

Berlin, 7. November 2023

---

## Deutsche Industrie- und Handelskammer

---

### **Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union und der Zollbehörde der Europäischen Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 (COM 2023 258 final)**

Am 17. Mai 2023 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über die umfassende Reform der EU-Zollunion veröffentlicht, um die datengesteuerte Zukunft des EU-Zolls im Sinne des digitalen Wandels zu fördern.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesem Verordnungsvorschlag. Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs, von Unternehmen sowie die wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK. Sollten der DIHK weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird diese Stellungnahme entsprechend ergänzt.

#### **A. Das Wichtigste in Kürze**

- Eine EU-Zollreform ist unumgänglich, da die stark gestiegene Sendungszahl und die zahlreichen zusätzlichen Vorschriften die Zollabfertigung vor massive Herausforderungen stellen. Der Vorschlag zur Reform enthält jedoch kaum Ansätze von Vereinfachungen des bestehenden EU-Rechts. Notwendig wäre neben einer deutlichen Vereinfachung der bestehenden EU-Zollvorschriften und des EU-Zolltarifs auch eine Entlastung von zusätzlichen Auflagen.
- Vorgeschlagene Regelungen müssen praxistauglicher und verhältnismäßiger gestaltet werden. Beispielsweise ist die verkürzte Dauer der vorübergehenden Verwahrung von derzeit 90 Tagen auf 3 bzw. 6 Tage praxisfern und unter den avisierten Voraussetzungen in vielen Fällen nicht umsetzbar. Die Vereinfachung von Zollsätzen nur im E-Commerce muss auf alle Einführer ausgedehnt werden, um eine Benachteiligung von Firmen außerhalb des E-Commerce zu vermeiden. Die Abschaffung der 150 Euro-Schwellenwertfreigrenze für Waren ist aufgrund von sich aufwiegenden negativen und gleichzeitig positiven Effekten umstritten. Einerseits führt die Abschaffung zu einem Mehraufwand für Zoll und Unternehmen. Andererseits erhöht das verbesserte Durchsetzungspotenzial bei Verboten und Beschränkungen die Wettbewerbsfähigkeit von

Unternehmen im Binnenmarkt. Die Einführung des Trust and Check Wirtschaftsbeteiligten ist mit zahlreichen Problemen verbunden. Eine Weiterentwicklung des bestehenden AEO-Konzepts wäre zielführender und würde das erschöpfte Vertrauen der Unternehmen in die EU verbessern. Die nicht strafrechtlichen Mindestsanktionen sind zu hoch und unverhältnismäßig.

- Der Ansatz, mit dem neuen EU-Data-Hub Zollanmeldungen EU-weit zu vereinheitlichen, ist zu begrüßen, da er durch die zentrale Zollabwicklung zur Entbürokratisierung beitragen kann und gerade bei international aufgestellten Unternehmen Effizienzgewinne entstehen können. Eine detaillierte Bewertung wird jedoch erst nach genauer Ausgestaltung durch die noch zu erlassenden Durchführungsrechtsakte möglich sein. Die Schaffung einer neuen EU-Zollbehörde, die nur koordinierende Tätigkeiten übernehmen soll, während die nationalen Zollbehörden erhalten bleiben, birgt das Risiko einer zusätzlichen Bürokratieschicht mit schwierigen Zuständigkeitsabgrenzungen. Die Behörde muss so ausgestaltet werden, dass europaweit Effizienzgewinne stattfinden.

## **B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft**

Die DIHK unterstützt das Ziel der EU-Zollreform, dem digitalen Wandel gerecht zu werden und durch neue Technologien wie künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen ein datengesteuertes Konzept zur Entlastung des Zolls vorzulegen. Angesichts stark gestiegener Handelsströme im Bereich E-Commerce und den in diesem Zusammenhang entstehenden Schwierigkeiten wie der strukturellen Unterfakturierung und dem Umgehen europäischer Sicherheitsstandards scheint eine Zollreform langfristig unumgänglich. Es besteht zunehmend die Notwendigkeit, dass die heterogenen nationalen Zollverwaltungen gemeinsam zu einheitlichen Lösungsansätzen kommen, um diese neuen Herausforderungen effizient zu bewältigen.

Die angestrebten Änderungen sind in diesem Kontext von entscheidender Bedeutung für deutsche Unternehmen. Die neue Plattform baut auf dem bestehenden EU-weiten Frachtinformationssystem ICS2, welches der Vorabmeldung und -kontrolle von Wareneingängen dient, auf. Die Plattform tritt schrittweise ab 2028, zunächst verpflichtend nur für E-Commerce Sendungen, in Kraft. Ab 2032 sollen die neu eingeführten Trust and Check Wirtschaftsbeteiligten, welche nah an den AEO angelehnt sind und diesen ersetzen sollen, beginnen die EU-Zolldatenplattform zu nutzen. Ab 2038 wird die Nutzung für alle Importierenden in der Europäischen Union zur Pflicht.

