



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 23. Dezember 2016
(OR. en)

15818/16

UD 280

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	22. Dezember 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 813 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 813 final.

Anl.: COM(2016) 813 final



Brüssel, den 21.12.2016
COM(2016) 813 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance

1. EINFÜHRUNG

Diese Mitteilung widmet sich der Frage, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam dafür sorgen können, dass das Funktionieren der Zollunion in der bestmöglichen Weise zu Wohlstand und Sicherheit innerhalb der EU beiträgt.

Die Zollunion, die nunmehr seit fast 50 Jahren besteht, war ein frühes Beispiel für erfolgreiche Integration in der EU. Sie schuf die Voraussetzungen für die Einführung des Binnenmarktes und diente als stabile Grundlage für wirtschaftliche Integration und Wachstum. Eine starke und gut verwaltete Zollunion kann die EU in die Lage versetzen, zu gedeihen und eine wettbewerbsfähige Wirtschaft entstehen zu lassen, ihre Einnahmequellen zu schützen und die Öffentlichkeit vor Bedrohungen für die Gesundheit, die Umwelt, durch Terroristen und sonstiger Art zu schützen. Wie in so vielen Politikfeldern bedarf es zum Erfolg auch hier des Ausgleichs unter den Anliegen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie einer Strategie zur Verfolgung gemeinsamer Ziele.

In einer Zeit, in der Terrorismus und weitere Schwerekriminalität grenzüberschreitend und staatenübergreifend operieren, sind immer häufiger die Zollbehörden als mit Grenzkontrollen befasste Strafverfolgungsbehörden gefordert, zur Verbesserung der inneren Sicherheit der EU auch nichtfiskalische Aufgaben wahrzunehmen. Wie im Aktionsplan der Kommission für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung¹ anerkannt wird, kommt dem Zoll im Sicherheitsbereich eine besonders wichtige Rolle dabei zu, terroristische Organisationen am Verschieben von Mitteln zu hindern und ihre Einnahmequellen auszutrocknen. Allerdings muss mehr geschehen, um die verschiedenen Politikfelder, die an der Grenzsicherung beteiligt sind, stärker untereinander zu koordinieren und die Zusammenarbeit und die Synergien zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden auszubauen, um zu einer wirksamen und nachhaltigen Sicherheitsunion beizutragen. Ein besserer Informationsaustausch ist in dieser Hinsicht von ausschlaggebender Bedeutung.

Die sich rasch wandelnden Technologien und Geschäftsmodelle haben im Zusammenwirken mit zunehmenden Volumen des Welthandels, einer beständigen länderübergreifenden Bedrohung durch Kriminalität und Angriffe auf die öffentliche Sicherheit, einer sich erweiternden und engere Beziehungen knüpfenden EU und einem wachsenden Aufgabenfeld der Zollbehörden den Druck auf die Arbeit der Zollunion anwachsen lassen. Dies hat zu einer umfangreichen Überarbeitung des Rechtsrahmens durch die Verabschiedung und Umsetzung des Zollkodex der Union (UZK) geführt.² Das damit verfolgte Ziel bestand in der Schaffung eines Rahmens, der die rechtschaffenen, seriösen europäischen Unternehmen in die Lage versetzt, sich tagtäglich dem Wettbewerb zu stellen, ohne hierbei durch unnötige Bürokratie

¹ COM(2016) 50 final.

² Verordnung (EU) Nr. 952/2013 vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung). Mit dem neuen Rechtsrahmen wird eine Vorgabe eingeführt, dass sämtliche Interaktionen zwischen Zoll und Handel sowie zwischen den verschiedenen Zollbehörden unter Verwendung von IT-Systemen erfolgen müssen. Dies führt durch Modernisierung und gesteigerte Kosteneffizienz mittelfristig zu verwaltungstechnischen und Handelserleichterungen, ermöglicht indes zugleich die unionsweite Verfolgung eines wahrhaft vernetzten Ansatzes bei der Lenkung der Handelsströme.

behindert zu werden, und dabei EU-weit auf die Unterstützung durch vereinheitlichte, IT-gestützte und reibungslos funktionierende Zolldienste bauen zu können.

Während die Zollgesetzgebung auf EU-Ebene verabschiedet wird, ist es Sache der Mitgliedstaaten, diese in den einzelstaatlichen Zollverwaltungen umzusetzen. Die Zollunion schafft ihrer Natur entsprechend eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden, derer man sich bewusst sein muss, will man größtmöglichen Nutzen daraus ziehen. Die von der Umsetzung gestellte Herausforderung liegt im Erfordernis der Gleichwertigkeit der von den Zollbehörden erzielten Arbeitsergebnisse unter verschiedenen gearteten geographischen, haushaltstechnischen und organisatorischen Bedingungen.

Darüber hinaus erfordern die Verzahnungen zwischen den Zollbehörden und weiteren mit Fragen der Sicherheit und der Grenzkontrolle in Beziehung stehenden Politikfeldern ein stärker vernetztes und sektorübergreifendes Konzept, das unter anderem darauf abzielt, das in einer engeren Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und weiteren Strafverfolgungsbehörden begründete Potential, auch über Synergien und eine wechselseitige Kompatibilität zwischen Informationssystemen, voll und ganz auszuschöpfen.

Daher ist es für die Zollunion zum gegenwärtigen Zeitpunkt von entscheidender Bedeutung, sicherzustellen, dass der UZK sich in wirksamer und effizienter Form von den Zollbehörden umsetzen lässt, die dabei gleichsam als Einheit agieren und zugleich wirksam mit den Behörden zusammenarbeiten, die für weitere für den Grenzschutz und die innere Sicherheit maßgebliche Politikfelder zuständig sind. Dies ist von entscheidender Bedeutung für die korrekte Umsetzung des neuen UZK, die in Anbetracht der darin getroffenen Schwerpunktsetzung auf komplett elektronische Kommunikation zwischen den Zollbehörden und mit dem Handel EU-weit uneingeschränkt untereinander kompatible IT-Systeme und eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen durch alle EU-Zollbehörden voraussetzt. Unverzichtbar ist dies im gegenwärtigen politischen Kontext auch in Anbetracht der Rolle, die dem Zoll beim Schutz der EU-Bürger zukommt.

Innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens erfordert dies eine neu belebte Partnerschaft zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission mit dem Ziel

- einer gemeinsamen globalen Sichtweise der Führung der Zollunion zwischen allen Mitgliedstaaten und der Kommission zur Gewährleistung einer flexibleren und effektiveren Zusammenarbeit und besseren Rechtsetzung,
- einer wirksameren Durchsetzung von Regelungen durch bessere Koordination zwischen und Zusammenarbeit mit den operativen Diensten vor Ort,
- einer gewichtigeren Rolle der Zollbehörden bei der Gewährleistung einer vernetzten Grenzsicherung und Rechtsdurchsetzung durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit und einen vermehrten Informationsaustausch mit den an anderen maßgeblichen Politikfeldern beteiligten Verwaltungen,
- eine langfristige IT-Strategie zur Bereitstellung kostengünstiger Prozesse für Zollverwaltungen und Handel sowie Synergien mit anderen maßgeblichen Politikfeldern,

- eine stärkere Leistung der Zollverwaltungen überall in der EU durch eine weitergehende Anwendung bewährter Verfahren und innovativer gemeinsamer Lösungen, einschließlich der Thematisierung ihrer finanziellen Bedürfnisse.

2. ENTWICKLUNG DER GOVERNANCE

2.1. Governance bei Politikformulierung und -umsetzung

Durch die Verabschiedung des UZK und seine Anwendung seit 1. Mai 2016 hat der Rechtsrahmen der Zollunion eine Stärkung und Modernisierung erfahren. Mit dem UZK wird die Umstellung bei den Zollbehörden auf eine papierlose, umfassend computergestützte und kompatible Umgebung vollendet, wobei als Maßgaben Unkompliziertheit, Service und Schnelligkeit im Mittelpunkt stehen. Das 2014 beschlossene³ und 2016 aktualisierte⁴ Arbeitsprogramm des UZK enthält einen Zeitplan für die Implementierung der IT-Systeme zur Unterstützung während eines Übergangszeitraums; diese Implementierung baut auf einem komplexen, bereits vorhandenen Netzwerk von IT-Systemen auf, das von den Mitgliedstaaten und der Kommission betrieben wird.

In den kommenden Jahren des UZK wird man sich vorrangig der wirksamen und einheitlichen Anwendung des Kodex und erforderlichenfalls einer raschen Ergänzung der detaillierten technischen Rechtsakte widmen müssen, auf die sich die Gesamtstruktur stützt.

Der innerhalb der Zollunion mittlerweile erzielte Grad an Integration und Angleichung von Gesetzen und die wechselseitige Abhängigkeit der Zollbehörden machen eine regelmäßige Koordinierung der von den einzelnen Mitgliedstaaten verfolgten Strategien sowie ein hohes Maß an operativer Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten erforderlich.

Mit den verschiedenen Einzelaspekten der Funktionsweise der Zollunion sind verschiedenerlei Gremien befasst. Allerdings gibt es keine erfolgreich allumfassende Koordination von politischen und operativen Aspekten. Einen konkreten Bereich, der der Koordination bedarf, stellt die Integration von Strategien in andere Politikfelder dar, welche sich auf das Aufgabenfeld der Zollbehörden auswirken und dieses erweitern.

Bislang wurde ein Großteil der politischen Koordinierung von der Gruppe für Zollpolitik geleistet, einer vor 53 Jahren durch die Kommission eingesetzten Fachgruppe. Diese Fachgruppe, in der die Leiter der Zollbehörden vereint sind, verfügt über keine förmlichen Entscheidungsbefugnisse in Fragen der Rechtsetzung. Noch weniger förmlich sind die als Clubtreffen bezeichneten Begegnungen der Generaldirektoren der einzelstaatlichen Zollbehörden.

³ Durchführungsbeschluss (EU) 2014/255 der Kommission vom 29. April 2014 zur Erstellung des Arbeitsprogramms zum Zollkodex der Union.

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/578 der Kommission vom 11. April 2016 zur Festlegung des Arbeitsprogramms für die Entwicklung und Inbetriebnahme der elektronischen Systeme gemäß dem Zollkodex der Union.

In seiner Eigenschaft als Gremium, zu dessen Aufgabenfeld die Koordinierung der von den Mitgliedstaaten verfolgten politischen Strategien und die Verhandlung und die Verabschiedung von Unionsrecht gehören, verfügt der Rat der EU zur Organisation seiner Arbeit in verschiedenen Bereichen über eine eigene Governance-Struktur. In der für Wettbewerbsfähigkeit zuständigen Formation des Rates wird die in Zusammenhang mit Zollfragen stehende Arbeit in erster Linie in zwei Arbeitsausschüssen – einem zur Zollunion und einem zur zollbehördlichen Zusammenarbeit – geleistet, dies jedoch wohl ohne strukturierte Sichtweise der Politikentwicklung sowie in einer zu einem gewissen Grad unsystematischen Art und Weise. Ferner wurde kürzlich im Rat ein neues Gremium eingesetzt, das die Generaldirektoren der Zollbehörden zusammenführt. Seine Aufgabe besteht darin, bei einigen der genannten Probleme für Abhilfe zu sorgen und strategiebezogene Fragen zu erörtern und für die Koordination mit anderen Politikfeldern innerhalb des Rates zu sorgen.

Die Kommission ist der Überzeugung, dass die operative Sichtweise, die es unter Beachtung der institutionellen Regelungen und Zuständigkeiten zu schaffen und aufrechtzuerhalten gilt, durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet sein muss:

- strategisch – Angehen themenübergreifender Fragen wie Sicherheit, Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, Betrug oder auch elektronischer Handel auf hohem Niveau, wobei die technischen Aspekte gesondert auf der entsprechenden technischen Ebene erörtert werden;
- vernetzt – mit anderen Politikfeldern, die es an den Grenzen zur Umsetzung zu verhelfen gilt, sowohl denjenigen, welche unmittelbar mit dem Warenverkehr in Zusammenhang stehen, als auch jenen, die im Zusammenhang mit dem Personenverkehr vom Zoll geleistet werden;
- gehaltvoll – durch die Vermittlung von Orientierung in Fragen der Entwicklung einer langfristigen IT-Strategie, einer Erfolgskontrolle auf Grundlage von Leistungskennzahlen, die Bereitstellung eines gemeinsamen Risikomanagements in Bezug auf Gefahren für die Sicherheit usw.

