KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.07.1998
KOM(1998) 471 endg.

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

# über die Durchführung

# des Programms Zoll 2000

**(gemäß Artikel 17 der Entscheidung Nr. 210/97 vom 19. Dezember 1996)**

Mit ihrer Entscheidung vom 19. Dezember 1996[1] haben das Europäische Parlament und der Rat ein Aktionsprogramm für das Zollwesen in der Gemeinschaft („Zoll 2000") angenommen.

Nach Maßgabe von Artikel 17 Absatz 3 dieser Entscheidung unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat hiermit einen Zwischenbericht über die Durchführung und die Auswirkungen dieses Programms sowie die Leitlinien, die die Kommission im Hinblick auf eine bessere Effizienz ihrer Aktionen für die Zukunft vorzulegen gedenkt.

## 1. GESCHICHTLICHER HINTERGRUND

Mit der effektiven Abschaffung der Zollkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft trat die Notwendigkeit zutage, die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten in all den Bereichen zu verstärken, in denen Unterschiede in der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die einzelstaatlichen Behörden möglicherweise Störungen in der Verwaltung des Binnenmarkts hervorrufen können. Die Kommission hat dieses Konzept, das erstmals im Sutherland-Bericht von 1992 angesprochen wurde, weiterentwickelt und mehrere einschlägige Mitteilungen an das Europäische Parlament und den Rat gerichtet[2].

Dabei galt das Zollwesen von Anfang an als vorrangiger Bereich. Hier nämlich geht es darum, die mit dem Inkrafttreten des Zollkodex der Gemeinschaften[3] vollendete Harmonisierung der Vorschriften durch eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch alle einzelstaatlichen Behörden an jeder Stelle des Zollgebiets der Gemeinschaft zu ergänzen. Durch die Abschaffung der Warenkontrollen im innergemeinschaftlichen Handel sind die Zollbehörden die einzige Stelle, wo die Umsetzung und Kontrolle sämtlicher Gemeinschaftsvorschriften erfolgt, die für die Waren gelten, die in dieses einheitliche Zollgebiet ein- bzw. aus ihm ausgeführt werden.

Diesem Bereich kommt überdies eine besondere strategische Bedeutung zu, als der Zoll neben seiner traditionellen Rolle, die in der Einziehung der Eigenmittel und dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft besteht, zunehmend neue Aufgaben im Zusammenhang mit der Regulierung des Handels, d.h. die Kontrolle

---

[1] Entscheidung Nr. 210/97/EG vom 19. Dezember 1996, ABl. Nr. L 33 vom 4.2.1997, S. 24

[2] - Mitteilung der Kommission an den Rat "Die optimale Gestaltung des Binnenmarkts – strategisches Programm" vom 22.12.1993, KOM(93) 632 endg.;
- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts für den Binnenmarkt vom 16.2.1994, KOM(94) 29 endg.

[3] Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. Nr. L 302 vom 19.10.1992, S. 1

der ordnungsgemäßen Anwendung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken und Gemeinschaftsvorschriften für Ein- und Ausfuhren wahrnimmt.

In diesem Sinne hat die Kommission 1989 eine Pilotaktion zur beruflichen Ausbildung der Zollbeamten der Mitgliedstaaten eingeleitet, die sodann im gemeinschaftlichen Aktionsprogramm MATTHAEUS[4] konkrete Gestalt annahm. Ziel dieses Programms war es, durch gemeinsame Aus- und Fortbildungsprogramme eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts bei der Wareneln- und -ausfuhr an den Außengrenzen der Gemeinschaft zu gewährleisten, und den Beamten der Zolldienststellen die Gemeinschaftsdimension ihrer Aufgabe stärker bewußt zu machen.

1994 wurde diese Aktion im Rahmen der vorstehend erwähnten Mitteilungen verlängert und um eine Pilotaktion erweitert, die darauf abzielte, die Transparenz der zollamtlichen Maßnahmen in der Gemeinschaft zu gewährleisten und die Bereiche zu ermitteln, die für eine Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und zwischen diesen und den Dienststellen der Kommission im Hinblick auf eine koordinierte Entwicklung neuer Arbeitsmethoden besonders geeignet sind, um an jeder Stelle des Zollgebiets der Gemeinschaften Kontrollen und Verfahren von gleichwertiger Wirksamkeit durchführen zu können.

Aufgrund der während der Pilotaktion gewonnenen Erfahrungen hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat ein Aktionsprogramm für das Zollwesen in der Gemeinschaft vorgeschlagen. Die Entscheidung über das Programm Zoll 2000 wurde am 19. Dezember 1996 auf der Grundlage von Artikel 100a des EG-Vertrags angenommen.

## 2. ZIELE DES PROGRAMMS

Das Programm Zoll 2000 wird im Zeitraum vom 1. Januar 1996 bis zum 31. Dezember 2000 durchgeführt.

### 2.1. Allgemeine Ziele des Programms

Ziel des Aktionsprogramms ist es, die Wirksamkeit der Verfahren und Kontrollen an jeder Stelle des Zollgebiets der Gemeinschaft zu verbessern, indem die Transparenz bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet und Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses Rechts sowie die Bereiche ermittelt werden, in denen es vorrangig einer Zusammenarbeit bedarf.

Diese Verfahren und Kontrollen müssen die für internationale Handelsgeschäfte erforderliche reibungslose Abwicklung gewährleisten und

[4] Entscheidung Nr. 91/341/EWG des Rates vom 20. Juni 1991, ABl. Nr. L 187 vom 13.7.1991, S. 41

gleichzeitig den Schutz der Bürger und Wirtschaftsteilnehmer der Union sicherstellen. Sie müssen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten schützen und die Gleichbehandlung all ihrer Wirtschaftsteilnehmer im Umgang mit den Zollbehörden gewährleisten, vor allem um Wettbewerbsverzerrungen und neue Betrugsformen zu vermeiden, die dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts abträglich sind.

Das heißt, in Ermangelung einer einheitlichen Gemeinschaftszollverwaltung ist es wichtig, daß „die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten so effizient und gründlich arbeiten können wie eine einzige Verwaltung"[5].

## 2.2. Gemeinsamer Zielrahmen

Die Verwirklichung des Programms basiert auf einem „gemeinsamen Zielrahmen" der Kommission und der Mitgliedstaaten (Artikel 4 der Entscheidung), der eine Art Charta für die Zollpolitik in der Gemeinschaft darstellt. Danach ist das Vorgehen der Zollbehörden auf gemeinschaftlicher wie auch auf einzelstaatlicher Ebene auszurichten, um deren Übereinstimmung mit den Anforderungen des Binnenmarkts der Gemeinschaft zu gewährleisten.

Folglich werden mit dieser Entscheidung sowohl neue Maßnahmen eingeführt, die in Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, als auch eine neue Aktionsform der Zollverwaltungen im Hinblick auf ihre Anpassung an die traditionellen wie auch die neuen wirtschaftlichen Aufgaben, die ihnen in zunehmendem Maße obliegen werden.

## 2.3. Aktionsschwerpunkte

Innerhalb des gemeinsamen Zielrahmens legen die Kommission und die Mitgliedstaaten Pläne und Prioritäten im Hinblick auf die gemeinsame Durchführung von Aktionen fest. Um den Zielen der Entscheidung gerecht zu werden, sind diese Prioritäten um folgende Themenschwerpunkte herum angesiedelt:

- Gewährleistung der Transparenz bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten;
- Förderung der koordinierten Entwicklung und Anwendung neuer Arbeitsmethoden;
- Stärkung der im Rahmen des MATTHAEUS-Programms entwickelten gemeinsamen Berufsbildungspolitik durch den Aufbau eines

[5] Entscheidung Nr. 210/97/EG, 6. Erwägungsgrund

„gemeinsamen Sockels von Ausbildungsmaßnahmen " im Dienste der zollpolitischen Ziele;

- Förderung der Information und Kommunikation mit den Zollbeteiligten;
- Schaffung internationaler Rahmenbedingungen im Zollwesen, die einer optimalen Verwaltung der Außengrenzen förderlich sind, unter besonderer Berücksichtigung der Zollverwaltungen der assoziierten Länder, die der Europäischen Union beitreten wollen.

