



Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen

Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung
Bern, 16. Juni 2009

Vernehmlassungsfrist : 5. Oktober 2009

Inhalt

1	Übersicht.....	2
2	Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen.....	2
3	Das geltende Abkommen	3
4	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	4
4.1	Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen	4
4.2	Kapitel II: Verfahren	4
4.3	Kapitel III: Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen.....	5
4.4	Kapitel IV: Zusammenarbeit.....	6
4.5	Kapitel V: Organe.....	7
4.6	Kapitel VI: Verschiedene Bestimmungen und Schlussbestimmungen.....	8
5	Berücksichtigung von EU-Recht im Abkommen	9
6	Bedeutung des Abkommens für die Schweiz	9
7	Anpassung des schweizerischen Rechts	10
8	Auswirkungen	10
8.1	Finanzielle Auswirkungen	10
8.2	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	10
9	Verhältnis zum internationalen Recht	11
10	Rechtliche Grundlagen	11

1 Übersicht

Die Diskussionen über die Sicherheit entlang der internationalen Warenhandelsketten und die damit verbundenen gesetzlichen Vorschriften für den grenzüberschreitenden Güterverkehr haben in den letzten Jahren stark zugenommen. So hat nach den USA auch die EU¹ Bestimmungen zur Sicherung der Warenkette erlassen und ihren Zollkodex um ein sogenanntes «Security Amendment» ergänzt. Diese Sicherheitsmassnahmen der EU betreffen sowohl die Ein-, Aus- als auch die Durchfuhr von Waren. Die Massnahmen - namentlich die Pflicht zur elektronischen summarischen Ein- und Ausfuhranmeldung von grenzüberschreitenden Warensendungen und die Forderung nach zusätzlichen Sicherheitsdaten - gelten a priori auch gegenüber der Schweiz.

Die EU und die Schweiz sind bekanntlich sowohl wirtschaftlich als auch verkehrstechnisch stark verflochten. Ein ungehinderter innereuropäischer Güterverkehr und eine rasche Grenzabfertigung sind für beide Seiten von vitaler Bedeutung. Aufgrund der neuen Bestimmungen der EU wäre mit zusätzlichen Staus und mit ökologisch bedenklichem Umwegverkehr zu rechnen. Die EU führte zudem den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten ein (sog. AEO-Status; «AEO = Authorized Economic Operator»). Unternehmen, die diesen Status erlangen, können im Handel mit Nicht-EU-Staaten von Vereinfachungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen profitieren. Zwar kann auch die Schweiz einen solchen Status erlassen, doch würde dieser Status ohne rechtliche Basis von der EU nicht anerkannt, und dies würde die schweizerischen Unternehmen im indirekten Handel mit Nicht-EU-Staaten via die EU benachteiligen.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat am 14. Februar 2007 die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU beschlossen. Am 24. März 2009 konnten die Verhandlungen abgeschlossen werden. Das neue Abkommen - «Abkommen vom ... zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen» - ist eine totalrevidierte Fassung des (aufgehobenen) Abkommens vom 21. November 1990² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr. Mit dem neuen Abkommen werden die oben genannten Probleme vollumfänglich gelöst.

2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Am 19. Juli 2007 wurden die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU-Kommission in Bern aufgenommen und in Brüssel, Bern und Luzern fortgesetzt. Am 24. März 2009 konnten sie in Lugano abgeschlossen werden. Den Verhandlungen waren technische Gespräche, namentlich in Basel, vorausgegangen, wo mit Vertretern der Kommission die besonders enge wirtschaftliche Verflechtung und der intensive Warenverkehr der Schweiz mit der EU erörtert wurden.