Die Kommission wird ihrerseits das Aufgabenfeld der Gruppe für Zollpolitik dahingehend formalisieren und entwickeln, sich auf die Lieferung von Beiträgen zur Schaffung einer allumfassenden Koordinierung von politischen und operativen Aspekten und der Setzung klarer Prioritäten für die Zukunft zu konzentrieren (hierzu wird die Gruppe für Zollpolitik eine Geschäftsordnung erhalten). Zur Unterstützung dieses Vorhabens werden die Kommissionsdienststellen im Rahmen des Projekts „Leistungsbewertung der Zollunion“ gemeinsam mit den Mitgliedstaaten strukturierte Informationen über zentrale Aspekte der Funktionsweise der Zollunion ausarbeiten (vgl. nachfolgenden Abschnitt 2.2).

Insbesondere wird sich die Kommission dabei an die Gruppe für Zollpolitik mit der Bitte wenden, sie beim Setzen EU-weiter operativer Ziele auf Grundlage von Herausforderungen, mit denen sich die Zollunion heute und in Zukunft konfrontiert sieht, und bei der Sorge für deren globale Kohärenz zu unterstützen. Die Gruppe für Zollpolitik wird sich daneben auf eine langfristige Agenda konzentrieren, die in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten erstellt

wird und in deren Mittelpunkt themenübergreifende Fragen auf strategischer Ebene stehen werden.

Die Kommission ist sich ebenso der bedeutenden Rolle bewusst, die dem Handel bei der Ausarbeitung und Umsetzung effizienter Zollverfahren zukommt, die sowohl die einzelstaatlichen als auch die finanziellen Interessen der EU sichern.⁵ Gegenwärtig wird die Kommission von einer Fachgruppe namens Wirtschaftskontaktgruppe unterstützt, und auf einzelstaatlicher Ebene sind beratende Einrichtungen vorhanden. Die jüngsten bei den Konsultationen zu den Rechtsvorschriften zur Umsetzung des UZK gesammelten Erfahrungen haben ferner die Nützlichkeit gemeinsamer Treffen zwischen Handelsvertretern, einzelstaatlichen Behörden und der Kommission vor Augen geführt. Die Kommission beabsichtigt, ihre Praxis fortzuführen und zu intensivieren, um weitere Akteure in den Prozess einzubinden und den Fokus der Konsultationen auf wesentliche Aspekte des Gleichgewichts zwischen Handelserleichterung, Compliance-Belangen und Schutz zu richten.

Die Kommission wird einen regelmäßigen Zweijahresbericht an den Rat und das Parlament richten, der auf den Ergebnissen der Arbeit der Zollunion aufbauen und Empfehlungen hinsichtlich der Prioritäten/Orientierung in Bezug auf die künftige Entwicklung der Zollunion und eine weitergehende Einbindung in andere politische Prioritäten der EU enthalten wird. Der Bericht könnte als Grundlage für regelmäßige hochrangige Gespräche über die Arbeit der Zollunion im Rat dienen. Dies könnte über die langfristige strategische Richtung entscheiden, welche die Zollunion einschlagen wird, ebenso jedoch einen Rahmen für Diskussionen und Zusammenarbeit zur Unterstützung der Arbeit in den zahlreichen untereinander verknüpften Feldern wie etwa der Aufdeckung und Eindämmung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der vom Terrorismus ausgehenden Gefahren liefern.

2.2. Governance bei Politikbeobachtung und -analyse

Zur Bewahrung eines rechtlichen Umfelds auf der Höhe der Zeit bedarf es der Kenntnis um deren Auswirkungen. Operative Entscheidungen auf Grundlage grenzüberschreitender Kooperation erfordern zudem Informationen über die alltägliche Umsetzung der Politik.

Beim Projekt „Leistungsbewertung der Zollunion“, mit dem die Kommission und die Mitgliedstaaten befasst sind, handelt es sich um ein Projekt einer detaillierten Leistungsbeurteilung, dessen Kennzahlen die strategischen Ziele der Zollunion zugrunde liegen.⁶ Im Hinblick auf die Bereitstellung der zur Umsetzung nötigen Angaben sowie eines Führungsinstruments wird die Kommission die Möglichkeit der Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage für einen Satz an Leistungskennzahlen und zur Meldung von Daten zu deren Erstellung prüfen. Dies würde Orientierung für politische Entscheidungen bieten und einen Rahmen für die Leistungs-/Implementierungsbeurteilung liefern. Der

⁵ Einfuhrzölle stellen EU-eigene Ressourcen dar.

⁶ KOM(2008) 169 endg. vom 1. April 2008, wie vom Rat in seinen Schlussfolgerungen über die Fortschritte bei der Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion vom 19.3.2013 (2013/C 80/05) bestätigt.

Beurteilungszyklus hinsichtlich des gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement bei Zollkontrollen wird in Bezug auf Zollkontrollen und auf die Umsetzung des Strategie- und Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement⁷ ebenfalls einen Beitrag leisten.

Im Bestreben, den Mitgliedstaaten bei der korrekten Anwendung der EU-Zollgesetzgebung Unterstützung zu leisten, werden die Überwachungsmaßnahmen im Rahmen des Aktionsprogramms Zoll 2020 und die damit in Zusammenhang stehenden Prozesse einer Überprüfung unterzogen, um Mängel zu ermitteln und zu beseitigen, und es wird eine überarbeitete Richtlinie zur Überwachung vorgelegt werden.