## 3. DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS

Die Entscheidung, die von der Kommission bereits am 6. April 1995 vorgelegt worden war, wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat erst am 19. Dezember 1996 nach einem Vermittlungsverfahren endgültig angenommen.

Der vorliegende Bericht, der eigentlich als Bericht zur Halbzeit der Programmdurchführung gedacht war, wird daher aufgrund der für die Einrichtung der Programmverwaltungsstrukturen erforderlichen Fristen bereits weniger als 18 Monate nach der effektiven Aufnahme des Programms vorgelegt.

Während dieses Zeitraums hat man aufgrund der in den Mitgliedstaaten als auch bei der Kommission für die Durchführung des Programms verfügbaren Ressourcen eher die Themen vorrangig aufgegriffen, von denen man sich versprach, das isolierte Vorgehen der Zollverwaltungen überwinden und ein echtes gemeinschaftliches Zollverwaltungsnetz einrichten zu können.

### 3.1. Gewährleistung der Transparenz bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten

Diese Aktion wird gemeinsam mit Arbeitsgruppen durchgeführt, die die Umsetzung der Verfahren und Zollkontrollen überwachen, und die als „Beobachtungsteams" bezeichnet werden.

Diese Teams setzen sich aus Zollsachverständigen der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen und führen auf der Grundlage eines thematischen Konzepts Besuche an besonderen Stellen der Außengrenzen durch, um sich ein Bild von der Umsetzung der gemeinschaftlichen Vorschriften an den betreffenden Stellen, den etwaigen Schwierigkeiten bei der Anwendung und den jeweiligen Arbeitsmethoden zu machen. Sie können Empfehlungen bezüglich der Arbeitsmethoden und gegebenenfalls der als wünschenswert erachteten Anpassungen der Vorschriften äußern; diese Empfehlungen gehen gegebenenfalls in konkrete Vorschläge ein, die den entsprechenden Stellen zur weiteren Behandlung vorgelegt werden.

Bei der Auswahl der Themen, die im Einvernehmen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vorgenommen wird, standen die

Bereiche im Vordergrund, in denen die Anwendung der Zollvorschriften die meisten Probleme aufwirft, und denen wirksamere Arbeitsmethoden zugute kommen könnten (Kontrolltechniken zur Überprüfung der Buchführung, EDV, Risikoanalyse). Im Rahmen der Pilotaktion wurden im Zeitraum 1994 bis 1996 zehn Beobachtungsaktionen eingeleitet. Vier derartige Aktionen sind bereits seit der Annahme der Entscheidung durchgeführt worden, und sechs weitere sind bis Ende 1999 geplant (vgl. Anlage).

Das konkrete Ergebnis dieser Aktionen wird sich im Laufe der Zeit zeigen. Bei einigen von ihnen konnten Schwierigkeiten bei der Anwendung des Zollrechts sowohl seitens der Behörden als auch der Wirtschaftsteilnehmer ermittelt werden, die für die Kommission Anlaß waren, Anpassungen des bestehenden Rechts vorzuschlagen oder zu prüfen (Beispiel: Zollkontrolle in den Freihandelszonen der Gemeinschaft; Nachweis des Gemeinschaftscharakters von Waren, die unter dem Seeversandverfahren befördert werden), oder die eine wertvolle Informationsgrundlage für die Ausarbeitung von Rechtsetzungsvorschlägen darstellten, beispielsweise im Bereich der Reform der Versandverfahren oder bei der Aktualisierung der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung.

All diese Aktionen waren nicht auf eine Änderung der Rechtslage an sich ausgerichtet, sondern leisteten einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmethoden der Verwaltungen bei der Anwendung dieser Regeln. Ein derartiges Ergebnis konnte in mehreren Bereichen festgestellt werden (z.B.: Handgepäckkontrollen an den Flughäfen, Anwendung der Regeln der „fakultativen Sicherheit" im Rahmen des aktiven Veredelungsverkehrs).

Überdies tragen die Beobachtungsaktionen dazu bei, den Zolldiensten die Gemeinschaftsdimension ihrer Tätigkeit durch die Förderung fortwährender Kontakte zwischen den europäischen Zollsachverständigen der betreffenden Bereiche besser bewußt zu machen.

Da die Kommission jedoch nur wenige Rückmeldungen zu den Beobachtungsaktionen in den Mitgliedstaaten erhält, lassen sich die effektiven Auswirkungen dieser Aktionen bei den Zollverwaltungen nicht hinreichend in Erfahrung bringen.

### 3.2. Förderung der koordinierten Entwicklung und Anwendung neuer Arbeitsmethoden

Die koordinierte Entwicklung neuer Arbeitsmethoden ist der Anpassung des Zollwesens an die im Wandel befindlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dadurch förderlich, daß das Vorgehen der Zollverwaltungen in der Gemeinschaft homogener und kohärenter wird.

Die Umsetzung der fünf in der Entscheidung genannten Bereiche hat sich in der Praxis wie folgt niedergeschlagen:

### *3.2.1. Ausrichtung der Zollkontrollen anhand von Risikoanalysetechniken*

Der Einsatz von Risikoanalysemethoden als Grundlage für die Ausrichtung der Kontrolle auf Vorgänge, die mit einem erhöhten Risiko von Unregelmäßigkeiten oder der mangelhaften Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften verbunden sind, ist in einigen Mitgliedstaaten besonders weit entwickelt.

Es bedarf jedoch einer koordinierten Entwicklung dieser Techniken in allen Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien, um an jeder Stelle des Zollgebiets der Gemeinschaft ein entsprechendes Niveau und eine vergleichbare Wirksamkeit der Kontrollen zu erzielen.

Auf dieser Grundlage hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen ersten Schritt in Richtung auf eine gemeinsame Methodologie unternommen, der zur Schaffung eines „Leitfadens für die Risikoanalyse bei Zollkontrollen" geführt hat; dieser wird zur Zeit veröffentlicht und in 4200 Exemplaren an alle Zolldienststellen verteilt.

Im übrigen wurde eine Pilotaktion mit dem Ziel beschlossen, in Anwendung von Artikel 9 Absatz 1 der Entscheidung Zoll 2000 auf Gemeinschaftsebene Risikoprofile zu erstellen. Diese Pilotaktion wird 1998 eingeleitet und wird auf die Ergebnisse der vorbereitenden Studie aufbauen, die 1997 mit den Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, sowie auf die ersten Ergebnisse, die auf einem MATTHAEUS-Seminar im Oktober 1997 in Namur (B) erzielt wurden. An der Pilotaktion beteiligen sich die Kommission und sechs Mitgliedstaaten.

### *3.2.2. Einsatz von Kontrolltechniken zur Überprüfung der Buchführung in den Unternehmen*

1995 wurde eine Ad-hoc-Gruppe mit der Abfassung von Leitlinien für den Bereich Rechnungsprüfung beauftragt. Nach einer ersten Phase, in der Informationen über die in den Mitgliedstaaten angewandten Praktiken und bisher geleisteten Vorarbeiten gesammelt und analysiert, und vor allem die Ergebnisse des MATTHAEUS-Seminars vom Juni 1997 in Athen (GR) über die Überprüfung der Rechnungsführung in den Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts ausgewertet wurden, hat die Gruppe Anfang dieses Jahres mit den effektiven Arbeiten begonnen. Der Abschluß dieser Arbeiten ist für April 1999 vorgesehen.

