



*Dieser Text ist ein Vorabdruck.  
Verbindlich ist die Version, welche im  
Bundesblatt veröffentlicht wird.*

21.xxx

## **Botschaft über die Genehmigung des Beschlusses Nr. 1/2021 des ge- mischten Ausschusses EU–Schweiz zur Änderung von Ka- pitel III und der Anhänge I und II des Abkommens zwi- schen der Schweiz und der EG über Zollerleichterungen und Zollsicherheit**

vom ...

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Beschlusses Nr. 1/2021 des gemischten Ausschusses EU–Schweiz zur Änderung von Kapitel III und der Anhänge I und II des Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über Zollerleichterungen und Zollsicherheit.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Guy Parmelin  
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

## **Übersicht**

***Aufgrund von Neuerungen im Bereich der EU-Zollsicherheitsmassnahmen muss das Abkommen vom 25. Juni 2009 zwischen der Schweiz und der EG über die Zollerleichterungen und Zollsicherheit aktualisiert werden. Damit wird sichergestellt, dass Erleichterungen im bilateralen Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU weitergeführt werden können. Zudem wird im internationalen Warenverkehr die Sicherheit erhöht.***

### **Ausgangslage**

*Das Abkommen vom 25. Juni 2009 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen (ZESA) wurde von der Bundesversammlung am 18. Juni 2010 genehmigt und ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.*

*Auf der Grundlage des ZESA bilden die Schweiz und die Europäische Union (EU) einen Zollsicherheitsraum mit gleichwertigen Sicherheitsstandards. Diesem gehört seit 2017 auch Norwegen an. In diesem Sicherheitsraum wenden die Parteien gleichwertige Zollsicherheitsvorschriften an und verzichten untereinander auf Zollsicherheitsmassnahmen, wie sie gegenüber Drittstaaten zur Anwendung kommen. Dies bedeutet konkret, dass die schweizerischen Behörden für Warensendungen im direkten Importverkehr aus sowie für Exportsendungen nach Drittstaaten eine Vorabmeldung von Sicherheitsdaten verlangen, um gestützt darauf eine Risikoanalyse durchführen zu können. Im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU und Norwegen wird gestützt auf das ZESA und das entsprechende Abkommen zwischen der Schweiz und Norwegen auf diese Massnahmen verzichtet.*

*Ferner bildet das ZESA die Grundlage für die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit des Status der jeweils zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten. Diesen werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen gewährt.*

*Die EU hat mit Inkrafttreten des neuen Unionszollkodexes am 30. Oktober 2013 unter anderem Neuerungen im Bereich der Zollsicherheitsmassnahmen eingeführt, welche direkte Auswirkungen auf das ZESA haben. Um die Gleichwertigkeit der Vorschriften der Schweiz und der EU weiterhin zu gewährleisten, muss dieses aktualisiert und im Sinne von Artikel 22 ZESA an die entsprechenden neuen Bestimmungen des EU-Rechts angepasst werden. Durch diese Anpassungen werden die Zollsicherheit im internationalen Warenverkehr erhöht, die Zoll-Zusammenarbeit mit der EU weiter verbessert und die Digitalisierung der Zollprozesse vorangetrieben. Diese Neuerungen sind somit auch im Interesse der Schweiz. Übernimmt eine der Vertragsparteien eine Neuerung nicht und entstehen dadurch Sicherheitslücken, so kann die andere Vertragspartei Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Die Anpassungen im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU werden direkt auch anwendbar im Verhältnis zwischen der Schweiz und Norwegen.*

### **Inhalt der Vorlage**

*Der gemischte Ausschuss EU–Schweiz hat am 12. März 2021 einen entsprechenden Beschluss über die Änderung von Kapitel III und der Anhänge I und II ZESA angenommen. Der Beschluss steht unter Ratifikationsvorbehalt.*

*Die Anpassungen des ZESA betreffen Kapitel III (Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen) und die Anhänge I (Summarische Eingangs- und Ausgangsmeldungen) und II (Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter) des Abkommens. Für die technische Umsetzung der Neuerungen bei der Einfuhr wird von der EU ein Informatiksystem, das Import Control System 2, eingeführt, an welchem sich auch die Schweiz beteiligt. Diese Beteiligung wird neu im ZESA geregelt. Sie steht im Einklang mit dem Transformationsprogramm DaziT der Eidgenössischen Zollverwaltung. Die Implementierung des Systems erfolgt in drei Etappen: Die erste Etappe erfolgte per 15. März 2021, die zweite Etappe wird per 1. März 2023 erfolgen und die dritte Etappe per 1. März 2024. Jede Etappe betrifft verschiedene Wirtschaftsbeteiligte und Verkehrsträger.*

*Aufgrund des Zeitplans der EU, nach welchem erste Neuerungen im Flugverkehr bereits per 15. März 2021 umgesetzt wurden (erste Etappe), musste bis zu diesem Datum eine angepasste Rechtsgrundlage für das Verhältnis Schweiz–EU vorliegen. Wäre die Gleichwertigkeit im Zollsicherheitsbereich zwischen der Schweiz und der EU nicht mehr gewährleistet gewesen, so hätten für sämtliche Sendungen in die EU und aus der EU neu Vorabmeldungen erforderlich werden können, analog zu den Meldungen für Sendungen aus Drittstaaten. Dies hätte einen hohen zeitlichen und administrativen Aufwand für die Schweizer Wirtschaft zur Folge gehabt. Infolge dieser zeitlichen Dringlichkeit wird der Beschluss des gemischten Ausschusses über die Änderung von Kapitel III und der Anhänge I und II ZESA seit dem 15. März 2021 vorläufig angewendet.*

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die EU und die Schweiz sind sowohl wirtschaftlich als auch verkehrstechnisch stark verflochten. Ein ungehinderter innereuropäischer Güterverkehr und eine rasche Grenzabfertigung sind für beide Seiten von vitaler Bedeutung.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ergänzte die EU ihr Zollrecht mit Massnahmen zur Sicherung der Warenhandelsketten. So unterstehen in der EU seit dem 1. Januar 2011 sämtliche Ein- und Ausfuhren grundsätzlich der Vorabameldspflicht. Für zertifizierte Wirtschaftsbeteiligte (Authorised Economic Operators, AEO) gelten Vereinfachungen. Die Umsetzung der EU-Zollsicherheitsmassnahmen gegenüber der Schweiz hätte den administrativen Aufwand beim Verbringen von Waren aus der EU oder in die EU signifikant erhöht. Um zu vermeiden, dass die EU-Zollsicherheitsmassnahmen auch gegenüber der Schweiz angewendet werden müssen, wurde das ZESA<sup>1</sup> abgeschlossen (als Erweiterung des damaligen Güterverkehrsabkommens von 1990). Das ZESA wurde von der Bundesversammlung am 18. Juni 2010 genehmigt und ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Es gilt aufgrund des Vertrags vom 29. März 1923<sup>2</sup> zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet auch für Liechtenstein (Art. 3 Abs. 2 ZESA).

Gestützt auf das ZESA bilden die Schweiz und die EU einen gemeinsamen Zollsicherheitsraum. Diesem gehört seit 2017 auch Norwegen an (Abkommen vom 12. November 2015<sup>3</sup> zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Norwegen über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen – nachfolgend: Abkommen Schweiz–Norwegen – und Protokoll 10 [Vereinfachung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr] zum Abkommen vom 2. Mai 1992<sup>4</sup> über den Europäischen Wirtschaftsraum). In diesem Sicherheitsraum wenden die Parteien gestützt auf EU-Recht gleichwertige Zollsicherheitsvorschriften an und verzichten untereinander auf entsprechende Massnahmen. Ferner bildet das ZESA die Grundlage für die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der jeweiligen AEO-Status. Um das gleichwertige Zollsicherheitsniveau zwischen der Schweiz und der EU aufrechtzuerhalten, muss die Schweiz die entsprechenden Rechtsentwicklungen in der EU zeitgleich übernehmen. Dabei sind die internen verfassungsmässigen Verfahren beider Parteien einzuhalten. Die Schweiz nimmt an den entsprechenden Arbeitsgruppen der Europäischen Kommission teil und kann dadurch in der Phase der Ausarbeitung künftiger Rechtsentwicklungen mitwirken (Mitspracherecht). Das ZESA und der sich daraus

<sup>1</sup> SR 0.631.242.05

<sup>2</sup> SR 0.631.112.514

<sup>3</sup> SR 0.632.315.982

<sup>4</sup> ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 3.

ergebende Zollsicherheitsraum stehen nicht im Zusammenhang mit der EU-Zollunion und bedingen keine Mitgliedschaft darin.

