

Stellungnahme

zum Vorschlag der EU-Kommission für einen reformierten Zollkodex der Union (COM(2023) 258 final) vom 17. Mai 2023 und dessen Auswirkungen für Speditionen und Logistikdienstleister

DSLVBundesverband Spedition und Logistik e. V.

Friedrichstraße 155-156 | Unter den Linden 24
10117 Berlin

Telefon: +49 30 4050228-0

E-Mail: info@dslv.spediteure.de

www.dslv.org | de.linkedin.com/company/spediteure

Lobbyregister beim Deutschen Bundestag | Registernummer: R000415

Transparenz-Register der EU | Identifikationsnummer: 7455137131-52

Stand: 6. Juni 2024

Zum Vorschlag der EU-Kommission für einen reformierten Zollkodex der Union und dessen Auswirkungen für Speditionen und Logistikdienstleister nimmt der DSLV wie folgt Stellung:

Einleitung

Der Verordnungsvorschlag zur Reform des Unionszollkodex überträgt Importeuren und Exporteuren nach dem „Alles aus einer Hand-Prinzip“ die Verantwortung für die Einhaltung steuerlicher und nicht fiskalischer Compliance-Vorschriften. Sind diese nicht in der EU ansässig, sollen Spediteure und Logistikdienstleister deren Pflichten als indirekte Vertreter übernehmen und gelten damit als Einführer bzw. Ausführer. Der neue Status eines geprüften vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten (T&C) ist grundsätzlich Importeuren und Exporteuren vorbehalten. Logistikunternehmen können den Status nur als indirekte Vertreter erlangen, direkte Zollvertreter sollen die Vorteile des T&C-Status nur nutzen können, wenn ihr Kunde T&C ist.

Die nicht nachvollziehbare Abschaffung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten für zollrechtliche Vereinfachungen (AEOC) und der Übergang zum T&C-Regime verfolgt einen „alles oder nichts“-Ansatz: Unternehmen, die nicht T&C sind, werden kaum noch Vorteile gewährt, was sich besonders nachteilig auswirken wird für Speditionen und Logistikdienstleister sowie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

Der DSLV Bundesverband Spedition und Logistik ist äußerst besorgt über diese Eckpunkte der Reform, aus der nicht nur die Logistikbranche, sondern auch KMU als Verlierer hervorgehen werden.

Laut einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (13/2023: Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte) hatten im Jahr 2022 EU-weit 18.210 Unternehmen die Zertifizierung als Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, von denen 74 Prozent an den gesamten EU-Einfuhren und 83 Prozent an den gesamten EU-Ausfuhren beteiligt waren. Circa 80 Prozent der Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sind Speditionen und Logistikunternehmen, die in direkter Stellvertretung (97 Prozent) oder in indirekter Stellvertretung (3 Prozent) die Zollabfertigung für ihre Kunden aus Industrie und Handel vornehmen.

Die überwiegende Mehrheit der Einführer und Ausführer sind heute keine AEO, und im Falle von KMU sind viele von ihnen nicht einmal in der Lage, die Bedingungen für den Status eines Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten zu erfüllen, geschweige denn die Voraussetzungen für den T&C-Status. Ohne die Rolle der Zollvertreter und die ihnen und ihren Kunden zur Verfügung stehenden Erleichterungen beizubehalten, wird der Ersatz des AEO-Systems nicht funktionieren, da nur sehr wenige Unternehmen in der Lage sein werden, sich für den neuen T&C-Status und die damit verbundenen Erleichterungen zu qualifizieren, so dass die Mehrheit der Unternehmen weniger Erleichterungen haben wird als heute.

Es ist davon auszugehen, dass viele Zollvertreter aufgrund der Haftung für nicht fiskalische Compliance-Vorschriften und der damit verbundenen Risiken keine indirekte Stellvertretung anbieten werden. Somit wird manchen Einführern kein indirekter Vertreter zur Verfügung stehen und damit kein Import stattfinden. Gleiches gilt für den eCommerce-Bereich: Handelsplattformen sollen laut Kommissionsvorschlag als „fiktive Einführer“ gelten; in den Fällen, in denen sie nicht in der EU ansässig sind, sollen Speditionen und Logistikdienstleister als indirekter Vertreter die Verantwortung übernehmen. Es mutet geradezu absurd an, dass Spediteure und Logistikdienstleister, die in den meisten Fällen selbst KMU sind, das nicht fiskalische Risiko und die Haftung für teils milliardenschwere drittländische eCommerce-Plattformen übernehmen sollen, nur weil diese keine Niederlassung in der EU haben.