### *3.2.3. Abschluß von Vereinbarungen mit den Wirtschaftsteilnehmern*

Ein Klima des Vertrauen zwischen den Zollverwaltungen und den Wirtschaftsteilnehmern läßt sich nicht durch die Auferlegung von Zwängen erreichen, sondern vielmehr in einem Rahmen, der gemeinsame Initiativen im Bereich der Verwaltung von Zollregelungen und –verfahren zuläßt. In diesem Sinne wird der Abschluß von Vereinbarungen (memoranda of understanding oder MoU) mit den Wirtschaftsteilnehmern besonders vom Europäischen Parlament sehr stark angeregt: so hat das Parlament einen Änderungsantrag für Artikel 9 der Entscheidung vorgelegt, der vom Wirtschafts- und Sozialausschuß äußerst positiv aufgenommen wurde. Auf derartige Vereinbarungen bezog sich auch eine Maßnahme des „Aktionsplans für das Versandverfahren in Europa"[6].

Dieses Thema wird unter Berücksichtigung der Arbeiten zum Abschluß eines Memorandum of Understanding mit den Wirtschaftsteilnehmern im Rahmen des neuen Versandverfahrens im Laufe des Jahres 1998 von einer Ad-hoc-Gruppe im Hinblick darauf weiter ausgeführt, in Zusammenarbeit mit den Zollverwaltungen und den Wirtschaftsteilnehmern eine Mustervereinbarung „Memorandum of Understanding Zollverwaltung/ Wirtschaftsteilnehmer" zu erarbeiten. Die Arbeit dieser Gruppe wird mit einem Seminar zum Thema Zoll 2000 eingeleitet, das dazu dient, die rechtlichen Probleme, konkreten Vorteile und die in den Mitgliedstaaten entwickelten Praktiken zu ermitteln.

### *3.2.4. Vereinfachung der Zollverfahren*

Die Vereinfachung der Zollverfahren war Gegenstand einer Entschließung des Rates vom 25 Oktober 1996, und das Europäische Parlament hat in den Debatten über die Annahme der Entscheidung wiederholt auf die Bedeutung dieser Forderung hingewiesen. Darüber wird auch in einem weiteren Rahmen diskutiert, der in den Gesprächen der G7, des „Transatlantischen Dialogs" und des ASEM-Forums wieder aufgegriffen wird, wo die Kommission den Standpunkt der Gemeinschaft koordiniert und vertritt.

Die Einführung vereinfachter Verfahren innerhalb der EU erlaubt es der Gemeinschaft auch, fortschrittliche Standpunkte im Rahmen der Verhandlungen über Handelvereinfachungen im Rahmen der WTO einzunehmen.

---

[6] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 30.4.1997: "Aktionsplan für das Versandverfahren in Europa – eine neue Zollpolitik", KOM(97) 188 endg., ABl. C Nr. 176 vom 10.6.1997, Blatt 4.1.2.

Im Rahmen von Zoll 2000 bildet diese Forderung die Grundlage sämtlicher Vorschläge, die die Kommission im Hinblick auf die Änderung des Zollkodex vorgelegt hat.

In diesem Sinne hat die Kommission einen Vorschlag zur Gestaltung des zollspezifischen Kapitels eines „zentralisierten vereinfachten Verfahrens zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr" vorgelegt. Mit diesem Vorschlag befaßte sich ein Seminar im Rahmen des Programms Zoll 2000, das im Oktober 1997 in Brighton (UK) stattfand. Dieses Seminar, zu dem auch die Wirtschaftsteilnehmer zugelassen waren, bot die Gelegenheit, sämtliche Aspekte eines solchen Verfahrens anzusprechen und die Standpunkte der verschiedenen betroffenen Parteien zu klären. Im Anschluß daran werden in einigen Mitgliedstaaten im Verlauf des Jahres 1998 Pilotprojekte mit Unternehmen gestartet, die ihr Interesse an diesem Verfahren bekundet haben.

Dieses Anliegen der Vereinfachung kommt auch in den Vorschlägen zur Änderung des Zollkodex und seiner Durchführungsvorschriften, die auf eine Modernisierung und Vereinfachung der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und der Versandverfahren ausgerichtet sind, sowie in der Vereinheitlichung der Präferenzursprungsregeln zum Ausdruck, die seit dem 1. Juli 1997 in etwa dreißig Ländern (EG – EFTA – MOEL – Malta – Slowenien) und gegenüber den Ländern des Mittelmeerraums in Kraft sind.

Überdies hat die GD XXI sämtliche Abteilungen des Ausschusses für den Zollkodex aufgefordert, die verschiedenen Aspekte der Vorschriften und Verfahren zu prüfen, die unbeschadet der Wirksamkeit der Kontrollen erheblich vereinfacht werden könnten. In diesem Zusammenhang hat die Kommission ferner eine Studie finanziert, bei der es darum ging, die handelspolitischen Auswirkungen eines Austauschs der fob-Basis (free on board) gegen die cif-Basis (cost - insurance – freight) für die Berechnung des Einfuhrwerts zu ermitteln.

### *3.2.5. Rationeller Einsatz der Ressourcen: Zollabors*

Nach Maßgabe von Artikel 12 der Entscheidung wurde eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen den Zollabors der Mitgliedstaaten zu prüfen, um sodann ein echtes europäisches Netz von Zollabors aufzubauen, das so effizient und gründlich arbeiten kann wie ein einziges Zollabor „ohne Mauern". Diese Gruppe hat ihre Arbeiten im April 1998 abgeschlossen und folgende Vorschläge unterbreitet:

- Einsetzung einer Gruppe Koordinierung der Labors (GCL);
- Aufbau einer gemeinsamen Datenbank über Analysemethoden und -verfahren;
- Weiterentwicklung und Aufwertung der Analysemethoden und -verfahren;
- Einrichtung von Qualitäts- und Zulassungssystemen für die Labors.

Diese Leitlinien wurden dem Ausschuß für Zollpolitik von der Kommission im April 1998 vorgelegt und von den zuständigen Vertretern der einzelstaatlichen Verwaltungen akzeptiert. Sie werden noch vor Ende des Jahres 2000 umgesetzt.

### *3.2.6 Gemeinsames Verwaltungskonzept: „Meßbare Ergebnisse"*

Gemäß Artikel 4 der Entscheidung ist das Gemeinschaftsrecht so anzuwenden, das es „gleichwertige Ergebnisse an allen Stellen des Zollgebiets der Gemeinschaft sicherstellt". Im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels ist ein Projekt unter Einbeziehung aller Mitgliedstaaten in die Wege geleitet worden. Die Überwachung der Arbeiten wird von einem Lenkungsausschuß wahrgenommen, in dem sechs Mitgliedstaaten und die Kommission vertreten sind. In der ersten Phase wurden im Herbst 1997 alle in den Mitgliedstaaten bestehenden Meßsysteme überprüft, wobei sich herausstellte, daß diese eher an den einzelstaatlichen als an den Bedürfnissen der Gemeinschaft ausgerichtet waren. In der zweiten Phase hat man sich daher mit der Entwicklung eines gemeinschaftlichen Meßsystems befaßt und Vorschläge ausgearbeitet, die im Juni 1998 auf einem Seminar, an dem alle Mitgliedstaaten teilnehmen, eingehend geprüft werden. Es ist damit zu rechnen, daß daraufhin verschiedene Pilotstudien eingeleitet werden, um die vorgeschlagenen Meßsysteme zu testen.

### *3.2.7. Koordinierte Entwicklung EDV-gestützter Zollverfahren*

Die koordinierte Entwicklung der EDV-gestützten Verfahren und der elektronischen Kommunikation ist eine Antwort auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zunahme des internationalen Handels – und

damit der Zollvorgänge, die mit begrenzten Ressourcen abgewickelt werden müssen – und auf den zunehmenden Bedarf an Informations- und Datenaustausch zwischen den Zollverwaltungen der Gemeinschaft im Binnenmarkt. Es ist dies ferner ein wesentliches Element zur Gewährleistung der Kohärenz in der Verwaltung der Zollunion.

Dieses Thema nimmt nicht nur im Rahmen von Zoll 2000 eine Vorrangstellung ein, sondern auch im Programm IDA[7], in dem bestimmte EDV-Vorhaben im Zollbereich ermittelt werden, „für die ein spezifischer Bedarf und zudem die Notwendigkeit eines Gemeinschaftsbeitrags zur Herstellung ihrer gemeinschaftsweiten Nutzbarkeit anerkannt wird".