Im 2016 passte die EU ihren Unionszollkodex<sup>5</sup>, der den rechtlichen Rahmen für Zollregeln und -verfahren im EU-Zollgebiet definiert, an moderne Handelsmodelle und Kommunikationsmittel an. Gleichzeitig wurden Neuerungen im Zollsicherheitsbereich eingeführt. Damit sollte die Rechtssicherheit für Unternehmen erhöht, die Umstellung auf eine papierlose und vollelektronische Zollumgebung abgeschlossen, schnellere Zollverfahren für konforme und vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte (AEO) gestärkt, sowie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen verbessert werden. Diese zollsicherheitsrelevanten Anpassungen wurden mit der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446<sup>6</sup> und der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447<sup>7</sup> umgesetzt und Ende 2020 respektive Anfang 2021 finalisiert.

Folglich muss das ZESA im Sinne des Artikels 22 an die entsprechenden neuen Bestimmungen des EU-Rechts angepasst werden. Mit diesen Anpassungen wird sichergestellt, dass die Schweiz und die EU bei der Wareneinfuhr in den gemeinsamen Zollsicherheitsraum und bei der Warenausfuhr aus dem gemeinsamen Zollsicherheitsraum weiterhin äquivalente Sicherheitsstandards anwenden und dadurch das Zollsicherheitsniveau aufrechterhalten und gestärkt wird. Zudem wird die Digitalisierung der Zollprozesse vorangetrieben.

Für die technische Umsetzung der Neuerungen wird von der EU für die Einfuhr ein Informatiksystem, das Import Control System 2 (ICS2), eingeführt, an welchem sich auch die Schweiz beteiligt (vgl. Ziff. 1.2. und 5.2). Diese Beteiligung muss neu im ZESA geregelt werden.

## 1.2 Geprüfte Alternativen

Würden die nötigen Anpassungen des ZESA nicht vorgenommen, wäre dadurch die Gleichwertigkeit im Zollsicherheitsbereich zwischen der Schweiz und der EU nicht mehr gewährleistet. Dadurch könnte die EU auf Basis von Artikel 29 Absatz 2 ZESA die Anwendung der Bestimmungen von Kapitel III (Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen) des ZESA ab dem Datum, an dem die betreffende Vorschrift des EU-Rechts

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union, ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1.

<sup>6</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union, ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 1; zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2021/234, ABl. L 63 vom 23.2.2021, S. 1.

<sup>7</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union, ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 558; zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2021/235, ABl. L 63 vom 23.2.2021, S. 386.

anwendbar wird, aussetzen, es sei denn, der durch Artikel 19 ZESA eingesetzte gemischte Ausschuss beschliesse etwas Anderes, nachdem er die Möglichkeiten geprüft hat, die Anwendung aufrechtzuerhalten.

Eine Aussetzung der Anwendung könnte beispielsweise bedeuten, dass – im Falle einer Nichtaktualisierung des Abkommens – im Warenverkehr zwischen der EU und der Schweiz zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen wie gegenüber einem Drittstaat zur Anwendung kämen und die EU eine Vorabanmeldung für sämtlichen Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU einfordern könnte. Dies würde bedeutende administrative Hürden sowie höhere Kosten für die Wirtschaftsbeteiligten im bilateralen Warenhandel an den Grenzübergängen zwischen der Schweiz und der EU nach sich ziehen und den Grenzübertritt für die mehr als 21 000 Lastwagen, die täglich die Schweizer Grenze passieren, bedeutend erschweren. Eine fristgerechte Aktualisierung des ZESA liegt somit im Interesse der Schweiz.

Ebenfalls werden neu im ZESA die Bestimmungen zur Teilnahme der Schweiz am ICS2 vereinbart. Dieses Informatiksystem der EU wird von der Schweiz bei der Einfuhr zur Umsetzung der revidierten Zollsicherheitsvorschriften sowie zur Zusammenarbeit bezüglich der Risikoanalyse mitgenutzt. Dabei werden die neue Sicherheitsvorabanmeldung vor Verlad und sämtliche, bisher über ein System der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) laufenden Sicherheitsvorabanmeldungen bei der Einfuhr elektronisch verarbeitet. Das bisherige System der EZV wird dadurch vollständig vom ICS2 abgelöst. Die Teilnahme am ICS2 ermöglicht der Schweiz neu auch den Zugriff auf Informationen über Sendungen mit Endbestimmung Schweiz, die aus einem Drittland via die EU (z. B. Rotterdam oder Antwerpen) geliefert werden. Dies führt zu einer Verbesserung der Risikoanalyse und ermöglicht gezieltere und effektivere Kontrollen.

Die EZV hat verschiedene Alternativen zu einer Teilnahme am ICS2 geprüft (z. B. den Aufbau eines eigenen, mit dem ICS2 kompatiblen nationalen Informatiksystems mit den gleichen Funktionen). Diese hätten keine bedeutenden administrativen oder inhaltlichen Vorteile gegenüber einer direkten Teilnahme am ICS2 geboten, wären jedoch in Aufbau und Unterhalt teurer und technisch anspruchsvoller gewesen. Folglich ist auch die Teilnahme am ICS2 im Interesse der Schweiz.

### **1.3 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis**

Gestützt auf Artikel 22 ZESA wurden die Gespräche mit der Europäischen Kommission zur Aktualisierung des Abkommens am 14. Februar 2020 aufgenommen und am 6. Oktober 2020 abgeschlossen.

Beide Parteien waren sich einig, dass die Sicherheitsstandards beiderseits auf vergleichbarem Niveau liegen, die Zollabfertigungen möglichst effizient zu belassen sind und das bestehende Abkommen an die Weiterentwicklungen des EU-Rechts anzupassen sei, um die Sicherheitsstandards weiterhin gegenseitig als gleichwertig anerkennen zu können und damit weiterhin von den Vereinfachungen im bilateralen Warenverkehr zu profitieren. Dadurch ergab sich eine rasche Einigung in den wesentlichen Punkten. Aufgrund der Teilnahme der Schweiz am ICS2 musste systembedingt aber darauf verzichtet werden, die Ausnahme für die Identifikation von Schweizerischen

Wirtschaftsbeteiligten mit ihrer Schweizer Nummer<sup>8</sup> beizubehalten (vgl. Ziff. 4, Ausführungen zur EORI-Nummer).

Um eine analoge und zeitgleiche Aktualisierung der relevanten Abkommen unter allen drei Parteien des Zollsicherheitsraumes (EU, Schweiz inkl. Liechtenstein und Norwegen) sicherzustellen, wurden die Gespräche zu einem grossen Teil trilateral geführt (vgl. Ziff. 7.2).

Gemäss dem heute geltenden ZESA verzichtet die EU im Rahmen des Warenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU auf das Erfordernis der Vorlage einer summarischen Ein- und Ausgangsanmeldung. Dies bedeutet für 60 Prozent aller schweizerischen Importe und 52 Prozent der Exporte<sup>9</sup> eine erhebliche Erleichterung. Durch die Anpassung des ZESA wird dies auch in Zukunft sichergestellt. Dadurch wird die Effektivität der Kontrollen und des Informationsaustausches erhöht. Ausserdem werden die Wirtschaftsbeteiligten mit AEO-Status weiterhin gegenseitig anerkannt.

Der gemischte Ausschuss EU–Schweiz hat dementsprechend am 12. März 2021 einen Beschluss über die Änderung von Kapitel III sowie der Anhänge I und II ZESA angenommen (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/2021). Der Beschluss Nr. 1/2021 wird seit dem 15. März 2021 vorläufig angewendet (vgl. Ziff. 7.5) und steht unter Vorbehalt der Ratifikation durch die Schweiz.

## **1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates**

### **1.4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020<sup>10</sup> zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020<sup>11</sup> über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt, da sich der Anpassungsbedarf erst durch die Rechtsentwicklungen in der EU ergab (vgl. Ziffer 1.1). Sie ist als Teil des Ziels 4 («Die Schweiz leistet ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung und sichert der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten und zum EU-Binnenmarkt») einzuordnen. Die Aktualisierung des ZESA ist entsprechend in den Jahreszielen des Bundesrates für das Jahr 2021 (Band II) als Ziel des Finanzdepartements aufgeführt.

<sup>8</sup> Gemeinsame Erklärung im Beschluss 1/2013, Abl. L 175 vom 27.6.2013, S. 75.

<sup>9</sup> Zahlen gemäss Aussenhandel der Schweiz, 2019: [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel.assetdetail.13007483.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel.assetdetail.13007483.html).

