



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2018
COM(2018) 549 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Zweiter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des
Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement**

{SWD(2018) 380 final}

1. EINLEITUNG

1.1 Neue Bedrohungen, neue Antworten

Die Welt hat sich während der ersten 50 Jahre der Zollunion, ebenso wie die Rolle der EU-Zollbehörden, dramatisch verändert. Die Zollbehörden als maßgebliche Behörden für die Beaufsichtigung der Warenbeförderung an den Außengrenzen der Union sind heute die erste Verteidigungslinie zur Abwehr gefährlicher und krimineller Aktivitäten im Bereich des Handels. Beispiele hierfür sind: Handel mit nicht konformen oder gefährlichen Waren, illegaler Handel mit Kulturgütern, Betrug, Terrorismus und organisiertes Verbrechen. Alle Waren, die in die EU gelangen, diese verlassen oder durchqueren (wozu auch von Reisenden mitgeführte Waren zählen) unterliegen der zollamtlichen Überwachung und können Zollkontrollen unterzogen werden.

Die Zollbehörden spielen eine wesentliche Rolle bei der Gewährleistung der Sicherheit in unserer Gesellschaft sowie beim Schutz der finanziellen Interessen der EU und der Mitgliedstaaten. Sie stehen folglich vor einer großen Herausforderung, was die Entwicklung von Kontrollen innerhalb eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement angeht. Zur Erreichung ihres Ziels müssen die Zollbehörden ein Gleichgewicht finden im Hinblick auf ihre Rolle bei der Vereinfachung des rechtmäßigen Handels und der Erhaltung flüssiger Lieferketten, die für unsere Wirtschaft von Nöten sind, während sie zugleich zu unserer Sicherheit beitragen.

1.2 Eine Reaktion auf die Aufforderung des Rates

Die Kommission nahm 2014 die Mitteilung über die Strategie und den Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement¹ an. Das übergeordnete Ziel der Strategie, ein anspruchsvolles, vielschichtiges Konzept für ein effektives und effizientes Risikomanagement zu verwirklichen, sollte durch eine Reihe von zentralen Zielsetzungen erreicht werden. Der Aktionsplan beschreibt für jedes Ziel eine Reihe von zu ergreifenden Maßnahmen. Im Dezember 2014 nahm der Rat die Strategie und den Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement an und forderte die Kommission auf, dem Rat innerhalb von 18 Monaten über die Umsetzung und die erzielten Ergebnisse Bericht zu erstatten².

Ausgehend von der Aufforderung des Rates legte die Kommission im Juli 2016 den ersten Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement vor³. Der Bericht ergab, dass 18 Monate nach Beginn des Umsetzungsprozesses die meisten der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen bereits eingeleitet worden waren. Im Bericht wurde jedoch festgestellt, dass die Reform des Zollrisikomanagements ein ressourcenaufwendiges Unternehmen ist, das nur langsam zu Ergebnissen führt. Probleme im Zusammenhang

¹ COM(2014) 527 final.

² Dok. 15403/14.

³ COM(2016) 476 final.

mit dem IT-System wurden als die primäre Herausforderung in der Durchführungsphase identifiziert, was sowohl die unzureichende Finanzierung der Entwicklung der erforderlichen IT-Systeme als auch die Verfügbarkeit von Daten und Mechanismen des Informationsaustausches betrifft.

Im Dezember 2016 nahm der Rat Schlussfolgerungen zum Fortschrittsbericht der Kommission an⁴. In den Schlussfolgerungen des Rates wurde darauf hingewiesen, dass Risikomanagementprozesse von grundlegender Bedeutung für die Gewährleistung der Sicherheit und Wahrung der finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sind, wobei sicherzustellen ist, dass der rechtmäßige Handel erleichtert wird. Der Rat unterstrich auch, dass es erforderlich ist, die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement weiter voranzutreiben, und er wies auf den wesentlichen Beitrag hin, den sie zur erneuerten Strategie der inneren Sicherheit und ihrer Umsetzung leisten, insbesondere wenn es um die Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität geht.

Der Rat forderte die Kommission auf, innerhalb von 18 Monaten einen zweiten Fortschrittsbericht zur Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der Union für das Zollrisikomanagement vorzulegen und einen effizienten Berichterstattungsmechanismus zu entwickeln, mit dem sich die Auswirkungen und die Ergebnisse bestimmter Maßnahmen messen lassen.

Dieser zweite Fortschrittsbericht stellt die Antwort der Kommission auf dieses Ersuchen dar. Wie der frühere Bericht bietet auch dieser Bericht eine qualitative Gesamtbewertung der Umsetzung der Strategie, indem die Fortschritte erläutert werden, die in Bezug auf jedes der sieben übergeordneten Ziele seit Veröffentlichung des ersten Berichts erzielt wurden. Es sei darauf hingewiesen, dass dieser Bericht weder eine Evaluierung darstellt noch Überlegungen zur weiteren Zukunft der Strategie nach Ende der derzeitigen Periode enthält. Der Bericht umfasst ferner keine Vorschläge zur Änderung der derzeitigen Strategie.

Das diesem Bericht beigefügte Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen enthält weitere Informationen zu den bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen erzielten Fortschritten.

2. FORTSCHRITTSBERICHT

1. ZIEL 1 — VERBESSERUNG VON DATENQUALITÄT UND DATENERFASSUNG

Das Ziel der Einrichtung eines vollständigen Rechtsrahmens mit Anforderungen in Bezug auf die „Mehrfacherfassung“ und die Verbesserung der Datenqualität wurde erreicht. Allein seine Umsetzung steht noch aus⁵.

⁴ Dok. 14894/16.