Betroffenheit der Speditions- und Logistikbranche im Einzelnen

- Der T&C-Status ist im Verordnungsvorschlag der EU-Kommission auf Importeure und Exporteure beschränkt. Speditionen und Logistikdienstleister können diesen Status nur erlangen, wenn sie als indirekter Zollvertreter auftreten (und damit als Ein- bzw. Ausführer gelten). Unmittelbare Auswirkung dieser Änderung wäre, dass sie folgende Vorteile verlieren:
 - ihre etablierte AEOC-Zertifizierung und den entsprechenden Reputationsvorteil,
 - die Möglichkeit, eine Gesamtsicherheit mit einem ermäßigten Betrag für bestehende Zollschulden und andere Abgaben, insbesondere für ihr Zahlungsaufschubkonto, das sie ihren Kunden zur Verfügung stellen, zu gewähren (Artikel 187 Absatz 2 und Artikel 188 UZK-neu), und
 - die derzeitige Möglichkeit (Artikel 219 UZK), Waren ohne Versandverfahren aus einem und in ein Zolllager zu verbringen, da dies nur für T&C zulässig wäre (Artikel 124 Absatz 1 Buchstabe b UZK-neu).

Die indirekten Auswirkungen sind noch größer, da viele Bestimmungen für die Erteilung von zollrechtlichen Bewilligungen die Erfüllung von AEOC-Kriterien voraussetzen. Diese Kriterien gelten automatisch als erfüllt, wenn dem Antragsteller der AEOC-Status zuerkannt wurde; diese Erleichterung geht verloren, wenn der AEOC-Status nicht mehr existiert und die Erfüllung bestimmter AEO-Kriterien (die zu T&C-Kriterien werden) für jeden einzelnen Antrag immer wieder nachgewiesen werden muss. Dies betrifft insbesondere Bewilligungen für

- eine Gesamtsicherheit für potenzielle Zollschulden und andere Abgaben mit reduziertem Betrag oder Befreiung von der Sicherheitsleistung (Artikel 176 Absatz 2 UZK-neu), insbesondere für den Inhaber eines Versandverfahrens oder Betreiber eines Zoll- oder Verwahrungslagers,
 - ein besonderes Verfahren, wie das Betreiben eines Zolllagers, in Bezug auf die Anforderung, dass der Bewilligungsinhaber die erforderliche Gewähr für die ordnungsgemäße Durchführung der Verfahren übernimmt (Artikel 102 Abs. 2 Buchst. b und Artikel 123 Abs. 2 Buchst. c UZK-neu) und geeignete Aufzeichnungen führt (Artikel 104 Abs. 2 UZK-neu),
 - den Status eines zugelassenen Versenders und Empfängers, die Verwendung besonderer Verschlüsse und eines elektronischen Beförderungsdokuments (Artikel 115 und 116 UZK-neu), für die die Kriterien in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden, die sich jedoch höchstwahrscheinlich auf T&C-Kriterien beziehen, wenn der AEOC abgeschafft wird (siehe Artikel 191 Absatz 1 Buchstabe c UZK-DA),
 - die Aussteller von EU-Statusnachweisen (Artikel 58 UZK-neu), für die die Kriterien in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden, die sich jedoch höchstwahrscheinlich auf T&C-Kriterien beziehen werden, wenn der AEOC abgeschafft wird (siehe Artikel 128 Absatz 3a Buchstabe c UZK-DA).
- Artikel 18 Absatz 3 Satz 2 UZK („Ein Zollvertreter, der die Kriterien des Artikels 39 Buchstaben a bis d [UZK] erfüllt, ist berechtigt, solche Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er niedergelassen ist, zu erbringen“) wurde in dem Vorschlag nicht übernommen, da Artikel 27 Absatz 6 UZK-neu die Befugnis der Kommission vorsieht, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, in dem „die Bedingungen festgelegt werden, unter denen ein Zollvertreter Dienstleistungen im Zollgebiet der Union erbringen kann“. Es wird davon ausgegangen,

dass wie bisher auf gleichwertige Kriterien Bezug genommen wird, die für Zollvertreter schwieriger nachzuweisen sind, wenn ihr genereller AEO-Status nicht mehr existiert.

- Wenn Zollvertreter und Logistikdienstleister ohnehin bestimmte AEO-Kriterien für bestimmte Vorteile erfüllen müssen, warum sollten sie dann nicht konsequenterweise den derzeitigen AEO-Status behalten können, der jedem mit Zollangelegenheiten beschäftigten Wirtschaftsbeteiligten zur Verfügung steht, oder aber, wenn sich der AEOC-Status in Richtung T&C-Status entwickeln sollte, diesen Status für alle Formen von Zoll-/Logistikdienstleistungen zu erlangen (anstatt ihn auf die indirekte Vertretung zu beschränken)? Insbesondere sollten die folgenden Erleichterungen beibehalten werden, damit Bewilligungsinhaber und Zolldienstleister sie im Namen ihrer Kunden nutzen können:
 - eine Gesamtsicherheit für mögliche Zollschulden und andere Abgaben mit reduziertem Betrag oder Befreiung von der Sicherheitsleistung (Artikel 95 Absatz 2 UZK),
 - vereinfachte Zollanmeldungen und Anschreibungen in die Buchführung des Anmelders, gefolgt von einer ergänzenden Anmeldung (Artikel 166, 167, 182 UZK),
 - Zollanmeldungen vor Gestellung (Artikel 171 UZK),
 - Vorabmeldung von Kontrollen, Vorrang bei der Durchführung von Kontrollen und Kontrollen auf den Firmengeländen des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Artikel 5 Nummer 33 UZK, Artikel 24 UZK-DA).

- Die vorgeschlagene Definition des Begriffs „Einführer“ (jede Person, die befugt ist, über das Verbringen der Waren aus einem Drittland in das Zollgebiet der Union zu bestimmen, und dies bestimmt hat, Artikel 5 Nummer 12 UZK-neu) steht nicht im Einklang mit anderen Rechtsvorschriften der Union, die von den Zollbehörden angewandt werden, beispielsweise der Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (GPSR) („Einführer“ bezeichnet jede in der Union niedergelassene natürliche oder juristische Person, die ein Produkt aus einem Drittland in der Union in Verkehr bringt, Artikel 3 Nummer 10 der Verordnung (EU) Nr. 1023/2012) oder die Verordnung über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten („Einführer“ bezeichnet jede in der Union niedergelassene natürliche oder juristische Person, die ein Produkt aus einem Drittland auf dem Unionsmarkt in Verkehr bringt; Artikel 3 Nr. 9 VO 2019/1020), obwohl Artikel 88 Abs. 3 Buchst. a UZK-neu ausdrücklich auf diese Verordnungen verweist. Es erscheint angemessen, die UZK-neu-Definition für „Einführer“ an diese Definitionen anzugleichen, die dem derzeitigen Artikel 201 Absatz 1 UZK sehr nahekommen (Nicht-Unionswaren, die auf den Unionsmarkt gebracht oder der privaten Nutzung oder dem privaten Verbrauch innerhalb des Zollgebiets der Union zugeführt werden sollen, sind in den zollrechtlich freien Verkehr zu überführen).

- Vereinfachte Zollanmeldungen und die Anschreibung in der Buchführung des Anmelders, gefolgt von einer ergänzenden Zollanmeldung, sollen nach einer Übergangszeit abgeschafft werden (Artikel 65, 66, 73 UZK-neu). Dies wird insbesondere für KMU neue Belastungen mit sich bringen.