In seiner ersten Phase (1995-1997) umfaßte das IDA-Programm acht EDV-Projekte im Zollbereich: VIES, TRANSIT, QUOTA, EBTI, TARIC, SCENT-CIS/FISCAL, SEED-EXCISE CONTROL und CCN/CSI. IDA wird ohne die Zollprojekte weitergeführt, während diese in die Programme Fiscalis (VIES und SCENT) oder Zoll 2000 (TRANSIT und alle weiteren) aufgenommen wurden.

Das frühere IDA-Programm wurde auf der Grundlage der Mittel für 1997 geteilt, sodaß von den ursprünglichen 39,3 MECU auf IDA2 insgesamt 23,6 MECU und auf die Zollprojekte 15,7 MECU entfielen.

Die Finanzierung der Zollprojekte ist durch die Zuteilung dieser 15,7 MECU und die Übertragung von Mitteln aus anderen Haushaltslinien gesichert. Diese Zuteilung, die im Jahre 1997 22 MECU betrug, ist im Jahre 1998 auf 27,9 MECU gestiegen (20,5 MECU davon gehören zu Zoll 2000). Die Kommission schlägt 29,8 MECU für das Jahr 1999 vor (mit einem Anteil von 22,4 MECU für Zoll 2000) – es fand also ein Nettowachstum von 35% statt, was die Durchführbarkeit der Zollprojekte gewährleistet.

In Anbetracht des Auslaufens des Programms IDA und im Hinblick auf mehr Transparenz hat die Haushaltsbehörde seit dem 1. Januar 1998 sämtliche Informatikmittel für das Zollwesen in der Haushaltslinie B5 3030 zusammengefaßt, aus der die Tätigkeiten des Programms Zoll 2000 finanziert werden. Damit wird der überwiegende Teil der Mittel dieser für „interne Politiken Zoll 2000" bestimmten Haushaltslinie der Informatik zugewiesen (16,4 Mio. ECU von insgesamt 20,4 Mio. ECU im Jahre 1998).

[7]Beschluß Nr. 95/468/EG des Rates vom 6. November 1995 betreffend den Gemeinschaftsbeitrag für den Informationsverbund für den Datenaustausch zwischen Verwaltungen in der Gemeinschaft (IDA), ABl. Nr. L 269/95 vom 11.11.1995, S. 23

- Der größte Teil dieser Haushaltsmittel (fast die Hälfte der 1998 für EDV zugewiesenen Mittel) fließt in Vorhaben, die auf die Automatisierung der Versandverfahren ausgerichtet sind:

- Bei der computergestützten Anwendung des neuen Versandsystems (New Computerized Transit System – NCTS) sind Verzögerungen eingetreten, über die das Europäische Parlament und der Rat in Kenntnis gesetzt worden sind. Die Kommission hat eine neue Strategie erarbeitet, die im Februar 1998 von den an dem System beteiligten Ländern angenommen wurde, und die es gestatten dürfte, die zentralen Dienste der Anwendung ab dem ersten Quartal 1999 in Betrieb zu nehmen.

- Das Projekt „Common Communication Network/Common System Interface CCN/CSI) zielt darauf ab, eine gemeinsame Plattform zwischen den Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu errichten, die eine rasche, wirtschaftlich günstige und umfangreiche Datenübertragung verbunden mit größtmöglichen Sicherheitsgarantien gestattet. Diese Plattform wird zusammen mit dem Programm FISCALIS finanziert, das zur Deckung des Informationsbedarfs im Bereich indirekte Steuern zur Verfügung steht (insbesondere das System VIES für den Informationsaustausch zur MwSt.), und wird ab dem ersten Quartal 1999 im Wege des computergestützten Versandverfahrens genutzt, aber auch im Wege der anderen Zollsysteme wie Informationsaustauschsystem über Betrugsfälle (AFIS), verbindliche Zolltarifauskunft (VZTA), integrierter informatisierter Zolltarif der Gemeinschaft (TARIC) oder QUOTA (Verwaltung der Zollkontingente), die sie schon jetzt oder aber ab dem letzten Quartal 1998 nutzen.

- Der Austausch EDV-gestützter Daten (EDI) gestattet die Festlegung einer gemeinsamen Nachrichtenarchitektur und leistet damit einen Beitrag zur Normung der Zollinformationen. Die Kommission konzentriert ihre Tätigkeit in diesem Bereich auf die Spezifikation der „einheitlichen Verwaltungsmitteilung", d.h. die automatisierte Fassung des einheitlichen Verwaltungspapiers, das für die Zollverfahren bei der Ein- und Ausfuhr verwendet wird, sowie im Rahmen des EDV-gestützten Versandverfahrens, das im Laufe des ersten Quartals 1999 in Betrieb genommen wird.

Bei den wichtigsten weiteren Projekten zur Datenübertragung zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen diesen und der Kommission im Hinblick auf die reibungslose Verwaltung der Zollunion, die bereits fertig entwickelt oder noch in der Planung sind, handelt es sich um folgende Anwendungen:

- Zolldatenbanken:

  - Das System QUOTA dient der Verwaltung der Zollkontingente und der Einfuhr von Waren, die auf Unionsebene der zollamtlichen Überwachung unterstellt sind;

  - das System TARIC liefert den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten kontinuierlich aktualisierte Informationen über alle Gemeinschaftsmaßnahmen im Rahmen der Ein- und Ausfuhr von Waren.

Das System der verbindlichen Zolltarifauskunft (VZTA) gestattet die zentrale Erfassung der Entscheidungen, die die Mitgliedstaaten bezüglich der Tarifierung von Waren im Bereich des gemeinsamen Zolltarifs (GZT) getroffen haben. Dies kommt den Wirtschaftsteilnehmern zugute, denn die Tarifierungsentscheidung eines Mitgliedstaats kann innerhalb einer Frist von sechs Jahren gegenüber den Verwaltungen der anderen Mitgliedstaaten geltend gemacht werden. Dieses System gewährleistet die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer unabhängig von der Stelle, die sie für die zollamtliche Abfertigung ihrer Vorgänge auswählen, und gestattet die Korrektur von Fehlern oder Unregelmäßigkeiten infolge einer unsachgemäßen Anwendung des GZT. Dieses System erfreut sich großer Beliebtheit bei den Wirtschaftsteilnehmern, die es mit durchschnittlich 20.000 Anfragen pro Jahr nutzen (die Datenbank umfaßt derzeit rund 120 000 verbindliche Zolltarifauskünfte).

  - Ein vergleichbares System für Auskünfte zum Warenursprung (ORNET) befindet sich in der Entwicklung und soll im Laufe des ersten Halbjahrs 1999 in Betrieb genommen werden.

- In der Entwicklung oder im Ausbau befindliche Systeme der Kommission zur Verbesserung der amtlichen Veröffentlichungen, wie:

  - System für die Verwaltung der kombinierten Nomenklatur: dieses System wurde im Hinblick auf Verbesserungen bei der Veröffentlichung der Vorschriften im Zusammenhang mit der kombinierten Nomenklatur entwickelt. Das Projekt befindet sich im Stadium des Prototyps und dürfte in Bälde in Betrieb genommen werden.

  - Zollaussetzung: System, das als Hilfestellung bei der Aushandlung und Veröffentlichung der Vorschriften auf dem Gebiet der autonomen Aussetzung von Zolltarifen gedacht ist. Dieses System ist seit 1996 in

Betrieb und 1997 verbessert und auf Antrag der Verwender mit zusätzlichen Funktionen ausgestattet worden.

- Betrugsbekämpfung

Im Bereich der Betrugsbekämpfung bietet die Informatik den einschlägig spezialisierten Dienststellen der Kommission und in den Mitgliedstaaten ein technisches Hilfsmittel, wenn es um einen raschen Austausch vertraulicher und sensibler Informationen geht (Betrugsfälle, unerlaubte Verkehre, sensible Waren).