Von besonderer Relevanz für die deutsche Wirtschaft ist der Abbau bestehender und die Vermeidung neuer bürokratischer Hindernisse. Die deutschen Unternehmen und Überwachungsbehörden benötigen insgesamt praxisnahe und effiziente Prozesse, um eine reibungslose Abwicklung der Warenströme zu gewährleisten. Die allgemein stärkere Ausrichtung der Zollunion auf Risikofaktoren und Gefährdungspotenzial ist positiv zu beurteilen. Unsichere Waren, Plagiate und im Kontext entstehende Risiken schaden und gefährden den Wirtschaftsstandort und speziell importierende Unternehmen. Der bisherige Entwurf des EU-Zollkodexes erwähnt die Wettbewerbsfähigkeit der

europäischen Unternehmen bisher nur sehr untergeordnet als letztgenanntes Ziel. Prioritäre Ziele sind bisher stattdessen z. B. das Erzielen von Einnahmen und das Durchsetzen anderer Politikziele der EU. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ist Grundlage auch zum Erreichen der Einnahmen und Durchsetzen anderer Politikziele, genauso wie für den künftigen Wohlstand der Europäer, den Erhalt des gesellschaftlichen Zusammenhalts und dem Meistern der zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen sollte deshalb im Zollrecht hohe Priorität eingeräumt werden.

### **C. Allgemeine Bewertung**

Der Vorschlag zur EU-Zollreform geht aus einem im März 2022 erarbeiteten Bericht des zwölfköpfigen Expertengremiums „Wise Persons Group“ hervor, das den gestiegenen Handlungsdruck auf das bestehende EU-Zollrecht besonders in den Bereichen Digitalisierung, Harmonisierung und Vereinfachung artikuliert hat. Die DIHK begrüßt den Reformvorschlag der Europäischen Kommission, kritisiert aber, dass dieser Vorschlag ohne Einbeziehung von Wirtschaftsvertretern entstanden ist und fordert in einigen Punkten mehr Praxisnähe und Verhältnismäßigkeit. Entsprechende Konsultationen werden erst jetzt im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt.

Kernaufgabe des Zolls ist das schnelle und reibungslose Sicherstellen des Warenverkehrs in und aus der EU. Laut Kommission hat der Zoll in den EU27-Ländern jährlich 691,5 Millionen Standardzollanmeldungen (2021) und zusätzlich 890 Millionen Zollanmeldungen für E-Commerce-Lieferungen zu bearbeiten. Allein die Zahl der Standardzollanmeldungen verdoppelte sich laut Kommission damit nahezu in dem kurzen Zeitraum von 2019 bis 2021. Zum Bewältigen dieses Aufkommens ist der Zoll entsprechend leistungsfähig auszustatten. Gewährleistet der Zoll seine Kernaufgabe, trägt er wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei. Tut er das nicht, gefährdet er die Wettbewerbsfähigkeit.

Die Zollreform wird damit begründet, dass die EU-Zollverwaltungen überlastet sind. Daher wäre es naheliegend, dass die Reform Vorschläge zur Vereinfachung des Unionszollkodex und der Durchführungsbestimmungen enthält. Leider ist dies nicht der Fall. Es gibt keine Vorschläge zur Entlastung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) und auch die Vereinfachung der komplexen EU-Zolltarife und die Reduzierung von Zolltariflinien, sowie der historisch gewachsenen Anzahl von Zollsätzen werden nicht ausreichend berücksichtigt. Dadurch wird das WTO-Abkommen zu Handelsleichterungen nur unzureichend umgesetzt.

Es ist dringend notwendig, Wirtschaft und Zoll kurzfristig zu entlasten, den AEO spürbare Vorteile zu gewähren und Modellprojekte wie das Self Assessment zu ermöglichen. Eine Entlastung erst im Jahr 2032 ist zu spät und ist aufgrund der bisher ausgebliebenen Entlastungen durch den Unionszollkodex leider auch wenig glaubwürdig. Besonders wichtig ist, dass Vereinfachungen und Erleichterungen in den Verfahren nicht nur den zukünftigen Trust and Check Tradern zugutekommen,

sondern auch kleinen und mittleren Unternehmen, die möglicherweise diesen Status nicht erlangen werden. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die das Rückgrat eines großen Teils der Wirtschaft bilden, laufen durch die Reform Gefahr, keine ausreichenden Maßnahmen zur Erleichterung des Handels zu erfahren. Sie werden möglicherweise sogar mit einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand konfrontiert, wenn sie sich in Zukunft mit Standardzollverfahren befassen müssen.

Der Grundsatz des freien Warenverkehrs ist bei Warenein- und -ausfuhren aufrecht zu erhalten. Er fehlt als Grundsatz bisher im Entwurf der Zollreform und ist deshalb als wichtiger Punkt zu ergänzen. Er erhöht die Wettbewerbsintensität und trägt so auf Dauer zur Wettbewerbsfähigkeit hiesiger Unternehmen bei. Außerdem trägt er dazu bei, protektionistische Ableitungen aus dem EU-Zollkodex zu verhindern und auch dadurch drohende protektionistische Reaktionen von Drittstaaten zu reduzieren, die ausländische Beschaffungs- und/oder Absatzmärkte für hiesige Unternehmen insbesondere von der EU aus schwerer zugänglich machen oder gar komplett verschließen könnten.

Der Vorschlag enthält somit einige innovative Ideen, die zum Teil noch ergänzt werden müssen. Hierfür bedarf es jedoch einer eingehenden Prüfung der noch zu erlassenden Rechtsakte, um mögliche Risiken und Nachteile, die die versprochenen administrativen Erleichterungen für die Wirtschaftsbeteiligten beeinträchtigen könnten, zu vermeiden. In diesem Zusammenhang verweist die DIHK auf ihr [Ideenpapier für Vereinfachungen im EU-Zollrecht](#), das viele Impulse der gewerblichen Wirtschaft aufgreift und Möglichkeiten für dringend notwendige Entlastungen aufzeigt.

