



GENERALDIREKTORAT INTERNE POLITIKBEREICHE
**FACHABTEILUNG A: WIRTSCHAFTS- UND
WISSENSCHAFTSPOLITIK**

Umsetzung des Modernisierten Zollkodex

STUDIE

Inhalt

Diese Studie hat zum Ziel, die Herausforderungen und Rahmenbedingungen der Umsetzung des Modernisierten Zollkodexes zu prüfen. Die Studie identifiziert und bewertet die mit dieser Umsetzung verbundenen rechtlichen, informationstechnischen und operativen Probleme.

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für den Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

VERFASSER

PwC Belgien/PwC Niederlande¹
Frau Ine Lejeune
Herr Ruud Tusveld
Herr Dirk Aerts
Herr Jos Verstraten
Herr Nico Bogaerts
Herr Michael Van de Velde

ZUSTÄNDIGER VERWALTUNGSBEAMTER

Herr Mariusz Maciejewski
Fachabteilung A – Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail-Adresse: Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu

Sprachfassungen

Original: EN

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:
Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu

Redaktionsschluss: Februar 2012.
Brüssel, © Europäische Union, 2012.

Dieses Dokument ist im Internet abrufbar unter:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

¹ 'PwC' ist die Marke, unter der Mitgliedsunternehmen von PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) operieren und ihre Dienstleistungen erbringen. Die Gesamtheit der Mitgliedsunternehmen bildet das PwC-Netzwerk. Jedes Mitglied dieses Netzwerks ist eine eigenständige und unabhängige juristische Person und übt keine Vermittlertätigkeit für PwCIL oder andere Mitgliedsfirmen aus. PwCIL erbringt selbst keine Dienstleistungen für Kunden. PwCIL ist nicht verantwortlich oder haftbar für Unterlassungen eines seiner Mitgliedsunternehmen und kann keinen Einfluss auf deren Entscheidungen nehmen oder ihnen Weisungen geben.

VERWENDETE ABKÜRZUNGEN

- AEO** Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (engl. Authorised Economic Operator)
- BPM** Geschäftsprozessmodell (engl. Business Process Model)
- CCA** Zuständige Zollbehörde (engl. Competent Customs Authorities)
- CCC** Zollkodex der Gemeinschaft (engl. Community Customs Code)
- CCN/CSI** Das Gemeinsame Kommunikationsnetz/die Gemeinsame Systemschnittstelle (CCN/CSI)
- COTS** Seriengefertigt (engl. Commercial-Off-The-Shelf)
- GD AGRI** Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- GD TAXUD** Generaldirektion für Steuern und Zollunion
- EWG** Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
- EG** Europäische Gemeinschaft
- ECS** Exportkontrollsystem (engl. Export Control System)
- EFTA** Europäische Freihandelsassoziation
- EIS** Europäische Informationssysteme
- ENS** Summarische Eingangsanmeldung (engl. Entry Summary Declaration)
- EOS** Zollnummersystem (engl. Economic Operators Systems)
- EU** Europäische Union
- ICS** Einfuhrkontrollsystem
- IKT** Informations- und Kommunikationstechnologien
- IMCO** Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments
- IT** Informationstechnologien
- MASP** Mehrjähriger strategischer Aktionsplan

- MCC** Modernisierter Zollkodex
- MCCIP** Ausführungsbestimmungen zum Modernisierten Zollkodex
- MNU** Multinationales Unternehmen
- NCTS** Neues EDV-gestütztes Versandverfahren
- OLAF** Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
- KMU** Kleine und mittlere Unternehmen
- TARIC** Integrierter Tarif der EG
- TCG** Wirtschaftskontaktgruppe (engl. Trade Contract Group)
- AEUV** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Vertrag von Lissabon)
- MwSt.** Mehrwertsteuer