Die wichtigsten einschlägigen, in der Systemarchitekur der in den Anti-fraud Information Systems (AFIS) integrierten Anwendungen sind das „Early Warning System" (EWS, wird im Rahmen der Versandverfahren verwendet, solange sich das NCTS noch in der Entwicklung befindet), das allerdings trotz Einsatzbereitschaft im Rahmen des Versandverfahrens noch nicht allgemein angewandt wird, das Zollinformationssystem (ZIS), das sich im Stadium der Umsetzung befindet, und das „System for Customs Enforcement Network" (SCENT 3).

## 3.3. Stärkung der im Rahmen des MATTHAEUS-Programms entwickelten gemeinsamen Berufsbildungspolitik durch den Aufbau eines „gemeinsamen Sockels von Ausbildungsmaßnahmen" im Dienste der zollpolitischen Ziele

Im Zentrum der Modernisierung der Zollverwaltungen und ihrer Heranführung an die neuen, leistungsfähigen Arbeitsmethoden und Kontrolltechniken steht die Aus- bzw. Fortbildung. Auf der Gemeinschaftsebene werden die gemeinsamen Aus- und Fortbildungsaktionen im Rahmen des MATTHAEUS-Programms entwickelt und ausgeführt. Dieses Programm bildet damit den Schwerpunkt des im Rahmen von Zoll 2000 bereitgestellten Instrumentariums.

Seit 1996 erfolgt die Planung der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des MATTHAEUS-Programms unter Berücksichtigung der auf der Ebene der Zollpolitik festgelegten Prioritäten. In dieser Hinsicht kann man das MATTHAEUS-Programm als „Teilbereich Aus- und Fortbildung" von Zoll 2000 ansehen.

Nach Maßgabe von Artikel 14 der Entscheidung Zoll 2000 und parallel zu den sonstigen Maßnahmen, die im Rahmen des MATTHAEUS-Programms ergriffen wurden, sind 1997 und 1998 folgende Aktionen umgesetzt worden:

*3.3.1. Aufbau eines „Netzes der Verantwortlichen der Berufsbildungszentren für Zollbeamte" in den Mitgliedstaaten*

Eine erste Tagung der Verantwortlichen dieser Berufsbildungszentren fand im Februar 1998 in Paris statt, eine zweite Tagung ist für November 1998 in London geplant.

Ziel dieses Netzes, das den Ausgangspunkt für eine „gemeinschaftliche Zollakademie" bilden soll, ist ein praktischer Austausch von Ausbildern und Schülern sowie von Unterrichtsmaterial zwischen den Berufsbildungszentren der Mitgliedstaaten und die Veranstaltung von Fortbildungsseminaren für Führungskräfte (Ergebnis eines Seminars vom Juni 1997 in Elsinore (DK).

*3.3.2. Fortentwicklung des gemeinsamen Aus- und Fortbildungsprogramms*

In dem gemeinsamen Programm für die Erstausbildung, wie es aus der Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 1992 (ABl. Nr. L 16 vom 23.1.1992, S. 14) hervorging, wird der gemeinsame Sockel für die Mindestausbildung festgeschrieben, die den Zollbeamten der Union zu vermitteln ist. Dieses Programm wurde in Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Verlauf der Jahre 1996 und 1997 vertieft, um seinen Inhalt besser am Ausbildungsbedarf des Personals im Hinblick auf seine Aufgaben auszurichten. Zu diesem Zweck wurden Anfang 1998 16 Ausbildungselemente in systematischer Anlehnung an die Inhalte und Ziele der verschiedenen Kapitel des Erstausbildungsprogramms festgelegt und im Laufe des Jahres von den einzelstaatlichen Berufsbildungszentren umgesetzt.

*3.3.3. Erstellung pädagogischer Module für den Unterricht in den einzelstaatlichen Berufsbildungszentren*

Diese Module, die für die ständige Fortbildung der Zollbeamten bestimmt sind und zum Aufbau eines gemeinsamen Sockels von Ausbildungsmaßnahmen beitragen, werden in enger Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Verwaltungen erstellt. Bisher gibt es bereits drei solcher Module (Fälschungen, Abfallbewirtschaftung, gemeinsame Agrarpolitik). Mehrere weitere Module befinden sich zur Zeit in der Erprobung oder Einführung, darunter ein Modul zum Versandverfahren.

*3.3.4. Ausweitung der Ausbildung auf die assoziierten Länder*

Die im Rahmen des MATTHAEUS-Programms gewährleistete Ausbildung der Zollbeamten ist auf der Grundlage eines Pilotprojekts, das aus

Haushaltsmitteln des Programms Zoll 2000 finanziert wurde, auf die assoziierten Länder ausgeweitet worden. Diese Länder nehmen seit 1996 an den Austauschprogrammen für Zollbeamte und den MATTHAEUS-Seminaren teil und kommen in den Genuß der gemeinsamen Ausbildungsprogramme.

In Anbetracht des Erfolgs dieses Pilotprojekts wird die Ausweitung des Programms auf die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas im Wege einer rechtstechnischen Anpassung der Entscheidung festgeschrieben, um die Beteiligung dieser Länder in Einklang mit den in den Europa-Abkommen und den Zusatzprotokollen festgelegten Bedingungen für ihre Teilnahme an den Gemeinschaftsprogrammen zu gewährleisten. Diese Ausweitung betrifft auch Zypern und die Türkei, soweit die gemeinschaftlichen Zollvorschriften dies zulassen.

### 3.4. Förderung der Information und Kommunikation mit den Zollbeteiligten

Die Anpassung des Zollwesens an die Bedürfnisse des internationalen Handels ist ohne einen intensiven Dialog mit den Zollbeteiligten, d.h. den Akteuren des Außenhandels, nicht vorstellbar.

Parallel zu den Kontakten, die die Kommission und die einzelstaatlichen Verwaltungen mit den Zollbeteiligten unterhalten, wurde großer Wert auf die Entwicklung eines strukturierten Dialogs im Hinblick auf die Verbesserung der Kommunikation und der wechselseitigen Information mit den am internationalen Handel beteiligten Unternehmen gelegt.

In diesem Rahmen sind verschiedene Aktionen durchgeführt worden:

- Seminare mit Teilnahme von Zollbeteiligten:
  - Brighton (UK), Oktober 1997, über das Projekt des zentralisierten vereinfachten Verfahrens zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr;
  - Prag (CZ), November 1997, Evaluierung: Ein Jahr gemeinsames Versandverfahren mit den Visegrad-Ländern;
  - Münster (D), April 1998, zur Reform der Überführungs- und Versandverfahren.
- Unterstützung von Informationsveranstaltungen für die Zollbeteiligten in einzelnen Mitgliedsstaaten: Lissabon (September 1997), Irland (November 1997). Mehrere weitere Veranstaltungen dieser Art sind noch für das Jahr 1998 geplant.

- Im Rahmen der Reform der Versandverfahren hat die Kommission 1997 eine „Kontaktgruppe Versandverfahren" eingesetzt, die die Verwaltungen der 22 an den Verfahren beteiligten Länder und die durch 22 europäische Berufsvereinigungen vertretenen Wirtschaftsteilnehmer umfaßt. Diese Gruppe tritt zweimal pro Jahr zusammen.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission Überlegungen angestellt, wie sich die Konsultationsverfahren gegenüber den Berufsvereinigungen effizienter gestalten lassen und damit eine zielgerichtete, themenbezogene Konsultation gewährleistet werden kann. Dieses Konzept kam vor allem im Rahmen der Reform der Versandverfahren zum Einsatz: so wurde im April 1998 in Brüssel in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß ein „Hearing" mit den betroffenen Wirtschaftskreisen über die „Verwaltung der Zollpräferenzvereinbarungen als handelspolitisches Instrument der Gemeinschaft" veranstaltet.