⁵ Die materiellen Bestimmungen des Kodex traten am 1. Mai 2016 in Kraft. Wenngleich die Rechtsgrundlage dafür bereits angenommen wurde, wurde die Entwicklung der wesentlichen IT-Lösung

Abgesehen von der Notwendigkeit, bestimmte technische Elemente den Datenanforderungen anzupassen, hat die Kommission bei der Anwendung noch keine wesentlichen Probleme festgestellt.

Sowohl die Vorteile als auch die Auswirkungen des Zollkodex der Union (der „Zollkodex)⁶ werden erst dann voll zur Geltung kommen, wenn alle verbundenen IT-Systeme in Betrieb sind.

2. ZIEL 2 — VERFÜGBARKEIT VON DIE LIEFERKETTE BETREFFENDEN DATEN, AUSTAUSCH RISIKORELEVANTER INFORMATIONEN UND KONTROLLERGEBNISSE

Zur Bewältigung der Herausforderungen, vor denen die Zollunion steht, besteht eines der Hauptziele des Zollkodex in der Vervollständigung des Übergangs des Zollwesens zu einer papierlosen und elektronischen Umgebung und in der Gewährleistung einer größeren EU-weiten digitalen Integration.

Folglich arbeitet die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten und den Unternehmen an der Entwicklung anderer IT-Systeme, welche die Umsetzung des Zollkodex erleichtern. Das vollständige Paket der IT-Systeme wird die Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandvorgänge weiter modernisieren und harmonisieren und neue Konzepte wie die zentrale Zollabwicklung einführen.

Es wird für die Kommission und die Mitgliedstaaten jedoch nicht möglich sein, alle Systeme bis 2020 bereitzustellen. Dies ist auf den beschränkten zur Verfügung stehenden Zeitrahmen und die begrenzten finanziellen Ressourcen des Programms „Customs 2020“ sowie auf den Grad der Komplexität und die hoch gesteckten Ziele der vielen verschiedenen miteinander verbundenen Elemente zurückzuführen. Die Kommission hat folglich einen Vorschlag⁷ zur Änderung des Artikels 278 des Zollkodex angenommen, um die rechtliche Frist (Übergangszeitraum) für die Lieferung einiger IT-Applikationen von 2020 auf 2025 zu verlängern.

1.3 Das Einfuhrkontrollsystem (ICS2)

Für in die EU eingeführte Waren macht die Reform der EU-Vorabinformationen über Frachtgut Fortschritte.

Die Übergangsstrategie und der Plan für das Einfuhrkontrollsystem (ICS2) wurden von den Mitgliedstaaten im Dezember 2017 angenommen. Gemäß Plan wird das ICS2-Programm in drei operativen Phasen umgesetzt. Diese sind: (i) Waren in Post- und Expressgutsendungen im Luftverkehr (summarische Eingangsanmeldungen (ENS) vor dem Verladen und Mindestanforderungen an die Daten); (ii) neue ENS-Anforderungen für den gesamten Luftverkehr und (iii) Ergänzung der Reform mit ENS-Anforderungen in Bezug auf den Luft-, See-, Schienen- und Straßenverkehr.

(Import Control System 2 - „ICS2“) noch nicht begonnen, was bedeutet, dass die angestrebten Ergebnisse und Auswirkungen noch nicht festgestellt werden können.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013.

⁷ COM(2018) 085 final.

2018 werden alle für den Beginn der Umsetzung erforderlichen Elemente vorliegen und mit den Mitgliedstaaten vereinbart worden sein.

Die Umsetzung der ICS2 über 2020 hinaus wird auch davon abhängen, ob die erforderlichen Mittel im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens gesichert werden können. Die Kommission hat diesbezüglich vor kurzem einen Vorschlag für ein neues Programm „Customs“ vorgestellt⁸.

1.4 Weitere Projekte und Systeme

Das elektronische Zollwesen, das insbesondere durch den mehrjährigen Strategieplan (MASP) für das elektronische Zollwesen unterstützt wird, ist für die Zollunion eine wesentliche Entwicklung. Diese Initiative zielt darauf ab, papiergestützte Zollverfahren durch EU-weite elektronische Verfahren zu ersetzen, um so eine effizientere und modernere Zollumgebung zu schaffen. Die Aktualisierung des MASP wurde Ende 2017 abgeschlossen, nachdem der Rat der Aufschiebung des Abschlusses einiger IT-Systeme zugestimmt hatte.

Das System „Surveillance 3“⁹ soll bis Oktober 2018 implementiert werden. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch die erforderlichen Änderungen ihrer nationalen Systeme durchführen, um das Überwachungssystem mit einschlägigen Daten zu versorgen. Nach dem Zollkodex wird den Mitgliedstaaten zur Erfüllung dieser Verpflichtung eine Übergangsfrist bis 2020 eingeräumt.

Das Forum für die Digitalisierung in Verkehr und Logistik (Digital Transport and Logistic Forum - DTLF)¹⁰ läuft noch und sein Mandat wird vermutlich um 2 bis 3 Jahre verlängert.

Anfang 2016 rief die Kommission das Pilotprojekt eManifest¹¹ ins Leben, dessen Ziel darin besteht, einen harmonisierten elektronischen Cargodatensatz einzurichten, der die Informationen enthält, die für See- und Zollformalitäten erforderlich sind, wenn Schiffe in europäische Häfen einlaufen oder diese verlassen.

⁸ COM(2018) 442 final.

⁹ Das IT-System Surveillance 3 soll die Anforderungen des Kodex erfüllen, wie den Standard-Informationsaustausch mit Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung und geeignete Funktionalitäten zur Verarbeitung und Analyse des von den Mitgliedstaaten erhaltenen umfassenden Datenpaket.

¹⁰ Dieses Forum zielt auf die weitere Digitalisierung des Frachtverkehrs und der Logistik ab. An diesem Forum nehmen Mitgliedstaaten und Interessenträger aus Verkehrs- und Logistikkreisen teil, um Bereiche zu ermitteln, in denen gemeinsame Maßnahmen der EU erforderlich sind. Das DTLF wurde im April 2015 von der Europäischen Kommission eingerichtet (Beschluss zur Einsetzung einer Expertengruppe für die Digitalisierung in Verkehr und Logistik („Forum für die Digitalisierung in Verkehr und Logistik“)) C(2015) 2259.

¹¹ Das allgemeine Ziel dieses Pilotprojekts besteht darin, Verfahren zu testen, welche die Einreichung der Datenelemente, die von den verschiedenen Behörden im Zusammenhang mit Frachtformalitäten eingefordert werden, zu vereinfachen und so den Verwaltungsaufwand für Schiffsdatenlieferanten zu erleichtern und zu reduzieren.

Im Bereich der Produktkonformität und -sicherheit schlägt die Kommission vor, eine Verbindung zwischen der Zoll- und Marktüberwachung zu schaffen, um so den Austausch von risikobezogenen Informationen zwischen Zollbehörden zu erleichtern¹².

3. ZIEL 3 — ERFORDERLICHENFALLS UMSETZUNG VON KONTROLL- UND RISIKOMINDERUNGSMASSNAHMEN („BEWERTUNG IM VORFELD — KONTROLLE WENN ERFORDERLICH“)

Wie dem Bericht aus dem Jahr 2016 zu entnehmen ist, geht die Verbesserung in diesem Bereich hauptsächlich auf Aktivitäten zurück, die bereits im Gange waren, als die Strategie angenommen wurde, wozu auch Fortschritte bei Verboten und Beschränkungen zählen.

In Bezug auf das Ziel 3 wurden weitere Fortschritte erzielt, insbesondere bei den folgenden Aktivitäten:

1.1 Systemgestützter Ansatz (System-based Approach - SBA)

Der SBA ist eine Kontrollmethode für vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte, die sich auf interne Systeme zur Kontrolle ihrer Geschäfte konzentriert und Risiken im Zusammenhang mit der vorschriftsmäßigen Anwendung des Zollrechts abschwächt. Die Arbeit des SBA-Netzwerks und der entsprechenden Projektgruppe wurde ergänzt und der SBA-Abschlussbericht wurde der Gruppe für Zollpolitik im Dezember 2017 vorgelegt. In diesem Bericht wurde die SBA als wirksame, effiziente und solide Kontrollmethode eingestuft und es wurde empfohlen, ihre Verwendung in der Zukunft auszubauen.

1.2 Plausibilitätsprüfungen

Plausibilitätsprüfungen sind automatisierte Prüfungen, die auf der Ebene der Abfertigung von Einfuhren durchgeführt werden. Es handelt sich hierbei um Maßnahmen, welche die Vereinbarkeit der Angaben in der Zollanmeldung anhand von drei Parametern prüfen: i) rechtliche Prüfungen (Prüfung der Vereinbarkeit der Angaben mit den rechtlichen Parametern der Warenbeschreibung); ii) massebezogene Prüfungen (Prüfung der Glaubwürdigkeit der Angaben (z. B. Nettomasse/Einheit oder Nettomasse/gelieferte Einheit) und iii) preisbezogene Prüfungen (Prüfung der Glaubwürdigkeit der angegebenen Preise (Wert/Einheit)). Bislang wurden 428 dieser Maßnahmen über den integrierten Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften (TARIC) eingeführt¹³.

1.3 Produktkonformität und -sicherheit

Der erste Fortschrittsbericht von 2016 nahm Bezug auf die Leitlinien und Checklisten für Produktkonformität und -sicherheit. In der Zwischenzeit wurden einige weitere Checklisten erarbeitet für Produkte, die den Harmonisierungsvorschriften der EU unterliegen („harmonisierte Produkte“). Sie werden regelmäßig verwendet und aktualisiert.

¹² COM(2017) 795 final.

¹³ Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987.

Im Dezember 2017 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte¹⁴ an, der darauf abzielt, den rechtlichen Rahmen von Kontrollen der in die EU eingeführten Waren zu stärken. Der Vorschlag würde auch die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden rationalisieren und so zu wirksameren Kontrollen der eingeführten Waren beitragen. Der Vorschlag enthält eine Rechtsgrundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden, die durch ein Unionsnetz für Produktkonformität erleichtert wird. Ferner enthält er umfassende nationale Marktüberwachungsstrategien in Bezug auf die Einfuhr und digitale Lieferkette, den strukturellen Austausch von Informationen und Daten zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden, die internationale Zusammenarbeit und eine Anpassung an die Konzepte des Zollkodex, wie das Programm für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO).

4. ZIEL 4 — AUSBAU DER KAPAZITÄTEN ZUR GEWÄHRLEISTUNG EINER EFFEKTIVEN UMSETZUNG DES GEMEINSAMEN RAHMENS FÜR DAS RISIKOMANAGEMENT UND ZUR STEIGERUNG DER REAKTIONSFÄHIGKEIT BEI NEU AUFGETRETENEN RISIKEN

Wie bereits dem Fortschrittsbericht 2016 zu entnehmen, waren die Fortschritte in Bezug auf Ziel 4 beschränkt, da viele Aktionen durchgeführt werden mussten, um die Kapazität der Mitgliedstaaten und der EU bei der Umsetzung des gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement (CRMF) zu verbessern. In der Zwischenzeit kam es zu Fortschritten in verschiedenen Bereichen:

3.1 Entwicklung neuer Kapazitäten

Die Mitgliedstaaten haben zusätzliche Kapazitäten identifiziert, die zur Unterstützung eines effektiveren und effizienteren Risikomanagements erforderlich sein könnten, wozu eine Verbesserung der Reaktionsfähigkeit bei neuen Risiken zählt. Die typischen Bedarfsanalysen in Bezug auf Human- und sonstige Ressourcen kamen generell zu dem Schluss, dass entweder mehr Ressourcen benötigt werden oder die bestehenden Ressourcen gefördert oder modernisiert werden sollten, um die Risikomanagementkapazität zu stärken. Dem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (ERH) vom Dezember 2017¹⁵ ist zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten dazu ermuntert werden, mehr und bessere Zollkontrollen unter einheitlicher Anwendung des Zollrechts durchzuführen.

