



Brüssel, den 8. Juni 2023  
(OR. en)

10248/23

ENFOCUSTOM 68  
ENFOPOL 272  
COSI 108  
JAI 791

## BERATUNGSERGEBNISSE

Absender:	Generalsekretariat des Rates
vom	8. Juni 2023
Empfänger:	Delegationen
Nr. Vordok.:	8617/23
Betr.:	Strategie für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich und deren Beitrag zur inneren Sicherheit der EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Strategie für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich und deren Beitrag zur inneren Sicherheit der EU, die der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner 3995. Tagung vom 8. Juni 2023 gebilligt hat.

## **Strategie für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich und deren Beitrag zur inneren Sicherheit der EU**

### **Einleitung**

Die vorliegende Strategie baut auf den positiven Ergebnissen früherer Strategien auf. Die bei der Durchführung der früheren Strategien festgestellten positiven Aspekte werden bei dieser Strategie beibehalten, gleichzeitig wird eine weitere Verbesserung des Gesamtansatzes angestrebt.

Der Zoll ist die maßgebliche Autorität für die Überwachung und Kontrolle des Warenverkehrs an den Außengrenzen der EU. Gestützt auf die ihnen durch das nationale Recht übertragenen Zuständigkeiten und Befugnisse tragen die Zollbehörden durch die Prävention, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten beziehungsweise ihre Mitwirkung bei der Ermittlung von Straftaten zur inneren Sicherheit der EU bei. Bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität sind die Maßnahmen der Zollbehörden, durch die Risiken aufgedeckt und ausgeräumt werden, bevor Waren in die EU gelangen oder aus der EU verbracht werden, sowie ihre Maßnahmen zur Kontrolle von Waren bei der Einfuhr in die EU oder der Ausfuhr aus der EU von entscheidender Bedeutung.

Die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich und ihr Beitrag zur inneren Sicherheit der EU haben sich im Laufe der Jahre weiterentwickelt. Die Zollbehörden sind in diesem Zusammenhang heute wichtige Partner. Die Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), der Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL), der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) und dem Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) wurde vertieft. Die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden und der Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) wird weiter ausgebaut. Die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und dessen Unterstützung ist fest etabliert. Europol hat 2020 das Europäische Zentrum für Finanz- und Wirtschaftskriminalität (EFECC) geschaffen, um die Mitgliedstaaten besser bei der Bekämpfung von Finanz- und Wirtschaftsstraftaten einschließlich Zollvergehen unterstützen zu können. Die Zollbehörden werden kontinuierlich immer stärker in die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) eingebunden, und es wurden Maßnahmen ergriffen, um mehr Synergien zu erzielen und Doppelarbeit oder unkoordinierte und parallele Initiativen zu vermeiden. Der Mehrwert einer Einbindung des Zolls in EMPACT lässt sich deutlich an den Ergebnissen der operativen Tätigkeiten von EMPACT ablesen<sup>1</sup>. Darüber hinaus stellen die im Zusammenhang mit den Aktionsplänen der Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll) erzielten Ergebnisse wertvolle Beiträge zum Schutz der inneren Sicherheit der EU dar und liefern diesbezüglich nützliche Erkenntnisse. Die Zusammenarbeit mit Frontex wird beispielsweise durch gemeinsame Kontrolleinsätze und gemeinsame EMPACT-Aktionstage vertieft.

---

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-fight-against-crime/>

Jüngste wichtige Ereignisse wie der grundlose und ungerechtfertigte Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, die COVID-19-Pandemie und der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) haben sich deutlich auf die globalen Warenströme ausgewirkt, und die daraus resultierenden Risiken haben zugenommen. Das neue Fracht-Vorabinformationssystem des Zolls dürfte eine Verbesserung der Risikomanagement-Kapazitäten des Zolls bewirken. Das System wird auch neue Möglichkeiten für eine bessere Zusammenarbeit der Zollbehörden mit anderen Strafverfolgungsbehörden eröffnen. In diesem Zusammenhang sollte eine mögliche Interoperabilität der relevanten Informationssysteme im Zollbereich und im Bereich Justiz und Inneres (JI) geprüft werden.