Im Zentrum der beiderseitigen Überlegungen stand das Bemühen, die Zollabfertigung möglichst effizient zu belassen. Es galt, Lösungen zu suchen, die neue Erschwernisse

¹ Zur Vereinfachung wird mit Ausnahme von zitierten Rechtsakten und Abkommen durchgängig der Begriff EU für «Europäische Union» auch dort verwendet, wo juristisch korrekt EG für «Europäische Gemeinschaft» stehen müsste.
² SR 0.631.242.05

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

des Handels vermeiden und dem Umstand Rechnung tragen, dass die Schweiz - obwohl sie im Verhältnis zur EU ein Drittstaat und folglich beim Erlass von Massnahmen grundsätzlich souverän ist - keine potenzielle Lücke im Sicherheitsdispositiv der EU zur Sicherung der Warenkette darstellt.

Die Suche nach einer beidseits befriedigenden Lösung erwies sich als äusserst schwierig. Nach anderthalbjährigen Verhandlungen kamen die Parteien jedoch überein, dass die Sicherheitsstandards beiderseits auf vergleichbarem Niveau liegen und gegenseitig als gleichwertig anerkannt werden können. Zudem wurden die Vorteile einer Anerkennung der Gleichwertigkeit – namentlich der Verzicht auf die elektronische summarische Ein- und Ausgangsanmeldung im bilateralen Handel – von beiden Seiten als erheblich erkannt.

Anlässlich der vierten Verhandlungsrunde am 30. Mai 2008 konnte eine einvernehmliche Lösung gefunden werden: Im Rahmen des Güterverkehrs zwischen der Schweiz und der EU verzichtet die EU auf das Erfordernis der Vorlage einer summarischen Ein- und Ausgangsanmeldung; dies bedeutet für 80 % aller schweizerischen Importe und 60 % der Exporte eine erhebliche Erleichterung. Dieser Verzicht seitens der EU erfolgt unter der Bedingung, dass sich die Vertragsparteien verpflichten, in ihren jeweiligen Zollgebieten durch Massnahmen auf der Grundlage des geltenden EU-Rechts ein gleichwertiges Mass an Sicherheit zu gewährleisten. Die jeweiligen Risikoanalysen und Wirtschaftsteilnehmer mit AEO-Status werden gegenseitig anerkannt. Wirtschaftsteilnehmern, die sich zertifizieren lassen, werden Erleichterungen bei den sicherheitsrelevanten Kontrollen eingeräumt. Sie haben unter anderem weniger Daten zu liefern und können vorrangig kontrolliert werden. Im Gegenzug hat sich die Schweiz bei der Luftfracht und im Landverkehr nach Drittländern (Transitverkehr durch die EU) verpflichtet, die summarische Ein- und Ausgangsanmeldung einzuführen. Für Sendungen aus Drittstaaten, die für die Schweiz bestimmt sind und auf dem Landweg durch die EU transportiert werden, besteht die Vorabanmeldepflicht an der EU-Zollausgangsgrenze. Das Abkommen sieht für den Warenverkehr mit Nicht-EU-Staaten die Übernahme des relevanten EU-Acquis durch die Schweiz vor.

Das Abkommen soll ab dem 1. Juli 2009 vorläufig angewendet werden. Infolge von Verzögerungen bei der technischen Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten hat die EU-Kommission am 2. April 2009 beschlossen, dass die summarische Ein- und Ausgangsanmeldung während einer Übergangsfrist vom 1. Juli 2009 bis Ende Dezember 2010 noch nicht obligatorisch ist³. Die übrigen neuen Sicherheitsvorschriften sind aber ab dem 1. Juli 2009 anwendbar. Um deren Anwendung in der Schweiz zu ermöglichen, hat der Bundesrat am 13. Mai 2009 die vorläufige Anwendung des Abkommens ab 1. Juli dieses Jahres beschlossen. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen wurden konsultiert (Art. 152 Abs. 3^{bis} des Parlamentsgesetzes vom 13. Dez. 2002, SR 171.10).