## **D. Detaillierte Bewertung**

### **EU-Zollbehörde**

Die Schaffung einer neuen EU-Zollbehörde ist nicht unumstritten und könnte je nach Ausgestaltung für Unternehmen zu mehr Bürokratie führen, aber auch wichtige Impulse zur verbesserten einheitlichen Anwendung der EU-Zollvorschriften fördern. Die neue Zollbehörde soll faktisch keine operativen Aufgaben der nationalen Zollbehörden übernehmen, sondern nur überwachende und koordinierende Tätigkeiten ausführen. Da die neue EU-Behörde keine Weisungsbefugnis gegenüber den nationalen Zollbehörden hat, erscheint eine wirkungsvolle Koordinierung schwierig. Alle Zollanmeldungen sollen aber zentral über die neue Zollbehörde laufen.

Unternehmen sind daran gewöhnt, mit ihren örtlichen Zollbehörden zu kommunizieren. Daraus resultieren nicht nur effiziente Abfertigungsprozesse, sondern eine schnelle Risikoeinschätzung über erprobte Kommunikationskanäle. Es besteht die Sorge, dass die neue Behörde eine zusätzliche Bürokratieschicht einführen könnte, die diese effektiven regionalen Prozesse stört. Die Zusammenarbeit der EU-Zollbehörde mit den regionalen Zollbehörden muss in jedem Fall durch die EU durch zusätzliches Personal auch auf lokaler Ebene gefördert werden. Die EU-Zollreform sollte in der

Gestaltung der Durchführungsrechtsakte also darauf achten, die bewährte Interaktion der Unternehmen mit ihren örtlichen Zollbehörden nicht zu beeinträchtigen und insgesamt eine nahtlose und effiziente Zollabwicklung zu ermöglichen.

Die EU-Zollbehörde könnte also, wenn richtig umgesetzt, einen wichtigen Beitrag zur Harmonisierung der Anwendung des EU-Zollrechts in den Mitgliedstaaten und damit zur Schaffung eines europäischen Level-Playing-Fields leisten. Noch immer leiden Unternehmen unter einer uneinheitlichen Anwendung der Zollvorschriften in der EU. Eine EU-Zollbehörde mit einer überwachenden und koordinierenden Funktion könnte so, trotz zum jetzigen Zeitpunkt noch unklarer Ausgestaltung, zu gleichen Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt führen. Um die Schaffung der Zollbehörde für die DIHK unterstützenswert zu machen, sollte ein Schwerpunkt der Arbeit der auf der Entwicklung gemeinsamer Standards und Vorgehensweisen sowie Best-Practice-Empfehlungen oder Guidance-Dokumenten liegen, die die Wettbewerbsgleichheit im europäischen Kontext allgemein stärkt.

## **EU-Data-Hub**

Der neue EU-Data-Hub, der auf der bestehenden EU-weiten ICS2-Plattform aufbaut, wird generell positiv gesehen, da er zu einer EU-weiten Vereinheitlichung und Vereinfachung im Zollprozess sowie zur gemeinsamen Risikoanalyse beitragen soll und dabei von modernen Datenanalyseverfahren und künstlicher Intelligenz unterstützt wird. Außerdem soll der Data-Hub langfristig die über 111 nationalen IT-Systeme und Schnittstellen ersetzen und so zu einer Kostenersparnis beitragen. Die hiermit eingehende Zentralisierung könnte die Effizienz der Zoll- und Handelsprozesse erheblich steigern und bürokratische Hürden entscheidend reduzieren.

Erstens ist die angedachte Single Window Anwendung sinnvoll, um ein EU-weites und einheitliches Verfahren zu gewährleisten. Besonders hier scheint die Möglichkeit gegeben, dass Unternehmen, von einem zentralen Ort aus, alle wichtigen Informationen europaweit verwalten können. Die Abstimmung mit ebenfalls betroffenen Themenfeldern, wie Verbrauchsteuer, Umsatzsteuer oder Statistik kann dazu beitragen, die zentrale Zollabwicklung in Zukunft praktikabel und effizient umsetzen zu können. Zweitens ist besonders die angedachte stärkere Nutzung von bereits in den Unternehmen vorhandenen Daten anstelle einer zusätzlichen Datenerhebung positiv zu beurteilen, da damit eine Entlastung für Unternehmen einhergeht. Die vom Data-Hub geforderten Daten müssen auf praxisrelevante Inhalte beschränkt werden. Hierzu muss die EU gemeinsam mit Unternehmen kritisch ermitteln, welche Daten erhoben werden, wozu diese dienen und ob diese in der Praxis genutzt werden. Unternehmensdaten müssen aber auch eine gewisse Transparenz aufweisen. Ziel muss es sein, zumindest Trust and Check Tradern transparenten Zugang zu ihren eigenen im Data-Hub vorliegenden Daten zu ermöglichen, vor allem wenn sie von Dritten (z.B. zollrechtlichen Vertretern) dort eingespeist werden.