## **Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung in einer sich rasch verändernden Welt**

Die organisierte Kriminalität dringt kontinuierlich in neue Betätigungsfelder vor und erstreckt sich aufgrund dieser Vielseitigkeit inzwischen auf verschiedenste Arten krimineller Aktivitäten.

Kriminelle Gruppen reagieren flexibel auf globale und regionale Veränderungen, sind hoch qualifiziert und wissen die modernen Technologien zu ihrem Vorteil zu nutzen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sichergestellt ist, dass die Zollbehörden in der Lage sind, sich an das sich rasch wandelnde politische, wirtschaftliche und technologische Umfeld und folglich an die sich weiterentwickelnden und neu auftretenden Bedrohungen anzupassen.

Als maßgebliche Autorität für die Überwachung und Kontrolle des Warenverkehrs, einschließlich Barmitteln, und in ihrer Funktion als Hüterinnen der Außengrenzen der EU müssen die Zollbehörden eine wachsende Zahl von Aufgaben wahrnehmen und gleichzeitig die Erleichterung des Handels gewährleisten. Darüber hinaus sind viele von Zollvergehen ausgehende traditionelle Bedrohungen und Risiken nach wie vor relevant. Die Zollbehörden müssen kontinuierlich daran arbeiten, Kompetenzen weiterzuentwickeln sowie hoch spezialisierte Fähigkeiten und Methoden zu entwickeln, um wirksam und effizient zur inneren Sicherheit der EU beitragen zu können.

Die Zusammenarbeit der Zollbehörden der Mitgliedstaaten bei der Strafverfolgung sowie die Zusammenarbeit dieser Zollbehörden mit den einschlägigen JI-Agenturen sowie mit anderen Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene muss kontinuierlich ausgebaut und vertieft werden. Die Zusammenarbeit mit den Zollbehörden und anderen relevanten Strafverfolgungsbehörden von Drittländern und bei Bedarf auch mit internationalen Organisationen sollte ebenfalls weiter ausgebaut werden. Das mit dieser Strategie verfolgte übergeordnete Ziel besteht darin, die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich zu stärken, indem insbesondere auf die Bewältigung von sicherheitsrelevanten Vorfällen, Bedrohungen, Risiken und Krisen hingearbeitet und für eine wirksame Verfolgung der grenzüberschreitenden Kriminalität gesorgt wird.

Die Strategie ist darauf ausgelegt, zur Verwirklichung der Zielsetzungen der [EntschlieÙung vom 8. Juni 2023 zur Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich und deren Beitrag zur inneren Sicherheit der EU] beizutragen, um den Entwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit der EU in den letzten Jahren und der Rolle der Zollbehörden auf dem Gebiet der Strafverfolgung besser gerecht zu werden.

## **Zielsetzungen**

Um die Umsetzung der EU-Sicherheitsunion und einschlägiger Strategien und Aktionspläne der EU, nach Bedarf gemeinsam mit anderen zuständigen nationalen Behörden und den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, und mit Schwerpunkt auf der Funktion des Zolls für den Schutz der Europäer vor Terrorismus und organisierter Kriminalität zu unterstützen, werden die folgenden Zielsetzungen festgelegt:

- 1) *Ausbau der Kapazitäten der Zollbehörden zur Prävention, Aufdeckung und Ermittlung von grenzüberschreitenden Straftaten oder zur Mitwirkung bei der Ermittlung solcher Straftaten sowie zur Bewältigung von sicherheitsrelevanten Vorfällen, Bedrohungen, Risiken und Krisen:*
  - i) Beitrag zur Verbesserung der Kenntnisse der Zollbehörden in Bezug auf die von der grenzüberschreitenden Kriminalität ausgehende Bedrohung, die Mittel und Wege zur Prävention und Aufdeckung bestimmter Arten von Straftaten sowie die Instrumente für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, die zur Bekämpfung dieser Straftaten zur Verfügung stehen,
  - ii) Beitrag zur Aktualisierung und Weiterentwicklung der Rechtsinstrumente für die Strafverfolgung aus Sicht des Zolls sowie Unterstützung bei dieser Aktualisierung und Weiterentwicklung,
  - iii) Beitrag zur engen Einbeziehung des Zolls in die Vorbereitung der strategischen Bewertung des Schulungsbedarfs der EU und in die Priorisierung des bei dieser Bewertung für den Zoll ermittelten Schulungsbedarfs, mit besonderem Schwerpunkt auf Informationsaustausch, Erkenntnisauswertung und Risikoanalyse, operativer Zusammenarbeit, Prävention, Aufdeckung und Ermittlung,
  - iv) Beitrag zur Feststellung des Bedarfs des Zolls im Hinblick auf die Weiterentwicklung moderner Technologien, insbesondere für die Aufdeckung, Überwachung und Ermittlung sowie für das Informationsmanagement, sowie Beitrag zur Beschaffung und Einführung solcher Technologien,