Zu den anderen wichtigen Anforderungen zählen die interne und die externe Koordinierung der Aktivitäten mit anderen nationalen Agenturen und mit den

¹⁴ COM(2017) 795.

¹⁵ Sonderbericht 19/2017 vom 5. Dezember 2017.

Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten sowie die Anwendung neuer Instrumente, Daten oder Methoden für die Risikoanalyse.

Viele Mitgliedstaaten haben bereits auf die Ergebnisse ihrer Analysen reagiert und die ermittelten Schwächen in Angriff genommen. Außerdem wurden einige Zollorganisationen umstrukturiert und die interne Koordinierung wurde verbessert.

3.2 Umsetzung des Gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement (CRMF)

Die Mitgliedstaaten haben signifikante Entwicklungen ihrer nationalen IT-Systeme gemeldet. Das am häufigsten genannte Hindernis für die effektive Umsetzung des CRMF auf nationaler Ebene scheint weiterhin die geringe Qualität, Verfügbarkeit und Verwendbarkeit der Daten zu sein. Ein weiteres Problem ist der fehlende Zugang zu den Daten der übrigen Mitgliedstaaten.

Es wurde zusammen mit allen Mitgliedstaaten ein CRMF-Bewertungszyklusmuster entwickelt. Die Kommission richtete eine CRMF-Untergruppe ein, welche im Dezember 2017 einen Pilotbericht zum Bewertungszyklus vorlegte, in dem der CRMF-Bewertungszyklus mit der Leistungsbewertung der Zollunion abgeglichen wurde, um sicherzustellen, dass sie sich gegenseitig ergänzen und kohärente Ansätze verwenden. Die Untergruppe stimmte sich eng ab, um die Leistungsindikatoren im Bereich der Kontrollen zu verbessern und weiterzuentwickeln, wobei gegebenenfalls Daten wiederverwendet werden und die Doppelerfassung von Daten vermieden wird.

Im Pilotbericht zum CRMF-Bewertungszyklus wurde auf die Probleme hingewiesen, die vorbehaltlich der weiteren Erörterung und der Festlegung von Prioritäten mit den Mitgliedstaaten sowie der Verfügbarkeit von Ressourcen angegangen werden müssen. Dem Bericht ist ferner zu entnehmen, dass dem Organisationsvermögen für die Zusammenarbeit weitere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Der Bericht enthält auch eine Bestandsaufnahme der Umsetzung des CRMF bis zum heutigen Datum, wobei die beachtlichen gemeinsamen Errungenschaften seit der Einrichtung des CRMF anerkannt wurden. Die Maßnahmen umfassen: i) die Einrichtung EU-weiter Netzwerke für Risikoexperten; ii) die Umsetzung gemeinsamer Risikokriterien und iii) den fortgeführten Einsatz des gemeinsamen Risikomanagementsystems auf EU-Ebene zum Teilen von Risikoinformationen, zur Unterstützung der prioritären Kontrollbereiche und zur Unterstützung der Krisenreaktionsmaßnahmen für das Zollwesen.

3.3 Thematische Arbeitsgruppen

Auf EU- und multilateraler Ebene arbeiten viele Arbeitsgruppen mit Vertretern der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten an Schlüsselfragen für die Verbesserung der Zollkontrolle und der Risikomanagementkapazitäten.

3.4 Kriterien in Bezug auf das finanzielle Risiko

Der Beschluss über die Kriterien in Bezug auf das finanzielle Risiko (FRC)¹⁶ zielt auf die Entwicklung eines gemeinsamen EU-weiten Ansatzes in Bezug auf das Angehen der

¹⁶ C(2018) 3293 final.

finanziellen Risiken in der EU ab. Damit wird auf einige der Schwächen reagiert, die im Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs vom Dezember 2017 identifiziert wurden¹⁷.

In dem Beschluss werden die gemeinsamen Risikokriterien definiert, die zu verwenden sind, um spezifische Arten finanzieller Risiken anzugehen: risikobehaftete Wirtschaftsbeteiligte, Risikowaren, Unterbewertung, Umgehung von Antidumpingzöllen, falsche Einreihung von Waren, unzulässige Kontingente, unzulässiger Präferenzursprung, unzulässige Aussetzungen, risikobehaftete Zollverfahren (z. B. Zollverfahren 42) und zollrechtliche Vereinfachungen. Die Kriterien in Bezug auf das finanzielle Risiko werden im alltäglichen elektronischen Risikomanagementprozess zur Harmonisierung des Auswahlverfahrens für Zollkontrollen zugrunde gelegt.

Diese Initiative wird die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, finanzielle Risiken auf äquivalente Weise an der Außengrenze anzugehen, ohne den rechtmäßigen Handel ungebührlich zu belasten. Ferner werden der bestmögliche Zeitpunkt und der bestmögliche Ort der Kontrolle unter Berücksichtigung des Umfangs und der Art des Risikos und der Verfügbarkeit von Daten und Unterlagen bestimmt.