<sup>10</sup> BBl 2020 1777

<sup>11</sup> BBl 2020 8385

## 1.4.2 Verhältnis zur Finanzplanung

Die Finanzplanung des Bundes musste wegen den Abgeltungen für das ICS2 nicht angepasst werden. Die im Jahr 2021 anfallenden Abgeltungen für das ICS2 sind über die im Voranschlag 2021 eingegebenen Kosten abgedeckt. Diejenigen ab 2022 sind ordentlich in den Voranschlag 2022 und in den integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025<sup>12</sup> eingeflossen.

## 1.4.3 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz beruht auf drei Pfeilern: erstens «Verbesserung des Marktzugangs im Ausland und internationales Regelwerk», zweitens «Binnenmarktpolitik» und drittens «Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern». Die Aktualisierung des ZESA trägt durch die Harmonisierung und die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften zwischen der Schweiz und der EU dazu bei, dass der grenzüberschreitende Warenhandel nicht unnötig behindert wird und der erleichterte Marktzugang der Schweiz aufrechterhalten bleiben kann.

Der Bundesrat berücksichtigt neue Entwicklungen fortlaufend im Rahmen der Umsetzung der Aussenwirtschaftsstrategie. So hat er im Januar 2017 den «Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft» präsentiert<sup>13</sup>, dessen Ziel es ist, ein positives Umfeld für die Schweizer Unternehmen zu schaffen und die Chancen der Digitalisierung bestmöglich zu nutzen. Die Aktualisierung des ZESA entspricht dieser Strategie.

Die Aktualisierung des ZESA trägt dazu bei, die gute Zusammenarbeit im Zollsicherheitsbereich mit der EU zu stärken. Sie entspricht damit dem in der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 festgehaltenen Ziel einer Weiterentwicklung des bilateralen Wegs. Dessen Fortführung liegt aus Sicht des Bundesrates trotz des Nichtzustandekommens des institutionellen Abkommens im gemeinsamen Interesse der Schweiz und der EU.

## 2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005<sup>14</sup> muss für völkerrechtliche Verträge, welche nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b oder Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung<sup>15</sup> (BV) dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen, eine Vernehmlassung durchgeführt werden.

<sup>12</sup> [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Finanzberichte > Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan.

<sup>13</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Digitalisierung.

<sup>14</sup> SR 172.061

<sup>15</sup> SR 101



Gemäss Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes kann jedoch auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere, weil über den Gegenstand des Vorhabens bereits eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist. Da bereits im Jahr 2009 im Zusammenhang mit der Einführung des ZESA eine Vernehmlassung durchgeführt wurde und es sich beim Beschluss Nr. 1/2021 inhaltlich lediglich um eine Aktualisierung, Präzisierung und Verbesserung bestehender Grundsätze handelt, würde eine erneute Vernehmlassung mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu keinerlei neuen Erkenntnissen führen.

Mit der Schweizerischen Post und den Fluggesellschaften als primär betroffenen Wirtschaftsakteuren der revidierten Zollsicherheitsvorschriften stand die EZV im Vorfeld der technischen Umsetzung bereits in engem Kontakt. Die betroffenen Akteure waren dadurch über den für sie mit den Anpassungen verbundenen Mehraufwand informiert. Dieser Mehraufwand ist im europäischen Gesamtkontext zu betrachten und ist in Bezug auf die Schweiz auf die Flughäfen Zürich und Genf, die beiden einzigen Orte, an denen Direktimporte aus Drittländern erfolgen können, beschränkt. Die einzige Alternative dazu wäre der Verzicht auf Kapitel III ZESA, was zur Folge hätte, dass alle Wirtschaftsbeteiligten für sämtliche Sendungen zwischen der EU und der Schweiz Vorabanmeldungen abgeben müssten.

Entsprechend wurde auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet.

Da die Kantone von diesen Anpassungen nicht betroffen sind, wurden sie nicht separat informiert oder in die Vorarbeiten einbezogen.

### **3 Konsultation parlamentarischer Kommissionen**

Das Abkommen wird seit dem 15. März 2021 vorläufig angewendet. Der Bundesrat hat die vorläufige Anwendung des Abkommens ab dem 15. März 2021 am 14. Oktober 2020, basierend auf Artikel 22 Absatz 4 ZESA, beschlossen (vgl. Ziff. 7.5). Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen wurden am 3. November 2020 (WAK-N) und am 19. November 2020 (WAK-S) konsultiert (Art. 152 Abs. 3<sup>bis</sup> Parlamentsgesetz vom 13. Dez. 2002<sup>16</sup>; ParlG); sie haben sich nicht gegen die vorläufige Anwendung ausgesprochen.

### **4 Grundzüge des Beschlusses Nr. 1/2021**

Mit dem Beschluss Nr. 1/2021 wird Kapitel III des ZESA inhaltlich sowie die Anhänge I und II inhaltlich und strukturell an die Neuerungen im Bereich der Zollsicherheitsmassnahmen angepasst, die die EU im Rahmen des im Jahr 2016 in Kraft getretenen Unionszollkodexes eingeführt hat.

Folgende Änderungen werden mit dem Beschluss Nr. 1/2021 im ZESA umgesetzt (Details vgl. Ziff. 5):

- Vorabanmeldung im Luftverkehr vor Verlad bei der Einfuhr aus Drittstaaten: Seit dem 15. März 2021 muss im Luftverkehr eine neue Vorabanmeldung vor Verlad

<sup>16</sup> SR 171.10

der Ware in das Transportmittel im Drittland für Post- und Kuriersendungen gemacht werden (Pre-Loading Advance Cargo Information; PLACI). Die neue Vorabanmeldung, welche mit der zweiten und der dritten Etappe schrittweise für sämtliche Sendungsarten eingeführt wird, betrifft in der Schweiz nur Einfuhren über die internationalen Flughäfen Zürich und Genf<sup>17</sup> (ca. 1,4% aller Einfuhrveranlagungen). Dadurch soll die Sicherheit im Luftverkehr erhöht werden, da Risikosendungen erst gar nicht in ein Flugzeug verladen werden können. Für die Wirtschaft entsteht dadurch ein zusätzlicher Aufwand, da diese Meldungen vor Verlad vom Beförderer erstellt und elektronisch an die erste Eingangszollstelle zur Risikoanalyse übermittelt werden müssen. Weiterhin nötig ist zudem die schon bestehende Vorabanmeldung.

- Vorabanmeldung von Postsendungen bei der Einfuhr aus Drittstaaten: Neu ist die Aufhebung der heutigen Ausnahme für Postsendungen hinsichtlich der bestehenden Vorabanmeldung bei der Einfuhr. Dadurch müssen in Zukunft auch Postsendungen, die nach den Regeln des Weltpostvereins befördert werden, bei der Einfuhr im Voraus angemeldet werden. Durch diese Änderung wird die Gleichstellung des internationalen Postverkehrs mit dem internationalen Kurierverkehr sowie mit den übrigen Einfuhren aus Drittstaaten sichergestellt, für die diese Vorabanmeldepflicht bereits gilt. Diese Änderung soll die Sicherheit im Postverkehr erhöhen und sicherstellen, dass die Risikoanalyse verbessert werden kann. Sie wird schrittweise eingeführt, basierend auf der Verkehrsart, in welcher die Postsendung transportiert wird. Bei Einfuhren via Flugzeug und Endbestimmung in einem Vertragsland gilt diese Änderung bereits seit dem 15. März 2021 (erste Etappe), bei Einfuhren via Flugzeug und Endbestimmung in einem Drittland ab dem 1. März 2023 (zweite Etappe) und bei Einfuhren auf dem Wasser- oder Landweg ab dem 1. März 2024 (dritte Etappe). Um diese Neuerung in der Schweiz umzusetzen, wird bereits seit Anfang 2020 eng mit der Schweizerischen und Liechtensteinischen Post zusammengearbeitet. Im Gegensatz dazu gilt bei der Ausfuhr weiterhin die Ausnahme von der Vorabanmeldepflicht für Postsendungen, die nach den Regeln des Weltpostvereins befördert werden.
- Verbesserte Risikoanalyse und Zusammenarbeit: Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und die Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem ICS2 festzulegen, werden die Verfahren bezüglich Risiko und Risikomanagement neu ausgestaltet. Mit dem ICS2 kann der Prozess bei der Einfuhr automatisiert abgewickelt werden. Durch die Vernetzung kann die Qualität der Risikoanalyse erhöht und damit gezielter kontrolliert werden. Zudem kann die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden sämtlicher involvierter Staaten effizienter abgewickelt werden.
- Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (AEO): Die vier bereits bestehenden Kriterien zur Zertifizierung von AEOs sowie die bestehenden Rechte und Pflichten und die aus dem AEO-Status entstehenden Vorteile im Bereich Sicherheit werden mit Blick auf die Rechtssicherheit präziser ausformuliert. Inhaltlich neu ist die Erwähnung der Überprüfung der bisherigen Einhaltung der nationalen Steuergesetze. Diese Überprüfung wird von der EZV im Rahmen

<sup>17</sup> Der Flughafen Basel-Mulhouse befindet sich geografisch auf französischem Staatsgebiet und wird deshalb von den französischen Behörden überwacht.

einer AEO-Zertifizierung in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung bereits heute vorgenommen. Diese Anpassungen verbessern die Qualität und den Wert des Status und führen zu keinem Mehraufwand für die Wirtschaftsbeteiligten.

