EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.12.2019
COM(2019) 629 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

gemäß Artikel 278a des Zollkodex der Union über die bei der Entwicklung der elektronischen Systeme gemäß diesem Code erzielten Fortschritte

{SWD(2019) 434 final}

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG 2
2. HINTERGRUND 3
3. GESAMTÜBERBLICK ÜBER DIE FORTSCHRITTE IN BEZUG AUF DIE ELEKTRONISCHEN SYSTEME DES UZK 3
4. SCHLUSSFOLGERUNG 10

1. EINLEITUNG

Im Zollkodex der Union (UZK)[1], der den wichtigsten Rechtsrahmen für die zollrechtlichen Vorschriften und Verfahren im Zollgebiet der EU darstellt, wird die vollständige Umstellung auf eine papierlose Umgebung für Zollformalitäten vorgeschrieben. Durch die Nutzung elektronischer Systeme für sämtliche Interaktionen zwischen Wirtschaftsbeteiligten und Zollbehörden werden sowohl die Verwaltungskosten als auch der Verwaltungsaufwand verringert und die Rolle des Zolls besser genutzt, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu fördern. Gleichzeitig ermöglichen automatisierte Verfahren innerhalb elektronischer Systeme eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden und die Interoperabilität zwischen verschiedenen elektronischen Systemen; dadurch soll ein besserer Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen gewährleistet, aber auch vor Betrug, Sicherheitsrisiken und Einfuhrpunkt-Shopping geschützt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten gemäß dem UZK die meisten der bestehenden elektronischen Systeme anpassen, einige dieser Systeme auf transeuropäischer Ebene miteinander verbinden und eine Reihe neuer Systeme einführen, um die vollständige Automatisierung der Zollverfahren und -formalitäten zu erreichen. Artikel 280 des UZK bezieht sich auf die Verpflichtung zur Erstellung eines Arbeitsprogramms für den Zollkodex der Union[2] (UZK-Arbeitsprogramm), in dem alle Projekte und Systeme des UZK und die vorgesehenen Zeitpunkte der Inbetriebnahme aufgeführt sind. Im UZK-Arbeitsprogramm sind die Verbesserung oder Schaffung von insgesamt 14 transeuropäischen und drei rein nationalen Systemen definiert.

Dieser erste Jahresbericht der Kommission über die Fortschritte bei der Entwicklung der elektronischen Systeme beschreibt die Entwicklungen seit Inkrafttreten des UZK. Dieser stützt sich zu diesem Zweck auf das UZK-Arbeitsprogramm, in dem ein abgestufter und kohärenter Zeitplan festgelegt ist, der die Entwicklungsstadien für jedes der 17 elektronischen Systeme widerspiegelt und als Grundlage für die Fortschrittsberichterstattung gilt.

Die im UZK-Arbeitsprogramm aufgeführten Projekte lassen sich in drei Systemkategorien unterteilen:

i) 11 transeuropäische zentrale Systeme, die von der Kommission zu entwickeln oder auszubauen sind (häufig ist auch die Entwicklung oder das Upgrade nationaler Systeme durch die Mitgliedstaaten erforderlich);

ii) drei dezentrale transeuropäische Systeme, die von der Kommission zu entwickeln oder auszubauen sind, mit einer wesentlichen nationalen Komponente, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist; und

iii) drei nationale Systeme, die von den Mitgliedstaaten selbst zu entwickeln oder auszubauen sind.

In diesem Bericht werden die Fortschritte der drei Systemtypen analysiert, wobei auch die mit den einzelnen Projekten zu erreichenden Ziele, der Projektarchitektur und der Planungsansatz dargelegt werden. Auf dieser Grundlage werden mögliche Verzögerungen sowie geplante Abhilfemaßnahmen beleuchtet. Die Gesamtbewertung des Fortschritts bei der Umsetzung des UZK-Arbeitsprogramms ist unter dem Abschnitt „Schlussfolgerungen“ dieses Berichts zusammengefasst.

[1]Der Zollkodex der Union wurde am 9. Oktober 2013 als Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates verabschiedet. Folgende Rechtsakte bilden das Legislativpaket: der delegierte Rechtsakt zum UZK, der Durchführungsrechtsakt zum UZK, der Übergangsrechtsakt zum UZK, der Durchführungsrechtsakt zum UZK über technische Modalitäten und das Arbeitsprogramm zum UZK.

[2]Artikel 280 des UZK und der Durchführungsbeschluss (EU) 2016/578 der Kommission werden derzeit aktualisiert.

2. HINTERGRUND

Der UZK trat am 1. Mai 2016 in Kraft; für den schrittweisen Übergang und die Inbetriebnahme der IT-Systeme wurde zunächst der 31. Dezember 2020 als Frist gesetzt. Artikel 278 des UZK sieht vor, dass bestehende elektronische und papiergestützte Systeme weiterhin für die Erfüllung der Zollformalitäten (sogenannte „Übergangsmaßnahmen“) verwendet werden können, bis die im UZK vorgesehenen neuen oder ausgebauten elektronischen Systeme betriebsbereit sind.

Der Rat und das Europäische Parlament nahmen Anfang 2019[3] eine Verordnung an, mit der neue Fristen (2020, 2022 und 2025) für die Einstellung der Anwendung von Übergangsregelungen festgelegt wurden, weshalb die entsprechenden elektronischen Systeme innerhalb derselben Fristen in Betrieb genommen werden müssen. Nach Artikel 278 Buchstabe a ist die Europäische Kommission verpflichtet, jährlich einen Bericht über die Fortschritte bei der Einführung der noch ausstehenden Systeme vorzulegen.