3 Das geltende Abkommen

Das geltende Abkommen über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr wurde am 21. November 1990 abgeschlossen und ist am 1. Juli 1991 in Kraft getreten. Es bezweckt, die Grenzkontrollen und Grenzformalitäten der Schweiz und der EU-Staaten im Güterverkehr zu beschleunigen. Dazu wurden unter anderem

³ Verordnung (EG) Nr. 273/2009 der Kommission vom 2. April 2009 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften zur Abweichung von einigen Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission (ABl. L 91 vom 3.4.2009, S. 14)

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

die Öffnungszeiten der Zollstellen auf beiden Seiten der Grenzen einander angepasst und, sofern es das Verkehrsaufkommen rechtfertigte, leicht ausgedehnt. Die Abfertigungskompetenzen der Dienststellen beidseits der Grenzen wurden einander angeglichen. Ferner wurde vorgesehen, benachbarte Zollstellen zu gemeinsam betriebenen Zollanlagen umzugestalten sowie Transitschnellspuren zu schaffen. Abgesehen von begründeten Ausnahmefällen wurde bei Warenkontrollen das Stichprobenprinzip vereinbart. Der Verkehrsfluss über die Grenzen soll auch bei Streiks, Naturereignissen usw. mittels Sondermassnahmen gewährleistet werden⁴. Das Güterverkehrsabkommen von 1990 hat massgeblich zu einer Vereinfachung der Zollkontrollen zwischen der Schweiz und den EU-Staaten geführt.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Die mit einem (*) gekennzeichneten Artikel wurden dabei unverändert übernommen, jedoch im Zuge der Konsolidierung neu nummeriert.

4.1 Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen

Als Ergebnis der Verhandlungen über die Massnahmen zur Sicherung der Warenkette wird das Güterverkehrsabkommen von 1990 geändert, um dessen Geltungsbereich auf zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen auszudehnen. Zu diesem Zweck wird ein neues Kapitel über diese Massnahmen in das Abkommen eingefügt. Aus Gründen der Klarheit und zur Erhöhung der Rechtssicherheit wird der Inhalt des Abkommens von 1990 in ein neues, konsolidiertes Abkommen übernommen.

Art. 1-3 Begriffsbestimmungen, sachlicher und räumlicher Geltungsbereich

Die Artikel 1-3 enthalten die wesentlichen Definitionen und umschreiben den sachlichen und räumlichen Geltungsbereich: Die anvisierten Kontrollen sind primär Sicherheits- und Zollkontrollen. Das Abkommen gilt auch für das Fürstentum Liechtenstein sowie für die Zollausschlussgebiete der Talschaften Samnaun und Sampuoir (bei den letzteren wegen des AEO-Status).

4.2 Kapitel II: Verfahren

Die Artikel 4(*) bis 8(*) betreffen das Verfahren der Warenkontrolle. Sie verpflichten unter anderem die Vertragsparteien auf das Stichprobenprinzip, die Kompetenzdelegation, die Anerkennung der Kontrollen und Dokumente und die Angleichung der Abfertigungszeiten.

Die in den Artikeln 5 und 6 des Abkommens von 1990 aufgeführten Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen sind nunmehr im Abkommen zwischen der EG und der Schweiz vom 21. Juni 1999 über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen⁵ geregelt. Die Veterinärkontrollen wurden per 1. Januar 2009 abgeschafft⁶. Die Abschaffung der Pflanzenschutzkontrollen ist als nächstes Ziel vorgesehen und wird zur-

⁴ Botschaft vom 9. Jan. 1991 betreffend das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr, BBl 1991 I 496

⁵ SR 0.916.026.81

⁶ Beschluss Nr. 1/2008 des Gemischten Veterinärausschusses EG-Schweiz vom 23. Dez. 2008, ABl. L 6 vom 10.1.2009, S. 89

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

zeit in den laufenden Verhandlungen mit der EU diskutiert. Die bisherigen Artikel 5 und 6 sind deshalb obsolet.

4.3 Kapitel III: Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen

Dieses Kapitel macht zusammen mit den Anhängen den Kern der inhaltlichen Neuerungen aus.

