

Brüssel, den 13. Juni 2025
(OR. en)

10169/25

**Interinstitutionelles Dossier:
2023/0156(COD)**

LIMITE

**UD 135
CODEC 790
ENFOCUSTOM 97
ECOFIN 760
MI 383
COMER 91
TRANS 239
FISC 140
RESPR 15**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Reformpaket für die Zollunion: Verordnung zur Festlegung des Zollkodex der Union und zur Einrichtung der Zollbehörde der Europäischen Union – <i>Fortschrittsbericht</i>

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Fortschrittsbericht des polnischen Vorsitzes über den Sachstand und die im Rat durchgeführten Arbeiten zur Reform der Zollunion der EU im Hinblick auf die Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 20. Juni 2025.

Fortschrittsbericht des polnischen Vorsitzes an den Rat (Wirtschaft und Finanzen) über den Sachstand und die im Rat durchgeführten Arbeiten zur Reform der Zollunion der EU

1. Einleitung

Die Reform der EU-Zollunion stellt eine strategische Antwort auf die wachsenden Herausforderungen dar, mit denen die Zollverwaltungen und Wirtschaftsakteure in einem zunehmend komplexen globalen Umfeld konfrontiert sind. Das im Mai 2023 vorgelegte Legislativpaket zielt darauf ab, durch die Einführung einer neuen Zollbehörde, eines verbesserten Risikomanagements, eine bessere Datennutzung und eines kohärenteren Ansatzes für Handelserleichterungen die Funktionsweise der Zollunion zu modernisieren und zu stärken.

Die Initiative ist eine Reaktion auf die seit Langem bestehenden Forderungen von Mitgliedstaaten, Institutionen und Interessenträgern, Zollverfahren zu vereinfachen, für eine bessere Koordinierung auf EU-Ebene zu sorgen und die Zollbehörden mit den Instrumenten auszustatten, die erforderlich sind, um den Binnenmarkt wirksam zu schützen und den Handel zu unterstützen. Insbesondere die vorgeschlagene Einrichtung der Zollbehörde der Europäischen Union und die Entwicklung der EU-Zolldatenplattform sollen den Informationsaustausch und die operative Effizienz erheblich verbessern.

Seit der Vorlage des Pakets durch die Kommission im Mai 2023 hat das zuständige Vorbereitungsgremium des Rates, die Gruppe „Zollunion“, **mehr als 100 Sitzungen** unter spanischem, belgischem, ungarischem und polnischem Vorsitz abgehalten. Diese intensive und kontinuierliche Arbeit spiegelt das starke Engagement der Mitgliedstaaten wider, ein Verhandlungsmandat des Rates für Trilogverhandlungen über die Reform des Zollkodex der Union und die Einrichtung der EU-Zollbehörde zu erzielen.

Zur Bewältigung des Umfangs und der Komplexität des Vorschlags hat der vorangegangene Dreivorsitz (Spanien, Belgien, Ungarn) die Prüfung auf thematische Blöcke ausgerichtet. Die erste Analyse des Vorschlags mit Schwerpunkt auf der Klarstellung und einem besseren Verständnis der neuen Elemente wurde vom spanischen Vorsitz eingeleitet, vom belgischen Vorsitz fortgesetzt und vom ungarischen Vorsitz schrittweise abgeschlossen.

Unter polnischem Vorsitz wurde den Fortschritten an der Arbeit des Rates zum Reformpaket hohe Priorität eingeräumt. In Anerkennung der Bedeutung des Zollwesens für die wirtschaftliche Resilienz, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit der Union hat der Vorsitz konstruktive Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert, um eine gemeinsame Basis zu ermitteln und die Grundlage für weitere Fortschritte zu schaffen.

Dieser Bericht gibt einen Überblick über die während des polnischen Vorsitzes im Bereich der Reform der Zollunion durchgeführten Arbeiten und fasst die wichtigsten Entwicklungen, erkennbare Leitlinien und Bereiche, die weiterer Überlegungen und Anstrengungen bedürfen, zusammen.

2. Während des polnischen Vorsitzes erzielte Fortschritte

Der polnische Vorsitz hat großen Wert darauf gelegt, die Arbeiten an der Reform der Zollunion voranzubringen und hat sie als eine seiner wichtigsten Prioritäten im Bereich Wirtschaft und Finanzen betrachtet. Angesichts der Komplexität und der langfristigen Auswirkungen des vorgeschlagenen Gesetzgebungspakets hat der Vorsitz bei seinem Vorgehen den Schwerpunkt auf die Gewährleistung inklusiver, transparenter und strukturierter Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten gelegt.