Da der erste Jahresbericht bis zum 31. Dezember 2019 vorzulegen ist, beschloss die Kommission, **auf der Grundlage von (1) Berichten, die die Mitgliedstaaten zweimal jährlich vorlegen müssen, und (2) einer Umfrage, die unter ihren Dienststellen und den Mitgliedstaaten verteilt wird, Informationen über diese Fortschritte zu sammeln.** Im Rahmen der Umfrage wurden die Empfänger aufgefordert, alle bekannten Verzögerungen in den Zeitplänen für die elektronischen Systeme anzugeben. Die nationalen Pläne sowie die im Rahmen der Umfrage unter den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen bezüglich des Fortschritts spiegeln in erster Linie die Lage Ende Juni 2019 wider. Die aus der Umfrage gewonnenen Daten sind sowohl quantitativ in Form von Fristen und Meilensteinen, die erreicht oder verfehlt wurden, als auch qualitativ in Form von detaillierten Beschreibungen der Herausforderungen, der erwarteten Risiken und der geschätzten Komplexität der Projekte.

3. GESAMTÜBERBLICK ÜBER DIE FORTSCHRITTE IN BEZUG AUF DIE ELEKTRONISCHEN SYSTEME DES UZK

Die Entwicklung von IT-Systemen umfasst mehrere Phasen. Zu Beginn wird ein Geschäftsszenario erstellt, das die Projektbegründung enthält und mit dem der Mittelbedarf festlegt wird. Das Geschäftsszenario umfasst in der Regel den wirtschaftlichen Zusammenhang, die Problembeschreibung, die Projektbeschreibung und den Projektumfang, mögliche alternative Lösungen, die Kosten und den Zeitrahmen. Anschließend wird ein Visionsdokument erstellt, das detailliertere Informationen zur Projektdefinition in Bezug auf Architektur, Kosten, Zeit und Risiko sowie Meilensteine, Ergebnisse und Informationen zur Projektorganisation enthält. Nachfolgend wird die Geschäftsprozessmodellierung – ein Verfahren, bei dem die Geschäftsprozesse aus der Gesetzgebung in Prozessabläufen oder -modellen grafisch dargestellt werden – zur Entwicklung der Funktionsspezifikationen für die Systeme herangezogen. Der Nutzen einer grafischen Darstellung von Prozessmodellen besteht darin, ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Analyse zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang werden technische Spezifikationen entwickelt, in denen ausführlicher dargelegt wird, wie das System aufgebaut wird, welche Architektur genutzt werden soll, welche Meldungen von den Wirtschaftsbeteiligten zu übermitteln sind, welche Schnittstellen zu anderen Systemen vorhanden sind, welche Prüfpläne vorgesehen sind usw.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten kommen regelmäßig zusammen, um diese Projektdokumente für jedes transeuropäische System festzulegen und zu vereinbaren, wobei systematisch Konsultationen mit der Handelsgemeinschaft im Rahmen der Wirtschaftskontaktgruppe durchgeführt werden. Eine

[3] Verordnung (EU) 2019/632 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 zur Verlängerung der vorübergehenden Verwendung anderer als der im Zollkodex der Union vorgesehenen Mittel der elektronischen Datenverarbeitung (ABl. L 111 vom 25.4.2019, S. 54-58).

große Herausforderung besteht darin, dafür zu sorgen, dass die bestehenden Systeme auch während der Entwicklung der neuen Systeme weiterhin funktionieren und ein reibungsloser Übergang von den bestehenden zu den ausgebauten IT-Systemen gewährleistet wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass Handel und Zoll nicht zum Erliegen kommen.

Die Kommission hat sechs zentrale Systeme erfolgreich eingeführt bzw. ausgebaut und wird bis zum 31. Dezember 2020 zwei weitere zentrale Systeme fertigstellen. Somit wird die Kommission bis Ende 2020 insgesamt acht der 14 transeuropäischen Systeme, für die sie zuständig ist, fertiggestellt haben. Die sechs verbleibenden transeuropäischen Projekte, von denen drei dezentralisiert sind und wichtige Komponenten umfassen, die von den Mitgliedstaaten fertigzustellen sind, liegen im Zeitplan für die im Rahmen des UZK, des UZK-Arbeitsprogramms und des MASP-C 2019 vereinbarten Fristen. Die von der Kommission bisher durchgeführten Tätigkeiten machen etwa 62 % der bis 2025 fälligen Entwicklungen aus (siehe nachstehende Grafik).

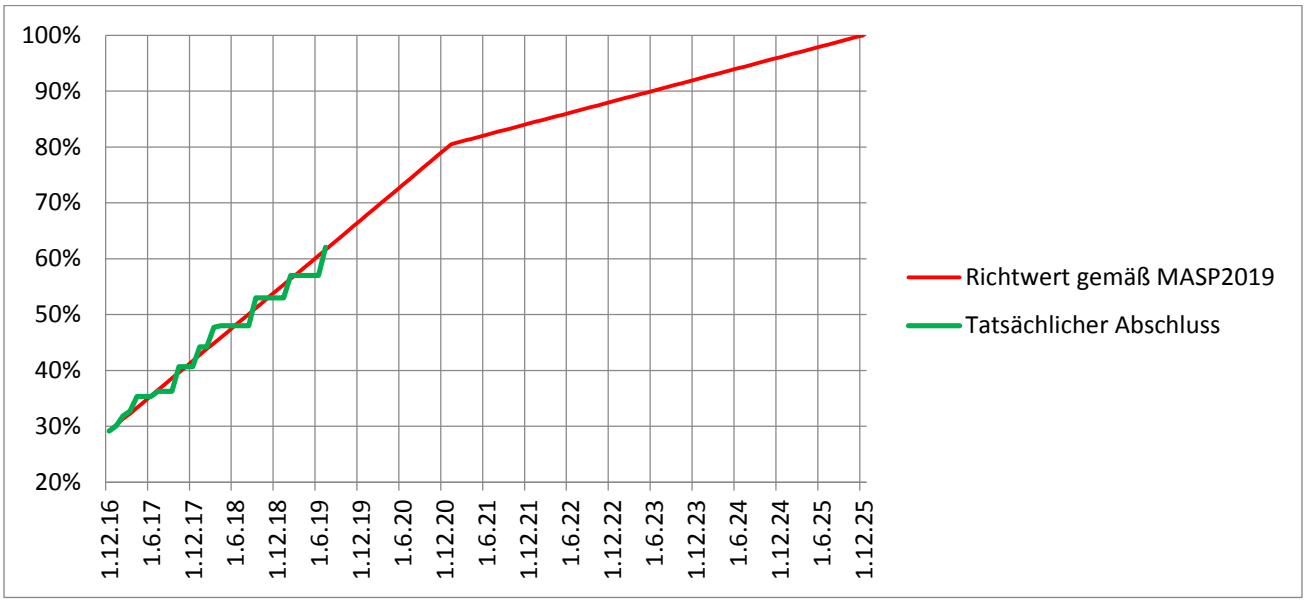


Abbildung 1: Erfüllte Aufgaben der Kommission im Rahmen der Umsetzung des UZK-Arbeitsprogramms in Prozent

