



Council of the
European Union

Brussels, 23 September 2014
(OR. en, de)

13261/14

Interinstitutional File:
2013/0410 (COD)

UD 212
AGRI 582
ENFOCUSTOM 102
CODEC 1826

"I" ITEM NOTE

From: General Secretariat of the Council
To: Permanent Representatives Committee

No. Cion doc.: 17110/13 UD 325 AGRI 798 ENFOCUSTOMS 184 CODEC 2787
No. prev. doc.: 13179/14 UD 209 AGRI 576 ENFOCUSTOMS 99 CODEC 1808

Subject: Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member - Endorsement of a Presidency compromise text and request for a mandate in view of initiating trilogue meetings with the European Parliament

1. On 26 November 2013, the Commission submitted to the Council the above proposal, based on Article 33 and 325 of the Treaty on the Functioning of the European Union, and aiming at improving the functioning of the antifraud system in the customs field.
2. The Committee on the Internal Market and Consumer Protection (IMCO) of the European Parliament adopted its draft report on 18 March 2014, laying down 53 amendments to the Commission proposal. The European Parliament voted these 53 amendments on 15 April 2014, adopting the Parliament's position at first reading¹.

¹ Doc. 8658/14 CODEC 1023 UD 112 AGRI 294 ENFOCUSTOMS 46 PE 250.

3. The Working Party on Customs Union examined the proposal at various meetings during the Greek and Italian Presidencies, and at its meeting on 9 September 2014 reached a large agreement² on the Presidency compromise text as laid down in doc. 13179/14 UD 209 AGRI 576 ENFOCUSTOM 99 CODEC 1808, with AT and DE voting against and ES abstaining.

4. Against this background, the Permanent Representatives Committee could confirm the agreement reached within the Working Party in view of initiating trilogue meetings with the European Parliament³.

² Declarations from AT, DE, NL and SI are laid down in annex.

³ A "four columns document" laying down the Council position and EP amendments against the Commission proposal is laid down in doc. 13261/14 ADD 1.

STATEMENT BY AUSTRIA

Mit Vorschlag zur Änderung der VO (EG) Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelung sollen unter anderem Lücken in bestehenden Systemen zur Aufdeckung und Ermittlung von Zollbetrug insbesondere durch falsche Ursprungsangaben, falsche Warenbeschreibungen oder den Missbrauch des Versandverfahrens beseitigt und das Zollrisikomanagement verbessert werden.

Ein Element der Änderungen stellt die Errichtung eines Registers (Ein-, Aus- und Durchfuhrdatenbank), in das sämtliche Daten über die Ein- Aus- und Durchfuhr von Waren aus dem E-Zollsystem der EU übernommen werden, dar. Zweck des Datenregisters ist die Risikoanalyse. Der Zugang zum Datenregister für zuständige Behörden der MS soll in einem Durchführungsrechtsakt geregelt werden und ist auf bestimmte Daten beschränkt. Seitens der EK sollen nur ermächtigte Analytiker auf das Datenregister zugreifen dürfen.

Österreich hat sich im Zuge der Behandlung des Textes in der Ratsarbeitsgruppe wiederholt gegen die Einrichtung eines derartigen Datenregisters ausgesprochen und die Gründe dafür dargelegt. Österreich erklärt, dass es seinen Vorbehalt gegen den vorliegenden Kompromisstext aus nachstehenden Gründen aufrecht hält:

Österreich lehnt die Einrichtung eines Registers für die Daten über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren, in das sämtliche Daten zollrelevanter Aktivitäten in der EU dupliziert werden sollen, als unverhältnismäßig ab.

Eine derart umfangreiche Datensammlung ist für die Erreichung der Zwecke der Verordnung, nämlich die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelung, nicht erforderlich.

Österreich zweifelt an, dass das riesige Datenvolumen letztendlich mangels entsprechender personeller Ressourcen in geeigneter Weise ausgewertet werden kann.

Österreich hat im Zusammenhang mit der Ein- Aus- und Durchfuhrdatenbank schwerwiegende Bedenken im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten und die Datensicherheit insbesondere auch betreffend sensible Wirtschaftsdaten. Auch die im vorliegenden Text vorgesehene Einschränkung des Zugriffs der MS auf bestimmte Daten beseitigt diese Bedenken nicht. Vielmehr wird aber dadurch der Mehrwert des Datenregisters für die Risikoanalyse der MS in Frage gestellt, da den zuständigen Behörden des jeweiligen MS diese Daten weitestgehend ohnedies zur Verfügung stehen.

