

Positionspapier

EU-Zollunion nachhaltig reformieren

Die EU-Zollrechtsreform steht im Mittelpunkt aktueller Diskussionen über die Modernisierung und Vereinfachung des europäischen Zollwesens. Angesichts des stetig wachsenden globalen Handels und der zunehmenden Bedeutung des E-Commerce spielen effiziente Zollprozesse eine entscheidende Rolle für den grenzüberschreitenden Warenverkehr. Ein entscheidender Akteur ist die Paketbranche, die als Rückgrat des grenzüberschreitenden Warenhandels fungiert. Für Millionen von Konsumentinnen und Konsumenten in der EU ist der reibungslose Warenfluss über Grenzen hinweg längst Alltag geworden. Die Paketbranche ist bestrebt, die Kundenansprüche durch Investitionen in Digitalisierung und den Ausbau moderner Lieferketten zu erfüllen. Dabei ist die enge Zusammenarbeit mit den Zollsicherheitsbehörden essenziell, um gemeinsam Lösungen zu finden – insbesondere in Bezug auf die Implementierung digitaler Zollabwicklungsprozesse, die an die zunehmenden Erwartungen an Liefergeschwindigkeit und das stetige Wachstum der Paketmengen angepasst sein müssen. Nur durch eine koordinierte Partnerschaft können effiziente und sichere Zollprozesse gewährleistet werden, die sowohl den wirtschaftlichen Anforderungen als auch den zollrechtlichen Vorgaben gerecht werden.

Nachfolgend nehmen der Bundesverband Paket- und Expresslogistik (BPEX) und seine Mitgliedsunternehmen zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Reform des Unionszollkodex (UZK) vom 17. Mai 2023 sowie zum aktuellen Diskussionsstand Stellung.

Grundsätzlich muss im Rahmen der Reform sichergestellt werden, dass zukünftige Zollbestimmungen die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Branche fördern und gleichzeitig die zollrechtliche Sicherheit gewährleistet wird. Die Mitgliedsunternehmen des BPEX erkennen die positiven Elemente an, die im Vorschlag für die Reform des Zollkodex der Union enthalten sind. Die Einführung der EU-Zollbehörde (EU Customs Authority), der EU-Zolldatenplattform (EU Customs Data Hub) und des Status des „Trust and Check Trader“ zeugen von der Entschlossenheit, die Zollverfahren innerhalb der EU zu vereinheitlichen und zu verbessern.

All diese Neuerungen müssen jedoch mit den Realitäten und Anforderungen des rechtmäßigen Handels in Einklang gebracht werden, sonst werden sie ihre ehrgeizigen Ziele nicht erreichen. Darüber hinaus äußern wir Bedenken hinsichtlich der Umsetzungsfristen und der Notwendigkeit eines ausgewogenen Ansatzes, der sowohl die Einhaltung der Vorschriften als auch Erleichterungen, Datenverfügbarkeiten und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten berücksichtigt.

Da die Herausforderungen des E-Commerce dringende Lösungen erfordern, können es sich weder der Handel noch der Zoll leisten, viele Jahre auf pragmatische Lösungen zu warten. Wir empfehlen, ein Pilotprojekt zwischen den Wirtschaftsbeteiligten, den Zollbehörden und der

Kommission zu starten, um eine innovative Lösung für den E-Commerce einzuführen, die sowohl den Vorschriften entspricht als auch effizient ist.

Wir ermutigen den Gesetzgeber, auf diese Bedenken einzugehen und sicherzustellen, dass die endgültigen Reformen greifbare Vorteile für den Handel bringen, die Zollverfahren straffen und ein sicheres und effizientes Handelsumfeld innerhalb der EU fördern.

Wir bieten unsere uneingeschränkte Mitarbeit bei der Ausarbeitung von Durchführungs- und delegierten Rechtsakten sowie von Leitlinien und Schulungsmaterial für die künftige Gesetzgebung an, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle rechtmäßigen Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu wahren, den Handel zu erleichtern und es den Zollbehörden zu ermöglichen, Steuern zu erheben und die erforderliche Risikobewertung durchzuführen.