Es ist unabdingbar, dass Unternehmen in die Entwicklung des Data Hubs eingebunden werden. Damit sichergestellt wird, dass es zu keinem Mehraufwand kommt und dass tatsächlich berücksichtigt

wird, unter welchen Bedingungen und technischen Voraussetzungen es für Unternehmen überhaupt möglich ist, einen Echtzeitzugriff auf interne IT-Systeme zu gewähren. Ohne Beteiligung der Unternehmen besteht die Gefahr einer praxisfernen und gravierenden Fehlplanung, die zu Widerstand bei den Stakeholdern führt. Bei der Ausgestaltung des Data-Hubs muss deshalb darauf geachtet werden, ihn nicht übermäßig komplex zu konzipieren, um neben der unternehmensfreundlichen ebenso die zeitliche und kosteneffiziente Realisierung zu gewährleisten. Die erheblichen Verzögerungen und Kostensteigerungen bei der Einführung neuer IT-Zollsysteme in etlichen Mitgliedsstaaten sollten hier eine Warnung an die EU sein.

Wir betonen die Bedeutung von Bestimmungen über die gemeinsame Nutzung von Daten, die verhältnismäßig und auch gegenüber Nicht-EU-Unternehmen wirksam durchsetzbar sind und gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten. Unternehmen benötigen klarere Leitlinien und Gegenseitigkeit, um sicherzustellen, dass die Datenerhebung zielgerichtet und aussagekräftig ist und die Probleme, die mit dem Vorschlag zur Zollreform angegangen werden sollen, angemessen behandelt werden. Die zukünftige Ausgestaltung des EU-Data-Hubs muss auch im Punkt Sicherheit genau beobachtet werden. Ein zentrales Anliegen muss der effektive Schutz sensibler Geschäfts- und Handelsdaten sein, um das aufgrund der zentral gelagerten Daten aller EU-Unternehmen erhöhte Risiko von Cyberangriffen angemessen zu gewährleisten und Daten vor unbefugtem Zugriff oder Missbrauch zu schützen.

Die Neuauflage des EU-Zollkodexes spricht bisher nur vom Schutz von Daten natürlicher Personen. Das ist unzureichend. Der Schutz von Firmendaten entscheidet oft über die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Firmendaten sind entsprechend vom Zoll und anderen staatlichen Institutionen zu schützen. Der Schutz von Firmendaten ist dafür als Ziel in den EU-Zollkodex aufzunehmen und durch entsprechende Maßnahmen sicherzustellen. Firmendaten dürfen entsprechend nicht Dritten zugänglich gemacht werden. Dritte sind alle nicht am Genehmigungsverfahren der betreffenden Zollprozesse direkt Beteiligte. Hierzu zählt insbesondere die Öffentlichkeit, da ansonsten die betreffenden Firmeninformationen für jeden Konkurrenten weltweit zur Verfügung stünden, mit entsprechender Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit hiesiger Unternehmen.

Die Mitgliedstaaten und die EU haben auch für eine entsprechend notwendige und jeweils zeitgemäße technische Datensicherheit, der ihnen von den Unternehmen anvertrauten Daten zu sorgen. Hierzu sind innerhalb des geplanten Anwendungszeitraums des EU-Zollkodexes bis 2038 sich ergebende technische Fortschritte zu berücksichtigen und zu nutzen. Die Datensicherheitsinfrastruktur des Zolls ist entsprechend offen für technischen Fortschritt anzulegen.

Die EU, die Mitgliedstaaten und Zollbehörden haben dem Anspruch der, Datenminimierung gerecht zu werden. Dies gilt für jede Art von Zollverfahren, der einzelnen Zollanmeldung genauso wie beim Antrag auf vereinfachte Verfahren und den zugehörigen Status als „zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“ (AEO) oder neu als Trust and Check Wirtschaftsbeteiligter.

Die Anwendung KI-basierter Technologie als intelligenter Ansatz der EU-Zollplattform verspricht größere Effizienz bei der Auswertung und Analyse von Zolldaten sowie bei der Überwachung von Prozessen. Selbstverständlich gibt es aber auch hier Risiken, die bei der Implementierung durch die Europäische Union zu minimieren sind.

### **Kohärenz mit anderen EU-Verordnungen und Leistungsfähigkeit des Zolls**

Die Notwendigkeit der Zoll-Reform wird unter anderem auch mit dem enormen Zuwachs an EU-Regelungen begründet, die bei der Zollabfertigung mitberücksichtigt werden müssen. Dies belastet Unternehmen und Zoll gleichermaßen. Kernaufgabe des Zolls ist das schnelle und reibungslose Sicherstellen des Warenverkehrs in und aus der EU. Er darf deshalb nicht durch andere Aufgaben überlastet werden. Laut Kommission hat der Zoll schon heute zur Durchsetzung über 350 verschiedener EU-Gesetzesvorgaben aus Politikfeldern wie Handel, Industrie, Sicherheit, Gesundheit, Umwelt- und Klimaschutz beizutragen. Der Entwurf lässt erkennen, dass diese Zahl weiter erhöht werden soll. In seiner deutschsprachigen Mitteilung zur EU-Zollrechtsreform spricht die Kommission z. B. schon von über 370 EU-Regelwerken, die vom Zoll durchzusetzen seien. Damit droht eine Aufgabenüberforderung des Zolls sowie Verzögerungen und weitere bürokratische Belastungen für die Unternehmen. Bei der Umsetzung der Zollreform sowie bei der Einführung neuer EU-Regelungen ist es deshalb von höchster Wichtigkeit eine praxisnahe und einheitliche Umsetzung unter dem Aspekt der Regularien-Sparsamkeit zu garantieren.