Bis 2022 müssen die Mitgliedstaaten das Upgrade ihrer drei nationalen Systeme abschließen; ausgenommen hiervon ist die Ausfuhrkomponente des Systems für nationale Sonderverfahren, die eng mit dem transeuropäischen Automatisierten Ausfuhrsystem verbunden ist und daher gleichzeitig mit letzterem eingeführt werden sollte.

Die sechs fertiggestellten transeuropäischen zentralen Systeme (neue Systeme und Upgrades) sind nachstehend aufgeführt:

- **EU-ZK System des registrierten Ausführers** – *REX* (neu): Bereitstellung aktueller Informationen über registrierte Ausführer in APS-Ländern (Länder, die das Allgemeine Präferenzsystem (APS) der EU nutzen, das einen bevorzugten Zugang zum EU-Markt gewährt) und über EU-Wirtschaftsbeteiligte, die nach APS-Ländern und bestimmten anderen Ländern ausführen. Eine erste Phase des Systems (REX1) wurde 2015 bereits vor dem Inkrafttreten des UZK eingeführt. Die Einführung des vollständigen Systems (REX2) wurde **2018 erfolgreich abgeschlossen**.

- **EU-ZK Zollentscheidungen –** *CDS* (neu): unionsweite Harmonisierung der Abläufe bei Zollentscheidungen im Zusammenhang mit der Anwendung der Zollvorschriften, indem die elektronische Einreichung von Anträgen über ein einheitliches EU-Zollportal für Wirtschaftsbeteiligte ermöglicht wird und die Konsultationen während der Entscheidungsfindung und die Verwaltung des Bewilligungsvorgangs vereinfacht werden. Dieses System **wurde 2017 erfolgreich eingeführt**.

- **Unmittelbarer Zugang von Wirtschaftsbeteiligten zu den Europäischen Informationssystemen** – *UUM&DS* (einheitliches Nutzermanagement und digitale Signatur) (neu): Schaffung einer technischen Grundlage für die Authentifizierung und das Nutzermanagement der Wirtschaftsbeteiligten und die Umsetzung des EU-weit harmonisierten Zugangs von Wirtschaftsbeteiligten zu verschiedenen elektronischen Zollsystemen gemäß dem UZK. Dieses System **wurde 2017 erfolgreich eingeführt**.

- **EU-ZK System zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten – Upgrade** – *EORI* (Upgrade): kleineres Upgrade des bestehenden Systems zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten der Union und Wirtschaftsbeteiligten aus Drittländern, die in der Union in Zollangelegenheiten tätig sind. Das Upgrade des bestehenden Systems **wurde 2018 erfolgreich eingeführt**.

- **EU-ZK Surveillance-3 (Überwachung-3)** – *SURV3* (Upgrade): Upgrade, zur Anpassung an die Anforderungen des UZK, der bestehenden Datenbank, die alle EU-Handelsdaten (Einfuhren und Ausfuhren), die täglich von den nationalen Zollbehörden bereitgestellt werden, aufzeichnet und zentralisiert**.** Das Upgrade des bestehenden Systems **wurde im Oktober 2018 erfolgreich eingeführt**. Die vollständige Umsetzung dieses Projekts erfordert jedoch die Einführung eines verbesserten Ein- und Ausfuhrsystems der Mitgliedstaaten (siehe nachstehende Projekte).

- **EU-ZK Verbindliche Zolltarifauskunft –** *vZTA* (Upgrade): Anpassung der seit langem bestehenden Datenbank, die alle von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten erteilten verbindlichen Zolltarifauskünfte enthält, an die Anforderungen des UZK. Die Schritte 1 und 2 wurden bis Oktober 2017 abgeschlossen. Während der Ausarbeitungsphase kam es in der zweiten Phase zu einer Verzögerung von zwei Quartalen. Dennoch lag die Gesamtplanung im zeitlichen Rahmen, und so wurde das mit dem UZK vereinheitlichte EvZTA-System **im Oktober 2019 fertiggestellt**. Dies beinhaltete auch die Einrichtung eines Zugangs zu diesem System über das EU-Zollportal.

Folgende zwei transeuropäische zentrale Systeme sollten gemäß Artikel 278 Absatz 1 des UZK bis zum 31. Dezember 2020 fertiggestellt sein:

- **EU-ZK Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte –** *AEO* (Upgrade): Verbesserung der Betriebsabläufe in Bezug auf AEO-Anträge und -Bewilligungen unter Berücksichtigung der rechtlichen Änderungen des UZK. Die erste Phase wurde am 5. März 2018 und der erste Teil der zweiten Phase am 1. Oktober 2019 abgeschlossen; mit eingeschlossen sind die neuen Anforderungen des UZK in Bezug auf die elektronische Übermittlung über das EU-Zollportal und die Änderungen in Bezug auf den Entscheidungsprozess. Der zweite Teil der zweiten Phase (Folgeprozesse) **ist für den 16. Dezember 2019 geplant**.

