EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

zur Einrichtung der Single-Window-Umgebung der Europäischen Union für den Zoll und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013

{COM(2020) 673 final} - {SEC(2020) 360 final} - {SWD(2020) 237 final} - {SWD(2020) 238 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Initiative „EU-Single-Window-Umgebung für den Zoll"

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Der reibungslose Verlauf des grenzüberschreitenden Handels erfordert effiziente Zollabfertigungs- und Kontrollverfahren, die Schutz und Sicherheit von Menschen und Unternehmen in der EU sicherstellen. Zum Teil wird dies durch die im Zollkodex der Union vorgeschriebenen elektronischen Systeme, die papiergestützte durch elektronische Verfahren ersetzen, erreicht. Allerdings müssen an den Außengrenzen außerdem mehr als 60 nichtzollrechtliche EU-Vorschriften sowie nationale Nichtzollvorschriften (in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit, Umwelt, Landwirtschaft, Fischerei, internationales Kulturgut, Marktüberwachung usw.) durchgesetzt werden. Dies erfordert andere Dokumente als Zollanmeldungen und betrifft bis zu 13 % der fast 300 Millionen Warenbeförderungen pro Jahr, von denen viele hoch sensibel sind. Da Behörden oft isoliert voneinander ohne angeglichene Systeme und Verfahren arbeiten, werden viele Waren auf eine Weise abgewickelt, die ineffizient ist und Fehlern und Betrug Vorschub leistet. Beispielsweise erlauben manche Bewilligungen die Aufteilung von Warenmengen auf mehrere Zollanmeldungen und sind EU-weit gültig. Die Behörden müssen die eingesetzten Mengen zwar überprüfen, aber manuelle Kontrollen zeichnen sich sowohl durch hohen Zeitaufwand als auch unzureichende Genauigkeit aus. Ohne Maßnahmen der EU lassen sich diese Probleme nicht lösen, was teilweise daran liegt, dass sie mit EU-Formalitäten zusammenhängen. Nationale Anstrengungen sind häufig Stückwerk und könnten aufgrund mangelnder Interoperabilität und der Tatsache, dass Handel grenzüberschreitend stattfindet, das Problem noch verschärfen. Die EU-Initiative mit der höchsten Relevanz auf diesem Gebiet, EU CSW-CERTEX, hatte einen gewissen Erfolg, ist aber nur freiwillig und im Anwendungsbereich begrenzt.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Das allgemeine Ziel besteht in der Verbesserung der Durchsetzung von Regulierungsvorschriften zum Zweck eines größeren Schutzes der EU und zur Erleichterung des internationalen Handels. Zur Erfüllung dieses Ziels wird die Initiative:

- einen Governance-Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und den zuständigen Partnerbehörden definieren und interoperable Lösungen entwickeln, wo dies vorteilhaft und angemessen ist;
- Arbeitsabläufe zwischen den am internationalen Handel beteiligten Regulierungsbehörden verbessern, um stärker automatisierte, elektronische, integrierte Verfahren für die Warenabfertigung zu ermöglichen;
- einen Rahmen für die Datenharmonisierung festlegen sowie die Weiterverwendung von Daten zur Erfüllung verschiedener, von Zoll- und Nichtzollbehörden für den internationalen Handel vorgeschriebener Formalitäten zu ermöglichen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die ermittelten Probleme sind grundsätzlich länderübergreifender Art, da sie die grenzüberschreitende Beförderung von Waren beinhalten und Fehler und Betrugsfälle in einzelnen Mitgliedstaaten EU-weite Auswirkungen haben können. Die EU befindet sich in Anbetracht ihrer Verantwortung für die Zollunion und die betroffenen nichtzollrechtlichen regulatorischen Vorschriften in einer guten Position, um Maßnahmen zu koordinieren, gegen Fragmentierung vorzugehen und Größenvorteile zu erzeugen. Bestehende und erwartete Maßnahmen haben sich aus folgenden Gründen als unzureichend erwiesen: i) Die fortbestehende Fragmentierung/mangelnde Interoperabilität würde die Vorteile der schrittweisen Digitalisierung und Modernisierung begrenzen, ii) aufgrund knapper Mittel gäbe es nur wenige nationale Initiativen und diese würden bestimmte Schlüsselfunktionen wie die Mengensteuerung auf EU-Ebene nicht zulassen, und iii) das EU CSW-CERTEX-System (eine freiwillige Initiative) würde an Schwung verlieren, wenn ihm keine verbindlichen Maßnahmen folgen.