Zu den Regelungsvorhaben im Einzelnen:

Zollvertretung und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure in der Lieferkette

Der Kommissionsvorschlag enthält bedauerlicherweise keine Erleichterung für die Ermächtigung zur Zollvertretung. Aus unserer Sicht müssen zukunftssichere Regeln in Betracht gezogen werden, die als Ermächtigung für die Erledigung der Zollformalitäten anzuwenden sind. Daher setzen sich die BPEX-Mitgliedsunternehmen für die Abschaffung der förmlichen Bevollmächtigungspflicht für Expresssendungen im Rahmen von Einzeltransportverträgen ein.

Zudem erscheint es unverhältnismäßig, bei der indirekten Zollvertretung nun auch nicht-fiskalische Verantwortlichkeiten zu übertragen. Der indirekte Zollvertreter kann nur eine begrenzte, nämlich ausschließlich fiskalische Verantwortung für den Eigentümer der Informationen (Importeur) tragen. Es sollte daher die Möglichkeit geschaffen werden, dass der indirekte Zollvertreter als „Datenlieferant“ fungiert. Die Verantwortung für nicht-fiskalische Aspekte sollte in der Verantwortung anderer Akteure liegen. Das Zollwissen, die Erfahrung sowie die Bereitstellung der kontrollierten und qualitativ hochwertigen Daten in Echtzeit wären weiterhin gewährleistet, da sie in den Systemen der Integratoren vorhanden sind. Dies erleichtert weiterhin den Zugang zu einer EU-Zolldatenplattform. Importeure sollten also die Möglichkeit haben, verschiedene Beauftragte für die Erfüllung ihrer Pflichten heranzuziehen. Eine klare Verteilung der Zuständigkeiten entsprechend des Fachwissens und der Expertise sorgt für eine wirksamere Einhaltung der Vorschriften.

Wir bitten daher dringend darum, die nationalen Praktiken bezüglich der Bevollmächtigung von Zollvertretern zu überdenken und anzugleichen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen in der Lieferkette zu gewährleisten.

Trust and Check Trader

Die Unternehmen der Paketbranche befürworten grundsätzlich den Zugang zur Zertifizierung „Trust and Check Trader“ (T&C) für Transporteure. Er stellt einen wichtigen Schritt bei der Zusammenarbeit mit den Importeuren dar. Entscheidend ist allerdings den Vereinfachungsstatus von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) mit Zugang zu allen Vorteilen des derzeitigen UZK beizubehalten und gleichzeitig allen Personen (nicht nur Ausführern und Einführern) den Zugang zum T&C-Programm zu ermöglichen. Das heißt, der T&C-Status sollte an die Spitze der bestehenden Vereinfachungen gestellt werden.

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Klarheit und Gewissheit vor der Umsetzung. Fraglich bleibt, wie mit der Sicherheit (insbesondere in der Luftfahrt), der Cybersicherheit und dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen umgegangen wird. Aus unserer Sicht sollten robuste Sicherheitsvorkehrungen für den T&C-Status bestehen, um zu verhindern, dass Cybersicherheitsrisiken auftreten, die das gesamte System gefährden und auch die Systeme der Wirtschaftsbeteiligten bedrohen könnten.

Abschaffung der De-minimis-Regelung für Einfuhrzölle

Die Abschaffung der Zollbefreiungsgrenze von 150 EUR steht nicht im Einklang mit dem Übereinkommen der Welthandelsorganisation über Handelserleichterungen (TFA), zu dem die EU im Oktober 2015 eine Annahmeerklärung hinterlegt hat. In Bezug auf die Geringfügigkeitsgrenze heißt es im TFA in Artikel 7, Freigabe und Abfertigung von Waren, Unterabschnitt 8.2 d: „[...] so weit wie möglich einen De-minimis-Sendungswert des zollpflichtigen Betrags vorsehen, für den keine Zölle und Steuern erhoben werden, mit Ausnahme bestimmter vorgeschriebener Waren [...]“.