## 3.5. Schaffung internationaler Rahmenbedingungen im Zollwesen, die einer optimalen Verwaltung der Außengrenzen förderlich sind

Die rasche Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen seit Anfang dieses Jahrzehnts und die zunehmende Liberalisierung des internationalen Handels geht mit einer erheblichen Steigerung der Betrugsrisiken und gleichzeitig einer weltweiten Ausweitung unzulässiger Verkehre in allen Wirtschaftsbereichen einher.

Im Zollwesen bedeutet dies, daß die Zusammenarbeit und technische Hilfe zwischen den Zollverwaltungen der Union und denen der Drittländer intensiviert werden muß, insbesondere mit den Zollbehörden der assoziierten Länder im Hinblick auf ihren künftigen Beitritt zur Europäischen Union.

Seit Anfang 1997 wurden folgende Aktionen durchgeführt:

### *3.5.1. Unterstützung bei der Umsetzung der Vorbeitritts-Strategie*

In diesem Bereich bot das Programm Zoll 2000 eine Grundlage für die Vorbereitung der Zollverwaltungen der Kandidatenländer im Hinblick auf ihren künftigen Beitritt in Ergänzung der eher allgemein ausgerichteten Aktionen, die im Rahmen des PHARE-Programms finanziert wurden, sowie für eine Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern und all jenen, die später eine gemeinsame Grenze mit der erweiterten Union haben werden. Dabei geht es im wesentlichen um folgende Bereiche:

- Ausbildung: Finanzierung der Pilotaktion zur Gewährleistung der Beteiligung der assoziierten Länder an den Aus- und Fortbildungsprogrammen MATTHAEUS und MATTHAEUS-TAX;

- Umsetzung der Vorbeitritts-Strategie im Rahmen der Beitrittspartnerschaft und der „Road Maps" insbesondere durch den Einsatz von Arbeitsgruppen zur Erstellung von „Blueprints" für die Unterstützung und Umstrukturierung der Zollverwaltungen der MOEL;

- Veranstaltung von Seminaren unter Beteiligung von Mitgliedstaaten und Kandidatenländern (neue Regelung zur gesamteuropäischen Ursprungskumulierung im Rahmen der Europa-Abkommen – EU, EFTA, MOEL, Seminare mit den Zollverwaltungen der Ostseeanrainerstaaten – Tallin)

*3.5.2. Auf den Bedarf von Drittländern ausgerichtete Informatisierung*

- Ausweitung der Möglichkeiten für den elektronischen Datenaustausch im Rahmen der Informatisierung des Versandverfahrens für Drittländer, die am „gemeinsamen Versandverfahren" teilnehmen (Visegrad-Länder);

- Vorbereitende Arbeiten im Hinblick auf die stärkere Einbeziehung der Verwaltungen von Drittländern in die Verbreitung von Zollinformationen.

*3.5.3. Technische Hilfe*

Im Bereich technische Hilfe wurden zahlreiche Ad-hoc-Aktionen zugunsten der Zollverwaltungen von Drittländern, die darum gebeten hatten, durchgeführt, insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Zollbestimmungen der Handelsabkommen zwischen der Europäischen Union und diesen Ländern.

Im übrigen wird 1998 ein Seminar mit den Mittelmeerländern über die Anwendung der Ursprungsregeln zwischen den Ländern der Region veranstaltet.

*3.5.4. Zusammenarbeit und Aufbau strukturierter Beziehungen mit Drittländern und internationalen Organisationen*

Mit der Einleitung eines strukturierten Dialogs auf hoher Ebene zwischen den für das Zollwesen zuständigen Stellen der EU und der Drittländer wird

der Notwendigkeit Rechnung getragen, für diese Beziehungen effizientere Rahmenbedingungen zu schaffen.

So wurden 1997 und 1998 Tagungen mit den Generaldirektoren der Zollverwaltungen der ASEM-Länder (Wien – 1997) und der EFTA-Länder und der MOEL (Reykjavik – 1997) veranstaltet. Ein weiteres Treffen der Generaldirektoren für Zoll der EU und der MOEL wird 1998 stattfinden.

## 4. HAUSHALTSMÄSSIGE AUSFÜHRUNG DES PROGRAMMS

Die Umsetzung des Programms gestattete den Einsatz sämtlicher in der ursprünglichen Entscheidung für den betreffenden Zeitraum vorgesehenen Mittel. Aufgrund der Verzögerung bei der Annahme der Entscheidung konnten die unter dem Titel Neuzuweisung der Mittel „Binnenmarkt" 1996 vorgesehenen Mittel (2 Mio. ECU) nicht eingesetzt werden. Sie waren daraufhin Gegenstand einer Mittelübertragung auf das Haushaltsjahr 1997. Die 1996 unter dem Titel „Informatisierung Zoll 2000" vorgesehenen Mittel (1 Mio. ECU) hingegen konnten während dieses Haushaltsjahrs vollständig aufgebraucht werden.

Was den Bereich Informatik anbelangt, so hat die Haushaltsbehörde zur besseren Gewährleistung der Transparenz des Haushalts zugestimmt, ab dem 1. Januar 1998 alle für Informatikprojekte im Zollbereich zugewiesenen Mittel unter der Haushaltslinie B5-3030 (Zoll 2000) zusammenzufassen, um so dem Auslaufen des IDA-Programms zum 31. Dezember 1997 Rechnung zu tragen. Damit ist der Posten Informatik zum wichtigsten Haushaltsposten im Rahmen von Zoll 2000 geworden (16,4 Mio. ECU von insgesamt 20,5 Millionen für Aktionen im Zusammenhang mit den „internen Politiken" für das Jahr 1998). Fast die Hälfte dieses Betrags fließt in die Finanzierung der Projekte zur Entwicklung und Umsetzung der Informatisierung des Versandverfahrens.

Alles in allem waren die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Entwicklung und dem Einsatz von EDV-Anwendungen, die dazu bestimmt sind, den Zollverwaltungen der Union einen umfassenderen Austausch von Informationen und Auskünften zu ermöglichen, damit diese ihrer Aufgabe der Kontrolle und des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft besser gerecht werden können, etwas höher als geplant. Der relativ geringere Teil der Ausgaben zur Finanzierung gemeinsamer Aktionen mit den Mitgliedstaaten hängt insbesondere damit zusammen, daß diese Aktionen sehr personal- und logistikintensiv sind, haushaltsmäßig hingegen weniger zu Buche schlagen.

## 5. BILANZ

### 5.1. Umsetzung des Programms

Die Wirksamkeit einer so umfassenden Aktion wie Zoll 2000 nach einer so kurzen Laufzeit zu beurteilen, ist keine leichte Aufgabe. Jede Aktion dieser Art muß als Investition in die Zukunft betrachtet werden, deren Auswirkungen sich erst mittel- oder langfristig abschätzen lassen.

Diese Einschätzung der bei der Umsetzung des Programms gewonnenen Erfahrungen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht am Endziel gemessen werden, nämlich einem reibungsloseren Funktionieren der Zollunion. Für eine solche Evaluierung bedürfte es einer Analyse bestimmter Kriterien wie der Zufriedenheit von Privatkunden und Wirtschaftsteilnehmern, beispielsweise anhand der zahlenmäßigen Entwicklung der Streitsachen, mit denen sich die Dienststellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu befassen haben, oder anhand von Verbesserungen bei Erhebung der Eigenmittel, die beispielsweise im Wege von Kontrollen des Rechnungshofs der Gemeinschaft festgestellt werden. Es ist klar, daß solche Feststellungen derzeit noch nicht getroffen werden können.

Was sich jedoch heute bereits feststellen läßt, sind die Stärken und Schwächen des derzeitigen Programms. Außerdem können schon jetzt einige Leitlinien für Überlegungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Effizienz vorgeschlagen werden.

## 5.2. Zoll 2000 und Subsidiarität

Das Zollwesen ist der Bereich, in dem die rechtliche Integration unbestritten am weitesten fortgeschritten ist, was ja im gemeinsamen Zolltarif und dem Zollkodex der Gemeinschaften seinen Ausdruck findet.