- Teilnahme am ICS2: Mit dem Beschluss Nr. 1/2021 werden im ZESA die Bestimmungen zur Teilnahme am ICS2 vereinbart. Dieses Informatiksystem der EU wird von der Schweiz bei der Einfuhr zur Umsetzung der Neuerungen sowie der Zusammenarbeit bezüglich der Risikoanalyse mitgenutzt. Dabei werden die neue Sicherheitsvoranmeldung vor Verlad sowie sämtliche bisher über ein System der EZV laufende Sicherheitsvoranmeldungen bei der Einfuhr elektronisch verarbeitet. Dieses bisherige System der EZV wird vollständig durch das ICS2 abgelöst. Dies bedeutet, dass die Teilnahme der Schweiz am ICS2, neben der Verbesserung der Risikoanalyse, neu auch den Zugriff auf Informationen über Sendungen mit Endbestimmung Schweiz ermöglicht, die aus einem Drittland via die EU (z. B. Rotterdam oder Antwerpen) geliefert werden.
- Verwendung der *Economic Operators Registration and Identification-Nummer* (EORI-Nummer) bei Eingangsvoranmeldungen: Durch die Beteiligung am ICS2 werden die Anmelder der Eingangsvoranmeldungen eine Identifikationsnummer wie für jedes Informatiksystem benötigen. Aktuell existieren in der Schweiz bereits solche individuellen Unternehmensidentifikationsnummern (UID). Diese Nummer kann im Rahmen des ICS2 nicht verwendet werden. In der EU gibt es seit 2009 ebenfalls eine Nummer, die zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten dient (EORI-Nummer) und bei einer EU-Zollbehörde beantragt werden kann. Von der Verwendung einer EORI-Nummer betroffen sind in der Schweiz die Fluggesellschaften und die Post, die an den internationalen Flughäfen Zürich und Genf direkte Einfuhren aus Drittländern mittels ICS2 im Voraus anmelden. Sie verfügen bereits über eine solche EORI-Nummer, da sie auch in der EU tätig sind. Eine EORI-Nummer brauchen in der Schweiz ab der zweiten Etappe (1. März 2023) allenfalls auch Unternehmen, die von der Möglichkeit des *Multiple Filings* Gebrauch machen wollen (vgl. Erläuterungen zu Art. 10 in Ziff. 5.1 und zu Art. 9 in Ziff. 5.2). Es wird davon ausgegangen, dass ein Grossteil der Schweizer Firmen, die im Warenverkehr mit der EU tätig sind, bereits eine solche Nummer besitzt. Den verbleibenden Schweizer Anmeldern entsteht nur ein sehr geringer Mehraufwand durch die einmalige Registrierung.

### Änderung des Zollgesetzes

Aufgrund der aktuellen Schweizer Rechtsgrundlagen bezüglich der Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen Verwaltungen, können momentan drei der gemeinsamen Risikokriterien (vgl. Erläuterungen zu Art. 12 in Ziff. 5.1) bei der Voranmeldung nicht vollumfänglich umgesetzt werden. Die notwendigen Grundlagen sollen aber mit der Totalrevision des Zollgesetzes vom 18. März 2005<sup>18</sup>, das heisst dem In-

<sup>18</sup> SR 631.0

krafttreten des neuen Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG) und dessen Verordnungen geschaffen werden. In der Zwischenzeit werden die Vorabmeldungen in dem momentan gültigen Rechtsrahmen mit der automatischen Risikoanalyse verarbeitet und soweit als möglich umgesetzt. Diese Einschränkung stellt angesichts der etappenweisen Einführung des ICS2 und nach Rücksprache mit der EU-Kommission kein Problem dar.

Bereits im ZESA von 2009 wird in Anhang II die gegenseitige Anerkennung des AEO der Vertragsparteien geregelt. Basis dafür – wie auch für die gegenseitige Anerkennung unter Nicht-EU-Staaten – ist Artikel 42a des Zollgesetzes. Da in der Aktualisierung von Anhang II ZESA bezüglich AEO hauptsächlich die bestehenden Rechte und Pflichten sowie die aus dem AEO-Status entstehenden Vorteile im Bereich Sicherheit mit Blick auf die Rechtssicherheit präziser ausformuliert wurden, werden die entsprechenden Artikel des Zollgesetzes (Art. 42a) und der Zollverordnung vom 1. November 2006<sup>19</sup> (Art. 112a–112f) erst im Rahmen derer Gesamtüberarbeitung sprachlich angepasst.

## **5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Beschlusses Nr. 1/2021**

Die nachstehend aufgeführten Artikel des ZESA wurden angepasst oder neu hinzugefügt.

### **5.1 Kapitel III ZESA: Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen**

#### *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. Es ergeben sich inhaltlich keine Neuerungen, der Text wurde mit Blick auf die Rechtssicherheit lediglich präziser ausformuliert.

#### *Art. 10 Vorabmeldung bei Ein- und Ausgang der Waren*

Artikel 10 regelt die als zollrechtliche Sicherheitsmassnahme 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. Neu wird ausgeführt, dass die Eingangsvorabmeldung vom Warenführer abzugeben ist, in welchen elekt-

<sup>19</sup> SR 631.01

ronischen Systemen und mit welchen Daten sie vorgenommen werden muss. Zusätzlich wird die Möglichkeit des Multiple-Filing eingeführt, bei dem unterschiedliche Wirtschaftsbeteiligte, wenn sie es wünschen, eine gemeinsame Meldung erstellen können, wobei jeder diejenigen Daten liefert, die ihm zur Verfügung stehen und für die er die Verantwortung übernimmt. Die entsprechenden neuen Vorkehrungen bezüglich technischer und finanzieller Regelungen für das ICS2 sind ebenfalls in Anhang I abschliessend geregelt (Titel II bzw. Titel III).

Da das ICS2 ein System der EU ist, dem sich die Schweiz anschliesst, werden sich die betroffenen Schweizer Benutzer mit den in der EU üblichen EORI-Nummern identifizieren müssen. Die Übergangsregelung, wonach Schweizer Wirtschaftsbeteiligte ihre Schweizerische Identifikationsnummer bis am 14. März 2021 verwenden können<sup>20</sup>, wird aufgehoben. Wenn ein ausländischer Wirtschaftsbeteiligter die Zollsysteme der Schweiz benutzen will, gilt für ihn ebenfalls, dass er sich mit seiner schweizerischen Nummer identifizieren muss (zukünftig wird das die Geschäftspartner-ID sein). Da die Vorabmeldung nur bei direkten Einfuhren von ausserhalb der EU und Norwegen vorgeschrieben ist, sind davon lediglich Beförderer betroffen, die Waren über die beiden Flughäfen Zürich und Genf einführen. Da diese auch in der EU tätig sind und demzufolge bereits über eine solche EORI-Nummer verfügen, ergibt sich durch diese Änderung kein Mehraufwand für die betroffenen Schweizer Anmelder. Die zusätzliche Möglichkeit des Multiple-Filings im ICS2 kann von allen Schweizer Wirtschaftsbeteiligten genutzt werden, die sich aber ebenfalls mit einer EORI-Nummer identifizieren müssten. Von wie vielen Wirtschaftsbeteiligten diese neue Möglichkeit genutzt werden wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Es ist jedoch zu bemerken, dass viele Schweizer Firmen, die Waren aus der EU importieren oder in die EU exportieren, bereits über eine solche EORI-Nummer verfügen. Der Aufwand für die einmalige Registrierung der verbleibenden Schweizer Wirtschaftsbeteiligten in der EORI-Datenbank ist minim (vgl. Ziff. 6.3).