B. Lösungen

Welche politischen Optionen mit und ohne Gesetzgebungscharakter wurden in Erwägung gezogen? Gibt es eine bevorzugte Option oder nicht? Warum?

Es wurden acht politische Optionen ermittelt. Sie bilden keine Liste, aus der eine einzelne Option ausgewählt werden kann, sondern lassen sich in drei umfassende Kategorien einteilen, die zur Bildung einer Auswahl politischer Optionen wie folgt zu Paketen zusammengefasst werden könnten:

- Kategorie I (Optionen 1-4; Optionen können kombiniert werden): Optionen für eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen (Government-to-Government), die den Zollbehörden und den zuständigen Partnerbehörden die Weitergabe von Informationen erleichtern würde. Jede Option hat einen anderen Anwendungsbereich. Nach Option 1 wird EU CSW-CERTEX verbindlich und erstreckt sich auf EU-Regulierungsvorschriften, die auf EU-Ebene verwaltet werden; sie bietet ferner eine automatisierte Mengensteuerungsfunktionalität. Option 2 erstreckt sich auf EU-Regulierungsvorschriften, die in elektronischen Systemen auf nationaler Ebene verwaltet werden. Option 3 umfasst nationale Regulierungsvorschriften und Option 4 Dokumente aus Drittländern.
- Kategorie II (Optionen 5-7; es ist nur eine Option möglich): Optionen für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und staatlichen Stellen (Business-to-Government) zum Zweck der Verbesserung der Interaktionen von Wirtschaftsbeteiligten mit Behörden. Mit Option 5 wird ein harmonisiertes Portal für Wirtschaftsbeteiligte zur

Verwaltung von EU-Bescheinigungen eingerichtet. Nach Option 6 werden auf nationaler Ebene Single Windows gegründet, um Wirtschaftsbeteiligten harmonisierte Anlaufstellen zur Verfügung zu stellen. Nach Option 7 wird auf eine einzige Anlaufstelle EU-Ebene eingeführt.

- Kategorie III (Option 8): eine übergreifende Option zur Straffung der Methode, nach der Zollbehörden und zuständige Partnerbehörden Wirtschaftsbeteiligte identifizieren. Sie würde sich entweder zur Registrierung und Validierung (8(i)) oder nur zur Validierung (8(ii)) auf die erweiterte Nutzung des bestehenden Systems zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten (EORI) stützen.

Die Optionen 1, 2, 6, 7 und 8(ii) wurden auf der Grundlage eines Screenings genauer analysiert. In der Folgenabschätzung wurden für alle Optionen Auswirkungen ähnlicher Art festgestellt. Zu den unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen würden einmalige Einführungskosten und wiederkehrende Kosten sowie Einsparungen durch verringerten Verwaltungsaufwand für Zollbehörden, zuständige Partnerbehörden und Wirtschaftsbeteiligte bei der Durchsetzung von EU-Rechtsvorschriften und der Erledigung der Warenabfertigung zählen. Außerdem würden (nicht quantifizierbare) Vorteile für den Handel erzielt. Die Verstärkung der Zusammenarbeit und die Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den für die Warenabfertigung zuständigen Behörden würden darüber hinaus die Risikomanagementprozesse verbessern und zur Vermeidung von Betrug und menschlichem Versagen beitragen. Dies wiederum würde die Einhaltung und Durchsetzung der nichtzollrechtlichen Vorschriften verbessern und einen entsprechenden Nutzen für die Gesellschaft und die Umwelt schaffen.