- **EU-ZK Informationsblätter für besondere Verfahren –** *INF* (neu): Entwicklung eines neuen Systems zur Unterstützung und Straffung der Abläufe in der Datenverarbeitung und der elektronischen Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit Zollformalitäten, bekannt als besondere Verfahren. Die technischen Spezifikationen wurden am 30. Juni 2018 fertiggestellt. Es wurden keine Risiken ermittelt, die die **Inbetriebnahme zum 1. Juni 2020 verhindern**.

Folgende drei Systeme der Mitgliedstaaten sind gemäß Artikel 278 Absatz 2 des UZK bis zum 31. Dezember 2022 fertigzustellen:

- **EU-ZK Ankunftsmeldung (*NA*), Gestellungsmitteilung (*PN*) und vorübergehende Verwahrung (*TS*)** (Upgrade): Festlegung der Automatisierung von Verfahren auf nationaler Ebene in Bezug auf die Abläufe bei der Meldung der Ankunft des Beförderungsmittels, der Gestellung der Waren und der Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung gemäß dem UZK sowie die Unterstützung einer diesbezüglichen Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich des Datenaustauschs zwischen den Unternehmen und dem Zoll. Belgien hat zur Ausarbeitung von Spezifikationen eine Zusammenarbeitsinitiative mit 12 anderen interessierten Mitgliedstaaten ins Leben gerufen. Ein im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ kofinanziertes Sachverständigenteam wird weiterhin die entsprechende technische Dokumentation liefern. Bislang sind keine Verzögerungen eingetreten. Einige Mitgliedstaaten wiesen jedoch auf Verzögerungsrisiken hin, die in den Angaben der Mitgliedstaaten zu Planung und Fortschritt genannt werden.

- **EU-ZK Nationale Einfuhrsysteme –** *NIS* (Upgrade): Umsetzung aller Verfahrens- und Datenanforderungen im Zusammenhang mit dem UZK, die sich auf die Einfuhr beziehen. Als ersten Schritt auf dem Weg zur Fertigstellung der Systeme müssen die Mitgliedstaaten technische Spezifikationen auf ihrer Ebene ausarbeiten. Der Kommission wurde mitgeteilt, dass die Ausarbeitung dieser Spezifikationen in Arbeit ist und zu verschiedenen Zeitpunkten bis zum 1. Juli 2021 fertiggestellt werden sollte. Bisher wurden keine Verzögerungen in Bezug auf die Frist 2022 gemeldet.

- **EU-ZK Besondere Verfahren** *(SP)* (Upgrade): Harmonisierung und Vereinfachung der besonderen Verfahren (Zolllagerverfahren, Endverwendung, vorübergehende Verwendung sowie aktive und passive Veredelung). Die Mitgliedstaaten müssen alle für diese besonderen Verfahren im Rahmen des UZK erforderlichen Änderungen in ihren nationalen Systemen umsetzen. Die erste (Ausfuhr-)Komponente der besonderen Verfahren wird im Einklang mit und als Teil des nationalen Projekts „EU-ZK Automatisiertes Ausfuhrsystem“ (AES) (mit einer Frist bis 2025) umgesetzt; die zweite (Einfuhr-)Komponente wird Teil des Upgrades der nationalen Einfuhrsysteme sein (mit einer Frist bis 2022). Fünf Mitgliedstaaten haben mit der Ausarbeitung der technischen Spezifikationen für Komponente 1 begonnen. Fünf Mitgliedstaaten haben die technischen Spezifikationen für Komponente 2 fertiggestellt, acht weitere befinden sich noch in Ausarbeitung. Neue Funktionen, eine neue Datenstruktur und eine Übergangszeit tragen zur Komplexität dieses Projekts bei. Darüber hinaus kann es aufgrund von Interdependenzen mit AES und dem Upgrade des nationalen Einfuhrsystems zu Verzögerungen kommen. Bislang sind keine Risiken eingetreten; als erste Frist wurde das Jahr 2022 gesetzt.

Bei den sechs transeuropäischen Projekten mit ihrer spezifischen Architektur, die in einigen Fällen eine Kombination aus zentralen und nationalen Komponenten erfordern oder mit einem nationalen System verbunden sind und die manchmal mehr als eine Phase oder Projektkomponente enthalten und gemäß Artikel 278 Absatz 3 des UZK bis zum 31. Dezember 2025 fertigzustellen sind, handelt es sich um die folgenden:

- **EU-ZK Verwaltung von Sicherheitsleistungen –** *GUM* (neu): Zuweisung und Verwaltung von Gesamtsicherheiten in Echtzeit in der gesamten EU, die Wirtschaftsbeteiligte leisten, wenn die Gefahr besteht, dass Zölle ggf. nicht entrichtet werden. Die technischen Spezifikationen sollen für Projektkomponente 1 im Zusammenhang mit dem *transeuropäischen System GUM* bis zum 30. September 2022 und für Projektkomponente 2 im Zusammenhang mit dem *nationalen System für die Verwaltung von Sicherheitsleistungen* bis zum 30. November 2024 fertiggestellt sein. Das Projekt ist gerade angelaufen.

- **EU-ZK Einfuhrkontrollsystem-Upgrade –** *ICS2* (Upgrade): Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette durch die Verbesserung von Datenqualität, Dateien, der Verfügbarkeit von

Daten und der gemeinsamen Nutzung von Daten in Bezug auf Vorabmeldungen („summarische Eingangsanmeldungen“) und die damit zusammenhängenden Informationen über Risiken und Kontrollen. Die technischen Spezifikationen wurden am 30. Juni 2018 fertiggestellt; die Arbeit verläuft demnach planmäßig und es liegt keine Meldung zu Verzögerungsrisiken vor. Das Projekt wird in drei Versionen bereitgestellt, um einen reibungslosen Übergang je Verkehrsträger zu ermöglichen.