Art. 9 Allgemeine Bestimmungen zur Sicherheit

In Artikel 9 verpflichten sich die Vertragsparteien für den Güterverkehr aus oder in Drittländer, die in Kapitel III aufgeführten zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen einzuführen und an ihren Aussengrenzen ein gleichwertiges Mass an Sicherheit zu gewährleisten. Gleichzeitig verzichten sie auf Sicherheitsmassnahmen im bilateralen Warenverkehr.

Art. 10 Vorabanmeldung bei Ein- und Ausgang der Waren

Artikel 10 regelt die - als zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen vorgesehene - summarische Anmeldung zu Sicherheitszwecken von Waren bei der Ein- und Ausfuhr von und nach Drittstaaten. In Bezug auf Form und Inhalt, Ausnahmen, Ort der Abgabe, Frist und die übrigen zur Anwendung dieses Artikels erforderlichen Bestimmungen wird auf Anhang I verwiesen, der diese Fragen abschliessend regelt.

Art. 11 Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter

Allen im Zollgebiet (inkl. im Fürstentum Liechtenstein) sowie in der Zollausschlussgebieten (heute die Talschaften Samnaun und Sampuoir, s. Art. 1 der Zollverordnung vom 1. Nov. 2006, ZV⁷) niedergelassenen Wirtschaftsbeteiligten, die ein entsprechendes Gesuch stellen und die in Anhang II genannten Voraussetzungen erfüllen, wird der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO; «Authorized Economic Operator») zuerkannt. Den AEO werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen gewährt. Anhang II enthält Bestimmungen über die Zuerkennung des Status, über die verschiedenen Arten der Erleichterung, über Aussetzung und Widerruf des Status sowie über die Art und Weise, wie die Vertragsparteien Informationen über ihre AEO austauschen. Dieser Informationsaustausch ist auf die nötigen Daten zur Identifizierung der betreffenden AEO beschränkt.

Art. 12 Sicherheitsrelevante Zollkontrollen und Risikomanagement

Die Vertragsparteien verfügen über ein sicherheitsrelevantes Risikomanagement und führen EDV-gestützte Risikoanalysen durch. Sie bestimmen Risikokriterien sowie sicherheitsrelevante Kontrollbereiche. Die sicherheitsrelevanten Risikomanagementsysteme werden als gleichwertig anerkannt. Um die Effizienz der sicherheitsrelevanten Zollkontrollen zu verstärken, werden gegenseitig Informationen (z.B. Risikoprofile oder eigene Feststellungen bei den Sicherheitskontrollen) ausgetauscht.

Art. 13 Begleitende Massnahmen zur Umsetzung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

Der Gemischte Ausschuss legt die Modalitäten fest, nach denen die Umsetzung begleitet wird. Die begleitenden Massnahmen können insbesondere in der regelmässigen Evaluation der Umsetzung und der Überprüfung im Hinblick auf eine bessere Anwendung der Bestimmungen durch Expertentreffen oder Audits der Verwaltungsverfahren bestehen. Ein allfälliges Audit bei einem AEO in Anwesenheit von ausländischen Behörden bedarf des ausdrücklichen Einverständnisses der betroffenen Firma.

Art. 14 Schutz des Berufsgeheimnisses und persönliche Daten

Informationen, die zwischen den Vertragsparteien ausgetauscht werden, unterliegen dem Schutz des Berufsgeheimnisses und dem Datenschutz gemäss den entsprechenden Bestimmungen der Vertragsparteien. Seitens der EU erstattet die Europäische Kommission regelmässig Bericht über das Datenschutzniveau von Drittländern einschliesslich der Schweiz. In den bisherigen Berichten⁸ wurde jeweils festgestellt, dass die Schweiz für bestimmte Tätigkeiten ein im Sinne von Artikel 25 der Richtlinie 95/46/EG⁹ angemessenes Schutzniveau für Personendaten, die der EU übermittelt werden, gewährleistet.