ZUSAMMENFASSUNG

Der immer noch gebräuchliche Zollkodex der Gemeinschaft von 1992 basiert auf Verfahren mit schriftlichen Dokumenten. Obwohl sich die elektronische Zollabwicklung mit rechnergestützten Systemen auf nationaler Ebene durchgesetzt hat, besteht nach Gemeinschaftsrecht keine Verpflichtung, derartige Systeme einzusetzen. Es gibt keine auf EU-Ebene standardisierten Anwendungsprogramme für die Zollabwicklung. Das neue EDV-gestützte Versandverfahren (NCTS) hat jedoch erfolgreich gezeigt, dass ein derartiges System möglich ist, und neue Möglichkeiten für vergleichbare Anwendungen in anderen Zollbereichen eröffnet. Nach Auffassung der Kommission hat die fortlaufende Entwicklung des Zollkodexes der Gemeinschaft nicht mit den Entwicklungen schrittgehalten, unter denen international gehandelt wird - insbesondere durch die schnelle, unumkehrbare Nutzung von Informationstechnologien und elektronischem Datenaustausch und durch neue Aufgaben außerhalb der traditionellen Rolle des Zolls, wie beispielsweise Sicherheit. Diese neuen Herausforderungen beeinträchtigen die Effizienz der Zollabfertigung und die risikobasierten Kontrollen innerhalb des Binnenmarktes.

Deshalb trat 2008 der Modernisierte Zollkodex (MCC, Modernised Customs Code) in Kraft, unter anderem mit dem Ziel, diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen, rechtmäßigen Handel zu erleichtern und das elektronische Umfeld für Zoll und Handel zu regulieren. Obwohl der MCC bereits in Kraft ist, wird er erst anwendbar, sobald die MCC-Durchführungsbestimmungen umgesetzt worden sind. Dafür ist im MCC der 24. Juni 2013 als Frist festgelegt. Die Kommission hat bereits darauf hingewiesen, dass diese Frist für eine Vielzahl der mit der Einführung verbundenen Aufgaben aus technischen und praktischen Gründen nicht eingehalten werden kann. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, die Frist für die Einführung zu verlängern, um eine mit dem Vertrag von Lissabon konforme Neufassung des MCC auszuarbeiten und einige weitere Änderungen vorzunehmen.

Die meisten Bestimmungen des MCC treten nicht automatisch in Kraft und benötigen weiterer Durchführungsvorschriften, die von der Kommission gemäß der Bevollmächtigung durch die Mitgesetzgeber des Kodexes (d.h. Rat und Europäisches Parlament) gebilligt werden muss. Die Umsetzung beinhaltet allerdings mehr als die Annahme von Anwendungsbestimmungen. Es bedarf einer Reihe koordinierter Aktionen (rechtlich, informationstechnisch und operativ), um sicherzustellen, dass Informationen über neue Anwendungsbestimmungen und Verfahren verfügbar gemacht werden und dass eine wirksame und einheitliche Verwaltung und Anwendung Tag für Tag gewährleistet sind.

Das Ziel dieser Studie ist es, die Herausforderungen zu untersuchen, die sich durch die Umsetzung der Maßnahmen und nötigen Bestimmungen stellen, und welche Rahmenbedingungen für die Umsetzung notwendig sind. Es wird besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, ob die Frist 24. Juni 2013 eingehalten werden kann oder nicht.

Deshalb wurden die Interessengruppen angehört, um Daten von verantwortlichen Behörden und dem Handel (Branchenverbände, MNU und KMU) auf EU- und nationaler Ebene zu sammeln und somit einen Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung des MCC zu gewinnen und die möglichen rechtlichen, technischen und operativen Umsetzungsprobleme zu prüfen.

Die Ergebnisse dieser Anhörung bieten Feedback aus rechtlicher, informationstechnischer und operativer Sicht.