Zur Ermittlung der bevorzugten Option wurden unterschiedliche Optionspakete im Hinblick auf ihre Wirksamkeit (d. h. die Durchsetzung der maßgeblichen Regulierungsvorschriften und die Erleichterung des Handels) sowie ihre Effizienz, ihre Kohärenz mit anderen politischen Strategien und ihre Verhältnismäßigkeit verglichen. Daraus ergab sich, dass die größten Vorteile nur mit Optionspaketen möglich waren, die sowohl Optionen der Kategorie I als auch der Kategorie II enthielten, während die Option 8(ii) für jedes Paket Vorteile brachte. Für die Optionen 1 und 6 wurde festgestellt, dass sie kosteneffizient, kohärent und verhältnismäßig sind, während sich die Option 2 und (insbesondere) die Option 7 unter diesen Gesichtspunkten als hoch problematisch erwiesen. Das bevorzugte Paket umfasst daher die Optionen 1+6+8(ii).

Wer unterstützt welche Option?

Im Verlauf der ausführlichen Konsultation äußerten die Behörden der Mitgliedstaaten und die Wirtschaftsbeteiligten folgende Ansichten:

- Option 1: nahezu einstimmige Unterstützung aufgrund des nachweislichen Erfolges des Vorgängersystems EU CSW-CERTEX, des bedeutenden erwarteten Nutzens und der vergleichsweise begrenzten Umsetzungskosten.
- Option 2: nur eingeschränkte Unterstützung aufgrund der Komplexität, der hohen Umsetzungskosten und des begrenzten Nutzens.
- Option 6: mäßige bis starke Unterstützung. Die Wirtschaftsbeteiligten schätzten die Fähigkeit dieser Option zur Erleichterung des Handels, da sie die Erwartungen an das vollständige Konzept des Single Window erfüllt, indem sie eine einzige Anlaufstelle für die Erledigung von Erfordernissen für die Zollabfertigung bereitstellt.
- Option 7: sehr eingeschränkte Unterstützung wegen ihrer Komplexität und sehr hohen Kosten. Die Wirtschaftsbeteiligten betrachteten sie aufgrund ihrer Fähigkeit, Zollverfahren in der gesamten EU zu straffen und zu harmonisieren, als positiv.
- Option 8(ii): trotz des eingeschränkten Anwendungsbereichs Unterstützung von fast allen Interessenträgern als Methode zur Straffung von Verfahren.

C. Folgen der bevorzugten Option

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

Das bevorzugte Maßnahmenpaket mit den Optionen 1+6+8(ii) bietet mehrere relative Vorteile. Es erhielt die meiste Unterstützung durch die Interessenträger. Bei diesem Paket wird zudem davon ausgegangen, dass es einen bedeutenden direkten wirtschaftlichen Nutzen in Höhe von insgesamt 209,4 Mio. EUR bis 311,5 Mio. EUR pro Jahr erzeugen wird, sobald es voll funktionsfähig ist (d. h. nach einer stufenweisen Umsetzung über eine Spanne von sieben Jahren). Der wirtschaftliche Nutzen insgesamt ist zwar niedriger als bei den teuersten Optionspaketen, dafür ist das Preis-Leistungsverhältnis des bevorzugten Optionspakets beinahe 1,5-mal höher, was seine Verhältnismäßigkeit beweist. Dies ergibt sich zusätzlich zu umfassenderen Vorteilen für den Handel, die wahrscheinlich erheblich sein werden, aber nicht quantifizierbar waren. Hinsichtlich der ökologischen und sozialen Auswirkungen würde dieses Paket die großen Vorteile der Option 1 mit den von Option 6 erwarteten zusätzlichen Gewinnen aus der verstärkten Harmonisierung und Interoperabilität der Daten sowie dem zusätzlichen Nutzen aus Option 8(ii) im Zusammenhang mit der besseren Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten kombinieren. Durch das Weglassen von Option 2 gingen nur geringe Vorteile verloren. Insgesamt lässt sich sagen, dass dieses Paket die Fähigkeit der EU maximiert, als Katalysator für das Konzept der einzigen Anlaufstelle („Single Window“) zu wirken, indem es einen Rahmen für die wirkungsvolle, angemessene Umsetzung der Politik der EU bereitstellt und ein gutes Preis-Leistungsverhältnis aufweist.