- **EU-ZK Nachweis des Unionscharakters –** *PoUS* **(**neu): System, um alle Dokumente, die zum Nachweis des Unionscharakters der Waren vorgelegt werden, zu speichern, zu verwalten und abzurufen. Dieses Projekt kann entweder zentral oder national durchgeführt werden. Viele Mitgliedstaaten haben jedoch ausdrücklich ihre Absicht bekundet, das von der Europäischen Kommission entwickelte zentrale System zu nutzen. Angesichts der Abhängigkeit zwischen der Umsetzung des UZK-Warenmanifests als Nachweis des Unionscharakters und des europäischen Umfelds zentraler Meldeportale für den Seeverkehr wird das Projekt in zwei Phasen durchgeführt, um Unstimmigkeiten zu vermeiden und Risiken zu verringern. Mitgliedstaaten, die es vorziehen, eine Systemkomponente auf nationaler Ebene einzuführen, gaben an, aufgrund der frühen Projektphase noch nicht vorhersagen zu können, ob ihre Umsetzung gemäß dem im Arbeitsprogramm angegebenen Zeitplan realisiert werden kann.

- **EU-ZK Zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr –** *CCI* (neu): Koordinierung der Bearbeitung der Zollanmeldung und der Genehmigung zur Freigabe der Waren zwischen den betroffenen Zollstellen, so dass Wirtschaftsbeteiligte die Zollvorgänge zentralisieren können. Das System basiert auf den neuen nationalen Einfuhrsystemen und ermöglicht eine automatisierte zentrale Zollabwicklung auf europäischer Ebene. Die Funktionsspezifikationen für Phase 1 der CCI wurden im März 2019 genehmigt; das Projekt verläuft demnach planmäßig. Die technischen Spezifikationen sollten für Phase 1 bis zum 30. September 2020 und für Phase 2 bis zum 30. Juni 2022 fertiggestellt sein.

- **EU-ZK Neues EDV-gestütztes Versandverfahren –** *NCTS* (Upgrade): Anpassung des bestehenden Unionsversandverfahrens und des gemeinsamen Versandverfahren an die neuen Anforderungen des UZK und Anpassung von Informationsaustauschvorgängen an die Datenanforderungen des UZK sowie Upgrade und Entwicklung von Schnittstellen mit anderen Systemen. Bisher sind für *Phase 5 des NCTS* keine Verzögerungen eingetreten; die technischen Spezifikationen wurden im Dezember 2019 fertiggestellt und das Projekt verläuft derzeit planmäßig. Die Fertigstellung des Geschäftsszenarios für *Phase 6 des NCTS* (Vernetzung mit anderen Systemen) ist im Jahr 2020 geplant.

- **EU-ZK Automatisiertes Ausfuhrsystem –** *AES* (Upgrade sowohl des europaweiten AES-Systems als auch der bestehenden nationalen Ausfuhrsysteme): Umsetzung der Anforderungen des UZK bei Warenausfuhr und Warenausgang. Das Projekt im Zusammenhang mit dem *transeuropäischen AES* (Projektkomponente 1) beinhaltet zum einen die Umsetzung des für den Handel im Rahmen des UZK angebotenen vereinfachten Verfahrens, um die Ausfuhr von Waren für europäische Unternehmen zu erleichtern (z. B die zentrale Zollabwicklung) und zum anderen die sich aus dem UZK ergebenden Verpflichtungen, Ausfuhren aus dem EU-Zollgebiet besser zu überwachen, um Betrug zu verhindern. Bislang sind keine Verzögerungen eingetreten; die technischen Spezifikationen für Komponente 1 (transeuropäisches AES) wurden im Dezember 2019 fertiggestellt und das Projekt läuft derzeit planmäßig. Für Projektkomponente 2 (*Upgrade nationaler Ausfuhrsysteme*) sollten die technischen Spezifikationen bis zum 1. September 2022 fertiggestellt sein. Die Mitgliedstaaten sollten die Ausfuhrkomponente ihres Systems der besonderen Verfahren (siehe oben) gleichzeitig mit dem AES fertigstellen.

<u>Verzögerungsrisiken</u>

Im Jahr 2018 prüfte der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 26 die Gründe für die Verzögerungen bei der Bereitstellung der elektronischen Systeme des UZK[4]. Es wurde betont, dass die Verzögerungen auf mehrere Faktoren zurückzuführen waren, insbesondere auf: Änderungen des Projektumfangs, unzureichende von der EU und den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Ressourcen sowie einen wegen der vielschichtigen Governance-Struktur langwierigen Entscheidungsprozess. Weiterhin wurde festgestellt, dass die Kommission nicht angemessen über Verzögerungen Bericht erstattet hat und dass die Ziele des Programms „Zoll 2020“ und die Berichterstattungsregelungen für die Überwachung der Umsetzung nicht geeignet sind. In der Zwischenzeit haben die Kommission und die Mitgliedstaaten wichtige Schritte unternommen, um die Überwachung der Umsetzung und die Ergebnisse zu verbessern, und sind somit besser in der Lage, das Risiko weiterer Verzögerungen bei der Umsetzung des UZK-Arbeitsprogramms zu vermeiden und die Umsetzung der Empfehlungen des Sonderberichts sicherzustellen.

Generell ist anzumerken, dass es durch sämtliche neue politischen Initiativen, die vom jetzigen Zeitpunkt an bis 2025 verabschiedet werden und durch die in Bezug auf die Zollsysteme Verpflichtungen auferlegt werden, zu Verzögerungen bei der Fertigstellung der elektronischen Systeme im Rahmen des UZK innerhalb der entsprechenden Fristen kommen könnte. Die Welt verändert sich rasch, und so kann es – beispielsweise aus Gründen der Sicherheit – dringend erforderlich werden, dass Zollbehörden an den Grenzen der EU zusätzliche Aufgaben wahrnehmen. Solche neuen Aufgaben können jedoch weitere Änderungen an den elektronischen Systemen erfordern.