Die mit der Freigrenze verbundenen Sicherheitsbedenken der Behörden – vor allem bezogen auf den florierenden E-Commerce mit geringwertigen Waren aus dem asiatischen Ausland – nehmen wir wahr. Zwar sind die Zollbehörden in der Lage, bei Sendungen mit geringem Wert eine Risikobewertung vorzunehmen, da für alle Sendungen in die EU eine ICS2-bezogene Sicherheitserklärung (Entry Summary Declaration) mit Warenbeschreibungen, 6-stelligen HS-Codes und EORI-Nummer und entweder eine H7- oder eine H1-Meldung abgegeben werden muss, was es ermöglichen sollte, betrügerische Sendungen zu erkennen. Doch gilt es außerdem den europäischen Wirtschaftsraum nachhaltig wettbewerbsfähig auszurichten. Wir appellieren daher, ein stimmiges Gesamtkonzept zu schaffen, das sowohl die genannten Aspekte als auch einen angemessenen niederschweligen bürokratischen Aufwand für alle Beteiligten (Handel, Transporteure, Zollbehörden) sowie sinnvolle Handelserleichterungen für vertrauenswürdige Akteure berücksichtigt.

Für die EU-Ausfuhr ist die Beibehaltung von Handelserleichterungen von wesentlicher Bedeutung. Die De-minimis-Regelung sollte deshalb hierfür bestehen bleiben.

EU-Zolldatenplattform

Die Implementierung einer zentralen EU-Zolldatenplattform bewerten wir grundsätzlich positiv, da hiermit eine einzige Zollschnittstelle geschaffen wird. In der Anwendung muss die einmalige Bereitstellung von Daten und die Wiederverwendung vorhandener Informationen sichergestellt werden. Zudem ist eine eindeutige Kennung auf Sendungsebene erforderlich, damit alle Parteien und alle an die EU-Zolldatenplattform übermittelten Informationen miteinander verbunden werden können. Es sollte klargestellt werden, welche „Auslöser“ (falls vorhanden) zwischen der Person, die Daten an die EU-Zolldatenplattform übermittelt, und der zuständigen Behörde zu erwarten sind. Außerdem ist ein Validierungsprozess erforderlich, der gewährleistet, dass die erste Partei ihren Verpflichtungen nachgekommen ist und dass die nachfolgende Partei benachrichtigt und nicht blockiert wird (z. B. Ampelsystem).

Der Handel muss in die Erstellung der Datenelemente einbezogen werden. Die technischen Spezifikationen sollten rechtzeitig zur Verfügung stehen und für alle neuen IT-Systeme sollte ausreichend Zeit für Schulungen und Tests vorgesehen werden.

Bei der Umsetzung des UZK-Arbeitsprogramms sind Verzögerungen oft die Regel und nicht die Ausnahme (z. B. viele, oft ungeplante Ausfälle des Shared Trader Interface). Zudem fehlt dem Handel eine effektive Grenzkontrollstelle und die Nichtverfügbarkeit eines 24/7-Helpdesks ist in der Praxis problematisch. Wir fordern den Gesetzgeber daher auf, die EU-Zolldatenplattform sowohl aus technischer als auch aus funktionaler Sicht extern evaluieren zu lassen.

EU-Zollbehörde

Wir unterstützen den Aufbau einer europäischen Zollbehörde, um eine einheitliche Umsetzung der Zollvorschriften und -systeme in den EU-Mitgliedstaaten zu erreichen und gleichzeitig das Risiko- und Krisenmanagement zu verbessern. Die Rolle und das Handeln der EUCA sollten die Aufgaben und Tätigkeiten der nationalen Zollbehörden ergänzen, sich aber nicht überschneiden oder Aufwände verdoppeln.

Im Interesse der Transparenz und einer effizienten Umsetzung der Zollvorgänge sollten interessierte Akteure (z. B. Zollvermittler, konforme Unternehmen, insbesondere zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEOs)) im Verwaltungsrat der EU-Zollbehörde den Status eines Beraters erhalten. Konforme und zuverlässige Unternehmen, die über fundierte Kenntnisse der internationalen Lieferketten und des globalen Handels verfügen, sollten als Partner der Zollbehörden bei der Erreichung ihrer Ziele angesehen werden.

