zollbeamten in nicht-leitender Stellung und nicht nur von Zollbeamten in leitender Stellung durchgeführt werden, wie dies das frühere Programm "Matthäus" vorsah.

6. Empfehlungen des Ausschusses

6.1 In der Mitteilung der Europäischen Kommission, mit der 2005 das Programm "Zoll 2013" angekündigt wurde, wurde ausgeführt, dass im künftigen Programm "*die Kofinanzierung aus Programmen der ersten und der dritten Säule vorgesehen sein sollte*", da einschlägige Maßnahmen nicht auf eine bestimmte Säule beschränkt werden können. Beim Programm "Zoll 2013" ist dies aber nicht der Fall. Dies scheint jedoch im Widerspruch zu der teilweise dem Zoll obliegenden Aufgabe zu stehen, illegale Handelsströme zu bekämpfen und für die Sicherheit der Menschen und Gebiete einzutreten, die zum Kapitel Justiz und Inneres gehört. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, diese ebenfalls auf der dritten Säule beruhende Finanzierungsmöglichkeit zu prüfen, um die Komplementarität zwischen den Diensten zur Betrugsbekämpfung zu erleichtern und doppelten Kostenaufwand zu vermeiden.

6.2 Nach Auffassung des EWSA sollte untersucht werden, wie die Rechtskonzepte im Zollbereich weiterentwickelt werden könnten, falls gemeinrechtliche Konzepte nicht ausreichen. In diesem Fall sollten die neuen Gegebenheiten im Zollwesen berücksichtigt werden, insbesondere die Begriffe des Computerbetrugs und der Piraterie sowie das Konzept der Strafmaßnahme: Die Union wird über einen Markt, ein interoperables Zollnetz, einheitlich funktionierende Zollverwaltungen und eine einheitliche Einstufung von Rechtsverstößen verfügen, wohingegen die Strafmaßnahmen im Zollbereich weiterhin unterschiedlich sind; dies kann nur zur Verlagerung des illegalen Handels und somit zu einer unterschiedlichen Behandlung je nach dem Ort der Einfuhr ins Zollgebiet führen, was dem mit dem gesamten System verfolgten Zweck zuwider laufen würde.

- 6.3 Die Tatsache, dass das Programm "Matthäus" durch Arbeitsbesuche ersetzt wurde, verdeutlicht, dass die Prämisse der Austauschbarkeit der Beamten auf dem Unionsgebiet, von der dieses frühere Programm ausging, nicht mehr gilt. Nun findet die Mobilität im Rahmen des Netzes statt, doch sollten die Arbeitsbesuche nach Ansicht des Ausschusses nicht kürzer sein als die in der Vergangenheit durchgeführten Austauschprogramme; darüber hinaus sollten alle Zollbediensteten im Interesse einer besseren Kenntnis der Kollegen und der Methoden in großem Umfang daran teilnehmen.
- 6.4 Nach Auffassung des EWSA sollte geprüft werden, auf welche Weise im Rahmen des Programms dazu beigetragen werden könnte, im Übergangszeitraum 2008-2013 Unterstützung für das Personal bereit zu stellen, das von den "Umstrukturierungen" im Zuge der endgültigen Schaffung eines EDV-gestützten Zollwesens in den Mitgliedstaaten betroffen ist - erforderlichen auch in Form regelrechter Sozialpläne.
- 6.5 Der Ausschuss fordert, dass zugunsten der Bürger folgende Punkte in dem Programm "Zoll 2013" klar gestellt werden:
- a) Die Rolle des Zollwesens mit genauen Angaben darüber, welche öffentlichen Dienste Zugang zu den entsprechenden Handelsdaten sowie zu sonstigen Daten erhalten, sei es kostenfrei bzw. gegen Entgelt;
 - b) die Stellung des europäischen Zollwesens im Verhältnis zu anderen Zollsystemen weltweit (unter Sicherheitsaspekten);
 - c) der Grad der Zusammenarbeit (qualitativ und quantitativ), der von potenziellen Bewerberländern, den Nachbarländern und Drittländern erwartet wird, sowie die dafür vorgesehenen Haushaltsmittel;
 - d) die Art und erwartete Rolle der internationalen Organisationen, die an den im Rahmen des Programms veranstalteten Aktivitäten teilnehmen können.

Brüssel, den 26. Oktober 2006

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI