



Brüssel, den 20. Mai 2019  
(OR. en)

9449/19

ENFOCUSTOM 106  
COSI 113  
ENFOPOL 259  
DAPIX 186

### BERATUNGSERGEBNISSE

---

Absender: Generalsekretariat des Rates  
vom 15. April 2019

Empfänger: Delegationen

---

Nr. Vordok.: 7806/19

---

Betr.: Aktualisierte Strategie für die künftige Zusammenarbeit bei der  
Strafverfolgung im Zollbereich

---

Die Delegationen erhalten anbei die aktualisierte Strategie für die künftige Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich, die der Rat auf seiner Tagung am 15. April 2019 gebilligt hat.

---

## **Aktualisierte Strategie für die künftige Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich**

### **Einleitung und Zielsetzung**

Die ursprüngliche *Strategie für die künftige Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich*<sup>1</sup> wurde ausgearbeitet, nachdem der Rat am 13. Dezember 2011 die Entschließung 2012/C 5/01 zur Zukunft der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich<sup>2</sup> angenommen hatte.

Diese Strategie ist Ausdruck der kontinuierlichen Anstrengungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich. Bei der Umsetzung der Strategie sind erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. In einem sich rasch wandelnden Umfeld besteht jedoch seitens der Zollbehörden weiterhin Handlungsbedarf.

Ungeachtet einiger Unterschiede in den Zuständigkeiten und Befugnissen der Zollbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten dient diese Strategie als Instrument, das im Hinblick auf die Strafverfolgung im Zollbereich die Festlegung von Gesamtzielen erleichtert.

Vor diesem Hintergrund ist die *aktualisierte Strategie für die künftige Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich* als ein fortzuschreibendes Dokument gedacht, das als Grundlage für die Arbeitsplanung dient und erforderlichenfalls aktualisiert wird.

### **In einem sich wandelnden Umfeld müssen die Zollbehörden eine wichtigere Rolle bei der Strafverfolgung übernehmen**

Gegenwärtig nehmen die Zollbehörden an den Grenzen eine breite Palette von Aufgaben wahr: die Bekämpfung des illegalen Handels, die Erleichterung des legalen Handels, den Schutz der finanziellen Interessen und des Wohlstands der EU und ihrer Mitgliedstaaten durch die Erhebung von Zöllen und die Gewährleistung des Schutzes und der Sicherheit der Union und ihrer Bevölkerung sowie des Schutzes der Umwelt. Der Zoll ist anerkanntermaßen die maßgebliche Behörde für die Kontrolle von Waren an den Außengrenzen der EU.

---

<sup>1</sup> Dok. 17778/12 (vom Rat am 6./7. Dezember 2012 gebilligt).

<sup>2</sup> ABl. C 5 vom 7.1.2012, S. 1.

Dies wurde auch in dem Vermerk des Vorsitzes mit dem Titel "Enhancing customs contribution to internal security" (Dokument 7705/2/18 REV 2) hervorgehoben, der vom Ständigen Ausschuss für die innere Sicherheit (COSI) im Mai 2018 gebilligt wurde. In dem Dokument wird eine Reihe von Maßnahmen dargelegt, die bewirken sollen, dass der Zoll noch stärker zu einem hohen Maß an innerer Sicherheit in der EU beiträgt. Die Maßnahmen sind in drei Kategorien untergliedert, die mit den Prioritäten der aktualisierten Strategie übereinstimmen: institutionelle Zusammenarbeit, operative Zusammenarbeit sowie Informationsaustausch und Interoperabilität. Die in dem Dokument dargelegten konkreten Maßnahmen sind deshalb relevant und sollten bei der Umsetzung der Strategie berücksichtigt werden.

In einer globalisierten Welt, in der die Grenzen zwischen Ländern jeden Tag weniger starr werden, werden die Warenströme durch den digitalen Handel beschleunigt, und neue Bedrohungen und neue Betrugsmuster zwingen den Zollbereich dazu, unkonventionelle Lösungen zu entwickeln. Polykriminelle Aktivitäten wirken sich immer mehr auf die tägliche Arbeit und die Zuständigkeiten im Zollbereich aus. Die Zollbehörden haben als Wächter über die Warenströme an den EU-Grenzen eine wertvolle Rolle bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität übernommen.

In diesem Zusammenhang trägt die Reform des Fracht-Vorabinformationssystems (ICS) des Zolls grundlegend dazu bei, die Kapazitäten des Zolls in den Bereichen Sicherheit, Management von Sicherheitsrisiken und Kontrolle der Außengrenzen weiter auszubauen. Ein integraler Bestandteil dieser Reform ist die Verbesserung der Instrumente für eine operative Zusammenarbeit der Zollbehörden im Bereich Risikomanagement und bei den Kontrollen. Eine solche engere Zusammenarbeit wird neue Möglichkeiten für eine künftige Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden schaffen<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement:

- Mitteilung der Kommission vom 21. August 2014 über die Strategie und den Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement: Umgang mit Risiken, Erhöhung der Sicherheit der Lieferkette und Vereinfachung des Handels (Dok. 12644/14 + ADD 1)
- Schlussfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 2014 zur Strategie und zum Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement: Umgang mit Risiken, Erhöhung der Sicherheit der Lieferkette und Vereinfachung des Handels (Dok. 15403/14)
- Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement (Dok. 11415/16 + ADD 1)
- Schlussfolgerungen des Rates zum Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement (Dokument 14894/16),
- Bericht der Kommission vom 20. Juli 2018 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 (Dokument (COM(2018) 549 final)
- Schlussfolgerungen des Rates zum zweiten Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement (ABl. C 24 vom 21.1.2019, S. 13)

Aus anderen Politikbereichen herrührende Strategien haben großen Einfluss auf den Zollbereich und wirken sich auf seine Rolle und seine traditionelle Arbeitsweise aus. Die Zollbehörden spielen eine immer wichtigere Rolle beim Schutz der inneren Sicherheit, dennoch müssen sie nach wie vor die steigenden Güterströme an den Außengrenzen der EU bewältigen.

### **Es besteht Handlungsbedarf, um die Herausforderungen zu meistern**

Bei der Umsetzung der Entschließung 2012/C 5/01 des Rates sind Fortschritte zu verzeichnen, sie ist jedoch noch nicht vollständig umgesetzt. Dennoch wurde bereits viel erreicht: insbesondere wurden die Zusammenarbeit mit dem Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) und den JI-Agenturen sowie die Maßnahmen im Rahmen der operativen Aktionspläne der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) gestrafft und optimiert. Die institutionelle Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden und die Zusammenarbeit der Zollbehörden untereinander müssen noch schneller verbessert werden; gleichzeitig müssen auch die operative Zusammenarbeit weiter verbessert und das Informationsmanagement effizienter gestaltet werden. Deshalb müssen angemessene finanzielle Ressourcen und ausreichend Humanressourcen bereitgestellt werden, um die Tätigkeiten der EU-Zollverwaltungen im Bereich der Strafverfolgung auf EU-Ebene besser zu koordinieren und wirksamere Strafverfolgungsmaßnahmen im Zollbereich, einschließlich der Kontrollen an den Außengrenzen, soweit angezeigt, zu unterstützen.

In verschiedenen strategischen Dokumenten<sup>4</sup> werden die aktuellen und die künftigen Herausforderungen, vor denen der Zollbereich steht beziehungsweise stehen wird, beschrieben, hierzu zählt unter anderem die Vertiefung der agenturübergreifenden Zusammenarbeit und die Entwicklung von Synergien zwischen den Zollbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden. Dies erfordert kohärente und rationalisierte Maßnahmen, die auf einem gemeinsamen Konzept für das Risikomanagement, die Sicherheit der Lieferketten, den Datenaustausch, die operative Zusammenarbeit, den Einsatz modernster Techniken und auf einer besseren Ausrichtung basieren. Die im Rahmen ihrer unterschiedlichen Zuständigkeiten tätigen Zollbehörden der Mitgliedstaaten streben gemeinsam mit den anderen Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen Organen, Agenturen und Einrichtungen der EU danach, diese Herausforderungen mit Hilfe der aktualisierten Strategie zu meistern. Diese soll die Adressaten in die Lage versetzen, bereichsübergreifend zu arbeiten, und zwar gemeinsam mit den relevanten Akteuren, die an der Bekämpfung der organisierten grenzüberschreitenden Kriminalität auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene beteiligt sind.

Der Einsatz von Detektionstechnologien und Kontrollausrüstung sowie die vorgeschriebene Datenübermittlung (summarische Eingangsmeldungen) und das Programm der EU für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte sind wichtige Bestandteile des Gesamtprozesses der Zollkontrollen und der zollamtlichen Überwachung. Detektionstechnologien spielen schon seit langem eine wichtige Rolle bei den zollamtlichen Grenzkontrollen, da sie bei der Auffindung von zollpflichtigen, verbotenen oder der Kontrolle unterliegenden Waren oder Materialien helfen. Die Mitgliedstaaten sollten neu entstehende Technologien nutzen, um die Sicherheit in den globalen Lieferketten zu verbessern. Nicht-invasive und intelligente Technologien und Kontrollausrüstungen sind erforderlich, um Hochrisikofracht rasch inspizieren zu können, ohne den reibungslosen Verlauf des legalen Handels zu stören.