5. ZIEL 5 — FÖRDERUNG DER ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN ZUSTÄNDIGEN STELLEN UND DES INFORMATIONSAUSTAUSCHS ZWISCHEN ZOLLBEHÖRDEN UND ANDEREN BEHÖRDEN AUF EBENE DER MITGLIEDSTAATEN UND DER EU

Alle Mitgliedstaaten meldeten eine weitreichende, gut funktionierende und oft tägliche Zusammenarbeit mit anderen nationalen Behörden (insbesondere mit anderen Strafverfolgungs- und Finanzbehörden) und Agenturen.

In diesem Bereich war der Beitrag der risikogestützten Zollkontrollen zur Aufdeckung und Prävention von organisierter Kriminalität und Terrorismus bei Warenbeförderung über die Außengrenzen hinweg von entscheidender Bedeutung.

Es besteht auch ein Potenzial für den weiteren Ausbau der Kapazitäten des Zolls in Bezug auf eine Vorabrisikoanalyse für Frachtgut in Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungs-/Sicherheitsbehörden.

3.5 Zusammenarbeit mit Europol

Innerhalb des Vorrangigen Kontrollbereichs für Feuerwaffen prüften die Kommission und die Mitgliedstaaten neue Formen der Zusammenarbeit mit der Polizei. Dies umfasste eine spezifische Übung mit Europol in Bezug auf Gaspistolen und eine Aktion zu Expresspaketen mit Blick auf den illegalen Handel mit Feuerwaffen im Jahr 2017. Diese Aktivitäten zeigen eindeutig den Mehrwert der Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und der Polizei unter Einsatz neuer Formen der Zusammenarbeit.

Europol weitet die Zusammenarbeit mit den Zollbehörden weiter aus. Der Europol-Bericht zur Umsetzung der „Strategic Review: Europol and Customs“ (Strategische Analyse: Europol und Zoll) bestätigte, dass die Präsenz von Zollbeamten in Europol

weiter ausgebaut werden sollte und dass es erforderlich ist, den Zollbehörden Zugang zur Secure Information Exchange Network Application (SIENA) zu geben.

Außerdem wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und Europol weiter ausgebaut. Das OLAF ist ein Dienst, der am Europol-Analyseprojekt „COPY“ beteiligt ist, das sich mit organisiertem Verbrechen im Bereich der Rechte des geistigen Eigentums beschäftigt. In Übereinstimmung mit der Europol-Verordnung (EU) 2016/794 hat das OLAF indirekten Zugang zu den Informationen der Datenbanken von Europol. Das OLAF hat vor kurzem auch eine Vereinbarung zur sicheren Kommunikation mit Europol geschlossen und ist mit dem SIENA-System verbunden. Dies sollte die Kommunikation zwischen den beiden Stellen verbessern.

3.6 Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)

Die Annahme der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache im Jahr 2016¹⁸ ebnete ausgehend von einer strategischen Komplementarität zwischen den verschiedenen Funktionen der verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden und Frontex den Weg.

Diese Verordnung erteilte Frontex ein neues Mandat und band Frontex stärker in das Grenz- und Migrationsmanagement ein. Die Agentur ist jetzt befugt, den potenziellen Bedrohungen an den Außengrenzen entgegenzutreten, und trägt somit zur Bekämpfung schwerer Verbrechen mit grenzüberschreitender Dimension bei, was ein hohes Niveau der inneren Sicherheit innerhalb der EU sicherstellt.

3.7 Rechte des geistigen Eigentums (IPR)

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Bekämpfung von Verletzungen der IPR und hat die folgenden Hauptprioritäten identifiziert: i) eine homogene Umsetzung der zollrechtlichen Durchsetzung der IPR in der gesamten EU; ii) ein verbessertes Risikomanagement im IPR-Bereich und iii) eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Behörden.

Die frühere Kooperation und Koordinierung in Bezug auf die Verletzung von IPR zwischen Strafverfolgungsbehörden auf EU-Ebene hat zur Beschlagnahme von Millionen von gefälschten und möglicherweise schädlichen Waren geführt und es erlaubt, verschiedene transnationale kriminelle Netze auszuhebeln. Der Politikbereich der IPR-Verletzungen wurde in das Mandat des Aktionsplans der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ (2018-2019) aufgenommen¹⁹.

Die Europäische Kommission fördert den Austausch von Risikoinformationen (über das Zollrisikomanagementsystem) und die statistische Analyse der neuen Trends. Die 2018 einzurichtende gemeinsame Gruppe der Zoll-IPR-Experten/Risikoanalyse wird prüfen, ob die bestehenden Instrumente für die Risikoanalyse und die IPR-Verletzungen ausreichen oder ob mehr getan werden muss.

¹⁸ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016, insbesondere Artikel 52 Absatz 3.

¹⁹ Der Entwurf des Mandats wurde am 31. Januar 2018 angenommen.

3.8 Europäische Sicherheitsagenda

Die EU-Zollbehörden spielen als Wächter der EU-Grenzen für den Warenfluss eine entscheidende Rolle beim Schutz der EU und ihrer Bürger sowie beim Schutz der internationalen Lieferketten vor kriminellen Aktivitäten und Terroranschlägen.

Durch die Annahme der Strategie und des Aktionsplans der Union für das Zollrisikomanagement trägt die Kommission zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda bei, die ein zentraler Bestandteil des allgemeinen Ziels der Schaffung eines Raums des Rechts und der Grundrechte ist.

In den vergangenen beiden Jahren nahm die Kommission verschiedene Legislativvorschläge an, deren Ziel es ist, die Quellen der Terrorismusfinanzierung zu beschneiden. In den wichtigsten Vorschlägen wird Folgendes angegangen: i) illegale Bargeldtransfers²⁰; ii) illegaler Handel mit Kulturgütern²¹ und iii) EU-Zertifizierung für Durchleuchtungsgeräte auf Flughäfen²². Die Kommission setzt auch die Umsetzung der folgenden EU-Aktionspläne fort: (i) gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen und Explosivstoffen und deren unerlaubte Verwendung²³; (ii) für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung²⁴ und (iii) zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels²⁵.