Aufbauend auf den eingehenden Beratungen im Rat hat der polnische Vorsitz Kompromisstexte ausgearbeitet und eine konsolidierte Fassung des vorgeschlagenen neuen Zollkodex der Union ausgearbeitet. Dieses Dokument enthält die wichtigsten von den Delegationen aufgeworfenen Fragen und soll dem AStV im Juni 2025 vorgelegt werden, damit möglicherweise ein Verhandlungsmandat mit dem Europäischen Parlament vereinbart werden kann.

2.1 Zusammenfassung der Sitzungen unter polnischem Vorsitz

Zwischen Januar und Juni 2025 hat der polnische Vorsitz insgesamt **dreiunddreißig Sitzungen der Gruppe „Zollunion“** einberufen, die der Prüfung des Reformpakets gewidmet waren. Diese Sitzungen ermöglichten es den Mitgliedstaaten, eingehende fachliche Beratungen über die wichtigsten Säulen des Vorschlags zu führen, unter anderem über die Einrichtung der EU-Zollbehörde, die Funktionsweise der Zolldatenplattform, den elektronischen Handel und die vorgeschlagene risikobasierte Kategorisierung der Wirtschaftsakteure. Im Januar 2025 organisierte der Vorsitz in Brüssel auch die **Hochrangige Gruppe „Zollunion“** unter Beteiligung der Ministerinnen und Minister und hochrangiger Beamter, in der strategische Leitlinien für die zentralen Elemente der Reform ausgearbeitet wurden.

2.2 Ergebnisse und Sachstand

Auf der Grundlage der intensiven und fortdauernden Arbeit unter polnischem Vorsitz, wozu zahlreiche technische und politische Diskussionen gehörten, konnten die Mitgliedstaaten ihre vorläufigen Standpunkte zu den wichtigsten Elementen der Reform der EU-Zollunion darlegen. Während dieses Austauschs wurden die derzeitigen geopolitischen Gegebenheiten berücksichtigt, und er trug zu einem besseren Verständnis der rechtlichen, institutionellen und operativen Folgen der vorgeschlagenen Änderungen bei, insbesondere in Bezug auf die Governance-Strukturen, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und die zur Unterstützung der Umsetzung erforderliche IT-Infrastruktur.

Anfang 2025 hat der polnische Vorsitz einen Kompromisstext der überarbeiteten Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union und zur Errichtung der Zollbehörde der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 vorgelegt.

Ein besonders wichtiges Thema während der Beratungen des Rates war die Bearbeitungsgebühr für Artikel des elektronischen Handels, ein neues Konzept, das die Kommission in ihrer Mitteilung vom 5. Februar 2025 über einen fairen und nachhaltigen elektronischen Handel eingeführt hat. Die Kommission erläuterte die Gründe und den operativen Rahmen für eine von den Zollbehörden zu erhebende pauschale Bearbeitungsgebühr, um den zunehmenden Regelungsaufwand im Zusammenhang mit dem starken Anstieg von Sendungen mit geringem Wert auszugleichen. Dieses Konzept wurde eingeführt, als das Gesetzgebungsverfahren schon relativ weit fortgeschritten war und führte zu inhaltlichen Beratungen im Rat. Die Gebühr für Einführer würde nicht als Teil der Zollschuld gelten, sondern zusätzlich dazu erhoben. Der Vorschlag, eine Gebühr einzuführen, wurde grundsätzlich unterstützt, einige technische und rechtliche Aspekte sind jedoch noch zu klären. Dazu gehören die genaue rechtliche Natur der Gebühr, Methoden für ihre Umsetzung und Erhebung, mögliche Auswirkungen auf die Handelsströme und ihre Vereinbarkeit mit dem umfassenderen Rechtsrahmen der EU.

3. Wichtigste Elemente der erörterten Reform

- **Einrichtung der EU-Zollbehörde**

Auf den Ratstagungen unter polnischem Vorsitz konzentrierten sich die Beratungen auf den Umfang, die Struktur und die Verwaltung der vorgeschlagenen EU-Zollbehörde. Die Mitgliedstaaten erkannten im Großen und Ganzen den Mehrwert einer zentralen Stelle zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der Zollvorschriften und zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der gesamten Union an. In diesem Zusammenhang wurden die Zuständigkeiten der Behörde, ihre institutionelle Unabhängigkeit sowie ihre Beziehungen zu den nationalen Zollverwaltungen eingehend geprüft.