### **E-Commerce**

Gerade die größere Haftungsübertragung vom europäischen Empfänger hin zu E-Commerce Plattformen, die unter anderem mit Produkten aus Drittländern handeln und die Zölle nun selbst berechnen und monatlich abführen sollen, wird aufgrund des besseren Schutzes des europäischen Binnenmarktes von der deutschen Wirtschaft positiv beurteilt. Besonders die Tatsache, dass sich Plattformen aus Drittstaaten einen haftenden Vertreter in der EU suchen müssen und damit europäische Verbote und Beschränkungen besser durchgesetzt werden sollen, unterstreicht diesen Kontext. Nicht beantwortet ist die Frage nach dem Vollzug der Bevollmächtigten-Regelung. Wie wird sichergestellt, dass dieser tatsächlich existiert und über die notwendigen Qualifikationen und materiellen Möglichkeiten verfügt, als Bevollmächtigter zu agieren? Die Haftungsübertragung sollte außerdem grundsätzlich beim Verkauf über digitale Schnittstellen gelten und nicht nur für Plattformen, da zunehmend individuelle Online-Shops aus Drittstaaten Waren in den Binnenmarkt verkaufen.

Darüber sollten nichtsteuerliche Haftungselemente aus dem „Deemed Importer“-Konzept für Online-Marktplätze ausgeklammert bleiben. Die EU-Kommission hat in den letzten fünf Jahren einen innerstaatlichen Besitzstand aufgebaut, der sich mit Produkten befasst, die über den elektronischen Handel von außerhalb der EU verkauft werden. Die klare Entscheidung bei diesen nichtsteuerlichen

Maßnahmen ist, sich auf eine „verantwortliche Person“ innerhalb der EU zu konzentrieren. Dies wird nun für alle Produkte im Rahmen der Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit („General Product Safety Regulation“) der Fall sein. Mit diesem Ansatz wird der angemessenen Rolle eines Marktes Rechnung getragen, der die Einhaltung der Vorschriften durch den Verkäufer über seine Schnittstelle ermöglicht, sowie einer angemessenen regulierten Verantwortung zur Förderung der Einhaltung. Vizepräsidentin Vestager bestätigte, dass die Europäische Kommission während des öffentlichen Austausches mit dem Europäischen Parlament über den Rechtsakt über digitale Dienstleistungen (Digital Services Act) die Marktplätze nicht für Verkäufer und deren Produkte haftbar machen werde. Der Vorschlag des Zolls ist eine Methode zur Durchsetzung dieser nationalen Vorschriften an der Grenze und sollte mit diesem Ansatz übereinstimmen, um Verkäufer aus Drittländern eine einfache Einhaltung zu ermöglichen. Anhand des Vorschlags des Zolls könnte überlegt werden, wie die Professionalisierung der verantwortlichen Person und die Einrichtung einer Datenbank dieser Anbieter für aktuelle Gegenkontrollen verbessert werden können.

Die in Rahmen von E-Commerce stehende Vereinfachung der Zollberechnung nach nur vier verschiedenen Zollsätzen, sogenannten „buckets“ (5% z.B. Spielzeug, 8% z.B. Glaswaren und Teppiche, 12% z.B. elektrische Maschinen und Besteck, 17% z.B. Kleidung und Schuhe) soll zu einer weiteren Vereinfachung in der Abgabeberechnung führen und wird prinzipiell als Abbau von bürokratischen Handelshemmnissen positiv beurteilt. Diese vereinfachten Zollsätze sollen aber explizit nur für E-Commerce gelten und werfen die Frage auf, warum nicht alle Zollsätze vereinfacht werden. Der positive Ansatz zur Vereinfachung der Zollsätze sollte deshalb auf alle Einführer ausgedehnt werden, um eine Bevorzugung bzw. Benachteiligung von Firmen außerhalb des E-Commerce zu vermeiden.

## **150 Euro Zollfreigrenze**

Zur geplanten Abschaffung der 150 Euro Freigrenze gibt es innerhalb der IHK-Organisation unterschiedliche Meinungen. Trotz zusätzlicher bürokratischer Belastungen für Unternehmen, die im Rahmen der Abschaffung entstehen, ergeben sich teilweise Vorteile für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen gewerblichen Wirtschaft.

Die geplante Abschaffung der 150 Euro-Schwellenwertfreigrenze für Waren wird aufgrund des Verstoßes gegen das WTO-Abkommen zur Handelserleichterung, der zusätzlichen entstehenden Bürokratie für Unternehmen und der Zweckentfremdung von Zöllen als wirtschaftspolitisches Steuerinstrument kritisch gesehen. Eine geplante Abschaffung belastet den, ohnehin schon überlasteten, Zoll weiter und kann zu weiteren Verzögerungen bei Zollabfertigungen für Unternehmen führen.

Es ist schwierig, eine Überlastung der Zollverwaltung zu beklagen und andererseits die Zahl der anzumeldenden Sendungen zu vervielfachen und somit neue Bürokratie zu schaffen. Das Argument, dass jetzt schon jede Sendung beim Zoll angemeldet wird und dadurch beim Wegfall der 150 Euro Grenze kein Mehraufwand entsteht, ist nicht korrekt, da erforderliche Datensätze für zu verzollende Warensendungen deutlich größer sind. Auch beim Wegfall der Freigrenze können Sendungen



unterdeklariert werden. Außerdem ist der Zoll nun dazu gezwungen, auch bei Klein- und Kleinstsendungen Kontrollmechanismen zu verstärken. Es ist zudem ungewiss, ob die Mehreinnahmen dem entstehenden Mehraufwand gerecht werden können.