## *Art. II Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter*

Allen im Zollgebiet (inkl. Fürstentum Liechtenstein und Büsingen) niedergelassenen Wirtschaftsbeteiligten, die ein entsprechendes Gesuch stellen und die in Anhang II genannten Voraussetzungen erfüllen, wird der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO-Status) zuerkannt. Neu aufgeführt ist die Anerkennung der AEO mit Niederlassung in den Schweizer Zollausschlussgebieten (heute die Talschaften Samnaun und Sampuoir<sup>21</sup>). Damit wird eine schon bestehende Praxis formalisiert. Den AEO werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen gewährt. Anhang II enthält bereits Bestimmungen über die Zuerkennung des Status, über die verschiedenen Arten der Erleichterung, sowie über Aussetzung, Annullierung und Widerruf des Status. Die Bestimmung betreffend die Ausnahme der Niederlassungspflicht eines AEO im Zollgebiet eines Vertragslandes wird mit der vorliegenden Änderung aufgehoben und der Begriff der Annullation wird eingeführt. Ebenfalls erläutert werden die Art und Weise, wie die Vertragsparteien Informationen über ihre AEO austauschen. Gegenüber heute ergeben sich in Bezug hierauf keine Änderungen. Dieser Informationsaustausch ist auf die nötigen Daten zur Identifizierung der betreffenden AEO beschränkt.

<sup>20</sup> Beschluss des Gemischten Ausschusses 1/2013, ABl. L 175 vom 27.6.2013, S.75.

<sup>21</sup> Vgl. Art. 1 der Zollverordnung

*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. Sicherheitsrelevante Zollkontrollen werden innerhalb eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement durchgeführt. Um die Effizienz dieser Zollkontrollen zu verstärken, werden bereits heute gegenseitig Informationen (z.B. Risikoprofile oder eigene Feststellungen bei den Sicherheitskontrollen) ausgetauscht. Neu wird festgelegt, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Zollsicherheits-Risikoanalyse und des Zollsicherheits-Risikoanalyseprozesses elektronisch via das ICS2 geregelt wird. Erläutert wird auch, dass die Sicherheitskontrollen basierend auf einem standardisierten Risikomanagementsystem, das aus einem gemeinsamen und einem nationalen Teil besteht, die sich ergänzen, ausgeführt werden. Dabei werden die anzuwendenden Kriterien im gemeinsamen Teil zusammen erarbeitet (gemeinsame Risikokriterien) und diejenigen im nationalen Teil gegenseitig anerkannt. Das Risikomanagementsystem ist ebenfalls Teil des ICS2, das von allen Vertragsparteien ergänzt und unterhalten wird, um die Daten aktuell zu halten.

*Art. 13            Begleitende Massnahmen zur Umsetzung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen*

Es ergeben sich keine Neuerungen bezüglich des bestehenden Textes, der die Modalitäten festlegt, nach denen der Gemischte Ausschuss die Umsetzung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen begleitet. Diese 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*

Im ZESA werden personenbezogene Daten nach den im jeweiligen Gebiet der Vertragspartei, welche die Information erhält, geltenden Gesetzen geschützt. Neu ist zusätzlich der Schutz der Übertragung von personenbezogenen Daten geregelt. Verantwortlich für diesen Schutz ist derjenige Staat, welcher Personendaten ins Ausland übermittelt. Mit dieser Neuerung müssen für die elektronische Kommunikation jeweils die Bedingungen für Datenbekanntgaben ins Ausland gemäss dem geltenden Gesetz im Versenderland (Datenschutz-Grundverordnung<sup>22</sup> in der EU und Bundesgesetz vom 19. Juni 1992<sup>23</sup> über den Datenschutz in der Schweiz) erfüllt sein. Wie bisher bleibt im ZESA geregelt, dass diese Informationen weder an andere Personen als an die zuständigen Organe der betreffenden Vertragspartei weitergegeben noch von diesen Organen zu anderen als den in diesem Abkommen vorgesehenen Zwecken benutzt werden dürfen.

<sup>22</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

<sup>23</sup> SR 235.1

## 5.2 Anhänge I und II ZESA

*Anhang I* regelt die summarischen Eingangs- und Ausgangsanmeldungen, die technischen Vorkehrungen sowie die finanziellen Beteiligungen am ICS2 der EU.

Neu sind die Bestimmungen zur Einfuhr (Titel I Art. 1–10) von denjenigen der Ausfuhr getrennt (Titel IV Art. 18–21), da sie neu detaillierter sind und unterschiedliche Informatiksysteme betreffen.

Da mit dieser Anpassung des ZESA ebenfalls der Beitritt zum ICS2 formalisiert wird, regeln die Titel II und III von Anhang I neu die technischen Vorkehrungen sowie die finanzielle Beteiligung der Schweiz am ICS2 (Titel II Art. 11–16 bzw. Titel III, Art. 17).

Im Detail regeln die **Titel I und IV** Folgendes:

In **Artikel 1** wird das ICS2 als das zu verwendende System bei der Einfuhr eingeführt. In **Artikel 2** sowie bei der Ausfuhr in **Artikel 20** wird das schon bisher verwendete Neue Computerisierte Transit System (NCTS) zur Datenweiterleitung festgehalten. Für das ICS2 werden die in der relevanten EU-Gesetzgebung definierten drei Release-Daten (für die erste Etappe der 15. März 2021, für die zweite Etappe der 1. März 2023 und für die dritte Etappe der 1. März 2024) festgehalten. Diese Daten bestimmen, wann welche Änderungen in ICS2 umgesetzt werden. Der Ort der Abgabe einer summarischen Ein- oder Ausgangsanmeldung wird in **Artikel 4 respektive Artikel 20** definiert.

In **Artikel 2 und 18** werden Form und Inhalt der summarischen Ein- respektive Ausgangsanmeldungen gemäss den neuen Anforderungen in der EU-Gesetzgebung definiert. Neu wird dabei auch die Möglichkeit geschaffen, dass diese Meldungen von mehr als einem Datensatz durch verschiedene Personen bereitgestellt werden können. Für die Wirtschaftsbeteiligten stellt das eine Vereinfachung dar. Ebenfalls neu ist die Rückmeldung an den Anmelde- und Warenführer, über den Status der Anmeldung, falls diese das wünschen.

In **Artikel 3 und 19** werden die Ausnahmen zur Vorabanmeldepflicht bei der Ein- respektive Ausfuhr definiert. Neu sind dabei Paketsendungen im Postverkehr bei der Einfuhr nicht mehr ausgenommen. Sie werden damit dem Kurierverkehr gleichgestellt. Ebenfalls sind neu Ausnahmen von der Vorabanmeldepflicht, die vorher nur für die EU galten, ebenfalls für die Schweiz anwendbar. Zusätzlich wird im See- und Luftverkehr geregelt, dass keine erneute Eingangsvorabmeldung nötig wird, wenn der Transport über ein Drittland und ohne Halt stattfindet.

In **Artikel 4** ist neu geregelt, dass die Vorabmeldung bei der Einfuhr auch in mehreren Datensätzen, die sich ergänzen, übermittelt werden kann (sog. Multiple Filing) und dass diese Übermittlung auch an eine andere als die erste Eingangszollstelle übermittelt werden kann. Diese leitet die Daten dann an die erste Eingangszollstelle weiter.

**Artikel 5** deckt den neuen Ansatz der Registratur jedes einzelnen Datensatzes der Eingangsvorabmeldung und der Rückmeldung an den Deklaranten ab. Ab der zweiten Etappe wird diese Rückmeldung auch auf den Warenführer ausgeweitet, falls dieser eine solche wünscht.

In **Artikel 6** wird ausgeführt, dass die Bestimmungen der Artikel 4 und 5 für den Warentransport via Seeweg, Binnengewässer, Strasse oder Schiene ab der dritten

Etappe gelten. Für Paketsendungen im Kurier- und Postverkehr, die via Luftverkehr transportiert werden, ist dies bereits ab der zweiten Etappe möglich. Zusätzlich kann im Kurier- und Postverkehr, der via Luftverkehr transportiert wird, bereits ab der ersten Etappe der Minimaldatensatz angewendet werden.

In den **Artikeln 7 und 21** gibt es bezüglich der Fristen zur Vorabanmeldung keine inhaltlichen Neuerungen im Vergleich zum bestehenden Text. Er wurde lediglich präziser ausformuliert. Bei der Einfuhr im Luftverkehr wird neu eine Meldung verlangt, die vor Verlad der Waren im Drittland erstellt werden muss. Diese Neuerung betrifft in der Schweiz jedoch nur Direktimporte via die internationalen Flughäfen Zürich und Genf.