Zu den **wichtigsten Erkenntnissen der Umfrage gehört, dass es aufgrund mangelnder Ressourcen und der Komplexität der Projekte im Rahmen des UZK in den Mitgliedstaaten zu Schwierigkeiten und Verzögerungsrisiken kommt**. Viele Mitgliedstaaten meldeten unzureichende nationale Vorbereitungen im Bereich des Projektmanagements. In einigen Fällen wurde bei Ausschreibungen für Projekte weder ein Zuschlag erteilt, noch wurden den Projekten nationale Projektmanager zugewiesen. Die Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass der Mangel an Personal ein besonderes Risiko für die erfolgreiche und fristgerechte Durchführung der Projekte darstellt. Hierbei wird sich nicht nur auf die Quantität, sondern auch auf die Qualität bezogen, da einige Mitgliedstaaten angeben, dass ihr Personal nicht über das erforderliche Fachwissen im Zollbereich verfüge.

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten ihre **Besorgnis über die als instabil empfundenen gemeinsamen Datenanforderungen zum Ausdruck gebracht, die für die Zwecke der elektronischen Systeme zu verwenden sind**. Diese gemeinsamen Datenanforderungen sind in Anhang B[5] des Pakets des Delegierten Rechtsakts zum UZK (UZK-DelR) festgelegt. Bei der Entwicklung einiger transeuropäischer Systeme stellte sich heraus, dass die in Anhang B enthaltenen Anforderungen in einigen Fällen aufgrund der funktionellen Erfordernisse nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten umgesetzt werden konnten. So mussten beispielsweise im Zusammenhang mit dem ICS2 zusätzliche Spalten in Anhang B aufgenommen werden, um alle Datensätze, die in ICS2 verfügbar sind, widerzuspiegeln. Dies führte zu einer Überprüfung des Anhang B, um ihn an die funktionalen und technischen Spezifikationen für transeuropäische Systeme anzupassen und eine systemübergreifende Harmonisierung zu gewährleisten, wie von den Mitgliedstaaten und der Handelsgemeinschaft gefordert. Diese Überprüfung wird natürlich Auswirkungen auf die nationalen Systeme haben, auch wenn versucht wurde, diese so gering wie möglich zu halten. Ungeachtet der allgemeinen Anerkennung der Überarbeitung von Anhang B, bedauern Mitgliedstaaten, deren nationale Systeme in der Entwicklung bereits fortgeschritten sind, diese Auswirkungen.

Bis Ende 2019 ist die Erzielung einer Einigung mit den Mitgliedstaaten bezüglich des überarbeiteten Anhang B vorgesehen; die entsprechenden Rechtsvorschriften werden folglich im Jahr 2020

[4] Europäischer Rechnungshof (2018): *Zahlreiche Verzögerungen bei den IT-Systemen für den Zoll: Was ist falsch gelaufen?*
[5] Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union (ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 1).

verabschiedet. Die Mitgliedstaaten befürchten jedoch, dass sich diese Instabilität negativ auf ihre Bemühungen zur nationalen Planung auswirkt. Insbesondere stimmen sie darin überein, dass die Berücksichtigung gemeinsamer Datenanforderungen in ihren nationalen Systemen durch die häufige Aufnahme neuer Verpflichtungen und Fristen im Rahmen der Aktualisierungen des UZK-Arbeitsprogramms gefährdet wird. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die derzeitige Überprüfung des UZK-Arbeitsprogramms notwendig ist, um die in Artikel 278 des UZK vorgenommenen Änderungen ordnungsgemäß umzusetzen. Die Änderung von Artikel 278 des UZK ist das Ergebnis einer Einigung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission. Die Anwendbarkeit der verschiedenen Spalten des Anhang B zum UZK-DelR hängt mit den im UZK-Arbeitsprogramm festgelegten Zeitpunkten der Inbetriebnahme der elektronischen Systeme zusammen.

Ein weiteres Anliegen, das die Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht haben, ist die **entstandene Instabilität und die Schwierigkeiten bei der Planung aufgrund der laufenden Überprüfungen sowohl der Geschäftsunterlagen, als auch der Dokumentationen im Bereich der IT.** Diese Überprüfungen (bei denen Dokumente aufgrund von Beiträgen von Sachverständigen iterative Aktualisierungen durchlaufen) sind notwendig, um ein gemeinsames Verständnis und eine einheitliche Umsetzung der Systeme zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten verfügen in einigen Fällen aufgrund der Abhängigkeit von der Fertigstellung der Projektdokumentation bei einigen Projekten noch nicht über eine nationale Planung. Obwohl viele Mitgliedstaaten bereit sind, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie die im UZK-Arbeitsprogramm festgelegten Planungsfristen einhalten, sind ihre Folgenabschätzungsverfahren sowohl langwierig als auch komplex und verlangsamen ihre Bemühungen.

Die Mitgliedstaaten berichteten, dass sie auf der Grundlage eines „**agilen**“[6] Ansatzes arbeiten, der Flexibilität ermöglicht. Ein solcher Ansatz bedeutet jedoch, dass damit einige Projekte nur sechs Quartale im Voraus geplant sind. Daher haben diese Mitgliedstaaten noch keine genaue Vorstellung davon, ob sie in der Lage sind, den festgelegten Zeitpunkt der Inbetriebnahme für einige Systeme einzuhalten.

Letztendlich werden sich neue Herausforderungen ergeben, die die Einführung neuer zollpolitischer und rechtlicher Maßnahmen, aber auch die Einführung neuer Maßnahmen im Bereich der IT erfordern; teilweise werden diese Maßnahmen dringend sein und häufig die bereits vereinbarten Planungskonzepte für die Umsetzung des UZK-Arbeitsprogramms gefährden (z. B. elektronischer Handel usw.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass derzeit kein kritisches Risiko in Bezug auf die Einhaltung der Frist für die Umsetzung der Systeme im Rahmen des UZK bis Ende 2025 festgestellt wurde. Allerdings müssen die IT-Teams der Kommission und der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten mit angemessenen Ressourcen ausgestattet werden, um das hohe Risiko zu mindern, dass für einige – insbesondere nationale – Systeme die Fristen nicht eingehalten werden können. Es muss sichergestellt werden, dass die IT-Teams über geeignetes Personal zur Leitung der Projekte verfügen, und dass im Rahmen des derzeitigen Programms „Zoll 2020“ und des künftigen Ersatzprogramms Finanzmittel bereitgestellt werden, um so die Leistungen von Outsourcingpartnern zu gewähren. Außerdem ist es notwendig, vor Ende 2023 eine unkontrollierte Erweiterung des Projektumfangs und neue Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf die Zollsysteme zu vermeiden. Wenn diese Maßnahmen gemäß den Empfehlungen des Berichts des Europäischen Rechnungshofs umgesetzt werden, sollte das Risikoniveau angemessen unter Kontrolle gehalten werden.