- **Rolle der EU-Zolldatenplattform**

Die EU-Zolldatenplattform gilt als zentraler Pfeiler der Reform der Zollunion. In den Beratungen des Rates lag der Schwerpunkt auf ihrer Rolle als zentrale Anlaufstelle für Zolldaten sowie dem Ziel, die Aktualität, Qualität und Nutzung von Informationen zu verbessern. Die Delegationen haben Fragen im Zusammenhang mit der Governance, dem Dateneigentum und der Interoperabilität mit nationalen Systemen geprüft, die für die Umsetzung der Zolldatenplattform erforderlich sind.

Unter der Aufsicht der künftigen EU-Zollbehörde wird die Datenplattform als zentraler Motor des reformierten Zollsystems dienen und die bestehenden nationalen IT-Infrastrukturen schrittweise ersetzen. Sie wird einen sicheren und harmonisierten Datenaustausch ermöglichen, das Risikomanagement auf EU-Ebene unterstützen und vollständig digitale Zollverfahren ermöglichen. Es wird erwartet, dass dadurch Effizienz, Transparenz und Koordinierung innerhalb der Zollunion erheblich verbessert werden.

- **Neue Kategorisierung vertrauenswürdiger Wirtschaftsbeteiligter**

Mit der Reform wird ein nach Risiken abgestufter Ansatz hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit von Händlern eingeführt, der über den derzeitigen Rahmen für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte hinausgeht. Die Mitgliedstaaten erörterten die Kriterien, Vorteile und Überwachungsmechanismen im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Kategorien, wobei insbesondere über das „Trust&Check“ Modell beraten wurde, das eine Verbesserung der Handelserleichterungen mit Datentransparenz und der bisherigen Einhaltung der Vorschriften verknüpft. Einige Delegationen betonten, dass die Verhältnismäßigkeit und der Zugang von KMU zum System gewährleistet sein müssen, wobei potenzielle Marktungleichgewichte zu vermeiden sind.

- **Verbessertes Risikomanagement auf EU-Ebene**

Der Vorsitz hat einen ersten Austausch über Vorschläge zur Stärkung der Koordinierung des Risikomanagements auf Unionsebene unterstützt. Es bestand allgemeines Einvernehmen darüber, dass ein systematischerer und harmonisierterer Ansatz für die Risikoanalyse erforderlich ist, der von der künftigen EU-Zollbehörde koordiniert und durch die fortgeschrittenen Datenkapazitäten der EU-Zolldatenplattform ermöglicht wird, um ein kohärentes und wirksames Risikomanagement in der gesamten Union zu gewährleisten. Die Delegationen befürworteten verbesserte zielgerichtete Kapazitäten und eine stärkere Koordinierung auf EU-Ebene bei der Bewältigung von Bedrohungen in den Bereichen Sicherheit und Compliance.

- **Elektronischer Handel**

Angeichts des exponentiellen Anstiegs von Sendungen mit geringem Wert und der zunehmenden Komplexität der globalen Lieferketten blieb der elektronische Handel während des polnischen Vorsitzes einer der Hauptschwerpunkte. In den Beratungen im Rat wurden mehrere strategische und operative Dimensionen der Reform, einschließlich der Einführung des Konzepts des „fiktiven Einführers“, erörtert.

Ein besonderer Schwerpunkt wurde auf die Notwendigkeit gelegt, die Zollvorschriften an die Gegebenheiten eines sich rasch wandelnden Umfelds im Bereich des elektronischen Handels anzupassen. Die Mitgliedstaaten betonten, dass wirksame regulatorische Maßnahmen nicht nur für die Gewährleistung der Konformität der Waren mit den steuerlichen und nichtsteuerlichen Anforderungen, sondern auch zur Stärkung des fairen Wettbewerbs im Binnenmarkt von wesentlicher Bedeutung sind. Der Ausbau der Durchsetzungskapazitäten an den EU-Grenzen dürfte dazu beitragen, unlautere Handelspraktiken zu beseitigen, Betrug zu bekämpfen und die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Wirtschaftsakteure, einschließlich seriöser Online-Händler und KMU, zu unterstützen.

Der Rat erörterte ferner die Rolle der Zolllager in den Lieferketten des elektronischen Handels. Die Delegationen äußerten Bedenken hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit von Waren, der Kontrolle über wiederausgeführte Güter und der Notwendigkeit einer verbesserten Aufsicht über Plattformen und Vermittler, die solche Einrichtungen nutzen. Diese Beratungen zeigten ein gemeinsames Interesse an einer Stärkung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht bei der zollrechtlichen Behandlung des Online-Handels.