STATEMENT BY GERMANY

Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt alle erforderlichen und sachgerechten Maßnahmen mit dem Ziel, eine ordnungsgemäße Anwendung der Zollvorschriften sicherzustellen und Vorgänge zu ermitteln, bei denen die Zollvorschriften möglicherweise unzutreffend angewendet wurden.

Wegen der Gesamtheit aller nachfolgend dargestellten Punkte hält es die Bundesrepublik Deutschland jedoch für verfrüht, den Verordnungsentwurf als Diskussionsgrundlage zu übermitteln.

- a) Im "Import, Export, Transit Directory" nach Artikel 18d (und, wenn auch in wohl geringerem Umfang, auch in der CSM-Datenbank nach Artikel 18a) werden auch personenbezogene Daten gespeichert. Deshalb muss im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 8. April 2014 zur Vorratsdatenspeicherung (C-293/12 und C-594/12) geprüft werden, ob der Vorschlag vereinbar ist mit der Charta der Grundrechte der Union (Artikel 7, 8) und ob die Datenverarbeitung erforderlich und verhältnismäßig ist. Dabei stellt sich auch die Frage nach dem Zweck der Datenverarbeitung durch die Kommission, die hier nicht mit der gebotenen Präzision geregelt ist. DEU hat begründete Zweifel, dass der VO-Vorschlag den in dem Urteil formulierten Anforderungen an die Bestimmtheit und Erforderlichkeit von Grundrechtseingriffen noch nicht genügt. Leider hat der Rechtsdienst des Rates hierzu keine schriftliche Stellungnahme abgegeben, obwohl die deutsche Delegation dies wiederholt und nachdrücklich erbeten hatte. In der Folge hat keine belastbare Aussprache stattgefunden. Die Bundesregierung kann keinem Rechtsakt zustimmen, solange derartige grundrechtliche Mängel nicht zweifelsfrei ausgeschlossen sind⁴.

⁴ Hinweis auch auf die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, Tz. 37, ABl. C 224 S. 28 vom 15. Juli 2014

Die Tatsache, dass das "Import, Export, Transit Directory" nach Artikel 18d bei der Kommission vorhandene Daten, z.B. die Datenbank "Surveillance 3" oder Versanddaten, kopieren soll, entbindet nicht davon, diese Rechtsfragen zu klären. *(Im übrigen wäre gesondert zu prüfen, ob das Urteil des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung auch Auswirkungen auf den Aufbau der Datenbank "Surveillance 3" hat.)*

- b) Die Sicherstellung einer zutreffenden Anwendung der Zollvorschriften im Rahmen und nach Maßgabe dieser Verordnung (Zuständigkeit innerhalb der Kommission: OLAF) einerseits und das Risikomanagement nach den Vorschriften des Zollkodex (Zuständigkeit innerhalb der Kommission: GD TAXUD) andererseits sind sehr ähnliche, wenn nicht sogar inhaltlich deckungsgleiche Aufgaben, die nebeneinander stehen. Der vorliegende Verordnungsvorschlag nutzt die Möglichkeit nicht, die Arbeiten dieser zwei Dienststellen zu verzahnen. Auch greift der Verordnungsvorschlag in die Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten ein, ohne eine sinnvolle, klare Aufgabenabgrenzung vorzusehen. Es drohen daher Kompetenzschwierigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und es steht zu befürchten, dass die Wirtschaft mit unnötigen Zollkontrollen belastet wird.

- c) Die „Container-Status-Meldungen (CSM) nach Artikel 18a des Entwurfs können Aussagen über den Transport, nicht jedoch den Inhalt von Containern geben. Belastbare Aussagen über die tatsächliche Warenmenge, die Warenbeschaffenheit, den Warenwert und den Warenursprung können die Schifffahrtsgesellschaften, die im Übrigen nicht an den Handelsgeschäften beteiligt sind, nicht machen. Die Bundesrepublik Deutschland ist deshalb der Auffassung, dass der Aufwand, den Schifffahrtsgesellschaften und Verwaltungen im Zusammenhang mit den CSM-Mitteilungen betreiben müssen, unverhältnismäßig ist. Das Impact Assessment ist nicht detailliert geprüft worden. Das Ergebnis der Prüfung von Council Document 8406/13, EXT 1, „Bericht über die Folgenabschätzung im Rat ” ist nicht bekannt. Überdies würden CSM-Meldungen zu einer Art ”dritter Anmeldepflicht” mit zweifelhaftem Nutzen neben den ohnehin schon bestehenden Pflichten zur Abgabe einer Summarischen Anmeldung sowie einer Zollanmeldung führen.
- d) Die Verpflichtung der Beförderer, CSM-Daten zu melden, und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Verstöße mit ”penalties” zu ahnden, wirft die grundsätzliche Fragen auf, wie diese Verpflichtung weltweit durchgesetzt werden kann.
- e) Der Verordnungsentwurf enthält keine bereichsspezifischen Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten auf die die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen einen Zugriff haben(Artikel 18d Absatz 2).
- f) Das ”Import, Export, Transit Directory” nach Artikel 18d enthält höchst sensible Daten aller Unternehmen, die Waren ein- und ausführen. Die Regelungen zum Schutz dieser Daten sind nicht hinreichend spezifiziert; ihre Überwachung und Gewährleistung in der Praxis fraglich. Dies, obwohl ein Mißbrauch dieser Daten sehr nachteilige Auswirkungen auf Unternehmen und Arbeitsplätze haben kann.