Aus rechtlicher Sicht muss die Frist für die Einführung verlängert werden. Darüber hinaus muss die Neufassung des MCC² konform zum Vertrag von Lissabon sein und auch andere Änderungen beinhalten. Die Durchführungsbestimmungen müssen Kraft der der Kommission durch den Vertrag von Lissabon übertragenen Befugnisse in einen delegierten Rechtsakt und einen Durchführungsrechtsakt aufgeteilt werden. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung stand der endgültige Wortlaut der Neufassung des MCC und MCCIP nicht zur Verfügung, um abzuschätzen, welche nationalen Rechtsvorschriften geändert werden müssten.

Aus informationstechnischer Sicht wurde betont, dass es „unabdingbar ist, den MCC, MCIP, die Leitlinien, Geschäftsprozessmodelle, Nutzeranforderungen und technischen Spezifikationen der EU in vollständig beschlossener Form“ zur Verfügung zu haben. Wenn neue IT-Systeme entwickelt werden, sollten eine stabile Rechtslage und konkrete technische Angaben sichergestellt sein. Die Wartung des IT-System sollte bereits bei der Entwicklung in Betracht gezogen werden. Die Entwicklungszeit für das benötigte System hängt von der eingesetzten Software ab. Kommerzielle Software erlaubt eine schnelle und kostengünstige Entwicklung und erleichtert es KMU, ein solches System zu adaptieren.

Vor allem sollte die technische Umsetzung Teil einer IT-Strategie sein, die von den Mitgliedsstaaten entwickelt und beschlossen werden müsste. Unter anderem sollte diese Strategie eine zukünftige IT-Architektur festlegen, die Möglichkeit berücksichtigen, diese Architektur in eine zentralisierte umzuwandeln, und den Einsatz neuer Technologien, wie beispielsweise Cloud-Computing, erlauben. Darüber hinaus bietet die Angleichung und Standardisierung der Nutzerschnittstellen eine gute Gelegenheit, Kosten zu reduzieren.

Aus operativer Sicht besteht die Einführung des MCC hauptsächlich aus Nutzertraining und der zeitnahen Bereitstellung korrekter und angemessener Informationen.

Die Kosten und die Zeitplanung der operativen Einführung hängen stark von der rechtlichen und technischen Umsetzung des MCC ab. Die größte operative Herausforderung bei der Einführung des MCC stellt ein unzureichender Informationsfluss dar. Ein anderes operatives Problem könnten Budgetzwänge als Folge des Wirtschaftsabschwungs sein. Diese könnten die Umsetzung verzögern oder gar die fristgerechte Umsetzung gefährden. Diese Budgetzwänge betreffen alle Interessengruppen.

Aufgrund dieser Ergebnisse und unserer Beurteilung der Ergebnisse (siehe Kapitel 4), wurden eine Reihe von Schlussfolgerungen gezogen, aufgrund derer Empfehlungen ausgearbeitet wurden (siehe Kapitel 5).

Die wichtigste Schlussfolgerung ist, dass die Umsetzung des MCC zum Großteil davon abhängt, welche IT-Strategie im nächsten Jahrzehnt verfolgt werden soll. Deshalb sollten alle möglichen IT-Strategien näher untersucht werden, inklusive entsprechender Technikfolgenabschätzungen und Kosten-Nutzen-Analysen. Insbesondere sollten Studien zu einer (de)zentralisierten europäischen IT-Infrastruktur, zu den Folgen neuer Technologien, zu kommerziellen Produkten (COTS) und zur Angleichung und Standardisierung von Nutzerschnittstellen durchgeführt werden. Aufgrund dieser Analysen und der Anhörung der Interessengruppen sollte eine IT-Strategie für das nächste Jahrzehnt dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgeschlagen werden. Diese IT-Strategie gibt dann die notwendigen Änderungen für die Neufassung des MCC vor.

² Der Vorschlag für die Neufassung des MCC wurde am 20. Februar von der Kommission gebilligt.