Abgesehen von diesem Regelungswerk hängt der Erfolg des Binnenmarkts in den Augen der Bürger und Wirtschaftsteilnehmer davon ab, wie dieses Recht von den Verwaltungen der einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Damit die mit dem Binnenmarkt verbundenen Vorteile wirklich zum Tragen kommen können, ist es wichtig, daß das Gemeinschaftsrecht so angewendet wird, daß an jeder Stelle des Zollgebiets der Gemeinschaft eine gleichwertige Wirksamkeit der Zollverfahren und -kontrollen gewährleistet ist.

Im Hinblick auf eine solche einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts muß die Harmonisierung der Vorschriften durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Verwaltungen und den Einsatz gemeinsam entwickelter Arbeitsmethoden ergänzt werden. Nur durch ein gemeinsames Vorgehen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten lassen sich Verhaltensweisen ändern und die Maßnahmen jeder einzelnen Verwaltung in einen Rahmen einbetten, in dem der

Gemeinschaftsdimension des Zollwesens gebührend Rechnung getragen wird.

## 5.3. Zoll 2000 und Partnerschaft

Die Umsetzung des Programms beruht auf einer engen Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, die ihre Rechtsgrundlage in Artikel 3 der Entscheidung hat. Das Instrument dieser Partnerschaft ist der Ausschuß für Zollpolitik, dem die Generaldirektoren für Zoll der Kommission und der Mitgliedstaaten angehören, und der zweimal pro Jahr zusammentritt.

Es hat sich gezeigt, daß dieser Ausschuß ein bevorzugtes Organ der Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und der politischen Einbeziehung der Verantwortlichen der Zollverwaltungen der Union auf dem eingeschlagenen Weg ist. Auf seiten der Kommission ist er der Garant für die Einhaltung der Leitlinien und Ziele der Entscheidung Zoll 2000 und insbesondere des „Verhaltenskodex" für das Zollwesen, der mit dieser Entscheidung im Hinblick auf eine stärkere Homogenität des zollamtlichen Vorgehens in der Gemeinschaft instituiert wird.

Die im Ausschuß für Zollpolitik festgelegten Leitlinien und Prioritäten schlagen sich in konkreten gemeinsamen Aktionen nieder, die von den Mitgliedstaaten in echter Partnerschaft durchgeführt werden. Der Erfolg hängt vom Grad der Einbindung und der aktiven Beteiligung jedes einzelnen dieser Partner ab. In dieser Hinsicht haben sich die Mitgliedstaaten sehr stark engagiert. So wurden beispielsweise bei der Ausarbeitung der jährlichen Aktionspläne für 1997 und 1998 von den einzelstaatlichen Verwaltungen über 140 Vorschläge eingereicht, so daß die Kommission die Auswahl der vorrangigen Aktionen anhand von im Ausschuß gemeinsam angenommenen Kriterien treffen konnte.

Die Umsetzung der Aktionen war mit einem beträchtlichen personellen und logistischen Aufwand verbunden Die von den einzelstaatlichen Verwaltungen angestrengten Bemühungen zeigen, welches Interesse sie am Erfolg des Programms haben, und welchen globalen Nutzen sie sich davon erwarten.

## 5.4. Bewußtmachung der Gemeinschaftsdimension des zollamtlichen Vorgehens

Die Umsetzung des Programms hat eine enge Zusammenarbeit zwischen den Zolldiensten der Mitgliedstaaten einerseits und zwischen diesen und der Kommission andererseits ausgelöst. Diese Zusammenarbeit auf Gebieten, die traditionell in die Zuständigkeit der einzelstaatlichen

Verwaltungen fallen, wurde in bezug auf die berufliche Aus- und Fortbildung bereits im Rahmen des MATTHAEUS-Programms eingeleitet und trägt entschieden zur Entwicklung von gemeinsamen Arbeitsmethoden und zu einem regelrechten „Gemeinschaftsreflex" bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen bei.

So hat die Umsetzung des Programms während eines Zeitraums, der zu kurz war, als daß sich schon sein gesamter Anwendungsbereich abdecken ließe, doch dazu geführt, daß bei der Durchführung von Zollmissionen die Gemeinschaftsdimension bereits durchaus im Vordergrund steht und sich damit dieser bei der Annahme der Entscheidung geäußerte Wunsch erfüllt hat. Damit erhielten Themen Priorität wie die Durchführung zielgerichteter Zollkontrollen durch Einsatz gemeinsam festgelegter Methoden und Kriterien (Risikoanalyse und Rechnungsprüfung), koordinierte Entwicklung von Instrumenten, zu gegebener Zeit Aufbau eines regelrechten Netzes von Zollabors in der Gemeinschaft und Strukturierung des Netzes der Zentren für berufliche Aus- und Fortbildung im Zollwesen.

In diesem Zusammenhang wurden die Mitgliedstaaten in der Entscheidung aufgefordert, ein Gemeinschaftssymbol auf den Uniformen der Zollbeamten vorzusehen. Obgleich diese Bestimmung keinen verbindlichen Charakter hat, haben mehrere Mitgliedstaaten die Uniformen ihrer Beamten bereits mit diesem Abzeichen versehen, und einige haben an den wichtigsten Einreisestellen in die Gemeinschaft Schilder angebracht, auf denen das Zwölf-Sterne-Symbol der Europäischen Gemeinschaft abgebildet ist.

## 5.5. Notwendige Stärkung der Kohärenz der Aktionen im Zollwesen

Bei der Evaluierung der Wirksamkeit des Programms Zoll 2000 muß die Tatsache berücksichtigt werden, daß im Zollbereich parallel mehrere weitere Programme mit unterschiedlicher Zweckbestimmung durchgeführt werden:

- MATTHAEUS im Bereich der gemeinsamen Aus- und Fortbildung;
- Aktionen zur Betrugsbekämpfung oder zum Kampf gegen das organisierte Verbrechen im Rahmen der Programme und Haushalte, die von verschiedenen Dienststellen der Kommission verwaltet werden (sowie bestimmte Aktionen, die im Rahmen der Zusammenarbeit der Zolldienste im Sinne des Titels VI des EG-Vertrags organisiert werden);
- PHARE, TACIS und MEDA im Rahmen der externen Politikbereiche.

Aufgrund dieser Vielfalt der Instrumente bedarf es der Koordinierung der Eingriffe in den verschiedenen Bereichen, um die Kohärenz der

Maßnahmen zu gewährleisten, und um Doppelarbeit und Verschwendung von Ressourcen zu vermeiden.

Diese Koordinierung wird in gewissem Maße vom Ausschuß für Zollpolitik wahrgenommen, wo die Verantwortlichen der Zollverwaltungen die Qualität der formal im Rahmen der Titel II und VI des Vertrags durchgeführten Aktionen analysieren und damit gewährleisten.

Die Kommission geht allerdings davon aus, daß sich hinsichtlich der Gemeinschaftsaktionen eine stärkere Rationalisierung zwischen den Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Rahmen des MATTHAEUS-Programms und denen im Rahmen der Entscheidung Zoll 2000 erzielen lassen könnte.

## 6. VORSCHLÄGE ZU LEITLINIEN FÜR DIE ZUKUNFT

Anhand der Feststellungen, die während des Zeitraums der effektiven Durchführung des Programms bereits getroffen werden konnten, ist die Kommission der Ansicht, daß die eingeleitete Aktion fortgeführt und weiter ausgebaut werden muß, und daß bei der Umsetzung der Ziele der Entscheidung vom 19. Dezember 1996 noch Verbesserungen erforderlich sind.

Wie sie bereits in Beantwortung der einschlägigen Frage der Ausschüsse des Europäischen Parlaments bei den Vorverhandlungen zum Änderungsvorschlag vom 3. September 1997 erwähnt hat, in dem es um die Anpassung der „Vorzugsbeträge" und des Finanzbogens der ursprünglichen Entscheidung Zoll 2000 vom 19. Dezember 1996 ging, plant die Kommission in Kürze die Vorlage eines neuen Vorschlags auf der Grundlage der Schlußfolgerungen dieses Berichts. Dieser Vorschlag wird daher in der Tendenz wie folgt ausgerichtet sein:

### 6.1. Einheitlicheres Vorgehen der Zollverwaltungen

Für Eingriffe der Gemeinschaft stehen derzeit mehrere rechtliche Instrumente zur Verfügung, die jeweils mit spezifischen Verwaltungsmodalitäten verbunden sind.