Andererseits treten aber auch positive Effekte auf, die europäische Unternehmen entlasten und ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken. Die Abschaffung der 150-Euro Warenwertfreigrenze für Zölle soll dazu beitragen, Probleme mit Verboten und Beschränkungen, die weitreichend bei Waren aus Drittländern auftreten, handzuhaben. Die EU-Kommission schätzt, dass rund 65% der 890 Millionen Kleinsendungen in die EU mit zu niedrigem Warenwert angegeben werden.<sup>1</sup> Außerdem kommen gerade von Unternehmen aus Drittländern zum Teil schwerwiegende Umgehungen der für europäische Unternehmen streng geregelten, Produkt-, Sozial-, und Markenstandards vor. Der europäische Verbraucherverband geht von Verstößen bei bis zu 66% der online erworbenen Waren aus.<sup>2</sup> Bei der hohen Anzahl an Kleinsendungen unter 150 Euro stellt diese Praxis gerade im B2C Bereich von E-Commerce Unternehmen eine ernstzunehmende Wettbewerbsverzerrung und signifikante Benachteiligung von in der EU ansässigen Marktteilnehmern dar.

Es ist aber dennoch fraglich, ob ein Wegfall der 150 Euro Freigrenze der richtige Weg ist, um diese Umgehung von Standards und die strukturelle Unterdeklarierung zu lösen. Im Endeffekt können diese Waren die Außengrenzen der EU trotzdem passieren, nur mit dem Unterschied, dass Zollabgaben fällig werden. Ob und wie das Problem der Unterdeklarierung und Produktstandards gelöst werden kann ist fraglich. Das Argument, dass bei einer Abschaffung nur Marktteilnehmern außerhalb des Aufgabenbereichs der IHKs Mehrkosten entstehen, ist aufgrund der entstehenden übergreifenden Belastung des Zolls nicht korrekt.

Sollte es im Rahmen der Reform der EU-Zollunion wie geplant zu einer Abschaffung der 150-Euro Freigrenze kommen, wäre es wünschenswert, wenn der EU-Vorschlag des Zollrechts eng mit dem EU-Vorschlag zum Umsatzsteuerrecht „VAT in the Digital Age“ abgestimmt wird, um hierbei einen stärkeren Gleichlauf zu gewährleisten. Derzeit fallen die Implementierungszeiträume mit 2025 im Umsatzsteuerrecht und 2028 im Zollrecht ungünstig auseinander.

## **Entscheidungen auf Antrag – Artikel 6**

Genehmigungsfristen von bis zu 30, 60 oder sogar 120 Kalendertagen nach Einreichung aller erforderlichen Informationen sind im dritten und vierten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, dem erwarteten Geltungszeitraum des Zollkodexes, nicht mehr angemessen. Derartige Fristen würden die künftige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft massiv beeinträchtigen. Genehmigungsfristen sind deshalb deutlich zu reduzieren, um hiesigen Unternehmen mehr Planungssicherheit zu

---

<sup>1</sup> Copenhagen Economics (2016) E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment.

<sup>2</sup> European Consumer Organisation (2021) Is it safe to shop on online marketplaces?

geben. Dies ist nicht nur für die Wettbewerbsfähigkeit auf Vorprodukte angewiesener Unternehmen wichtig, die mit ihren Dienstleistungen und Waren auf Drittmärkten weltweit konkurrieren. Hierzu gehören Industrie-, Dienstleistungs- und Handelsunternehmen. Es ist zudem nachhaltig, weil es schonend mit verderblichen Ressourcen wie z. B. Medikamenten und Lebensmitteln umgeht, die sich in einem ständigen Produktionsprozess befinden und bei Fertigstellung oder mit ihrer Ernte zeitnah verbraucht werden müssen.

#### **Trust and Check Wirtschaftsbeteiligter – Kapitel 4**

Der ab 2032 vorgesehene Trust and Check Wirtschaftsbeteiligter, auch Trust and Check Trader genannt, soll den AEO (Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten) bis 2038 ablösen und zusätzliche Warenverkehrserleichterungen für „vollkommen transparente“ Unternehmen ermöglichen. Trust and Check Trader sollen im Gegenzug für Echtzeitzugriff auf zahlreiche für die Abfertigung relevante Unternehmenssysteme, Importe selbstständig ohne Eingriff von Beamten freigegeben bekommen. Die im Detail ohnehin schon komplexen und ressourcenintensiven Anforderungen des AEO sollen hingegen nochmals verschärft werden, ohne dass klar ist, ob es zu einer nennenswerten Erleichterung für Unternehmen kommt. Die Auslagerung von Verantwortung und Nachweisführung durch die Behörden nimmt durch die auferlegten Selbstkontrollen der Unternehmen permanent zu. Erneute Zertifizierungen für in weiten Teilen bereits bestehende Anforderungen sind eine bürokratische Belastung und müssen minimiert werden. Eine erfolgreiche Umsetzung des Trust and Check Traders hängt maßgeblich von der Festlegung klarer und angemessener Rahmenbedingungen für die Umsetzung und für den Zugriff auf sensible Unternehmensdaten ab. Hierbei sollte vor allem eine zweckgerichtete Erhebung dieser Daten im Fokus stehen. Ohne eine detaillierte Definition dieser Bedingungen bleibt die Idee vom Trust and Check Trader in der Theorie zwar interessant, die Möglichkeit für eine praktische Umsetzung ist allerdings kaum gegeben.