Die Kommission wird

- *die Rolle der Gruppe für Zollpolitik formalisieren und weiter ausbauen, um den Fokus ihrer Arbeit auf die Gesamtkoordination von politischen und operativen Aspekten innerhalb der Grenzen des aktuellen institutionellen Rahmens zu richten,*
- *die Zahl der gemeinsamen Treffen zwischen der Kommission, einzelstaatlichen Behörden und Handelsvertretern erhöhen und die Mechanismen für die Konsultation von Handelsvertretern einer Überprüfung unterziehen,*
- *einen regelmäßigen Zweijahresbericht über die Ergebnisse der Arbeit der Zollunion an den Rat und das Parlament richten, um eine regelmäßige Debatte über die politischen Schwerpunkte zu ermöglichen,*
- *ihre Dienststellen anweisen, einen Satz an Leistungskennzahlen zu erstellen und gegebenenfalls das System der Leistungsmessung nach Rücksprache mit den Interessenträgern auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen.*

3. DIE WICHTIGSTEN FRAGEN, DENEN DIE GOVERNANCE-STRUKTUREN GERECHT WERDEN MÜSSEN

Die Kommission hat drei Hauptziele benannt, die strategischer, zusammenhängender Maßnahmen bedürfen. Sie lauten:

- **Umsetzung einer Strategie dazu, wie die Zollbehörden auf maximale Wirkung entfaltende, zusammenhängende Maßnahmen hinarbeiten können;**
- **Ausarbeitung und Umsetzung einer gemeinsamen Strategie zwischen den Zoll- und weiteren zuständigen Behörden bei der Sicherung der EU-Außengrenze und der Koordinierung ihrer jeweiligen Tätigkeiten;**
- **Bewältigung der größten ressourcenbezogenen Herausforderungen, denen sich die Zollunion gegenüber sieht.**

⁷ COM(2014) 527 final.

3.1. Geschlossenes Vorgehen der Zollbehörden

Der Prozess der Implementierung des UZK stellt die Mitgliedstaaten und die Kommission gleichermaßen vor eine große Herausforderung. Die Mitgliedstaaten müssen beim Management der Zollunion geschlossen vorgehen, um sicherzustellen, dass die einzelstaatlichen Behörden, Unternehmen und die Öffentlichkeit größtmöglichen Vorteil daraus ziehen. Die Kommission erkennt vier Hauptprioritäten, die sich allesamt auf eine ständige Weitergabe bewährter Verfahren stützen.

3.1.1. Einvernehmen über Anwendung von Unionsrecht

Die erste Aufgabe besteht darin, sicherzustellen, dass unter allen Interessenträgern Einvernehmen über die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten besteht. Ein solches Einvernehmen unter den Mitgliedstaaten ist auch deshalb wichtig, weil die Kommission die Details innovativer Konzepte – wie etwa einer zentralen Zollabwicklung oder Eigenkontrolle – gemeinsam mit den Interessenträgern ausarbeitet.

Auf Grundlage gemeinsamer Arbeit mit den Mitgliedstaaten und in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft wird die Kommission einen gemeinsamen Leitlinienkatalog ausarbeiten, der auf den bestehenden nichtlegislativen Leitlinien aufbaut. Auf diese Weise wird sie dafür Sorge tragen, dass alle Interessenträger sich im Klaren darüber sind, wie sie die Rechtsvorschriften anzuwenden haben. Die Kommissionsdienststellen werden ferner unterstützendes Material für Schulungen der einzelstaatlichen Bediensteten in zeitgemäßen Formaten wie mehrsprachigem eLearning und eBooks darbieten.

3.1.2. Kompetenzaufbau innerhalb der personellen Ressourcen

Die zweite Aufgabe bezieht sich auf das Erfordernis, dass die Zollbehörden ihre 120 000 Bediensteten in bestmöglicher Weise einsetzen. Hierzu benötigen sie konsistente Qualitätsstandards und geeignete Schulungsmaßnahmen, die eine einheitliche Umsetzung von Verordnungen und Initiativen sicherstellen.

Die engere Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Fortbildung des Personals sollte als Grundlage für Konzepte für die Schulung der einzelstaatlichen Zollbehörden, für die Personalentwicklungsprozesse und für die Einrichtung gemeinsamer Schulungszentren in Mitgliedstaaten den Einsatz des EU-weiten Kompetenzrahmens einschließen. Das Ziel besteht darin, durch eine stetige Verbesserung der Fachkenntnisse und eine Anhebung des Leistungsniveaus bei allen Zollbehörden in der EU und in der Wirtschaft zu einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und zu einem Kapazitätsaufbau bei den Verwaltungsbehörden beizutragen. Die Kommission beabsichtigt, einen Aktionsplan vorzulegen, in dem die für eine verstärkte Personalentwicklung durchzuführenden Maßnahmen dargelegt sind.

3.1.3. Governance, Architektur und Finanzierung von IT-Systemen

Die dritte Aufgabe besteht in der Beaufsichtigung der komplexen Prozesse

- der Modernisierung bzw. Einführung und des Betriebs der neuen EU-weit verwendeten IT-Systeme, die im UZK vorgesehen sind,
- der Sicherstellung der Abstimmung des Prozesses der Aktualisierung der einzelstaatlichen IT-Systeme, die von den durch den UZK eingeführten Änderungen betroffen sein werden. Ferner muss die Herangehensweise an die IT-Systeme des Zolls im Interesse der wechselseitigen Kompatibilität untereinander angeglichen werden.

Die vorhandenen Instrumente werden dabei helfen, bereits vereinbarte Projekte zum Abschluss zu bringen. Allerdings bieten sie als solche keine Lösung für die längerfristigen Probleme, wie sich Redundanzen hinsichtlich des Arbeitsaufwands und Ressourceneinsatzes bei der Einrichtung neuer oder der Ersetzung bisheriger IT-Systeme in den einzelnen Mitgliedstaaten vermeiden lassen. Ebenso wenig bieten sie eine Lösung für das Problem des langfristigen Managements einer zunehmend komplexen EU-weiten IT-Architektur, in der Kontinuität und Integrität der Verbindungen und Übertragungssysteme sowie Verfügbarkeit zunehmend kritische Bedeutung erlangen.