Diese Vorgehensweise benötigt eine Vorlaufzeit von etwa 12-24 Monaten, bevor eine Entscheidung über die IT-Strategie getroffen werden kann. Es ist denkbar, dass die Vorbereitung auf die vollständige Umsetzung zu einem Stichtag, obwohl dies Vorteile hätte, so lange dauert, dass die Umsetzung des MCC nicht vor 2020 oder noch später abgeschlossen wäre, also den potenziellen Nutzen bis zu diesem Stichtag hinausschiebt. Man muss allerdings zum Schluss kommen, dass ein modernisierter Zoll zu wichtig ist, um die rechtliche Umsetzung hinauszuschieben, bis die IT-Systeme einsatzbereit sind. Deshalb und trotz der Tatsache, dass viele Interessengruppen eine graduelle Umsetzung nicht befürworten, wird ein phasenweiser Ansatz, durch den der MCC schrittweise eingeführt wird, mit parallelen Arbeitsprozessen für die rechtlichen, informationstechnischen und operativen Aspekte, empfohlen. Die Kosten einer Verschiebung der vollständigen Umsetzung des MCC sollten abgeschätzt werden, und ein übergreifender, integrierter Aktionsplan für eine schrittweise Einführung entwickelt werden.

Ein schrittweiser Ansatz bedeutet, dass die Kommission einen Umsetzungsaktionsplan festzulegen hätte. Diese Aufgabe sollte unter Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates vereinbart werden. Die Frist sollte so gesetzt werden, dass parallel Fortschritte bei der Festlegung der IT-Strategie gemacht werden. Es wäre ebenfalls empfehlenswert, einen Artikel in die Neufassung des MCC einzufügen, der die Kommission verpflichtet, bis zur vollen Umsetzung des MCC dem Europäischen Parlament jährlich einen Bericht vorzulegen. Danach sollte dieser Bericht alle zwei Jahre erstellt werden und auf Entwicklungen im Zollumfeld und der MCC-Umsetzung hinweisen (oder generell der EU-Zollbestimmungen). Diesem Bericht sollten alle Änderungsanträge und/oder Änderungen des Umsetzungsplanes beigefügt werden. Die Berichterstattung kann in Form von regelmäßigen Sitzungen stattfinden, an der Mitglieder des Europäischen Parlaments,