Der Zusammenschluß all dieser Aktionen in einer einzigen Entscheidung bietet den Vorteil eines kohärenten Konzepts bei den zollpolitischen Maßnahmen in enger Anlehnung an das, was im Bereich der indirekten Steuern bereits mit dem Programm FISCALIS erzielt worden ist.

- Damit hätte man eine eindeutige Rechtsgrundlage, die eine ausreichende Sicherheit bieten würde, so daß die Informatikvorhaben, die sich über mehrere Haushaltsjahre erstrecken, fristgerecht zum Abschluß gebracht werden könnten;

- Damit würde eine homogenere Abwicklung der Aktionen im Zollbereich und eine rationellere Nutzung der verfügbaren Instrumente gewährleistet, und die bestehenden Synergien und Komplementaritäten zwischen ihnen könnten besser genutzt werden (z.B.: Monitoring, Arbeitsmethoden, Ausbildung/ Information);

- Damit würde dem häufig vorgebrachten Anliegen der Mitgliedstaaten Rechnung getragen, zwischen den Aktionen im Rahmen von Zoll 2000 und von MATTHAEUS zu differenzieren, die je nach Programm und entsprechendem Haushalt oftmals in die Zuständigkeit verschiedener Dienststellen fallen.

Dieses Rechtsinstrument müßte sämtliche Aktionen der folgenden Bereiche in einem einzigen globalen Konzept zusammenfassen:

- Informatisierung, die bislang zum Teil in den Rahmen von Zoll 2000 und des ersten IDA-Programms fällt;
- gemeinsame Aktionen mit den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Entwicklung neuer Arbeitsmethoden im Rahmen der derzeitigen Entscheidung Zoll 2000;
- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, die derzeit in das MATTHAEUS-Programm fallen;
- Ausweitung der Zusammenarbeit und technischen Hilfe im Zollbereich auf Drittländer.

## 6.2. Stärkung der Partnerschaft

Der Erfolg bei der Umsetzung des Programms beruht auf der aktiven Beteiligung der einzelstaatlichen Verwaltungen an den gemeinsamen Aktionen. Das Engagement der nationalen Verwaltungen findet im Ausschuß für Zollpolitik konkreten Ausdruck, und zwar sowohl in seiner Rolle als Lenkungs- und Evaluierungsgremium für das Programm als auch durch die Gewährleistung, daß die in dieser Entscheidung festgelegten zollpolitischen Leitlinien eingehalten werden.

Parallel zum Ausschuß für Zollpolitik müßte ein institutioneller Ausschuß die Kommission bei der konkreten Umsetzung der in den verschiedenen Interventionsbereichen der geänderten Entscheidung festgelegten Leitlinien unterstützen. Dieser Verwaltungsausschuß würde an die Stelle des derzeitigen Verwaltungsausschusses treten, der gemäß der Entscheidung über das MATTHAEUS-Programm eingesetzt wurde, und dessen Rolle ausschließlich auf Ausbildungsmaßnahmen beschränkt ist. Die Einsetzung dieses neuen Ausschusses würde zur Stärkung der Verwaltungsstruktur des Programms und zu seiner Wirksamkeit beitragen.

### 6.3. Dauer

Der neue Vorschlag muß darauf abzielen, die Kontinuität der im Rahmen von Zoll 2000 eingeleiteten Aktion zu gewährleisten. Zum anderen muß genügend Zeit zur Verfügung stehen, um die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Reform nachweisen zu können.

Daher wird im neuen Vorschlag angeregt, die derzeit vorgesehene Gültigkeit der Entscheidung Zoll 2000 zu verlängern, wobei eine Anwendungsfrist vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2002 vorgeschlagen wird. Diese Lösung gewährleistet:

- ausreichend Zeit für die Umsetzung der neuen Entscheidung;
- die Einführung einer „gleitenden Programmierung" der Maßnahmen, wodurch die Kontinuität der eingeleiteten Aktion zur Modernisierung des Zollwesens in der Gemeinschaft gesichert wird.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Anhand der auf Gemeinschaftsebene zunächst mit dem MATTHAEUS-Programm eingeleiteten Aktion, die sodann mit dem Programm Zoll 2000 fortentwickelt und ergänzt wurde, zeigt sich deutlich, daß im Zollbereich von einer regelrechten Gemeinschaftsdynamik gesprochen werden kann.

Die bei der Anwendung der Entscheidung Zoll 2000 gewonnenen Erfahrungen lassen keine endgültigen Schlußfolgerungen hinsichtlich der praktischen Auswirkungen des Programms auf die tagtägliche Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Zollverwaltungen zu, und es können keine meßbaren Ergebnisse in bezug auf die Wirksamkeit der Kontrollen vorgewiesen werden.

Was hingegen deutlich sichtbar wird, ist das Engagement der betreffenden Verwaltungen bei der eingeleiteten Aktion und ihr entschiedener Wille, ihre Tätigkeit in einen stärker gemeinschaftlich geprägten Rahmen einzubetten.

Anlage

**Monitoring**

Im Rahmen der Pilotaktion wurden im Zeitraum 1994 bis 1996 zehn Monitoring-Aktionen zu folgenden Themen durchgeführt:

- Freihandelszonen (2 Phasen: Mai - Juli 1994 / April – Juni 1995);
- Außengrenzen an Seehäfen (2 Phasen: Mai – Juli 1994 / April – Juni 1995);
- Zollverfahren und –kontrollen im Textilbereich (TAFI): Nov. 94 – März 95;
- Flughäfen: Oktober – Dezember 1994;
- Aktive Veredelung: April – Juli 1995;
- Versandverfahren (zentrale Erfassungsstellen): November 1995 – Februar 1996;
- Vereinfachte Verfahren: Oktober 1995 – Februar 1996;
- Präferenzursprung: April- September 1996;
- Zollagerverfahren: Mai – Juli 1996;
- Versandverfahren (allgemeine Funktionsweise des Verfahrens): Oktober 1996 – Februar 1997.

Seit der Annahme der Entscheidung wurden folgende Aktionen durchgeführt:

- Verbindliche Zolltarifauskunft (2 Aktionen): Januar – April 1997;
- Aktive Veredelung (2. Phase): Februar – April 1997;
- Anwendung der Ursprungsregeln: Mai – Oktober 1997;
- System der Verwaltung der Zollkontingente und Überwachung der Einfuhren (QUOTA): Februar – Mai 1998.

Für die Zeit von Juli 1998 bis Dezember 1999 sind folgende Maßnahmen geplant:

- Zollagerverfahren (Phase 2): September 1998 – Januar 1999;
- Bestandsaufnahme der Ausrüstungen für physische Kontrollen an den Außengrenzen: Umsetzung des Blatts 4.3.5 des Aktionsplans für das

Versandverfahren in Europa (Empfehlung Nr. 8 des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Versandverfahren): Sept. – Dezember 1998;

- Modalitäten der Ausstellung von Bewilligungen für vereinfachte Anmeldungen und Anschreibeverfahren: Januar – April 1999;

- Anwendung der Verordnung Nr. 338/97 des Rates über Grenzkontrollen der im Artenschutzübereinkommen (CITES) vorgesehenen Arten: April – Juli 1997;

- Konformitätskontrolle von aus Drittländern eingeführtem Spielzeug mit den geltenden Sicherheitsbestimmungen (in Durchführung der Verordnung 339/93 des Rates). Juli bis Oktober 1999.

ISSN 0254-1467

KOM(98) 471 endg.

# DOKUMENTE

DE **01 02 06**

Katalognummer : CB-CO-98-481-DE-C

ISBN 92-78-38483-6

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg

28