Die Entwicklung und Wartung der IT-Systeme des UZK wird in den kommenden Jahren erhebliche Kosten verursachen. Die Kommission allein verfügt im Rahmen des Aktionsprogramms Zoll 2020 über Mittel von rund 380 Mio. EUR⁸ für den Ausbau und die Pflege von bereits geplanten Systemen. Die Kosten für die Mitgliedstaaten werden zusammengerechnet deutlich höher sein. Diese Investitionen werden alle Interessenträger in die Lage versetzen, das der Zollunion innewohnende Potential voll zu erschließen. In diesem Zusammenhang sind Rationalisierung, Vermeidung von Redundanzen und die Anwendung der bewährten Verfahren unverzichtbar. Besonders wichtig ist dies dann, wenn die gewünschten Effizienzgewinne wie etwa die Bereitstellung einer parallelen Unterstützung für Zollverfahren und vorgeschriebene Risikoanalysen durch größere neue Projekte herbeigeführt werden sollen. Soll ein Höchstmaß an Synergien und Effizienzgewinnen erzielt werden, müssen sich alle Beteiligten zu langfristigen Lösungen bekennen.

Derzeit besteht nicht unter allen Mitgliedstaaten Übereinstimmung darüber, wie und wann gemeinsame Systeme zum Einsatz gelangen sollen. Manche sähen an deren Stelle lieber etwas nach Art einer „hybriden Systemarchitektur“, die ihnen die Möglichkeit zur Wahl ließe, sich EU-weit gemeinsam genutzten Diensten anzuschließen, weiterhin ihre einzelstaatlichen Lösungen oder aber beide parallel zu verwenden. Allerdings müssen auf längere Sicht und im Interesse aller die Governance-Strukturen eine gemeinsame Sichtweise dazu vorsehen, welche Dienste auf EU-Ebene ausgebaut und gepflegt werden sollen und wie sich deren Beziehung zu den einzelstaatlichen Systemen gestalten soll, wobei es die Haushaltszwänge auf EU-Ebene ebenso wie das Erfordernis zu berücksichtigen gilt, für wirksame Governance und eine hinreichende Identifizierung der Nutzer mit den Systemen zu sorgen. Derzeit geschieht dies vielfach fallweise. Das Fehlen an Übereinstimmung macht es für jene Mitgliedstaaten schwerer, die aus der Verfolgung gemeinsamer Lösungen maximalen Nutzen zu erzielen

⁸ Der für IT vorgesehene Anteil der Mittelausstattung des Programms Zoll 2020 für die Jahre 2015-2020 (berichtigte veranschlagte Beträge).

streben. Zugleich verringert sich hierdurch die Wirksamkeit der von der Kommission getroffenen Maßnahmen.

Nach Einschätzung der Kommission besteht grundlegender Bedarf nach einer Überprüfung der Architektur, des Managements und der Finanzierung der Netzwerke und Datenbanken des Zolls. Dies sollte eine Untersuchung maßgeblicher Initiativen in anderen Politikfeldern und die Maßnahme der Kommission im Anschluss an die Mitteilung *Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit*⁹ vom April 2016 einschließen. Möglicherweise gibt es gute Gründe für die Einrichtung einer dauerhaften Struktur für das Management der einzelnen Teile der IT-Infrastruktur. Noch größere Bedeutung erlangt dies durch die Ambitionen des UZK, auf Grundlage einer gestärkten Kapazität zur Risikoanalyse in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der einzelstaatlichen und länderübergreifenden Risiken im Rahmen des gemeinsamen Risikomanagements EU-weit für einen nahtlosen Betrieb des Zolls zu sorgen und die Äquivalenz der Arbeitsergebnisse sicherzustellen. Dies ist unverzichtbar, will man den Zoll in die Lage versetzen, seiner Verantwortung dafür wirksam gerecht zu werden, Risiken zu bewältigen und insbesondere das Sicherheitsrisiko zu beurteilen, das von den die Außengrenzen der EU überschreitenden Waren ausgeht.

Die Kommission wird einen Prozess der Untersuchung der künftigen Optionen in Bezug auf den Ausbau und die Pflege von IT-Systemen des Zolls in der Absicht in Angriff nehmen, im Vorfeld künftiger Entscheidungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen eine Debatte anzustoßen. Zur Erstellung eines gangbaren langfristigen Plans muss bei der Analyse der künftigen Zusammenarbeit zwischen mit Grenzsicherung und Rechtsdurchsetzung befassten Verwaltungsdienststellen die Frage möglicher Synergien mit bestehenden Agenturen¹⁰ einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Wie in der Mitteilung *Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit* dargelegt wird, untersucht die Kommission Synergien und Möglichkeiten für eine wechselseitige Kompatibilität zwischen Informationssystemen und ihren entsprechenden Infrastrukturen für EU-weite Zollvorgänge, Grenzmanagement und Rechtsdurchsetzung.

3.1.4. Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden

Viertens wird die Kommission eine raschere operative Zusammenarbeit auf Grundlage der Anwendung bewährter Verfahren und der bestehenden gemeinsamen Systeme unterstützen, insbesondere dort, wo sich Gruppen von Mitgliedstaaten mit Problemen konfrontiert sehen, die sich nicht allen Mitgliedstaaten stellen. Hierzu ermöglicht ein im Aktionsprogramm Zoll 2020 enthaltenes innovatives Instrument namens Sachverständigenteam die Schaffung flexibler Strukturen. Eine Einsatzmöglichkeit solcher Sachverständigenteams bestünde in der Vertiefung sowohl der EU-weiten als auch der regionalen Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Zollbehörden zur Unterstützung der von den Mitgliedstaaten ermittelten

⁹ COM(2016) 205 final.

¹⁰ Dies gilt insbesondere für die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA).

täglichen operativen Arbeit. Aktuelle Beispiele hierfür sind die Sicherung der östlichen und der südöstlichen Land-Außengrenze¹¹ und der bestmögliche Einsatz von Ressourcen bei zolltariflichen Angelegenheiten.

Die Weitergabe bewährter Verfahren muss im Rahmen des Aktionsprogramms Zoll 2020 und von dessen Nachfolger ebenfalls fortgeführt werden.