Es bestand weitgehende Einigkeit hinsichtlich der Notwendigkeit, die Rechenschaftspflicht der am elektronischen Handel beteiligten Wirtschaftsbeteiligten zu stärken und die wirksame Anwendung der Zollvorschriften entlang der gesamten Lieferkette sicherzustellen. Diese Beratungen sollen in die weitere technische Arbeit einfließen und zur Entwicklung eines soliden und zukunftssicheren Rechtsrahmens beitragen, der einen konformen und nachhaltigen Online-Handel unterstützt.

- **Zusammenarbeit im Zollwesen**

Der polnische Vorsitz hob hervor, wie wichtig es ist, die Zusammenarbeit im Zollbereich sowohl innerhalb der EU als auch mit internationalen Partnern zu verstärken. In den Beratungen wurde bekräftigt, dass die gemeinsamen operativen Kapazitäten gestärkt, der Informationsaustausch verbessert und die Verfahren gestrafft werden müssen, um wirksamer auf grenzüberschreitende Herausforderungen wie Betrug, Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums und rechtswidrigen Handel reagieren zu können. Die Delegationen betonten ferner die Rolle der künftigen EU-Zollbehörde bei der Unterstützung der strategischen Koordinierung und der operativen Synergien.

- **Bestimmungen für KMU und Handelserleichterungen**

Die Auswirkungen der Reform auf kleine und mittlere Unternehmen waren ebenfalls ein wiederkehrendes Thema. Die Delegationen forderten maßgeschneiderte Maßnahmen, um KMU bei der Einhaltung der neuen Vorschriften zu unterstützen, einschließlich vereinfachter Zollverfahren, digitaler Instrumente und klarerer Leitlinien. Der polnische Vorsitz regte weitere Überlegungen dazu an, wie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Risikokontrolle und der Zugänglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit für kleinere Marktteilnehmer hergestellt werden kann.

- **Zollvertretung**

Der neue Zollkodex der Union präzisiert den Rahmen für die Zollvertretung, insbesondere durch die Festlegung der Zuständigkeiten direkter und indirekter Vertreter. Beide Formen sind zwar weiterhin möglich, doch um die Vorteile von „Trust&Check“ zu nutzen, müssten beide Parteien diesen Status besitzen. Indirekte Vertreter würden ferner eine höhere Haftung übernehmen, da sie hinsichtlich der Zollverpflichtungen als Einführer oder Ausführer behandelt würden. Diese Bestimmungen wurden in der Gruppe „Zollunion“ eingehend erörtert, insbesondere in Bezug auf ihre praktischen Auswirkungen auf die Wirtschaftsbeteiligten.

4. Fazit

Während seiner Amtszeit legte der polnische Vorsitz einen strategischen Schwerpunkt darauf, die Arbeit an der Reform der EU-Zollunion voranzubringen. In Anerkennung der grundlegenden Bedeutung einer modernen und zukunftssicheren Zollunion für die Integrität des Binnenmarkts und die wirtschaftliche Sicherheit der Union strebte der Vorsitz an, einen konstruktiven Dialog zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und das gemeinsame Verständnis für die Kernziele, die institutionellen Auswirkungen und die technische Komplexität des Reformpakets zu vertiefen.

Der polnische Vorsitz hat inklusive und strukturierte Beratungen im Rat ermöglicht. Diese Bemühungen führten im Juni 2025 zur Vorlage eines konsolidierten Kompromisstextes, der einen wichtigen Meilenstein im Gesetzgebungsverfahren darstellt. Dieser Kompromisstext spiegelt das Ergebnis breit angelegter Beratungen wider. Der Vorsitz ist der Auffassung, dass der Text (vorbehaltlich der Billigung durch den AStV) den Weg für künftige Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament ebnen könnte.

Der polnische Vorsitz schließt seine Amtszeit mit der Bekräftigung der strategischen Bedeutung der Reform der Zollunion ab und bringt seine volle Überzeugung zum Ausdruck, dass der künftige dänische Vorsitz in enger Abstimmung mit den Partnern des Dreivorsitzes (PL-DK-CY) die Dynamik aufrechterhalten und auf eine politische Einigung mit dem Ziel, das Verhandlungsmandat des Rates im zweiten Halbjahr 2025 zu erreichen, hinarbeiten wird.

Der polnische Vorsitz beendet seine Amtszeit, indem er die strategische Bedeutung der Reform der Zollunion bestätigt, und seine uneingeschränkte Unterstützung für den künftigen dänischen Vorsitz bei den weiteren Beratungen über die Annahme des neuen Zollkodex der Union zum Ausdruck bringt.