Vorübergehende Lagerung

Nach den derzeitigen Vorschriften ermöglicht die 90-tägige vorübergehende Verwahrung den Expressdienstleistern, fehlende Informationen und Dokumente für die Zollabfertigung effektiv zu verwalten. Wir weisen auf die potenziellen finanziellen und operativen Hürden bei der Umwandlung von Bewilligungen für die vorübergehende Lagerung in Bewilligungen für Zolllager hin. Diese Änderung würde eine erhebliche Neubewertung der Infrastruktur und der Prozesse erfordern.

Wir befürworten die Beibehaltung der 90-tägigen vorübergehenden Verwahrung, um ein Gleichgewicht zwischen Handelserleichterung und Zollkontrolle zu schaffen, und drängen darauf, die praktischen Auswirkungen sorgfältig zu prüfen und alternative Lösungen zu eruieren.

E-Commerce-Plattformen

Wir erkennen an, dass es logisch ist, die Haftung auf E-Commerce-Plattformen zu übertragen, da diese über wichtige Daten verfügen, die dazu beitragen, die Einhaltung der Zollvorschriften zu gewährleisten, was zu reibungsloseren Transaktionen für alle Beteiligten führt. Indem Plattformen zur Verantwortung gezogen werden, wird die Durchsetzung von Zollverpflichtungen gestärkt und die Belastung der einzelnen Wirtschaftsbeteiligten gemindert.

Zollverstöße und nicht strafrechtliche Sanktionen

Grundsätzlich sollten Sanktionen auf Fälle von eindeutiger Fahrlässigkeit oder vorsätzlichem Fehlverhalten beschränkt werden, um ungerechtfertigte verschuldensunabhängige Haftungssysteme zu vermeiden. Hierzu sollte der neue UZK zwischen schweren Zollverstößen, die eine strafrechtliche Verfolgung rechtfertigen, und weniger schweren Verstößen, die sich für Geldbußen eignen, unterscheiden. Derzeit werden in einigen Mitgliedstaaten alle Zollverstöße strafrechtlich verfolgt, was zu unverhältnismäßigen Strafen führt und die Fristen für die Abgabenerhebung umgeht. Zudem ist eine klare Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen erforderlich, wobei strafrechtliche Sanktionen den schwersten Fällen vorbehalten sein sollten.

Insgesamt muss die Harmonisierung der Zollsanktionen mit einem harmonisierten Verfahrensrahmen einhergehen, um Marktverzerrungen zu verhindern und eine einheitliche Durchsetzung in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Versäumnis der Zollbehörden, innerhalb der vorgeschriebenen Fristen eine Entscheidung zu treffen („Schweigen der Verwaltung“)

Zwar wird die Bedeutung rechtzeitiger Entscheidungen betont, doch gibt es Bedenken, dass die Zollbehörden nicht verpflichtet sind, auch nach Ablauf der Fristen schriftliche Entscheidungen zu erlassen.

Wir schlagen daher vor, Artikel 6 dahingehend zu ändern, dass auch nach Ablauf der Fristen schriftliche Entscheidungen erlassen werden müssen, um der Praxis in Mitgliedstaaten wie Spanien zu entsprechen. Dies schafft Klarheit für die Wirtschaftsbeteiligten, die dann wählen können, ob sie einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung einlegen oder eine schriftliche Antwort für weitere Maßnahmen abwarten wollen.

Nationale Beschränkungen und Verbote

Die EU-Zollreformvorschläge sehen keine Harmonisierung der Beschränkungen und Verbote vor, was zu Herausforderungen für die Wirtschaftsbeteiligten aufgrund unterschiedlicher Vorschriften in den EU-Mitgliedstaaten führt. Wir unterstützen die Empfehlungen zur Harmonisierung der nationalen Listen von Verboten und Beschränkungen, um einen einheitlichen rechtlichen Rahmen für Importe in die EU zu schaffen.

Harmonisierte Definitionen von Rechtsbegriffen im Zusammenhang mit Verboten und Beschränkungen sind ebenfalls entscheidend, um unterschiedliche Auslegungen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Zollverfahren zu straffen, den Handel zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand für die Wirtschaftsbeteiligten zu reduzieren.

Berlin, im Oktober 2024