Die Bestimmungen in **Artikel 8** beschreiben detailliert die Risikoanalyse und Sicherheitskontrollen, die anhand der summarischen Eingangsanmeldungen durchgeführt werden. Diese Anpassungen sind nötig, da im Einfuhrbereich neu ICS2 genutzt wird. In der bisherigen Praxis der Schweiz ändert sich dabei, dass sämtliche Informationen zur Sicherheit unter den betroffenen Vertragsländern ausgetauscht und nötigenfalls weitergeleitet werden können. Dabei können sich mehrere Vertragsländer an einer Risikoanalyse beteiligen. Durch diesen Verbund entstehen Vorteile für die Schweiz, die die Sicherheit erhöhen können. So hat die Schweiz neu auch auf Informationen über Sendungen, die aus einem Drittland via die EU (z. B. Rotterdam oder Antwerpen) mit Endbestimmung Schweiz geliefert werden, Zugriff und kann auf die entsprechenden Risikoanalysen Einfluss nehmen.

Für den Wirtschaftsbeteiligten im Drittland ändert sich dadurch, dass, je nach Ergebnis der Sicherheitsprüfung, sogenannte «Referrals» (RFI [Request for information], RFA [request for amendment], HRCM [Request for screening] und DNL [Do Not Load]) zurückgemeldet werden können. Die ersten drei müssen vom Anmelder beantwortet werden (der dritte mit einer Bestätigung des Screenings) und beim Ladeverbot des vierten Referrals darf diese Ware am geplanten Abflughafen im Drittland nicht in das Flugzeug verladen werden.

Im **Artikel 9** wird das Multiple-Filing schrittweise eingeführt. Dabei besteht ab der zweiten Etappe des in Artikel 1 erwähnten ICS2 die Möglichkeit, dass mehrere Personen unterschiedliche, sich ergänzende Daten für eine Vorabanmeldung liefern und diese auch bearbeiten können (vgl. auch Art. 4–6 oben). Dabei werden die Regeln für dieses Verfahren beschrieben und genau erläutert wer, wann, wem, welche Daten liefern muss. Dadurch wird das Verfahren für die Wirtschaftsbeteiligten vereinfacht, da jeder die Daten liefert, die ihm direkt zur Verfügung stehen. Somit muss nicht ein Wirtschaftsbeteiligter die Daten zusammenstellen und sie dann anmelden. Durch dieses neue Verfahren sind auch die Verantwortlichkeiten klar geregelt, indem gesagt wird, dass jeder für die Richtigkeit seiner Daten die volle Verantwortung übernimmt.

Im letzten Artikel bezüglich der Einfuhr, **Artikel 10**, wird neu ab der zweiten Etappe des in Artikel 1 erwähnten ICS2 das Verfahren geregelt, wenn ein Flugzeug oder ein Hochseeschiff in eine andere Vertragspartei umgeleitet wird und die Daten innerhalb des ICS2 weitergeleitet werden.

Unter **Titel II**, das heisst in den **Artikeln 11–16**, sind die technischen Regelungen für ICS2 sowie die dafür gebrauchten Plattformen zur einheitlichen Benutzerverwaltung und digitalen Signatur ausgeführt. Dazu gehören die Arbeitsweise und Schulung, die



einheitliche Benutzerverwaltung und die Plattform für digitale Signaturen, die Datenverwaltung, -eigentum und -sicherheit, die Verarbeitung personenbezogener Daten und die Teilnahme an der Entwicklung, Wartung und Verwaltung des ICS2. All diese Rechte und Pflichten sind im Einklang mit den bestehenden schweizerischen Rechtsgrundlagen. Ebenfalls ist festgehalten, dass die Schweiz an Sitzungen der Customs Expert Group der EU bezüglich Entwicklung, Wartung und Verwaltung des ICS2 teilnehmen kann.

In **Titel III** wird die finanzielle Beteiligung bezüglich der Verantwortlichkeiten, Verpflichtungen und Erwartungen an die Implementierung und den Betrieb des ICS2 im Detail geregelt. Titel III definiert zudem die Elemente der Zusammenarbeit zwischen den Parteien in Bezug auf das ICS2.

In **Artikel 17** werden die finanziellen Verpflichtungen für die Teilnahme an ICS2 aufgelistet. Die Schweiz und Norwegen werden sich mit je 4 Prozent an den Entwicklungs- und operationellen Kosten des ICS2 und beteiligter Systeme beteiligen, um den zusätzlichem Aufwand, der sich im Zusammenhang mit der Beteiligung der Schweiz bzw. Norwegens als Nicht-EU-Mitglieder ergibt, abzudecken. Die 4 Prozent ergeben sich aus der Anzahl der teilnehmenden Staaten (27 EU Staaten, Norwegen und die Schweiz): 100 Prozent geteilt durch 29 Teilnehmende = 3,448 Prozent (aufgerundet auf 4 %). Zur zusätzlichen Planungssicherheit wurde das Kostendach für Entwicklung, Test, Bereitstellen, Verwalten und Betreiben der Informatikkomponenten des ICS2 für die Schweiz auf maximal 550'000 Euro und die betrieblichen Kosten auf maximal 450 000 Euro pro Jahr beschränkt. Diese Höchstbeträge dürften gemäss heutigen Berechnungen nur in Ausnahmesituationen erreicht werden (siehe auch Ziff. 6.1).

*Anhang II* enthält Bestimmungen über den Status des AEO. Das Konzept des AEO wurde entwickelt, um den internationalen Austausch von Waren und Dienstleistungen sicherer zu machen. Ziel ist die Absicherung der durchgängigen internationalen Lieferkette vom Hersteller einer Ware bis zu den Konsumentinnen und Konsumenten. Die Zollverwaltungen aller Parteien nehmen hierzu verstärkt die Unternehmen selbst in die Pflicht, für ihren Teil der Lieferkette die Verantwortung zu übernehmen und Waren sowie Ressourcen vor Missbrauch und Manipulationen zu schützen. Der Status signalisiert eine gute Partnerschaft zwischen einem Unternehmen und den Zollverwaltungen. Zur Erlangung des AEO-Status hat der Antragsteller ein Zertifizierungsverfahren zu durchlaufen. Dabei hat er ein *Self-Assessment* (Fragebogen) durchzuführen. Bei der Prüfung der Voraussetzungen berücksichtigt die Zollverwaltung nach Möglichkeit auch andere Zertifikate (z. B. ISO 28001).

Den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen gewährt. Sie haben unter anderem bei der Vorabanmeldungen weniger Daten zu liefern und werden weniger oft und wenn, dann vorrangig kontrolliert. In den **Artikeln 1–12** zum AEO wurden mit Blick auf die Rechtssicherheit hauptsächlich die bestehenden Rechte und Pflichten sowie die aus dem AEO-Status entstehenden Vorteile im Bereich Sicherheit präziser ausformuliert. Inhaltlich neu ist einzig im Artikel 2 die Erwähnung der Bestimmung bezüglich der Überprüfung der bisherigen Einhaltung der nationalen Steuergesetze. Diese Überprüfung wird von der EZV im Rahmen einer AEO-Zertifizierung in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung bereits heute vorgenommen. Inhaltlich ergeben sich abgesehen von der Möglichkeit der Annullierung des Status keine Neuerungen, der Text wurde lediglich präzisiert.

## 6 Auswirkungen

### 6.1 Auswirkungen auf den Bund

#### 6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Aktualisierung des Abkommens sieht unter anderem eine Teilnahme am ICS2 der EU vor. Dieses wird in den Jahren 2021–2024 in mehreren Teilschritten bzw. Phasen eingeführt. Das System ermöglicht eine effiziente Abwicklung der Zollsicherheitsmassnahmen und der entsprechenden Kontrollen bei der Einfuhr.