3.9 Der Aktionsplan „Stärkung der chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Sicherheit in der Europäischen Union“ (CBRN-Aktionsplan der EU)

Die Stärkung der Resilienz gegenüber CBRN-Bedrohungen, insbesondere mit Blick auf die Verhütung, Vorbereitung und Reaktion, macht signifikante Investitionen seitens der Mitgliedstaaten erforderlich. Es wird folglich eine engere Zusammenarbeit auf EU-Ebene gefordert, um voneinander zu lernen, Fachkompetenzen und Kapazitäten zu bündeln und grenzüberschreitend Synergien zu nutzen. Eine Hauptpriorität des CBRN-Aktionsplans der EU besteht in der Gewährleistung von Grenzsicherheits- und Aufdeckungskapazitäten zur Verhütung der illegalen Einfuhr von CBRN-Material. Die Anpassung der Frachtinformationssysteme ist von entscheidender Bedeutung für die Stärkung der Überwachung und für risikobasierte Kontrollen internationaler Lieferketten, damit CBRN-Material nicht illegal in die EU eingeführt wird.

3.10 Der Aktionsplan der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“

Im Mai 2017 nahm die EU einen neuen vierjährigen Plan für die Bekämpfung der schweren und organisierten internationalen Kriminalität an. Dieser Plan ist als „EU-Politikzyklus“ bekannt und definiert die wesentlichen Prioritäten bei der Verbrechensbekämpfung für den Zeitraum 2018-2021. Die Einbeziehung der

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 050 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

Zollbehörden in die Umsetzung des Politikzyklus nahm folglich im Vergleich zu den Vorjahren zu.

Ihre Beteiligung ist aber immer noch selektiv und beschränkt sich auf einige vorrangige Bereich der Kriminalitätsbekämpfung (in erster Linie Verbrauchsteuern, Missing-Trader-Mehrwertsteuerbetrug (MTIC) und Umweltkriminalität). Die Synergien zwischen dem Politikzyklus 2018-2021 und dem 9. CCWP-Aktionsplan (2018-2020) wurden weiter ausgebaut durch komplementäre Aktionen derselben Akteure, gemeinsame Polizei- und Zollaktionen usw.

Ferner umfasst der 9. Aktionsplan der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ Maßnahmen zur „besseren Integration des Zolls in die EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (EU SOCTA)“, der sowohl eine Einbeziehung der Zollbehörden in die EU SOCTA als auch eine breiter angelegte Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden und Europol vorsieht. Der Schwerpunkt liegt auf der Ermittlung von Bereichen, in denen eine Verbesserung erforderlich ist, auf dem Austausch bewährter Verfahren, der Sensibilisierung und der Schulung.

SOCTA 2017 ist die umfassendste Studie über schwere und organisierte Kriminalität, die jemals in der EU durchgeführt wurde.

3.11 Zusammenarbeit zwischen Zoll und Grenzschutz

Der Zoll und der Grenzschutz sind strategische Partner bei Grenzschutzaufgaben an den EU-Außengrenzen. Im Oktober 2017 wurden ausgehend von der im Zeitraum 2015-2017 durchgeföhrten Evaluierung überarbeitete Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen Zoll und Grenzschutz ausgearbeitet. Darin wird auf die Bedeutung der strategischen Zusammenarbeit hingewiesen und es werden die Hauptbereiche der Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden hervorgehoben.

6. ZIEL 6 — AUSBAU DER ZUSAMMENARBEIT MIT DEM HANDEL

Die Zusammenarbeit zwischen Zoll und Handel wurde hauptsächlich durch die Stärkung des AEO-Konzepts verbessert.

1.1 Das Programm Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (AEO)

Das AEO-Programm basiert auf dem von der Weltzollorganisation (WZO) eingeföhrten Konzept der Partnerschaft zwischen Zoll und Unternehmen. Dies ist eine wesentliche Maßnahme für die Sicherheit der Lieferkette, die es den vorschriftsmäßig handelnden und vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten, die freiwillig eine Vielzahl von Kriterien erfüllen, erlaubt, ein Höchstmaß an Vereinfachung und Erleichterung nutzen zu können. Im Jahr 2018 begeht das EU-AEO-Programm seinen zehnten Jahrestag.

Die Mitgliedstaaten haben solide Verfahren für die Anwendung der rechtlichen Anforderungen an AEO entwickelt, welche ein hochwertiges, kohärentes und effizientes Management des Programms gewährleisten.

Die wichtigsten Änderungen im Zusammenhang mit den AEO-Rechtsvorschriften im Kontext des Zollkodex und seiner delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte stehen in Verbindung mit den allgemeinen Änderungen der Maßnahmen und der Struktur

gemäß Zollkodex. Diese Änderungen waren das Ergebnis der Lehren aus zehn Jahren der praktischen Durchführung des AEO-Programms der EU. Die Leitlinien dieses Programms wurden 2016 aktualisiert.

1.2 *Messung der Auswirkungen des AEO-Konzepts*

Im Bericht über die Leistung der Zollunion (CUP) wurde eine Reihe von Indikatoren zur Messung der Auswirkungen des AEO-Konzepts verwendet. Diese Leistungsbewertung bietet einen Mechanismus zur Messung und Bewertung der Leistung der Zollunion, u. a. auch des AEO-Konzepts, unter Berücksichtigung der strategischen Ziele der EU. Im zentralen Bereich Erleichterung/Wettbewerbsfähigkeit wird das AEO-Konzept ausgehend von allgemeinen Aspekten analysiert. Diese umfassen die Anzahl der Genehmigungen und Anträge auf EU-Ebene, die Einbeziehung der AEO in die Lieferkette und Kontrollaspekte im Zusammenhang mit Erleichterungen für AEO.