- 
- <sup>4</sup> Zu den strategischen Dokumenten gehören unter anderem die folgenden Dokumente:
- Schlussfolgerungen des Rates vom 4./5. Dezember 2014 (Dokument 15670/14) und Schlussfolgerungen des Rates vom 16. Juni 2015 (Dokument 9798/15),
  - Die Europäische Sicherheitsagenda (Dokument COM(2015)185 final),
  - Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020) (Dokument 9798/15),
  - Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance (Dokument COM(2016) 813 final),
  - Renewed European Union Internal Security Strategy and Counter Terrorism Implementation paper second half 2016 (Dokument 11001/1/16 REV 1),
  - Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zum Thema "Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance" (Dokument 7585/1/17 REV 1),
  - Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Halbzeitüberprüfung der erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020) (Dokument 11901/3/17 REV 3),
  - Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Umfassende Bewertung der EU-Sicherheitspolitik (Dokument SWD(2017) 278 final) als Begleitunterlage zu der Mitteilung an den Europäischen Rat und den Rat "Neunter Bericht über die Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen und nachhaltigen Sicherheitsunion" (Dokument COM(2017) 407 final)
  - Erster Zweijahresbericht über die Entwicklung der EU-Zollunion und ihrer Governance (COM(2018) 524 final).

## Ziele

### Strategische Ziele

1. Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden, Agenturen und (nicht der EU angehörenden) internationalen Organisationen.
2. Ausbau der operativen Zusammenarbeit im Zollbereich sowie zwischen Zoll- und anderen Strafverfolgungsbehörden, einschließlich mit Drittlandsbehörden, die mit Zollangelegenheiten befasst sind.
3. Gewährleistung eines wirksamen Informationsmanagements und von Interoperabilität für Strafverfolgungszwecke unter Berücksichtigung der rechtlichen Anforderungen gemäß dem **Zollkodex** der Union, insbesondere in Bezug auf das Risikomanagement bei Zollkontrollen.

### Spezifische Ziele

1. Institutionelle Zusammenarbeit
  - a) Unterstützung der Umsetzung der erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union mit besonderem Schwerpunkt auf der Rolle des Zolls bei der Bekämpfung von organisierter grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus und bei der Gewährleistung der Sicherheit der Lieferketten, in Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren wie der Kommission, Europol, Frontex, Eurojust und der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa).
  - b) Beitrag zur bereichsübergreifenden Bekämpfung der Kriminalität, indem Synergien mit den vorrangigen Maßnahmen und Tätigkeiten anderer Gremien, einschließlich insbesondere des Ständigen Ausschusses für die innere Sicherheit, sowie im Bereich des Risikomanagements im Kontext der Zollunion angestrebt werden.
  - c) Beitrag zur Aktualisierung und Weiterentwicklung der Rechtsinstrumente für die Strafverfolgung und Förderung dieser Aktualisierung und Weiterentwicklung, damit alle Zollbehörden Nutzen daraus ziehen können.
  - d) Beitrag zur Ermittlung des Schulungsbedarfs [, einschließlich eines Referenzrahmens für Kompetenzen in Bezug auf die Strafverfolgung im Zollbereich,] und zur Ausarbeitung des Arbeitsprogramms der CEPOL mit besonderem Schwerpunkt auf den Themen relevante Informationen, operative Zusammenarbeit und Ermittlungsgegenstände.