Finanziell hat die Beteiligung an Entwicklung, Bau und Betrieb des neuen Informatiksystems folgende Auswirkungen:

- Die Schweiz beteiligt sich an den Entwicklungs- und einmaligen Kosten der zentralen ICS2-Komponenten sowie an den wiederkehrenden Betriebskosten der zentralen ICS2-Komponenten der EU. Die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb der nationalen Komponenten werden vollständig von der Schweiz getragen. Die EZV geht für die Jahre 2019–2024 insgesamt von Kosten in der Höhe von 16,5 Millionen Franken aus. Davon entfallen 9,6 Millionen auf einmalige Entwicklungskosten und 6,9 Millionen auf wiederkehrende Betriebskosten bzw. 12,7 Millionen auf nationale Komponenten und 3,8 Millionen auf zentrale Komponenten der EU (TAXUD). Da es sich beim ICS2 um ein neues Informationssystem handelt und kein bestehendes System ersetzt wird, fallen diese Aufwände und Kosten zusätzlich an. Sie können aber im Rahmen des bestehenden Budgets des EFD (EZV) finanziert werden.
- Die Phase I des ICS2 (2019–2021) wird im Rahmen des Programms DaziT abgewickelt. Entsprechend werden die Projektkosten für die Phase I (7,2 Mio.) auf der Budgetposition DaziT verbucht und die verpflichtenden Teile dem DaziT-Verpflichtungskredit III «Redesign Fracht/Abgaben» belastet. Die Umsetzung der Phase I des ICS 2 lieferte wichtige Erkenntnisse zur Umsetzung des Warenverkehrssystems «Passar». Die DaziT-Verpflichtungskredite müssen dadurch nicht erhöht werden. Die Projektkosten für die weiteren Phasen II und III (2021–2024) und der Aufwand für den Betrieb ab 2022 werden im Globalbudget verbucht (9,3 Mio.). Ein separater Verpflichtungskredit ist dafür aus heutiger Sicht nicht nötig. Die einzelnen Komponenten werden laufend in Betrieb genommen und daher dem Globalbudget belastet. Das System wird auf unbestimmte Zeit, weit über die Laufzeit des Programms DaziT hinaus, fester Bestandteil des Portfolios der Fachanwendungen der EZV sein.
- Die Gesamtkosten der zentralen Komponenten des ICS2 werden nach einem vereinbarten Schlüssel unter allen teilnehmenden Staaten aufgeteilt (Anhang I Art. 17 Bst. c des überarbeiteten ZESA; Anteil der Schweiz 4 %). Zur zusätzlichen Planungssicherheit wurde das Kostendach für Entwicklung, Test, Bereitstellen und Verwalten sowie Betreiben der zentralen Informatikkomponenten des ICS2 für die Schweiz auf maximal 550 000 Euro und die betrieblichen Kosten auf maximal 450 000 Euro pro Jahr beschränkt (Anhang I Art. 17 Bst. c Ziff. iv des überarbeiteten ZESA). Diese Höchstbeträge dürften gemäss heutigen Berechnungen nur in Ausnahmesituationen erreicht werden.

Während den Verhandlungen zur Aktualisierung des ZESA wurde zwischen der Schweiz und der EU vereinbart, dass, solange Bedarf besteht, ein schweizerischer, nationaler Experte direkt ins ICS-Team der EU-Kommission entsendet werden kann.

Damit kann der Prozess der Weiterentwicklung des ICS2 begleitet und darauf Einfluss genommen werden. Die Lohnkosten, die durch den Bund getragen werden, werden von den oben aufgeführten Kosten für die Teilnahme am ICS2 in Abzug gebracht.

### **6.1.2 Personelle Auswirkungen**

Durch die Anpassung des ZESA ergibt sich ein Mehraufwand für die EZV aufgrund von neuen Leistungsanforderungen, für die gemäss aktueller Schätzung von einem personellen Mehrbedarf in der Höhe von rund 12 Vollzeitstellen für das Jahr 2022 ausgegangen wird. Diese Berechnung basiert auf dem aktuellen Volumen des Postverkehrs und der erforderlichen Anzahl von Mitarbeitenden, die rund um die Uhr benötigt werden (3 Mitarbeitende pro Stelle für eine 24/7-Besetzung), um die erzielten Treffer in der zur Verfügung stehenden Zeit zu bearbeiten. Bis ins Jahr 2024 dürfte sich der Bedarf mit den zusätzlichen Etappen und deren Umsetzung in der Schweiz (Kurierdienste, Luftfracht und die anderen Verkehrsarten) auf rund 20 Vollzeitstellen (FTE) erhöhen. Dieser Mehrbedarf wird mit dem bestehenden Personal abgedeckt. Darüber hinaus haben die ZESA-Anpassungen keine weiteren personellen Auswirkungen innerhalb der EZV.

Sämtliche Personalressourcen werden in die Auslegeordnung zur Entwicklung der Personalbestände im Rahmen der Umsetzung des Programms DaziT und weiterer Bundesratsbeschlüsse sowie der Weiterentwicklung der Eidgenössischen Zollverwaltung zum Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit detailliert analysiert und aufgenommen.

Personelle Auswirkungen auf andere Bundesämter (u.a. den Nachrichtendienst des Bundes und das Bundesamt für Polizei) können heute aufgrund begrenzter Erfahrung mit dem neuen System schlecht abgeschätzt werden. Basierend auf diesem Wissensstand und der aktuellen Sicherheitslage ist zurzeit davon auszugehen, dass die volle Inbetriebnahme des Systems wenig personelle Auswirkungen haben wird. Sollte sich das Mengengerüst mit dem Ausbau des Systems jedoch wesentlich ändern, werden die betroffenen Ämter den Bedarf erneut eruieren müssen und die entsprechenden notwendigen zusätzlichen Stellen beantragen.

## **6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Bei den Anpassungen des ZESA handelt es sich um zolltechnische Anpassungen ohne Auswirkungen für die Kantone. Es entstehen somit für die Kantone und die Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete keine zusätzlichen Kosten.

### 6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Bei der direkten Einfuhr aus Drittländern im Luftverkehr entsteht für die Post und die Fluggesellschaften seit dem 15. März 2021 ein Mehraufwand, da zu den bereits bestehenden Vorabanmeldungen vor Ankunft in der Schweiz die neuen Vorabanmeldungen vor Verlad im Drittland (PLACI) hinzukommen. Dieser ist jedoch in Anbetracht des Gesamtvolumens des direkten Warenverkehrs und mit Blick auf die erwartete Verbesserung der Sicherheit vertretbar. Mehrkosten ergeben sich aus der allfälligen Anschaffung der entsprechenden Software, um die Einfuhr-Zollanmeldung elektronisch einzureichen, sowie aus dem Mehraufwand für die Deklaration des neuen Datensatzes im Voraus. Diese Kosten sind insofern zu relativieren, als auch andere wichtige Handelspartner (z. B. die USA) ähnliche Sicherheitsmassnahmen eingeführt haben, es nur die oben aufgeführten Wirtschaftsbeteiligten und nur die direkte Einfuhr aus Drittländern betrifft. Mit den von den Neuerungen direkt betroffenen Fluggesellschaften an den beiden internationalen Flughäfen Zürich und Genf und der Post wurde bereits im Vorfeld und während den Verhandlungen zusammengearbeitet und ihre Anmerkungen wurden berücksichtigt. Die Post ist ebenfalls auf die Änderung vorbereitet.

Im Rahmen von Informationsveranstaltungen wurden von Wirtschaftsbeteiligten gewisse Vorbehalte hinsichtlich des Austausches der Zollsicherheitsdaten mit den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des ICS2 geäussert. Ungeachtet davon, ob sich die Schweiz am ICS2 beteiligen würde, müssen für die Schweiz bestimmte Sendungen, die über das Gebiet der EU in die Schweiz verbracht werden, an der EU-Aussengrenze im Voraus angemeldet werden. Die entsprechenden Sicherheitsdaten stehen der EU demnach bereits heute zur Verfügung. Mit der Teilnahme an ICS2 hat die Schweiz neu jedoch die Möglichkeit, sich bei für die Schweiz bestimmten Sendungen an der Risikoanalyse zu beteiligen und diese zu beeinflussen und, sollte eine Sicherheitskontrolle nötig werden, diese an einem geeigneten Ort (z. B. in der Schweiz) durchzuführen. Durch die Teilnahme am ICS2 erhält neu die EU Zugang zu den Sicherheitsdaten von Sendungen, die an den Flughäfen Zürich und Genf im Voraus angemeldet werden und für die EU bestimmt sind. Für Sendungen mit Verbleib in der Schweiz besteht beim Ansprechen eines Risikokriteriums (begründeter Verdacht) eine Zugriffsmöglichkeit für einen ausgewählten Kreis von EU-Risikospezialisten auf Sicherheitsdaten (und umgekehrt für CH-Risikospezialisten auf EU-Daten). Dabei ist anzumerken, dass diese Informationen im Common Repository grundsätzlich geschützt sind und nur mit der entsprechenden Zugriffsberechtigung (Rolle) abgefragt werden können. Da mit diesem System die Transparenz bezüglich der Sicherheitsdaten von für die Schweiz bestimmten Sendungen deutlich verbessert wird, überwiegt der Nutzen einer Teilnahme deutlich.