STATEMENT BY THE NETHERLANDS

The amendment of Regulation 515/97 is proposed in order to be able to combat infringements on customs legislation in a more effective way. The amendment contains amongst others the establishment of new databases managed by OLAF and direct access for OLAF to certain trader's records. The proposal was based on the idea that for the databases data will have to be reported by carriers to OLAF directly only and OLAF being the first responsible agency for analyzing these data.

At the outset, the proposal for amendment gave rise to serious concerns for The Netherlands. In particular, the Netherlands was not convinced about the necessity and proportionality of this proposal and feared additional administrative burden for traders.

In discussing the compromise text the Netherlands aimed at ensuring an equal footing of law enforcement agencies of the Member States and Commission. The original Regulation 515/97 is based on this principle and this should be maintained, for example by ensuring the same powers of analysis and granting direct access to national authorities to the proposed directories. Also had to be made clear that contacts with traders should in principle go through national authorities.

After constructive discussions, and changes to the proposal, in the Working Party on Customs Union, the Netherlands could get sufficient guarantees and can in this respect agree with this Presidency compromise text.

Taken this into account however, the Netherlands wants to express explicitly that the outcome of the discussion in the Working party, as laid down in document 2013/0410 (COD), is the maximum position where to The Netherlands politically is willing to go. Any amendment to this compromise text that changes the balance of powers and guarantees sought by The Netherlands in a substantial way, will lead to reconsideration of our support to the proposal as a whole.

STATEMENT BY SLOVENIA

1. Slovenia supports objectives of the proposed "Regulation on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters".
2. However, Slovenia remains deeply concerned with the provisions of Articles 12 and 16 of the proposed Regulation on evidentiary value of collected information (as admissible evidence). We opine that provision are unclear and do allow, even taking into account the word "may" in introductory text of both Articles, that acquired information may be understood as being capable to be used for administrative proceedings, judicial proceedings, which shall include also criminal proceedings and other proceedings that come under the concept of "criminal charge" under Article 6, paragraph 1 of the European Convention on Human Rights.
3. Slovenia fears that the current provisions of Articles 12 and 16 are still liable for possible misinterpretation in their actual application (also taking into account the nature of the legal act - the Regulation) - concerning the processing and use of the collected information. We take into account especially that the Member States might have different procedural rules on acquiring evidence and their fair use, following from their (constitutional, legislative or precedential) higher level of protected human right, including fairness of judicial, but also of administrative proceedings. And Member States have significant differences between them in their legislation or case law concerning the evidentiary (admissibility) rules, and also concerning the procedural rules, and finally - the proposed Regulation is not meant to have as one of its purposes the harmonisation of evidentiary or procedural law in this respect.

For example, we have to remain worried, at least taking into account some relevant guidance from the case law of the European Court of Human Rights with respect to the right against self-incrimination and the presumption of innocence and "transfers" of evidence between administrative and criminal proceedings as well with respect to admissibility of evidence - see *Saunders v. United Kingdom*, No. 19187/91, 17 December 1996, *Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom*, No. 8139/09, 17 January 2012 and *El Haski v. Belgium*, No. 648/08, 25 September 2012 - which cover only the minimum of human rights, while Member States usually have a higher standard of relevant human rights, which include also procedural rights.

4. Therefore, Slovenia would propose, taking into account its constitutional provisions and constitutional values, especially on sometimes higher level of protected human rights and fundamental freedoms (such as the right to communications privacy), to add at appropriate parts of Articles 12 and 16, after the word "place" in the introductory part - this text: "if in accordance with national procedural law", as is for example similarly provided in the new Directive 2014/41/EU (Article 14, paragraph 7).
5. Slovenia's position on the final compromise text of the proposed Regulation shall therefore depend also on the outcome of negotiations on exact provisions of Article 12 and 16 of the proposed Regulation.