1.3 *Unmittelbarer Zugang von Wirtschaftsbeteiligten - eAECP*

Die Europäische Kommission entwickelt derzeit den Unmittelbaren Zugang von Wirtschaftsbeteiligten eAECP, der es ab dem 1. Oktober 2019 ermöglichen wird, AEO-Anträge elektronisch einzureichen und AEO-Entscheidungen elektronisch zu empfangen. Wirtschaftsbeteiligte und Zollbehörden in der EU werden die Möglichkeit haben, über das eAEO-Modul einheitlich und kohärent miteinander zu kommunizieren.

1.4 *Vorabinformationen über Luftfracht vor dem Verladen (PLACI - Pre-Loading Advance Electronic Cargo Information) und Verbindung mit der ICS2-Umsetzung, insbesondere für Postbetreiber und Kurierdienste*

Nach der erfolgreichen Änderung des Weltpostvertrags, mit der Pflichten im Zusammenhang mit der elektronischen Vorabbereitstellung von Postdaten eingeführt wurden, hat die Kommission mit den Akteuren des Postsektors eng zusammengearbeitet, um zu wirksamen, globale Normen zu gelangen, die es ermöglichen, diesen Pflichten möglichst reibungslos nachzukommen. Die Kommission hat sich auch eng mit globalen Partnern (wie USA, Australien und Kanada) abgestimmt. Derzeit sind Postdienstleistungen immer noch von der Auflage, Daten bereitzustellen, ausgenommen. Der Postverkehr ist besonders gefährdet, sodass fortgeschrittene elektronische Postdaten besonders wichtig sind, wenn es um die Stärkung der Sicherheit der EU-Luftfracht und die Bekämpfung der damit verbundenen finanziellen Risiken geht. Die erste Ausgabe des neuen ICS2-Systems betrifft Luftpostsendungen und soll somit die bestehende Lücke für die meisten Postvorgänge schließen.

7. ZIEL 7 — NUTZUNG DES POTENZIALS EINER INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT IM ZOLLWESEN

Die Zusammenarbeit und der Austausch zollrelevanter Informationen mit Drittländern können eine wichtige Rolle im Bereich der Zollunion und der gemeinsamen Handelspolitik spielen. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch können das Zollrisikomanagement verbessern und mit zielgerichteten Zollkontrollen und vereinfachten Zollverfahren den rechtmäßigen Handel schneller und kostengünstiger

machen. Zusammen mit den vorgeschriebenen Vorabanmeldungen trägt dies zur Sicherheit und Gefahrenabwehr in der EU bei, indem die Kontrollen verstärkt werden, um die Einfuhr von gefährlichen Waren, Waffen, Sprengstoff und von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck zu blockieren und IPR-Verletzungen und den Eingang und den Handel mit Drogenausgangsstoffen zu verhindern.

Die Kommission vertritt die Europäische Union in der Weltzollunion, insbesondere mit Blick auf die Verteidigung der Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in Bezug auf Fragen im Zusammenhang mit der Nomenklatur und der Einstufung von Waren, aber auch in Bezug auf Querschnittsthemen wie E-Commerce, Steuern und Zusammenarbeit der Zollbehörden sowie Sicherheit.

1.5 Initiativen zum Austausch von Zollinformationen mit Drittländern

Es wurden verschiedene Initiativen ergriffen, um es Zollbehörden in der EU und in Drittländern zu ermöglichen, unter bestimmten Umständen bestimmte Zollinformationen auszutauschen, die basieren auf:

- internationalen Übereinkommen und Beschlüssen von Gremien, die durch internationale Übereinkommen eingerichtet wurden (z. B. Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich oder die Kapitel über Zoll- und Handelserleichterungen in Freihandelsabkommen; Abkommen über Handelserleichterungen und -sicherheit; Versandabkommen; Beschlüsse des Gemischten Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollbereich über die gegenseitige Anerkennung der Programme für vertrauenswürdige Händler – zugelassene Wirtschaftsbeteiligte) und
- nicht rechtsverbindlichen Vereinbarungen oder Pilotprojekten (z. B. Übermittlung von Daten des Carnet TIR an Russland; Intelligente und sichere Handelswege - Smart and Secure Trade Lanes (SSTL) mit China). Das strategische Ziel der SSTL besteht im Testen von Sicherheitsmaßnahmen, die auf die Logistikketten angewandt werden, in der Vereinfachung des Datenaustausches zwischen Zollbehörden, in der Festlegung gemeinsamer Risikoregeln und der gegenseitigen Anerkennung von Zollkontrollen und Programmen zu Handelspartnerschaften.

1.6 Präferenzhandelsabkommen

Zur weiteren Verbesserung des internationalen Handelsrahmens der EU trägt die Kommission zu neuen und laufenden Verhandlungen über zollrelevante Bestimmungen in Präferenzhandelsabkommen, insbesondere mit Mercosur, Mexiko, Indonesien, Chile, Australien und Neuseeland, bei.

Außerdem laufen derzeit verschiedene Maßnahmen, mit denen das Risikomanagement der Lieferkette durch internationale Zusammenarbeit verbessert werden soll.

Zu den wichtigen Erfolgen zählen die Überarbeitung des Normenrahmens der Weltzollorganisation zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels (SAFE) und neue internationale Normen, z. B. Vorabinformationen über Luftfracht vor dem Verladen und die gegenseitige Anerkennung der Programme für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte.