<u>Abhilfemaßnahmen</u>

[6]Eine Methode des Projektmanagements, insbesondere im Bereich der Softwareentwicklung, die durch die Aufteilung der Tätigkeiten in kurze Arbeitsphasen und die häufige Neubewertung und Anpassung der Pläne gekennzeichnet ist.

Ein Dashboard im Rahmen des mehrjährigen strategischen Aktionsplans für Zollbehörden (MASP-C) dient der Kommission als Instrument zur Verfolgung der Fortschritte und zum Austausch von Informationen. Die Grundlage für die Meilensteine im Dashboard sind der MASP-C 2019 und das UZK-Arbeitsprogramm 2019. Das Dashboard wird den Mitgliedstaaten (Koordinierungsgruppe Elektronischer Zoll) und der Handelsgemeinschaft (Wirtschaftskontaktgruppe) vierteljährlich zu Informations- und Steuerungszwecken zur Verfügung gestellt.

Die Kommission überwacht nun nicht nur die Fortschritte anhand der im UZK-Arbeitsprogramm und im MASP-C festgelegten wichtigsten Meilensteine des Projekts, sondern legt auch spezifische Zwischenziele für jedes Projekt fest (z. B. Meilensteine, bis zu denen alle Mitgliedstaaten die Konformitätsprüfungen abgeschlossen haben sollten). Diese genaue Überwachung ist erforderlich, um die Einführung der dezentralen transeuropäischen Systeme umsetzen zu können und zusätzliche Kosten für den Betrieb alter und neuer Systeme, sollte sich das Zeitfenster für die Inbetriebnahme verschieben, zu vermeiden. Da diese zentralen transeuropäischen Systeme mit ihrer dezentralen Architektur nur dann problemlos funktionieren werden, wenn alle Mitgliedstaaten die neue Umgebung eingerichtet haben, hat die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, mit der Umstellung auf die neuen Systeme nicht bis zum Enddatum des Zeitfensters für die Inbetriebnahme zu warten. Ab 2020 wird ein **„vierteljährliches Überwachungsprogramm der nationalen Verwaltungen“** für die transeuropäischen Systeme AES und NCTS mit wesentlichen Leistungsindikatoren eingeführt, damit Fortschritte regelmäßig überprüft und bei möglichen Problemen frühzeitig eingegriffen werden kann.

Als weitere Begleitmaßnahme wird die Kommission Anfang 2020 ein **„Koordinierungsprogramm für die nationalen Verwaltungen“** einführen, um die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Inbetriebnahme ihrer nationalen Komponenten für die transeuropäischen Systeme zu unterstützen. Der Fokus liegt speziell auf diesen Systemen, da sich die Mitgliedstaaten in den Jahren 2016-2017 darauf geeinigt haben, dass die Einfuhr-, Versand- und Ausfuhrsysteme als zentrale Systeme gelten und bei der Inbetriebnahme oberste Priorität haben. Einige Mitgliedstaaten haben den Übergang zu den neuen nationalen Systemen und Komponenten im Zusammenhang mit Einfuhr-, Versand- und Ausfuhrverfahren auf das Ende des Zeitfensters für die Inbetriebnahme verschoben; aufgrund dessen besteht die Gefahr, dass nicht genügend Zeit für die Erprobung und den Abschluss der Inbetriebnahme gemäß den gemeinsamen Spezifikationen und Übergangsregelungen im Bereich der IT vorgesehen wurde. Da die transeuropäischen Systeme erst dann ordnungsgemäß funktionieren, wenn alle Mitgliedstaaten die Umstellung vollzogen haben, werden sich Probleme bei der nationalen Inbetriebnahme oder Verzögerungen auf der Ebene des transeuropäischen Systems auswirken und die rechtzeitige Fertigstellung gefährden.

Darüber hinaus hat die Kommission auf der Grundlage der Rückmeldungen der Mitgliedstaaten bereits festgestellt, dass die nationalen Systeme bis 2022 möglicherweise nicht fertiggestellt werden können; insbesondere bezieht sich das auf den Bereich für den Wareneingang und Einfuhren, was sich negativ auf die Fertigstellung der CCI auswirken würde.

Diese Programme werden dazu beitragen, den Übergangsprozess im Bereich der IT ab 2020 durch einen speziellen Helpdesk, Webinare, bilaterale Besuche, Schulungen, Folgemaßnahmen zu Konformitätsprüfungen, vierteljährliche Fortschrittsberichte, Service Delivery Management usw. zu steuern. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission müssen gut vorbereitet sein, um die künftigen Herausforderungen bewältigen zu können.

Es wird davon ausgegangen, dass die Ergebnisse dieser Programme wertvolle Informationen bezüglich des Fortschritts liefern; sie werden für die künftigen jährlichen Fortschrittsberichte verwendet werden. Sie werden detaillierte Informationen über den Fortschritt der einzelnen Projekte und Mitgliedstaaten enthalten.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Abschließend ist festzustellen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten im Rahmen der vollständigen Inbetriebnahme der elektronischen Systeme des UZK innerhalb der entsprechenden

Fristen **vor einigen Herausforderungen stehen**. In den Mitgliedstaaten gibt es Ressourcenprobleme, die Systeme sind komplex und miteinander verbunden, und es muss ein reibungsloser Übergang von bestehenden zu ausgebauten Systemen erfolgen, damit die Auswirkungen auf den Handel so gering wie möglich gehalten werden.