Aus dem Verordnungsvorschlag geht nicht hervor, warum ein Trust and Check Trader auch die sicherheitsrelevanten Voraussetzungen eines AEO-S erfüllen muss. Alle weiteren Vorschriften, die Bezug auf den Trust and Check Trader nehmen, haben ausschließlich zollrechtlichen Charakter und beinhalten keine sicherheitsrelevanten Aspekte. Hinzu kommt, dass neben dem Trust and Check Trader der AEO-S weitergeführt werden soll. Auf die Einhaltung der sicherheitsrelevanten Anforderungen sollte daher für einen Trust Check Trader verzichtet werden, damit Unternehmen, die in der Vergangenheit bewusst nur den AEO-F gewählt haben, keine Vorteile verlieren.

Dank des One-Stop-Shop-Prinzip entsteht für Trust and Check Trader die Möglichkeit alle bürokratischen Schritte zentral zu erledigen. Besonders für Unternehmen mit mehreren Standorten wird dies zu einer Vereinfachung führen. So müssen Unternehmen beispielsweise nur noch mit der Zollbehörde kommunizieren, die für ihren Unternehmenshauptsitz zuständig ist, ungeachtet dessen in welchem Land die Waren dann tatsächlich in den EU-Binnenmarkt eingeführt werden. Ob es tatsächlich zu einem abgestimmten One-Stop-Shop kommt, hängt von einer erfolgreichen

Abstimmung mit allen betroffenen Rechtsbereichen ab. Mit Blick auf die neuen Regelungen im Rahmen von „Fit for 55“ ist bislang kein einheitliches Vorgehen erkennbar.

Einige Vereinfachungen, die heute grundsätzlich allen Wirtschaftsbeteiligten zugänglich sind (z.B. vereinfachte Zollanmeldung oder Anschreibeverfahren) sind künftig nur noch für Trust and Check Trader vorgesehen. Dies würde für eine Vielzahl von Wirtschaftsbeteiligten, die vor allem für die Ausfuhr Bewilligungen für vereinfachte Anmeldungen haben, eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem Status quo bedeuten. Trust and Check Trader müssen spürbare Erleichterungen erhalten, ohne dass Vereinfachungen für nicht zertifizierte Wirtschaftsbeteiligte entfallen.

Aufgrund der fehlenden Umsetzung von Erleichterungen in der Vergangenheit bei dem AEO fehlt bei vielen Unternehmen das Vertrauen in die Umsetzung des Trust and Check Traders. Somit ist eine fundierte Beurteilung erst möglich, wenn konkrete Informationen und Details zur Umsetzung des Trust and Check Trader vorliegen. Kurzfristig sollte jedoch der Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO) klare und deutliche Vorteile erhalten. Dies würde es Unternehmen ermöglichen, von sofortigen Erleichterungen zu profitieren und verlorenes Vertrauen wieder aufzubauen. Die Weiterentwicklung des AEO-C und AEO-S sollte auch in den bestehenden Strukturen gelingen. Ein neues Label Trust and Check ist aus unserer Sicht nicht notwendig und mit Blick auf bestehende internationale Abkommen auch eher fragwürdig. Unternehmen, die bereits AEO sind, sollten im Hinblick auf den neuen Trust and Check Status auch nicht aufwendig neu geprüft werden müssen.

Abschließend lässt sich sagen, dass Unternehmen mit einer AEO-Bewilligung ihre Zuverlässigkeit seit zwanzig Jahren bewiesen haben. Die seit Langem versprochenen Erleichterungen aus der ersten Partnerschaft zwischen Zoll und Wirtschaft, die im Rahmen des Unionszollkodexes angekündigt wurden, sollten nun auch verwirklicht werden. Rechtlich mögliche Vereinfachungen wie das Self Assessment sollten schnellstmöglich gewährt werden, gegebenenfalls im Rahmen von Pilotprojekten. Weitere Vorschläge liegen lange vor, sie müssen nun endlich unter der Einbindung aller Beteiligten angegangen werden.

### **Vorübergehende Verwahrung – Artikel 86**

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, die vorübergehende Verwahrung bei zugelassenen Empfängern von derzeit 90 Tagen auf 3 bzw. 6 Tage zu verkürzen, was in der Praxis einer faktischen Abschaffung dieser Regelung gleichkommt. Aus Sicht der deutschen Wirtschaft wird dies als nicht umsetzbar angesehen. Wartezeiten an Zollknotenpunkten wie Containerterminals an Seehäfen, die durch Risikobewertung, administrative Vorgänge und physische Kontrollen entstehen können Abwicklungszeiten, die zwischen der Meldung des Beförderers über Ankunft im Zollgebiet bis zu dem Zeitpunkt, an dem Waren in ein Zollverfahren überführt werden, über mehrere Wochen hinziehen. Des Weiteren ist die endgültige Verwendung einiger Waren bei der Ankunft im Zollgebiet aufgrund schwankender wirtschaftlicher Faktoren sowie komplexer Lieferketten noch nicht abschließend festgelegt. Die vorübergehende Verwahrung ist hier unumgänglich.