7.3 Weitere Initiativen - Hochrangiges Seminar

Ein Hochrangiges Seminar zum Austausch zollrelevanter Informationen mit Drittländern wurde von der bulgarischen Präsidentschaft am 7. und 8. Juni 2018 organisiert. Die Teilnehmer des Seminars: i) überprüften den derzeitigen Sachstand im Bereich des Austauschs zollrelevanter Informationen mit Drittländern und bestätigten, dass ein derartiger Austausch immer wichtiger wird und dass Handlungsbedarf besteht; ii) zeigten die Notwendigkeit eines verstärkten Informationsaustausches mit Drittländern auf und iii) erörterten und ermittelten den potenziellen Umfang, den Zweck, die Vorteile, Bedingungen, Mittel und Auflagen für einen verstärkten Austausch zollrelevanter Informationen. In den Schlussfolgerungen dieses Seminars wurde vereinbart, dass ein strategischer und kohärenter Ansatz notwendig ist, um festzulegen, mit wem Informationen ausgetauscht werden sollten, um welche Art von Informationen es sich konkret handeln sollte und welche Zwecke mit einem solchen Austausch verfolgt werden sollten; dabei ist den derzeitigen finanziellen und sicherheitsrelevanten Risiken, dem Handelsgefüge und den politischen Interessen Rechnung zu tragen.

3. ÜBERWACHUNGSSYSTEM

Die Kommission wurde aufgefordert, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Rahmen für die Leistungsbewertung und die Überwachung zu entwickeln, um die Umsetzung der Strategie künftig systematischer und nachdrücklicher überwachen zu können.

Die Kommission hat die Arbeiten in Bezug auf dieses System aufgenommen und Indikatoren und Nachweisquellen zur effizienten Überwachung der Strategie entwickelt. Diese ersten Diskussionspunkte gehen aus dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen hervor, das diesem Bericht beigefügt ist. Sie sollen als Grundlage für weitere Überlegungen mit den Mitgliedstaaten innerhalb der geeigneten Arbeitsgruppe dienen.

4. FAZIT

Das Risikomanagement ist ein Prozess, der nicht auf spezifische Maßnahmen mit einem definierten Anfang und Ende beschränkt ist. Der Zoll sieht sich neuen Bedrohungen und Herausforderungen gegenüber und muss kontinuierlich agieren und sich anpassen, um zur Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in der Union beizutragen und zugleich ungebührende negative Auswirkungen auf die internationalen Handelsströme zu vermeiden. Daher sind einige in der Strategie beschriebene Maßnahmen als „laufend“ gekennzeichnet, da sie von ihrer Art her – eben aufgrund des genannten notwendigen und fortlaufenden Prozesses – keine präzisen Fristen haben können.

Dieser Bericht und das begleitende Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen geben einen Überblick über den Stand der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement (Stand Mitte 2018).

Sie zeigen, dass bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans seit der Veröffentlichung des vorangehenden Berichts signifikante Fortschritte erzielt wurden, und zwar sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der Europäischen Kommission.

Von den 54 identifizierten Teilaktionen der Strategie und des Aktionsplans wurden nur 2 noch nicht eingeleitet, während 41 laufen und 11 abgeschlossen sind.

Sie belegen die wesentlichen Fortschritte der Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren und der Einleitung neuer Initiativen. Die Beispiele umfassen den Beschluss der Kommission über Kriterien für Finanzrisiken und die Teilnahme der Zollverwaltungen an sicherheitsrelevanten Maßnahmen.

Trotz dieser Fortschritte steht der Zoll vor anhaltenden Herausforderungen, wozu das beispiellose Bedrohungsniveau durch Terrorismus und andere Sicherheitsrisiken gehören. Angesichts der konstant steigenden Wareneinfuhren in die EU müssen sich Zoll und Marktüberwachungsbehörden zusammentreffen, um zu verhindern, dass unsichere oder nichtkonforme Waren auf den Markt gelangen. Der Zoll steht auch vor vielen anderen Herausforderungen, wie dem Aufkommen des elektronischen Handels und der Unterbewertung von Waren, die dazu führen, dass die Zollbehörden nicht ihr volles Leistungspotenzial erreichen.

Darüber hinaus werden die IT-Systeme, die für die Datenerfassung und den Datenaustausch notwendig sind, derzeit eingeführt und ihre Umsetzung schreitet gut voran, obgleich das Enddatum für den vollständigen Fertigstellung einiger System von 2020 auf 2025 verschoben werden musste.

Wenngleich die in diesem Bericht enthaltene Bestandsaufnahme so akkurat wie möglich ist, kann sie die Aktivitäten des Zolls im Bereich des Risikomanagements nicht vollständig widerspiegeln. Die Zollbehörden müssen sich nämlich fortlaufend neu definieren, um sich neuen Herausforderungen zu stellen, die Tag für Tag auftreten, was negative Folgen für den EU-Haushalt und die Haushalte der Mitgliedstaaten haben kann. Diese Herausforderungen sind häufig mit der Tätigkeit krimineller Netze verbunden, die die Technologie immer besser beherrschen.

In diesem Kontext müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission in der Lage sein, Fortschritte in Form von größerem Schutz, der im Gleichgewicht mit Handelserleichterungen steht, zu messen, indem evidenzbasierte Daten erfasst und analysiert werden. Dazu gehören quantitative Daten über Kontrollen, die auf der Grundlage des Risikomanagements durchgeführt wurden, und über die Ergebnisse von Kontrollen an verschiedenen Punkten der Lieferkette. Diese Übung wird unterstützt und ergänzt durch die Daten zur Leistung der Zollunion, die ein Gesamtbild vermitteln. Was die Überwachung angeht, so sollte anerkannt werden, dass quantitative Daten zwar äußerst wichtig sind, aber niemals einen vollständigen Beitrag darstellen können, da es strukturelle Unterschiede bei Prozessen und Ergebnissen gibt.