Die Kommission wird

- *einen zusammenhängenden Leitlinienkatalog zur Anwendung des Zollkodex der Union ausarbeiten,*
- *einen Aktionsplan vorlegen, in dem die durchzuführenden Maßnahmen zur verstärkten Entwicklung der personellen Ressourcen dargelegt sind,*
- *die Architektur, das Management und die Finanzierung der IT-Netzwerke und Datenbanken des Zolls sowie deren Beziehungen zu weiteren EU-Netzwerken einer Prüfung unterziehen,*
- *den Mehrwert und den möglichen langfristigen Nutzen der Einrichtung einer ständigen Struktur zum Management der IT-Infrastruktur im Kontext der Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens analysieren und mögliche Synergien mit bestehenden Agenturen bewerten,*
- *für die Nutzung von Sachverständigenteams zur Unterstützung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden sowohl bei EU-weiten als auch regionalen Angelegenheiten werben*

3.2. Koordination verschiedener an der Grenzsicherung beteiligter Politikfelder

3.2.1. Grenzsicherung insgesamt

Die Zollbehörden nehmen eine Vielzahl an Funktionen in Politikfeldern außerhalb der Handelspolitik und der Erhebung von Zöllen wahr (insbesondere in Form von Zollkontrollen und Risikomanagement). Zu diesen Bereichen zählen die Sicherheit, die Terrorismusbekämpfung, die Produktsicherheit, Gesundheitsfragen, Rechte geistigen Eigentums, Umweltschutz und Marktschutz, Güter mit doppeltem Verwendungszweck und Schusswaffen.

Die Kommission wird ihren Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung¹² fortsetzen. Der Hauptschwerpunkt der Zollaktivität innerhalb des Aktionsplans liegt auf dem Austrocknen der Einnahmequellen von Terrororganisationen, der Konzentration auf Barmittelkontrollen und der Finanzierung durch unerlaubten Handel mit

¹¹ CELBET – Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team (Sachverständigenteam für die östlichen und südöstlichen Zollaußengrenzen (Landgrenzen)).

¹² COM(2016) 050 final.

(Kultur-)Gütern. Die Kommission hat heute einen Vorschlag für eine Verordnung über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, vorgelegt, die die bestehende Verordnung über die Überwachung von Barmitteln¹³ aufheben soll. Darüber hinaus finden Arbeiten zu einer Legislativinitiative zur Regelung der Einfuhr von Kulturgütern (mit besonderem Schwerpunkt auf der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung) statt, die bis Juni 2017 verabschiedet werden soll. Zur Unterstützung der vorbereitenden Arbeiten wurde eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Untersuchung der verschiedenartigen Herausforderungen zum Gegenstand hat, denen sich die EU-Zollbehörden im Zusammenhang mit dem unerlaubten Handel mit Kulturgütern und der Ermittlung möglicher Politikoptionen gegenüber sehen. Ferner wird die Kommission die operative Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Waffenschmuggels mit Nachbarstaaten (wie denen des Nahen Ostens und Nordafrikas, den Ländern des westlichen Balkans und der Ukraine) intensivieren.

Die Kommission hat beträchtliche Anstrengungen unternommen, verschiedene Behörden bei der Abstimmung von Verfahren, die weitere Politikfelder betreffen, zur Zusammenarbeit zu ermuntern. Zu den Themen Sicherheit und Umweltschutz hat die Kommission Schritte unternommen, um für eine frühzeitige Einbindung der Zollbehörden in die Ausarbeitung der EU-Gesetzgebung zu sorgen.

Die Kommissionsdienststellen werden ein Instrumentarium bereitstellen, das politischen Entscheidungsträger und Gesetzgebern, die mit der EU-Rechtssetzung befasst sind, helfen soll, sicherzustellen, dass der Zoll und andere einschlägige Behörden in den Mitgliedstaaten die Vorschriften wirksamer und ohne übermäßigen Aufwand anwenden können.

Die Kommissionsdienststellen werden ferner die Wechselwirkung mit allen maßgeblichen Politikfeldern prüfen, die von der Grenzsicherung betroffen sind, um weitere Möglichkeiten für eine kohärentere und stärker vernetzte Herangehensweise zu ermitteln, die auf den in den folgenden Absätzen ausgeführten spezifischen Aspekten beruht.

3.2.2. Zusammenarbeit von Zollbehörden und weiteren Strafverfolgungsbehörden

Die Zusammenarbeit von Zoll- und sonstigen Strafverfolgungsbehörden wird unter anderem von der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ innerhalb des Rates erfasst. Die Planung solcher Aktivitäten und deren Beurteilung müssen vollständig in die globale Governance der Zollunion integriert sein. Der Zweijahresbericht der Kommission über die Ergebnisse der Arbeit der Zollunion stellt dabei das Bindeglied mit der Arbeit der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ und weiteren in diesem Bereich tätigen Ratsgremien dar. Die Kommission wird sich auf dieser Grundlage und unbeschadet der vertraglichen Regelungen um die

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden. Mit der neuen Verordnung sollen unter anderem Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf die Übersendung von Barmitteln per Post oder per Fracht geschaffen werden, die Behörden in die Lage versetzt werden, bereits bei geringeren Barmittelbeträgen tätig zu werden, sobald ein Verdacht auf eine unerlaubte Tätigkeit besteht, und die Definition von „Barmitteln“ auszuweiten, unter anderem auch auf Gold.

Koordinierung der gemeinsamen Strafverfolgungstätigkeiten von Zoll- und weiteren Behörden mit dem Rat bemühen.

Eine engere Zusammenarbeit mit Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden der EU wie EUROPOL und der Europäischen Grenz- und Küstenwache¹⁴. Eine solche Zusammenarbeit wird weiter verfolgt werden und ein stärkerer Informationsaustausch ist in dieser Hinsicht von grundlegender Bedeutung. Engere Koordination mit weiteren im Rahmen des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität verfolgten Strafverfolgungsaktivitäten werden fortgeführt werden.

Die Verordnung (EU) 2016/1624 schafft eine solide Basis für eine gut strukturierte agenturenübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Grenz- und Küstenwachen auf EU- und nationaler Ebene. Die agenturenübergreifende Zusammenarbeit gehört zu den Kernelementen der Europäischen Strategie für ein integriertes Grenzmanagement. Die Zusammenarbeit wird unbeschadet der bestehenden Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten aufgebaut.