4.4 Kapitel IV: Zusammenarbeit

Art. 15 Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen ()*

Artikel 15 regelt die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen auf allen Stufen des jeweils betroffenen Staates. Das Postulat der Umgestaltung von Zollämtern zu nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen ist bereits in den bilateral abgeschlossenen Abkommen zwischen der Schweiz und ihren vier Nachbarstaaten niedergelegt¹⁰.

Art. 16 Unterrichtung über neue Stichprobenkontrollen und Formalitäten, die nicht unter Kapitel III fallen ()*

Falls eine Vertragspartei beabsichtigt, in einem Bereich, der nicht unter Kapitel III fällt, neue Kontrollen und Formalitäten einzuführen, so teilt sie dies der anderen Vertragspartei mit. Die zur Erleichterung des Grenzübertritts getroffenen Massnahmen dürfen dadurch nicht wirkungslos gemacht werden.

Art. 17 Verkehrsfluss ()*

Artikel 17 schreibt den Vertragsparteien vor, die Betriebsabläufe so zu gestalten, dass die Wartezeiten soweit wie möglich verkürzt werden. Bei schweren Störungen unterrichten die Behörden unverzüglich die zuständigen Behörden der anderen von diesen Störungen betroffenen Länder.

Art. 18 Amtshilfe ()*

⁸ Entscheidung 2000/518/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 gemäss der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angemessenheit des Schutzes personenbezogener Daten in der Schweiz, ABl. L 215 vom 25.8.2000, S. 1; Commission Staff Working Document of 20 October 2004 on the application of Commission Decision 2000/518/EC of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data provided in Switzerland, SEC (2004) 1322 (nur in englischer Sprache erhältlich).

⁹ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Okt. 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L281 vom 23.11.1995, S. 31

¹⁰ Vgl. z.B. das Abkommen vom 1. Juni 1961 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung in Verkehrsmitteln während der Fahrt (SR 0.631.252.913.690). Mit den übrigen Nachbarstaaten verfügt die Schweiz über ähnliche Abkommen.

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

Die Regelung der Amtshilfe entspricht Artikel 9 des Übereinkommens vom 20. Mai 1987 zwischen der Schweiz und der EG zur Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr¹¹.

4.5 Kapitel V: Organe

Art. 19 Gemischter Ausschuss

Die Vertragsparteien sind im Gemischten Ausschuss vertreten. Seine Beschlüsse fasst er einvernehmlich.

Art. 20 Konzertierungsgruppen ()*

Zur Behandlung praktischer, technischer und organisatorischer Fragen von regionaler oder lokaler Tragweite können die Behörden der betreffenden Länder Konzertierungsgruppen einsetzen.

Art. 21 Zuständigkeit des Gemischten Ausschusses

Die Verwaltung des Abkommens ist einem Gemischten Ausschuss übertragen. Er kann Kapitel III sowie die Anhänge durch Beschluss abändern. Die Beschlüsse werden von den Vertragsparteien nach ihren internen Vorschriften umgesetzt (Abs. 4). Änderungen des Abkommens treten am Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, an dem die Vertragsparteien einander den Abschluss der dazu erforderlichen Verfahren notifiziert haben (Art. 33).

Art. 22 und 23 Weiterentwicklung des Rechts und Teilnahme am Ausschuss für den Zollkodex

Artikel 22 legt ein Verfahren zur Anpassung des Abkommens an künftige Rechtsentwicklungen fest. Damit zwischen der Schweiz und der EU ein gleichwertiges Sicherheitsniveau aufrechterhalten bleibt, ist ein frühes Mitwirken beim decision shaping einer späteren einheitlichen Anwendung dienlich. Beide Vertragsparteien müssen die entsprechenden Rechtsentwicklungen gleichzeitig übernehmen. Dabei sind die internen verfassungsmässigen Verfahren zur Genehmigung neuer Rechtsvorschriften in beiden Vertragsparteien einzuhalten. Schweizer Expertinnen und Experten werden einbezogen, wenn eine neue Massnahme unter Kapitel III des Abkommens (zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen) fällt und können in den entsprechenden Arbeitsgruppen der Europäischen Kommission mitwirken.