Es ist jedoch auch offensichtlich, dass **greifbare Fortschritte erzielt werden**. **Zahlreiche elektronische Systeme wurden bereits in Betrieb genommen und sind voll einsatzfähig.**

Die Inbetriebnahme der übrigen Systeme verläuft größtenteils planmäßig und soll im Zeitraum 2020-2025 im Einklang mit der Planung der im UZK-Arbeitsprogramm festgelegten Projekte abgeschlossen werden. Ein zusammenfassender Überblick über die Planung und die Fortschritte ist in Abbildung 2 zu sehen.

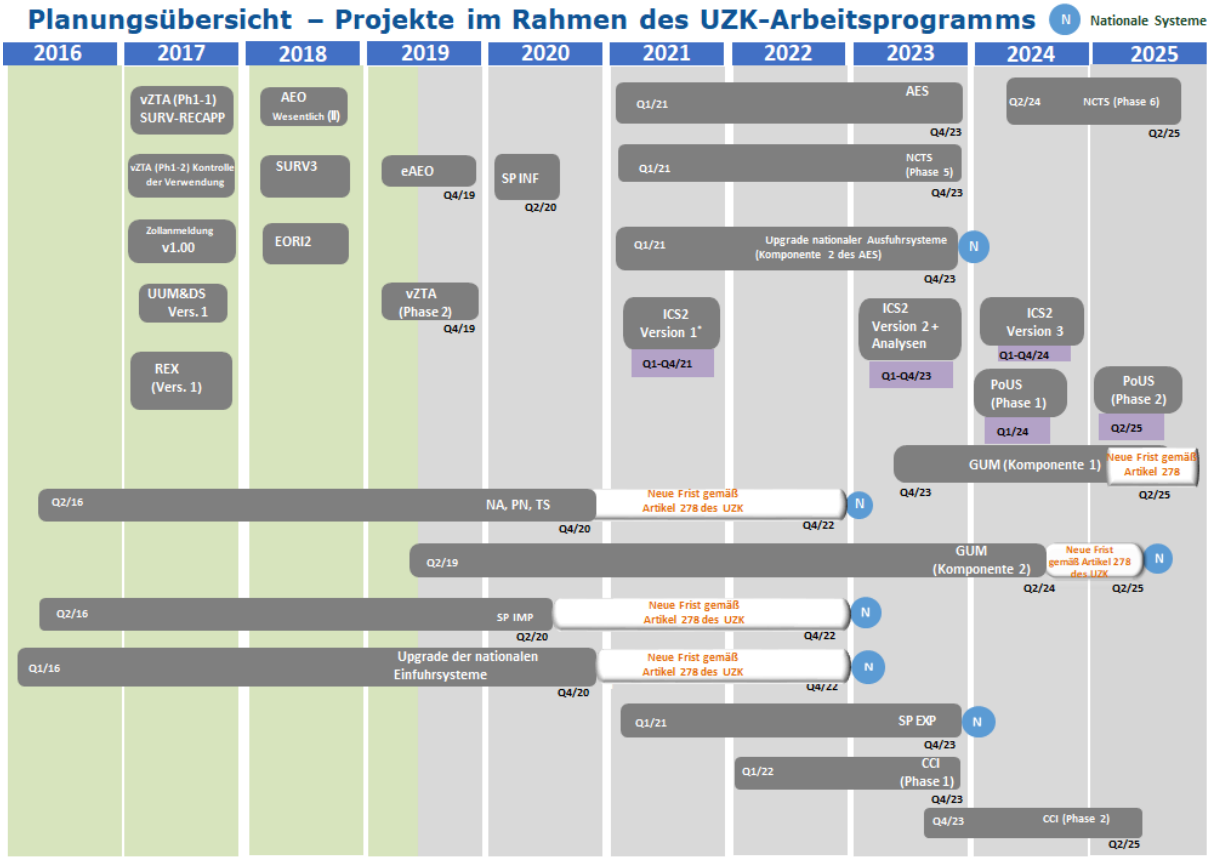


Abbildung 2: Planung von Projekten im Rahmen des UZK-Arbeitsprogramms

In Bezug auf die Inbetriebnahme der verbleibenden Systeme sind zwar auf Ebene der Mitgliedstaaten einige Probleme aufgetreten, zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts wurden jedoch **keine wesentlichen Risiken** festgestellt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden ihre regelmäßigen Sitzungen fortsetzen, um die Projekte sowohl über das Dashboard des MASP-C, als auch durch die verschärften Anforderungen an die Planung und die Berichterstattung über die Fortschritte bei der Umsetzung des UZK-Arbeitsprogramms **zu steuern und zu überwachen**. Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden ferner die Ausarbeitung und Entwicklung der verbleibenden transeuropäischen Systeme in Bezug auf Geschäftsszenarien und Visionsdokumente sowie die Ausarbeitung der funktionalen und technischen Spezifikationen (in einigen Fällen auch der vorübergehenden technischen Spezifikationen) als Grundlage für die Einführung und Inbetriebnahme der Systeme fortsetzen.

Die Kommission plant ab Anfang 2020 **zusätzliche Abhilfemaßnahmen** in Form eines Koordinierungsprogramms zur Unterstützung der Mitgliedstaaten insbesondere bei der Inbetriebnahme ihrer Komponenten der AES- und NCTS-Systeme und eines

Überwachungsprogramms zur Bewertung ihrer Fortschritte in diesem Bereich. Mit diesen Verwaltungsinstrumenten ist die Kommission zuversichtlich, dass sie über die geeigneten Mittel verfügt, um die bevorstehenden dynamischen Herausforderungen zu bewältigen. Viele Mitgliedstaaten haben sich bereit erklärt, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie die im UZK-Arbeitsprogramm festgelegten Planungsfristen einhalten.

Weitere Einzelheiten zur Planung und zum Stand der einzelnen Projekte sind der **Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen, die zusammen mit diesem Bericht veröffentlicht wird**.