Im konkreten Bereich der einzelstaatlichen Zusammenarbeit zwischen Küstenwache und Zollbehörden hat die Kommission Richtlinien ausgearbeitet, die bei der jüngsten Flüchtlingskrise an den Außengrenzen der EU auf den Prüfstand gestellt wurden. In diesen Richtlinien ist ein praktischer Ansatz für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden dargelegt. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Kompetenzverteilungen in den Mitgliedstaaten sind in den Richtlinien verschiedene Bereiche der Zusammenarbeit wie etwa die zeitliche Abstimmung von Kontrollen, der Informationsaustausch und gemeinsame Operationen beschrieben, und es wird darin entsprechend der Ebene der Zusammenarbeit zwischen drei Modulen unterschieden.

Gestützt auf die Rückmeldungen aus den Ländern zu den im vorgesehenen Berichtszeitraum gemachten Erfahrungen wird die Kommission die Richtlinie einer Aktualisierung unterziehen. Die Rückmeldungen sollten Angaben zu den eingesetzten Tools und Beispiele für bewährte Verfahren wie auch die Ergebnisse der Besuche vor Ort enthalten. Dies wird zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden beitragen.

3.2.3. Einzige Anlaufstelle

Die Kommission prüft eine praktikable Lösung für die Schaffung einer EU-Umgebung in Gestalt einer einzigen Anlaufstelle, welche die verschiedenen Interaktionen zwischen den Behörden und dem Handel über Güterbewegungen in die EU und aus dieser heraus zusammenführte. Als Konzept zur Handelserleichterung ermöglicht es eine solche einzige

¹⁴ Die Europäische Grenz- und Küstenwache (dazu gehören die Agentur und nationale für das Grenzmanagement zuständige Behörden der Mitgliedstaaten) wurde mit der Verordnung (EU) 2016/1624 eingerichtet, die eine verstärkte Zusammenarbeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache mit der Kommission und nationalen Zollbehörden vorsieht. Was Europol angeht, so wurden regelmäßige Kontakte zwischen Sachverständigen des strategischen Analyseteams von Europol und des Risikomanagementteams der GD TAXUD hergestellt, um Möglichkeiten für den Austausch strategischer Informationen aufzuzeigen.

Anlaufstelle dem grenzüberschreitenden Handel, behördlich geforderte Unterlagen an einem einzigen (elektronischen) Ort und/oder bei einer zentralen Stelle einzureichen.

Angesichts der Komplexität, die dem Konzept einer einzigen Anlaufstelle zu eigen ist, und der Zahl der im Zusammenhang mit dem UZK in Angriff genommenen IT-Entwicklungen für Zollbehörden wird sich die Herangehensweise der EU an die Schaffung einer solchen Umgebung einer einzigen Anlaufstelle für Zollbehörden in nächster Zeit spezifisch auf die Entwicklung der Zertifikatsdatenbank auf EU-Ebene richten. Die Verflechtung zwischen der Datenbank und den einzelstaatlichen Zollanmeldungssystemen wird eine Möglichkeit zur automatisierten Überprüfung der Zertifikate vorsehen. Die Kommission wird dieser Arbeit Priorität einräumen und eine langfristige Strategie für das Konzept einer einzigen Anlaufstelle entwickeln. Zugleich werden einzige Anlaufstellen auch für die einzelstaatliche Schifffahrt geschaffen, um die von Schiffen in Häfen der EU zu erfüllenden Meldeformalitäten durch die Einreichung eines eManifests anzugehen.¹⁵

3.2.4. Zoll- und steuerrechtliche Zusammenarbeit

Ein wichtiger Aspekt der Arbeit der Zollbehörden ist die Erwirtschaftung von Einnahmen wie etwa Einfuhrzöllen, jedoch auch von Mehrwert- und Verbrauchssteuern auf Einfuhrwaren. Daher ist im Rahmen der Umsetzung des UZK Aufmerksamkeit auch der Erhebung von Steuern zuzuwenden. Zudem sieht die Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer¹⁶ eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Steuer-, Zoll- und weiteren Behörden zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug vor. Da sowohl steuer- als auch zollrechtlich die Rechtsvorschriften und die Strukturen für eine Zusammenarbeit vorhanden sind, ist es nun mehr denn je erforderlich, nach geeigneten Wegen der Abstimmung und der Schaffung von Schnittstellen zwischen denselben in wirksamer und effizienter Weise zu suchen. Hierzu könnten zählen:

- die Veranstaltung einer Strategiediskussion zwischen den Leitern der Steuer- und der Zollverwaltung;
- eine Mustervereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Zollbehörden wie bereits im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Zollbehörden mit den Marktaufsichtsbehörden geschehen;
- ein gemeinsames Steuer-/Zollbehördenforum zu den steuerrechtlichen Implikationen der Umsetzung des UZK;
- ein automatisierter Zugang der Zollbehörden zur MIAS¹⁷-Datenbank und weitere Angaben für Risikomanagement- und Kontrollsysteme der Zollbehörden.

Die Kommission wird

- *über ihre Dienststellen ein Instrumentarium bereitstellen, das politischen Entscheidungsträgern und Gesetzgebern, die mit der EU-Rechtssetzung befasst sind,*

¹⁵ Richtlinie 2010/65/EU.

¹⁶ COM(2016) 148 final.