Speziell bei der Importabfertigung von Sammelcontainern ist die vorübergehende Verwahrung essenziell. In der Regel erfolgt die Abfertigung hier über einen Verwahrerwechsel mit den Packbetrieben, bei denen die Waren ausgeladen und im Anschluss von den Beteiligten zeitaufwendig einzeln verzollt werden. Sollte es aufgrund der stark verkürzten Tagesanzahl zu einem Ablauf der Zeit der vorübergehenden Verwahrung kommen, müssten die Waren in das neu zu beantragende und aufwändigere Zolllagerverfahren überführt werden, um Bußgelder zu vermeiden. Um negative Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft zu vermeiden, wird es dringend empfohlen, die aktuell üblichen 90 Tage beizubehalten. Die Erweiterung der Verwahrungsdauer ist eine wichtige Verbesserung, die der aktuelle Unionszollkodex in der Praxis für die Unternehmen gebracht hat. Die Verkürzung der Verwahrungsdauer käme einem klaren Rückschritt für Unternehmen gleich.

### **Nichtstrafrechtliche Mindestsanktionen – Artikel 254 u. 247**

Die vorgeschlagenen Mindestgeldbußen bei Verletzungen der Zollbestimmungen, die zwischen 30% und 200% der hinterzogenen Zoll- und Gebührenbeträge liegen, sind schlichtweg unverhältnismäßig. Sie können gerade bei hohen Warenwerten zu starken finanziellen Belastungen für alle Unternehmen führen – auch wenn es sich um unbeabsichtigte Verstöße handelt. Grundsätzlich sollten das EU-Zollrecht und der EU-Zolltarif so gestaltet werden, dass unbeabsichtigte Verstöße möglichst vermieden werden. Dazu gehören unter anderem einfachere Abfertigungsprozeduren, weniger Zollsätze und Tariflinien sowie einfachere Korrekturen von Zollanmeldungen. Die betreffenden Artikel 254 und 247 sollten diesbezüglich überarbeitet werden.

Das folgende praktische Beispiel veranschaulicht die Problematik weiter:

Eine Firma führt pro Jahr Neuwaren aus den USA im Wert von 10 Mio. Euro ein. Durch einen unbeabsichtigten Fehler bei der Einreihung der Ware in den Zolltarif wird eine Warennummer verwendet, die einen um 2% zu niedrigem Zollsatz besitzt. Die verwendete Warennummer ist im möglichen Interpretationsbereich, aber nach späterer verbindlicher Zolltarifauskunft doch falsch. Im Rahmen einer Zollprüfung wird das für die letzten 3 Jahre festgestellt. Es werden somit auf 3 Jahre pro Jahr 200.000 Euro Zoll (600.000 Euro) nacherhoben. Dazu kommen dann zusätzlich zwischen 30% Mindeststrafe (180.000 EURO) und 200% Höchststrafe (1,2 Mio. Euro). Dies würde sich im schlimmsten Falle zu 1,8 Mio. Euro summieren. Bisher hätte die Zollverwaltung in einem solchen Fall keine Strafe erhoben, sondern nur den Zoll (600.000 Euro) nacherhoben und im Prüfungsbericht die verstärkte Kontrolle der Warennummern bei der Einfuhr und die Anforderung von einer verbindlichen Zolltarifauskunft gefordert. Stark importorientierte Unternehmen sehen sich hierdurch neuen finanziellen Risiken ausgesetzt.

### **Sicherheiten im Rahmen von Zollverfahren**

Bislang können Referenzbeträge, die als Sicherheiten von Unternehmen hinterlegt werden, nur innerhalb eines Mitgliedsstaats und dort nur innerhalb desselben Zollverfahrens für verschiedene

Vorgänge genutzt werden. Das belastet bisher die Liquidität und damit Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Durch eine mitgliederstaatenübergreifende und verfahrensübergreifende Verwendung solcher Gesamtsicherheiten wäre ein deutlich effizienteres Liquiditätsmanagement für Unternehmen möglich. Die vollständige Umsetzung des im UZK-IT-Arbeitsprogramm vorgesehenen Moduls „Guarantee Management“ (GUM) ist hierfür von entscheidender Bedeutung.

### **Abschließende Betrachtung**

Die Zollreform wird in ihrer endgültigen Ausgestaltung und Umsetzung über Jahre viele zusätzliche Kräfte der Behörden und der Unternehmen binden. Dies könnte zu einer kritischen Situation zusätzlicher Belastungen an Stelle der notwendigen Entlastung führen. Echte Ansätze zur Entlastung enthält der Reformvorschlag nicht. Die bestehenden Zollvorschriften müssen deswegen sowohl kurzfristig als auch im Rahmen der Zollreform umfassend vereinfacht werden. Dies betrifft alle Zollvorschriften einschließlich des EU-Zolltarifs.

### **E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten**

Martin Anton Schwindler, Referatsleiter Zoll, Bereich Internationale Wirtschaftspolitik, Außenwirtschaftsrecht, DIHK, Tel: +49 30 20308 2321, E-Mail: [schwindler.martin@dihk.de](mailto:schwindler.martin@dihk.de)

### **F. Beschreibung DIHK**

#### **Wer wir sind:**

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der rund 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).