Bei den EU-Zollvorschriften, deren Weiterentwicklung Auswirkungen auf die Bestimmungen des Abkommens haben und eine Änderung von Kapitel III erfordern könnte, handelt es sich um die folgenden Bestimmungen des EU-Zollkodex¹²: die Artikel 5a (zugelassener Wirtschaftsbeteiligter) und 13 (sicherheitsrelevante Zollkontrollen und

¹¹ SR 0.631.242.03

¹² Siehe Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Okt. 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005, ABl. L 117 vom 4.5.2005, S. 13

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

Risikomanagement in Sicherheitsbelangen)¹³, 36a-36c (Einfuhr) und 182a-182d (Ausfuhr).

Art. 24 Streitbeilegung

Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung oder die Durchführung des Abkommens werden im Gemischten Ausschuss behandelt, der sich um eine gütliche Beilegung bemüht. Ausgleichende Massnahmen nach Artikel 29 bleiben vorbehalten (siehe dazu unten).

Art. 25 Abkommen mit Drittstaaten

Abkommen der Vertragsparteien mit Drittstaaten, die dieses Abkommen betreffen, sind für die andere Vertragspartei nicht bindend. Der Gemischte Ausschuss kann jedoch einvernehmlich beschliessen, dass ein von einer Vertragspartei mit einem Drittstaat abgeschlossenes Abkommen auch für die andere Vertragspartei verbindlich wird. Auch in diesem Fall sind die internen, verfassungsmässigen Verfahren zur Genehmigung neuer Rechtsvorschriften in beiden Vertragsparteien einzuhalten. Gegenwärtig diskutiert die EU beispielsweise mit Japan über eine gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsmassnahmen und des jeweiligen AEO-Status. Artikel 25 macht eine Ausweitung eines solchen Abkommens der EU auf die Schweiz möglich, womit gewisse Sicherheitsmassnahmen zwischen der Schweiz und diesem Drittstaat nicht mehr angewandt werden müssten bzw. Vereinfachungen auch für schweizerische AEO gelten könnten. Damit würde der Handel mit diesen Drittstaaten erleichtert.

4.6 Kapitel VI: Verschiedene Bestimmungen und Schlussbestimmungen

Art. 26 Zahlungsmöglichkeiten ()*

Abgaben und Gebühren können nach Artikel 26 auch mit auf Schweizerfranken lautenden Bankchecks ausländischer Bankinstitute beglichen werden.

Art. 27() und 28 Durchführung des Abkommens und Revision*

Jede Vertragspartei trifft geeignete Massnahmen, um eine wirksame Anwendung der Bestimmungen des Abkommens sicherzustellen.

Wünscht eine Vertragspartei eine Revision des Abkommens, so kann sie dem Gemischten Ausschuss einen Vorschlag unterbreiten.

Art. 29 Ausgleichende Massnahmen

Ist die Gleichwertigkeit der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen nicht mehr gewährleistet, so besteht die Möglichkeit, Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Diese Massnahmen müssen verhältnismässig sein und sich auf das Notwendige beschränken. Mit dem Einverständnis beider Vertragsparteien kann im Streitfall ein Schiedsgericht angerufen werden, das die Verhältnismässigkeit der getroffenen Ausgleichsmassnahmen abschliessend beurteilt.

Art. 30 und 31 Öffentliche Ordnung und Kündigung

¹³ Siehe Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 der Kommission vom 18. Dez. 2006, ABl. L 360 vom 19.12.2006, S. 64

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

Ein-, Aus- oder Durchfuhrverbote aus Gründen der öffentlichen Ordnung (z.B. Embargo) stehen den Bestimmungen dieses Abkommens nicht entgegen. Das Abkommen ist kündbar.