Welche Kosten entstehen im Zusammenhang mit der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Die einmaligen Umsetzungskosten und die wiederkehrenden Kosten würden von der Europäischen Kommission und nationalen Behörden getragen. Zu den Umsetzungskosten, die sich voraussichtlich über einen Zeitraum von sieben Jahren verteilen werden, zählen Ausgaben für IT, das Änderungsmanagement für Verfahren sowie Schulung und Support. Anschließend werden die wiederkehrenden Kosten Wartung, regelmäßige Updates, Support und das operative Tagesgeschäft umfassen. Die geschätzten Kosten betragen (in Mio. EUR, untere und obere Bandbreite mit Ausnahme der Kosten der Kommission):

Insgesamt für die	EK	64,73	Jährliche Summe bei	EK	6,35

schrittweise Umsetzung in Jahr 1-7	Insgesamt, MS-Behörden	64,38 bis 127,73	voller Funktionsfähigkeit, ab Jahr 8	Insgesamt, MS-Behörden	5,91 bis 11,75
	Insgesamt	129,11 bis 192,46		Insgesamt	12,26 bis 18,10

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Die wichtigsten Probleme betreffen Unternehmen, speziell KMU, weswegen die Initiative den Schwerpunkt auf die Erleichterung des Handels und Verringerung des Verwaltungsaufwands legt, insbesondere durch Zeiteinsparungen und die Vereinfachung und stärkere Automatisierung der Zollabfertigung. Schätzungen zufolge würde das bevorzugte Optionspaket zu Vorteilen für Wirtschaftsbeteiligte in Höhe von 494,1 Mio. EUR bis 688,4 Mio. EUR in den sieben Jahren der stufenweisen Umsetzung und anschließend zu jährlichen Vorteilen von 141,2 Mio. EUR bis 196,7 Mio. EUR führen; hinzu kämen Handelsvorteile, die nicht quantifiziert werden konnten. Da Unternehmen keine neuen Geräte kaufen oder rasch neue Verfahren einführen müssen, werden die Kosten als vernachlässigbar angesehen.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Die Initiative macht sich das Potenzial der Kommission zur Erzielung von Größenvorteilen zunutze. Für Behörden bestehen jedoch erhebliche Kosten in Form von Ausgaben für IT-Hardware und Software, das Änderungsmanagement für Verfahren sowie Schulung und Support, wie vorstehend im Einzelnen aufgeführt.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Umfassende Konsultationen von Interessenträgern und die Prüfung ähnlicher Initiativen in anderen Mitgliedstaaten ergaben keine Auswirkungen, die über die ermittelten Auswirkungen hinausgehen. Es könnten zwar Probleme hinsichtlich des Schutzes und der Sicherheit der Daten von Wirtschaftsbeteiligten entstehen, diese werden jedoch im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften der EU angegangen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Es wurden Pläne zur regelmäßigen Überwachung und Evaluierung entwickelt. Die Überwachung wird sich auf Quellen auf EU-Ebene (z. B. IT-Ergebnisse und Statistiken) sowie auf nationaler Ebene (z. B. Daten über Abfertigungszeiten) stützen. Die Evaluierung wird sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Rechtsvorschriften und anschließend alle drei Jahre stattfinden.