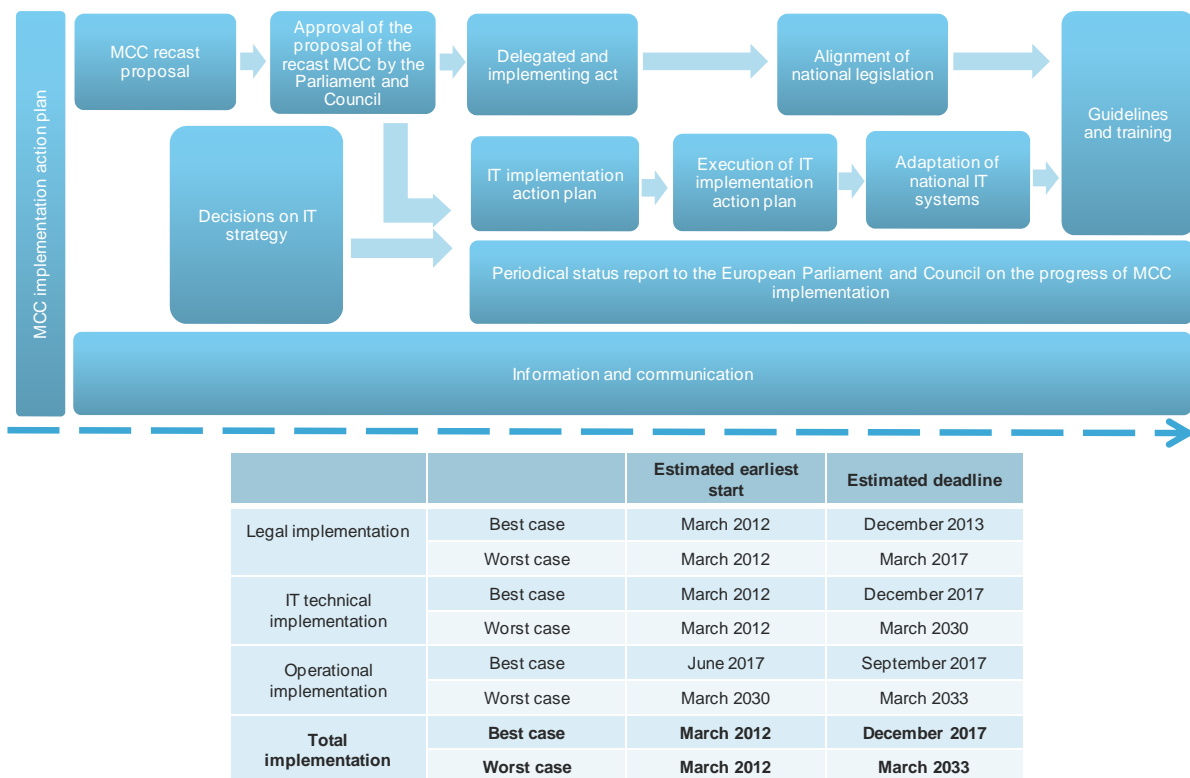


Abbildung 1: Prozess der Umsetzung/Implementation des MCC

des Europäischen Rates und der Kommission teilnehmen.

Während der integrierte Rahmenplan zur Umsetzung des MCC aufgelegt wird, sollte die Überarbeitung des MCC fortgesetzt und abgeschlossen werden. Die Ausführungsbestimmungen sollten von der Kommission in Form eines Durchführungsrechtsakts und eines delegierten Rechtsakts eingeführt werden. Obwohl möglicherweise nur wenige nationale Gesetzesänderungen erforderlich sind, müssen diese Änderungen durch die nationalen Parlamente gebilligt werden, um die nationale Gesetzgebung an den MCC anzupassen.

Auf Basis einer beschlossenen IT-Strategie sollte innerhalb von zwei Jahren ein Aktionsplan zur Umsetzung der MCC-IT-Infrastruktur ausgearbeitet werden. Dieser Aktionsplan sollte in den Mehrjährigen Strategischen Aktionsplan (MASP) eingegliedert werden, wie in der Entscheidung zum E-Zoll vorgegeben. Deshalb sollten Kosten-Nutzen-Analysen für alle (transeuropäischen) IT-Systeme angefertigt werden, um den jeweiligen Projekten Priorität einzuräumen. Dabei sollte das „Ein-Fenster-Konzept“ zu jedem Zeitpunkt angestrebt werden, und es wird die Anfertigung einer Studie zur Integration anderer Zollinformationssysteme empfohlen.

In Hinblick auf den Aktionsplan zur Einführung der MCC-IT-Infrastruktur sollten von der Kommission und den Mitgliedsstaaten hinreichende Ressourcen zur Entwicklung der benötigten IT-Systeme zur Verfügung gestellt werden. Alle in FISCUS 2014-2020 aufgeführten politischen Optionen sollten von allen Interessengruppen bewertet werden, ebenso wie die Auswirkungen des vorgeschlagenen Aktionsplans zur Einführung der MCC-IT-Infrastruktur auf den Handel.

GD TAXUD und die nationalen Zollbehörden sollten jederzeit eine ausreichende Kommunikation mit einem breiten Spektrum des Handelssektors sicherstellen. Darüber hinaus sollten Leitlinien ausgearbeitet und befolgt werden, um europaweit eine einheitliche MCC-Anwendung zu entwickeln. Diese Leitlinien sollten veröffentlicht werden. Die Leitlinien sollten in nationale Arbeitsanweisungen umgesetzt und Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden.

Nach (bzw. sogar während) der Umsetzung des MCC wird angeraten, einen Bericht des Europäischen Rechnungshofs zu beantragen, um die operative Wirksamkeit durch die Umsetzung des MCC zu bewerten.

³ Entscheidung Nr. 70/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel, ABl. L 23 vom 26. Januar 2008.