Art. 32 Anhänge

Die Anhänge I, II und III sind Bestandteil des Abkommens und regeln die summarische Ein- und Ausgangsanmeldung, den AEO-Status und das Schiedsverfahren.

Art. 33 Ratifizierung

Das Abkommen wird von den Vertragsparteien nach ihren eigenen internen Verfahren genehmigt. Nach Artikel 184 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) ist der Bundesrat für die Unterzeichnung und Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung, zuständig. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, Abkommen zu genehmigen, ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

5 Berücksichtigung von EU-Recht im Abkommen

Das Abkommen ist nicht nur für die Wirtschaftsteilnehmer wichtig, es enthält auch entscheidende Bestimmungen über die Übernahme von Anpassungen des angewandten EU-Rechts und die Teilnahme der Schweiz am entsprechenden "decision shaping" in der EU. Die Schweiz kann an der Schaffung von neuem EU-Recht im Bereich der Zollsicherheit mitarbeiten und erklärt sich umgekehrt grundsätzlich bereit, dieses Recht zu übernehmen. Entscheidend ist aber, dass es keine automatische Rechtsübernahme gibt. Die internen Genehmigungsverfahren der Schweiz werden eingehalten, d.h. die Rechtsanpassungen bedürfen gemäss den Vorgaben der Bundesverfassung der Zustimmung des Bundesrates bzw. des Parlaments und im Falle eines Referendums des Schweizervolkes.

Es könnte sein, dass die EU die Gleichwertigkeit der Sicherheit infrage stellt, falls die Schweiz Rechtsentwicklungen nicht nachvollziehen würde, welche die EU als relevant für die Gewährleistung einer sicheren Warenkette erachtet. Auch wenn die Schweiz eine Anpassung des EU-Rechts nicht in der vorgesehenen Frist übernehmen sollte, fiel das Abkommen aber nicht automatisch dahin. Die EU könnte jedoch Ausgleichsmassnahmen ergreifen, wenn eine solche Sicherheitslücke im Verhältnis Schweiz-EU aufträte. Das Abkommen sieht hier zusätzlich vor, dass die beiden Parteien einvernehmlich ein unabhängiges Schiedsgericht einberufen können, das die Verhältnismässigkeit der Massnahmen überprüft.

6 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

Mit der Einführung der Vorabanmeldepflicht für Ein-, Aus- und Durchfuhren würden im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU erhebliche neue Handelshemmnisse entstehen. Der Pflicht zur summarischen Ein- und Ausgangsanmeldung kommt einschneidende Bedeutung zu. Betroffen wären grundsätzlich der gesamte Handelsverkehr zwischen der EU und der Schweiz sowie der Transitverkehr durch die Schweiz bzw. durch die EU. Die wirtschaftliche und verkehrstechnische Verflechtung mit der EU ist bekanntlich sehr gross. Die vertikale Integration, besonders aber der vertikale intraindustrielle Handel (Zulieferung von Halbfabrikaten), hat sich seit den 1990er-Jahren stark entwickelt. Der Anteil an gehandelten Halbfabrikaten am Gesamthandel mit der EU macht rund 30 % aus. Damit nimmt die Schweiz eine führende Position innerhalb der OECD-Länder ein. Angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtung der

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

Schweiz mit den EU-Staaten (und namentlich mit den Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) würde sich die Vorabmeldepflicht höchst nachteilig für den grenzüberschreitenden Warenverkehr auswirken bzw. zu unvorhersehbaren Staus an den betroffenen Grenzübergängen führen. Ein ungehinderter innereuropäischer Güterverkehr und eine rasche Abwicklung der Grenzabfertigung sind für beide Seiten von vitaler Bedeutung. Die Vorabmeldepflicht für die Ein-, Aus- und Durchfuhr hätte auch direkte Auswirkungen auf die EU-Transitachse durch die Schweiz. Aufgrund des damit verbundenen Mehraufwands wäre mit zusätzlichen Staus und ökologisch bedenklichem Umwegverkehr zu rechnen.