¹⁷ Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem.

helfen soll, sicherzustellen, dass der Zoll und andere einschlägige Behörden in den Mitgliedstaaten die Vorschriften wirksamer und ohne übermäßigen Aufwand anwenden können,

- *die Zusammenarbeit unter dem mit Grenzsicherheit befassten Behörden im Einklang mit der Europäischen Strategie für ein integriertes Grenzmanagement ausbauen und potentielle Synergien mit bestehenden Agenturen erschließen,*
- *die Leitlinien für die Zusammenarbeit von Zoll- und Grenzschutzbehörden auf Grundlage des aktuellen Berichtszeitraums einer Aktualisierung unterziehen und den Ausbau sowohl der Zusammenarbeit mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache und Europol bei der Bewältigung der von Kriminalität und Terrorismus ausgehenden Gefahren als auch der Koordination mit Strafverfolgungstätigkeiten im Rahmen des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität weiter vorantreiben,*
- *sich mit dem Rat über die Aufnahme gemeinsamer Strafverfolgungstätigkeiten zwischen den Zoll- und weiteren Behörden in die globale Governance der Zollunion abstimmen,*
- *nach einer praktikablen Lösung für die Schaffung einer EU-Umgebung einer einzigen Anlaufstelle suchen,*
- *die Weiterverfolgung der Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer insbesondere durch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Zollbehörden vor Ort integrieren.*

3.3. Bewältigung der größten ressourcenbezogenen Herausforderungen der Zollunion

Die Zollbehörden stehen im Hinblick sowohl auf die Personaldecke als auch die finanziellen Ressourcen beständig unter Druck. Zudem wird ihre entscheidende Rolle beim Schutz des Binnenmarktes, für die Sicherheit der Europäischen Union und ihre bedeutende Rolle beim Steuereinzug oftmals verkannt. Der gegenwertige Rechtsrahmen sieht vor, dass die Mitgliedstaaten 20 % der Zolleinnahmen als Einzugskosten einbehalten. Allerdings liegt die Entscheidung, wie die Zuweisung zur Finanzierung der Zollbehörden erfolgt, im Ermessen der Mitgliedstaaten.

Die seit 2005 erfolgte graduelle Einführung eines integrierten Risikomanagements in das EU-Zollrecht hat gezeigt, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, überkommene Sichtweisen der Arbeit des Zolls zu überdenken. Dies schließt die allmähliche Umstellung von systematischen dokumentarischen und physischen Kontrollen auf risikobasierte Methoden unter Einsatz aller verfügbaren Instrumente ein und gründet insbesondere auf die Anwendung von EU-weiten Risikokriterien und einen intensiven Informationsaustausch über Risiken. Im Zusammenwirken mit der Umsetzung des UZK wird dies erhebliche Auswirkungen auf die Aufwendungen für den Bereich IT sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf EU-Ebene haben.

3.3.1. Ausrüstung

Ein besonderes Finanzierungsproblem geht von den Instrumenten zur nichtinvasiven Erkennung und der Laborausrüstung aus. Zeitgemäße leistungsfähige Geräte wie Röntgengeräte stellen ein zwar vergleichsweise kostspieliges, jedoch kostenwirksames Kontrollinstrument dar. Mobile Geräte sind von besonderem Nutzen, da sie sich in Reaktion auf plötzliche Änderungen der Gefährdungslage auf bestimmte Bereiche richten lassen. Überdies können sie gemeinsam genutzt oder zum Ausbau der Kapazitäten anderer Mitgliedstaaten in Zeiten besonderer Schwierigkeiten an bestimmten Grenzen verwendet werden, was in gleicher Weise für High-Tech-Laborausrüstung gilt, die zur Unterstützung oder Validierung physischer Kontrollen benötigt wird. Die unter Nummer 3.1.4 erwähnten Sachverständigenteams ließen sich zur Unterstützung einer solchen gemeinsamen Nutzung von Ausrüstungselementen einsetzen.

Das bestehende Aktionsprogramm Zoll 2020 sieht die Finanzierung solcher Ausrüstung nicht vor. Dessen ungeachtet rief der Rat bei der Verabschiedung des Programms die Kommission dazu auf, bis 2018 die Möglichkeit der Aufnahme einer solchen Finanzierung in künftige Programme zu prüfen.¹⁸ Die Kommission beabsichtigt, diese Frage bei der Folgenabschätzung anzusprechen, die sie zur Ausarbeitung der nächsten Programmgeneration im Kontext des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens durchführen wird. Einstweilen wird sie weiterhin Mitgliedstaaten Unterstützung leisten, die einen nachweislichen Finanzbedarf aufweisen, der einen Anspruch auf Mittel aus dem Strukturfonds begründet.

Die Kommission wird

- *die Möglichkeit einer Finanzierung von Ausrüstungsbedarf aus künftigen Finanzierungsprogrammen der Kommission bei der Folgenabschätzung der nächsten Auflage des Aktionsprogramms Zoll erwägen und beurteilen.*

4. FAZIT

Die Kommission ist der Auffassung, dass der UZK-Rahmen einen bedeutenden Schritt für die Stärkung der EU und ihrer Zollunion darstellt. Der ausgeprägte Risikomanagement-Aspekt darin wird zudem eine Stärkung der wachsenden Rolle der Zollbehörden für die Sicherheit des EU-Binnenmarktes ermöglichen. Allerdings gilt es nunmehr, die allmähliche vollständige Erschließung der Vorteile des UZK und die Verbesserungen bei Kontrollen mittels Risikomanagement durch eine Schwerpunktsetzung auf die Governance der Zollunion als Ganzes zu flankieren, um Einheitlichkeit und Wirksamkeit ihrer Funktionsweise sicherzustellen. Die Arbeit an der Governance der Zollunion muss sich auf eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Zollbehörden der Mitgliedstaaten innerhalb des aktuellen institutionellen Rahmens konzentrieren. Zugleich muss sie auf einem Einvernehmen über die Regeln beruhen und mit einer engen Zusammenarbeit und einem Informationsaustausch mit

¹⁸ Erklärung des Rates 16094/13 ADD 1 REV 2.

Behörden einhergehen, die für andere maßgebliche Politikfelder zuständig sind, sowie mit weiteren an der Grenzsicherung und Rechtsdurchsetzung beteiligten Parteien, auch um zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda und zu einer wirksamen, genuinen Sicherheitsunion beizutragen.

In der vorliegenden Mitteilung hat die Kommission eine Anzahl von Bereichen näher beschrieben, in denen Handlungsbedarf besteht. Der Kommission kommt es dabei hauptsächlich darauf an, Klarheit über die Bestimmungen zu schaffen und die Handlungsfähigkeit der Zollbehörden zu stärken sowie eine Zusammenarbeit und Synergien mit zahlreichen weiteren Politikfeldern der EU zu erreichen.

Die Kommission empfiehlt dem Europäischen Parlament und dem Rat, die politische Stoßrichtung und die in der Mitteilung vorgeschlagenen spezifischen Maßnahmen zu unterstützen.