Die Anmelder werden sich, wie in jedem Informatiksystem, mit ihrer einmaligen Nummer identifizieren, die sie auch bei den Eingangsvorabanmeldungen verwenden müssen. Da das ICS2 ein System der EU ist, dem sich die Schweiz anschliesst, müssen sich die betroffenen Schweizer Benutzer mit den in der EU üblichen EORI-Nummern identifizieren. Falls sie neben der UID nicht bereits eine EORI-Nummer besitzen, was für die meisten Schweizer Wirtschaftsbeteiligten, die Warenverkehr mit der EU tätigen bereits der Fall ist, müssten sich die betroffenen Firmen bei einer Zollbehörde der EU in der EORI-Datenbank registrieren lassen. Diese einmalige Registrierung erfolgt online, ist kostenlos, und ist in wenigen Schritten abgeschlossen. Schweizer Unter-

nehmen können diese Registrierung bspw. in einem Nachbarland in einer der Amtssprachen vornehmen. Für die erste Etappe, die nur die Schweizerische Post betrifft, verwendet diese die bereits vorhandene EORI-Nummer. Ab der zweiten Etappe (1. März 2023) soll für die betroffenen Beförderer (Fluggesellschaften), die direkte Einfuhren aus einem Drittland vornehmen (ca. 1,4 % aller Einfuhrveranlagungen<sup>24</sup>) und diese auch selber anmelden, sowie Unternehmen, die von der Möglichkeit des Multiple Filing Gebrauch machen wollen (siehe auch Ziff. 5.1, Art. 10 und Ziff. 5.2, Artikel 9) ebenfalls die EORI-Nummer im ICS2 verwendet werden.

Die Auswirkungen des Abkommens, bzw. dessen Aktualisierung, auf die Gesamtwirtschaft sind zahlenmässig schwer abzuschätzen. Fest steht, dass das ZESA für die Wirtschaftsbeteiligten in der Schweiz von sehr grosser Bedeutung ist und die Einsparungen für die Wirtschaft im Vergleich zu einer Situation ohne Abkommen, oder einer nur teilweisen Anwendung des Abkommens ohne Kapitel III, erheblich sind. Da mit der Aktualisierung des ZESA der gegenwärtige Verzicht auf Zollsicherheitsmassnahmen im bilateralen Warenverkehr Schweiz-EU weitergeführt werden kann und für den gesamten Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU weiterhin keine Voranmeldungen abgegeben werden müssen, hat die Aktualisierung des Abkommens auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU nur beschränkte Auswirkungen.

Bei der Ausfuhr von Waren besteht für Exporteure weiterhin die Möglichkeit, die Ausfuhrvoranmeldung bereits in der Schweiz zu erfassen, diese an die EU-Ausgangszollstelle weiterleiten zu lassen und sie bei Bedarf noch zu ergänzen oder anzupassen. Dadurch ist weder eine Niederlassung noch eine Vertretung in der EU erforderlich.

## **6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Bei der Aktualisierung des ZESA handelt es sich um zolltechnische Anpassung, die zur Sicherheit der Schweizer Bevölkerung beitragen. Es werden keine gesellschaftlichen Auswirkungen erwartet.

## **6.5 Auswirkungen auf die Umwelt**

Bei der Aktualisierung des ZESA handelt es sich um Präzisierungen zolltechnischer Verfahren, von denen keine Auswirkungen auf die Umwelt erwartet werden.

<sup>24</sup> Dies entspricht wertmässig einem Anteil von 23% am importseitigen Gesamthandel, was jedoch auf den möglichen administrativen Mehraufwand pro Veranlagung keinen Einfluss hat.

## **7 Rechtliche Aspekte**

### **7.1 Verfassungsmässigkeit**

Dem gemischten Ausschuss des ZESA steht die Befugnis zu, Kapitel III und die Anhänge des Abkommens zu ändern (Art. 21 Abs. 2 ZESA). Die Genehmigung der jeweiligen Beschlüsse erfolgt nach dem innerstaatlichen Recht. Da es sich um eine Änderung eines Staatsvertrages handelt, gelangen die Bestimmungen über die Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen zur Anwendung.

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG; Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>25</sup>, RVOG).

Entsprechend steht der Beschluss Nr. 1/2021 unter Ratifikationsvorbehalt und wird der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet.

### **7.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Der Beschluss Nr. 1/2021 zur Aktualisierung des Abkommens ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Es entspricht den von der Weltzollorganisation akzeptierten Massnahmen zur Sicherung der Warenhandelskette.

Es besteht ein Bezug zwischen dem Beschluss Nr. 1/2021 und dem Abkommen Schweiz–Norwegen.

Artikel 2 Absatz 1 des Abkommens Schweiz–Norwegen hält fest, dass die Schweiz bzw. Norwegen Kapitel III und die Anhänge I und II ZESA bzw. Kapitel IIa und die Anhänge I und II des Protokolls 10 über die Vereinfachung von Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr zum EWR-Abkommen anwenden, um eine gleichwertige Behandlungsstufe zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen untereinander zu gewährleisten.

Gestützt darauf wird in Artikel 2 Absatz 2 festgehalten, dass die sich aus den oben aufgeführten Abkommen der Vertragsparteien mit der EU ergebenden Rechte und Verpflichtungen in den Beziehungen unter den Vertragsparteien gelten, soweit diese in ihrer Beziehung mit der EU durch dieselben Rechte und Verpflichtungen gebunden sind.

<sup>25</sup> SR 172.010

Das bedeutet, dass die Anpassungen im Verhältnis Schweiz–EU (bzw. Norwegen–EU<sup>26</sup>) direkt auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und Norwegen anwendbar sind.

### 7.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Das angepasste Abkommen erlegt den Rechtsunterworfenen wichtige neue Pflichten auf, indem die Wirtschaftsbeteiligten gehalten sind, im Handel mit Ländern ausserhalb der EU bzw. Norwegens bestimmte Sicherheitsdaten vorab anzumelden.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Beschlusses Nr. 1/2021 ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

### 7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

### 7.5 Vorläufige Anwendung

Nach Artikel 7b Absatz 1 RVOG kann der Bundesrat bei völkerrechtlichen Verträgen, für deren Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten.

Die Voraussetzung der Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und der besonderen Dringlichkeit ist vorliegend aus Sicht des Bundesrates aus folgenden Gründen erfüllt:

1. Die Anpassungen dienen dem übergeordneten Ziel des ZESA, die Gleichwertigkeit im Zollsicherheitsbereich auf der Grundlage des EU-Rechts zu garantieren, damit im bilateralen Warenverkehr auch weiterhin auf Zollsicherheitsmassnahmen verzichtet werden kann. Die Notwendigkeit, das

<sup>26</sup> [Register der Kommissionsdokumente - COM\(2021\)4 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)4&lang=de) vom 12.1.2021 - [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)4&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)4&lang=de)

ZESA bei einer EU-Rechtsentwicklung in bestimmten Bereichen anzupassen, ist im Abkommen festgehalten (Art. 22 ZESA).

2. Hätten die nötigen Anpassungen des ZESA nicht rechtzeitig vorgenommen werden können, wäre dadurch die Gleichwertigkeit im Zollsicherheitsbereich Schweiz–EU nicht mehr gewährleistet gewesen und die EU hätte Ausgleichsmassnahmen ergreifen können (siehe Ziff. 1.2).
3. Die angepasste Rechtsgrundlage im Verhältnis Schweiz–EU musste vorliegen, sobald die entsprechenden Neuerungen in der Gesetzgebung der EU operationell wurden. Aufgrund des Zeitplans der EU, nach welchem erste Neuerungen im Flugverkehr bereits per 15. März 2021 (erste Etappe) umgesetzt werden, war die besondere Dringlichkeit gegeben.

Der Bundesrat beschloss deshalb, den Beschluss Nr. 1/2021 gutzuheissen und ab dem 15. März 2021 vorläufig anzuwenden. Die zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte (Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben, WAK) wurden am 3. bzw. am 19. November 2020 gemäss Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG konsultiert; sie haben sich nicht gegen die vorläufige Anwendung ausgesprochen.

Nach Artikel 7b Absatz 2 RVOG endet die vorläufige Anwendung, wenn der Bundesrat nicht binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Vertrags unterbreitet. Mit dem Unterbreiten der vorliegenden Botschaft ist die vorgeschriebene Frist eingehalten.



## **Beilagen**

- Bundesbeschluss über die Genehmigung des Beschlusses Nr. 1/2021 des gemischten Ausschusses EU–Schweiz zur Änderung von Kapitel III und der Anhänge I und II des Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über Zollerleichterungen und Zollsicherheit

- Beschluss Nr. 1/2021 vom 12. März 2021 des gemischten Ausschusses EU–Schweiz zur Änderung von Kapitel III und der Anhänge I und II des Abkommens vom 25. Juni 2009 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen

«%ASFF\_YYYY\_ID»