7 Anpassung des schweizerischen Rechts

Die Bestimmungen des Abkommens stellen inhaltlich ein umfassendes Regelungswerk dar und sind gegenüber den betroffenen Wirtschaftsbeteiligten und den Behörden in der Schweiz und in der EU unmittelbar anwendbar.

Auf Verordnungsstufe werden zwei Ergänzungen nötig. Die Einführung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten bedingt, dass der Bundesrat gestützt auf Artikel 2 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0) diesen Status in der Zollverordnung (ZV; SR 631.01) regelt. Zudem wird die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 ZG in der Zollverordnung EZV vom 4. April 2007 (ZV-EZV; SR 631.013) festlegen, dass Sendungen nach oder von Nicht-EU-Staaten nur noch mit elektronischer Zollanmeldung zur Zollbehandlung angemeldet werden können. Im Zuge dieses EDV-Obligatoriums wird die Zollverwaltung eine einfache Internet-Applikation anbieten.

8 Auswirkungen

8.1 Finanzielle Auswirkungen

8.1.1 Auf den Bund

Das neue Abkommen edingt eine Anpassung der EDV-Applikation, was Ausgaben in der Höhe von 1,2 Millionen Franken nötig macht. Dazu kommt ein Personalmehrbedarf von rund 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zollverwaltung zur Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben bei den Zollstellen.

8.1.2 Auf die Kantone

Für die Kantone entstehen keine neuen Kosten.

8.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Auswirkungen des Abkommens auf die Gesamtwirtschaft sind zahlenmässig schwer abzuschätzen. Fest steht, dass die Einsparungen für die Wirtschaft im Vergleich zu einer Situation ohne Abkommen erheblich sind. Da der Status quo im bilateralen Warenverkehr Schweiz-EU beibehalten werden kann, hat der Abschluss des Abkommens auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU weder finanzielle noch verfahrensmässige Auswirkungen.

In Bezug auf den Warenverkehr mit Nicht-EU-Ländern entstehen indes Mehrkosten. Diese ergeben sich aus der Anschaffung der entsprechenden Software aufgrund der Pflicht, die Zollanmeldung elektronisch einzureichen, sowie aus dem Mehraufwand für

Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Massnahmen der Sicherheit

die Deklaration des neuen Datensatzes im Voraus. Diese Kosten sind allerdings insofern zu relativieren, als auch andere wichtige Handelspartner (z.B. die USA) ähnliche Sicherheitsmassnahmen eingeführt haben.

9 Verhältnis zum internationalen Recht

Das Abkommen ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar und entspricht überdies den von der Weltzollorganisation akzeptierten Massnahmen zur Sicherung der Warenhandelskette.

10 Rechtliche Grundlagen

Der Abschluss von internationalen Verträgen fällt in die von Artikel 54 Absatz 1 BV vorgesehene allgemeine Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Aussenbeziehungen. Nach Artikel 184 Absatz 2 BV ist der Bundesrat für die Unterzeichnung und Ratifizierung von Abkommen, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung, zuständig. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, Abkommen zu genehmigen, ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV. Ausgenommen sind Abkommen, für deren Abschluss der Bundesrat aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag zuständig ist. Eine solche Kompetenz ist im vorliegenden Fall nicht gegeben. Daher soll das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit der Ausarbeitung einer Botschaft an die Bundesversammlung beauftragt werden. Da das neue Abkommen den Rechtsunterworfenen wichtige neue Pflichten auferlegt, indem die Wirtschaftsbeteiligten verpflichtet werden, im Handel mit Nicht-EU-Ländern bestimmte Sicherheitsdaten vorab anzumelden, untersteht der Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.