- Der Verordnungsvorschlag sieht vor, die Frist für die vorübergehende Verwahrung von derzeit 90 Tagen auf drei bzw. sechs Tage zu verkürzen, was insbesondere im Seeverkehr nicht praktikabel wäre, solange sich Abfertigungs- und Wartezeiten an Containerterminals und Zollstellen nicht ändern. Die kriegerischen Auseinandersetzungen und der Klimawandel sowie die

damit einhergehenden Beschränkungen führen deutlich vor Augen, wie störanfällig Seeschiff-fahrtsrouten sein können. Schiffe müssen umgeleitet werden und in der Folge ergeben sich längere Reisezeiten und Änderungen in den Hafenanläufen, so dass es regelmäßig zu transportbedingten Verzögerungen kommt (z.B. führt allein die Umleitung um das Kap der Guten Hoffnung zu einer bis zu 14 Tage längere Reisedauer). Zudem wird nicht jeder Hafen weltweit regelmäßig angelaufen, so dass Waren auf den Anschlusstransport – ohne die vorgenannten Beschränkungen – nicht selten ein bis zwei Wochen warten müssen. Unabhängig davon benötigt gerade die Importabfertigung von Sammelcontainern – die häufig von KMU-Importeuren genutzt werden, da diese nicht genügend eigene Ladung für einen Container haben – während der vorübergehenden Verwahrung mehr Zeit. Schließlich müssen die in den Sammelcontainern verladenen Waren ausgeladen und im Anschluss von den verschiedenen Beteiligten zeit-aufwendig einzeln verzollt werden. Insofern sollte die 90-Tage Frist für die vorübergehende Verwahrung beibehalten werden.

- Mit dem Verordnungsvorschlag wird die Verantwortung des indirekten Zollvertreters auf nicht steuerrechtliche Compliance-Anforderungen (z.B. CBAM, Einhaltung der Entwaldungs-, Zwangsarbeits- und Produktsicherheitsvorschriften) verlagert. Die Übernahme dieser uferlosen Haftung ist einem Dienstleister nicht zumutbar und sollte gestrichen werden. Hilfsweise sollte zumindest die Möglichkeit geschaffen werden, spezialisierte Vertreter für solche speziellen Rechtsgebiete zu ernennen. Die Produktkonformitäts- und sicherheitsverordnungen sehen bereits die Benennung einer in der EU niedergelassenen verantwortlichen Person vor, dennoch sieht der Reformvorschlag zusätzlich eine diesbezügliche Haftung des indirekte Zollvertreters vor.
- Verglichen mit der derzeitigen Rechtslage wird der UZK-neu-Vorschlag den KMU und Zolldienstleistern mehr Schwierigkeiten als Verbesserungen in ihrer Geschäftstätigkeit bringen, so dass ohne Zeitdruck geprüft werden sollte, ob und inwieweit die vorgeschlagenen Änderungen wirklich notwendig sind.
- Darüber hinaus ist ein detailliertes Business Process-Modelling erforderlich, um sicherzustellen, dass die neuen Geschäftsprozesse in der neuen IT-Umgebung funktionieren. Beispiele für Fälle, in denen Vorschläge nicht funktionieren werden, sind beispielsweise die Vorschriften über die Verknüpfung oder Änderung/Ungültigerklärung von Daten auf der EU-Zolldatenplattform durch Beförderer oder Zolllagerhalter, obwohl sie keinen Zugang zu den vom Einführer oder Ausführer bereitgestellten Daten haben (Artikel 31 Absatz 1, Artikel 62, 82, 96, 119, 120 UZK-neu), sowie kontraproduktive Beschränkungen, unter anderem für Zollvertreter und Beförderer hinsichtlich der Möglichkeit, Fehler zu berichtigen (Artikel 62 Absatz 1, Artikel 82 Absatz 2, Artikel 96 Absatz 1, Artikel 120 Absatz 1 UZK-neu).
- Da der eCommerce jedoch rasches Handeln erfordert, könnte der UZK in der Zwischenzeit an das Konzept des „fiktiven Einführers“ angepasst werden (nach dem die Verantwortung des Einführers vom privaten Käufer auf die Handelsplattform übertragen wird), jedoch ohne die Haftung des Zolldienstleisters für nicht fiskalische Anforderungen. Dafür könnte eine EU-Zolldatenplattform eingerichtet werden, um die entsprechenden Einfuhrdaten zu erfassen. Gleichzeitig hätte dies den Vorteil, dass die Zuverlässigkeit und Datensicherheit einer zentralen Datenplattform (mit einem gut funktionierenden Helpdesk) für solche Einfuhren einer

praktischen Prüfung unterzogen und so das Vertrauen aufgebaut würde, dass eine solche Lösung (die der kosteneffizienteste Ansatz wäre) auch für die Abwicklung anderer Ein- und Ausfuhrvorgänge geeignet ist, bevor die Entscheidung über die Abschaffung der nationalen Zoll-IT-Systeme der Mitgliedstaaten getroffen wird.