## 2. Operative Zusammenarbeit

- a) Weitere Beiträge zur Umsetzung des EU-Politikzyklus, einschließlich einer besseren Koordinierung zwischen den operativen Aktionsplänen und den Maßnahmen gemäß den Aktionsplänen der Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen", wo dies angebracht ist.
- b) Verbesserung der operativen Zusammenarbeit durch eine bessere und mittels angemessener Ressourcen unterstützte Koordinierung, indem unter anderem Pilotprojekte als Instrument zur Ermittlung neuer Modelle für gemeinsame Maßnahmen und für die Weitergabe bewährter Vorgehensweisen eingesetzt werden.
- c) Einsatz von modernsten Detektions- und Automatisierungstechnologien und Weitergabe der relevanten Technologien und der dazugehörigen Kenntnisse und bewährten Verfahren in diesem Bereich an die Strafverfolgungsbehörden.
- d) Aktive Beteiligung als Endnutzer an den auf die Strafverfolgungsbehörden ausgerichteten Projekten wie dem Sicherheitsforschungsprogramm von Horizont 2020.
- e) Ausweitung der Anwendung des Übereinkommens über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (Neapel-II-Übereinkommen von 1997), insbesondere in Bezug auf die darin festgelegten besonderen Formen der Zusammenarbeit sowie die Rolle anderer Strafverfolgungs- und Justizbehörden.
- f) Erforschung von Möglichkeiten zur Stärkung der operativen Zusammenarbeit mit Drittländern, einschließlich des Rückgriffs auf EU-Delegationen in Drittländern, um die Kommunikation und den Austausch von Fachwissen und bewährten Vorgehensweisen mit den Zollverwaltungen oder den mit Zollangelegenheiten befassten Behörden in Drittländern zu erleichtern.

### 3. Informationsmanagement und Interoperabilität

- a) Im Hinblick auf die Weiterentwicklung und Ergänzung bestehender Risiko- und Bedrohungsanalysen [aus Sicht des Zolls]:
  - i. Unterstützung, Straffung/Koordinierung und Aktualisierung (bestehender) Bedrohungs- und Risikoanalysen und Beiträge zu diesen Analysen, unter anderem durch die Aufnahme relevanter Informationen, gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden, und bestmögliche Nutzung der Ergebnisse.
  - ii. Schaffung weiterer Synergien mit Risikoanalysen, die im Rahmen der Zuständigkeiten der Kommission für die Zwecke der Strafverfolgung und des Risikomanagements abgeschlossen wurden<sup>5</sup>.
- b) Gewährleistung einer wirksamen Nutzung bestehender Systeme für den Informationsaustausch zwischen Zollbehörden und zwischen den Zollbehörden und anderen einschlägigen Behörden. Die Arbeit an der Interoperabilität der Informationssysteme im JI-Bereich mit den Informationssystemen des Zolls sollte gegebenenfalls auf der Grundlage des festgestellten Bedarfs unterstützt werden und beiden Seiten zugute kommen.
- c) Gewährleistung eines wirksamen Informationsaustauschs durch Ermittlung der Möglichkeiten für eine Integration der von den Zollbehörden genutzten Systeme in Übereinstimmung mit dem Ansatz "je Beschlagnahme eine Meldung" und im Einklang mit der gemäß dem Zollkodex der Union bestehenden gesetzlichen Verpflichtung zum Risikomanagement.

---

<sup>5</sup> Strategie und Aktionsplans der EU für das Risikomanagement im Zollbereich und andere relevante Instrumente.



## Durchführung der Strategie

Die im Rahmen ihrer jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten tätigen Zollbehörden der Mitgliedstaaten sowie die anderen Strafverfolgungsbehörden und die zuständigen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU werden ersucht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen und einen Beitrag zur reibungslosen Durchführung der Strategie zu leisten.

Die Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen" wird weiter an der Festlegung eines Aktionsplans zur Durchführung dieser Strategie arbeiten, der Maßnahmen enthalten sollte, die zu quantifizierbaren Ergebnissen führen und auf die Erfüllung der strategischen und spezifischen Ziele ausgerichtet sind.

Der Aktionsplan sollte insbesondere die praktischen Aspekte der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich zum Thema haben, und die Maßnahmen sollten gegebenenfalls auf die operativen Aktionspläne der EMPACT abgestimmt werden. Die Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen" wird in Zusammenarbeit mit dem Vorsitz und denjenigen, die allein oder gemeinsam die Federführung bei den Maßnahmen haben, die Durchführung des Aktionsplans überwachen und koordinieren, um bei der Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität Doppelarbeit mit der im Rahmen des EU-Politikzyklus durchgeführten Arbeit zu vermeiden und Synergien mit dieser Arbeit zu erreichen.

Die Kommission wird ersucht, bei entsprechendem Bedarf und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten einen Beitrag zur Umsetzung dieser Strategie und der künftigen Aktionspläne zu leisten und hierbei unter anderem die Ermittlung von Synergien anzustreben. Sie wird insbesondere ersucht, auch weiterhin so weit wie möglich eine finanzielle, technische und logistische Unterstützung bereitzustellen.

Sämtliche Mitgliedstaaten der EU werden ersucht, den Erfolg der Strategie zu sichern, indem sie ihren Zollbehörden die Befugnisse übertragen, die diese benötigen, um die Empfehlungen möglichst weitgehend umzusetzen.