- Die so gewonnene Übergangszeit kann genutzt werden, um zu prüfen, welche anderen Maßnahmen ergriffen werden können, um die Zollunion sowohl für den Zoll als auch für andere betroffene Behörden und für Wirtschaftsbeteiligte auf die nächste Stufe zu heben, ohne unverhältnismäßige zusätzliche Kosten und Schäden für die Wirtschaft (insbesondere KMU, Speditionen und Logistikdienstleister) in der EU zu verursachen.

Hauptforderungen des DSLV

- Beibehaltung des bisherigen AEO-Regimes inklusive AEOC und den damit verbundenen Vereinfachungen (auch für direkte Stellvertreter)
- Öffnung des T&C-Status für Zollvertreter in direkter Stellvertretung, auch wenn der Vertretene keine T&C-Status hat
- Beschränkung der Haftung des indirekten Vertreters auf die Einhaltung steuerlicher Vorschriften (nicht für nicht fiskalische Compliance-Anforderungen), auch bei der Vertretung fiktiver Einführer
- Start mit eCommerce durch Anpassung des geltenden UZK an das Konzept des fiktiven Einführers und Einrichtung einer zentralen Plattform für solche Einfuhren
- Beibehaltung der Frist für die vorübergehende Verwahrung von 90 Tagen
- Engere Einbeziehung der Wirtschaft in den Reformprozess, z.B. in Expertengruppen

Verbandsstruktur, Leistungsprofil und Leitlinien

Als Spitzen- und Bundesverband repräsentiert der DSLVL durch 16 regionale Landesverbände die verkehrsträgerübergreifenden Interessen der 3.000 führenden deutschen Speditions- und Logistikbetriebe, die mit insgesamt 610.000 Beschäftigten und einem jährlichen Branchenumsatz in Höhe von 138 Milliarden Euro wesentlicher Teil der drittgrößten Branche Deutschlands sind (Stand: November 2023).

Die Mitgliederstruktur des DSLVL reicht von global agierenden Logistikkonzernen, 4PL- und 3PL-Providern über inhabergeführte Speditionshäuser (KMU) mit eigenen LKW-Flotten sowie Befrachter von Binnenschiffen und Eisenbahnen bis hin zu See-, Luftfracht-, Zoll- und Lagerspezialisten.

Speditionen fördern und stärken die funktionale Verknüpfung sämtlicher Verkehrsträger. Die Verbandspolitik des DSLVL wird deshalb maßgeblich durch die verkehrsträgerübergreifende Organisations- und Steuerungsfunktion des Spediteurs bestimmt.

Der DSLVL ist politisches Sprachrohr sowie zentraler Ansprechpartner für die Bundesregierung, für die Institutionen von Bundestag und Bundesrat sowie für alle relevanten Bundesministerien und -behörden im Gesetzgebungs- und Gesetzumsetzungsprozess, soweit die Logistik und die Güterbeförderung betroffen sind.

Gemeinsam mit seinen Landesverbänden ist der DSLVL Berater und Dienstleister für die Unternehmen seiner Branche. Als Arbeitgeberverbände und Sozialpartner vertreten die DSLVL-Landesverbände die Branche in regionalen Tarifangelegenheiten.

Der DSLVL ist Mitglied des Europäischen Verbands für Spedition, Transport, Logistik und Zolldienstleistung (CLECAT), Brüssel, der Internationalen Föderation der Spediteurorganisationen (FIATA), Genf, sowie assoziiertes Mitglied der Internationalen Straßentransport-Union (IRU), Genf. In diesen internationalen Netzwerken nimmt der DSLVL auch Einfluss auf die Entwicklung des EU-Rechts in Brüssel und Straßburg und auf internationale Übereinkommen der UN, der WTO, der WCO, u. a.

Die Mitgliedsunternehmen des DSLVL fühlen sich den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft und der Europäischen Union verpflichtet.