- v) Verbesserung der Anwendung der Verordnung (EU) 2021/1077 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung sowie der Verordnung (EU) 2021/1149 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit, sowie Steigerung des Einsatzes von Horizont Europa und des Betrugsbekämpfungsprogrammes der EU;
- 2) *Verbesserung, Erleichterung und Steigerung der Wirksamkeit der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen Zollbehörden sowie dieser Behörden mit anderen Strafverfolgungsbehörden, den zuständigen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU und bei Bedarf mit Drittländern und internationalen Organisationen:*
- i) Gewährleistung der effektiven Nutzung der bestehenden Systeme für den Austausch von Informationen zwischen den Zollbehörden sowie dieser Behörden mit anderen zuständigen Behörden, bei Bedarf auch mit Drittländern und internationalen Organisationen,
  - ii) Weiterentwicklung des wirksamen Informationsaustauschs durch Ermittlung der Möglichkeiten für eine Integration der von den Zollbehörden genutzten Systeme in Übereinstimmung mit dem Ansatz „je Beschlagnahme eine Meldung“,
  - iii) Prüfung der Möglichkeiten zur Schaffung von Synergien zwischen dem Risikomanagement auf dem Gebiet der Strafverfolgung im Zollbereich und den Risikoanalysen, die im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement abgeschlossen wurden,
  - iv) Gewährleistung des Zugangs der Zollbehörden zur Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (SIENA) sowie Gewährleistung der Nutzung dieser Anwendung durch die Zollbehörden,
  - v) Weiterentwicklung und Ergänzung bestehender Risiko- und Bedrohungsanalysen, insbesondere der Bedrohungsanalyse im Zollbereich (Customs Threat Assessment – EU CTA), bei Bedarf in enger Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden und Agenturen,
  - vi) Beitrag zur engeren Einbindung der Zollbehörden in die Vorbereitung der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (EU SOCTA) sowie Beitrag zur Verbesserung der SOCTA-Methodik und zur Verbesserung der Datenqualität im Rahmen der SOCTA-Datenerhebung,

vii) Förderung von Synergien in Bezug auf Fragen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung im Zollbereich im Rahmen der Entwicklung künftiger EU CTA, EU SOCTA und weiterer Berichte und Initiativen;

3) *Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, einschließlich gemeinsamer Operationen, zwischen den Zollbehörden sowie dieser Behörden mit anderen Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU oder den zuständigen Behörden in Drittländern, zur Prävention, Aufdeckung und Ermittlung von grenzüberschreitender Kriminalität oder zur Mitwirkung bei der Ermittlung solcher Straftaten:*

- i) Förderung und Erleichterung der Anwendung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (Neapel-II-Übereinkommen) insbesondere im Hinblick auf die darin vorgesehenen besonderen Formen der Zusammenarbeit, und die von anderen Strafverfolgungs- und Justizbehörden wahrgenommenen Funktionen,
- ii) Verstärkung des multidisziplinären und von mehreren Stellen getragenen Ansatzes im Hinblick auf eine bessere Prävention und Bekämpfung von Kriminalität einschließlich der Umgehung restriktiver Maßnahmen der EU, indem die Zusammenarbeit (einschließlich gemeinsamer Operationen) und die Synergien zwischen den Zollbehörden sowie dieser Behörden mit anderen Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen Einrichtungen und Stellen der EU verstärkt werden,
- iii) Prüfung der Möglichkeiten für einen Ausbau der operativen Zusammenarbeit und des gegenseitigen Beistands mit Drittländern durch Erleichterung der Kommunikation und des Austauschs von Fachwissen und bewährten Verfahren,
- iv) Fortsetzung der Beiträge zur Umsetzung von EMPACT, auch durch die Förderung der aktiven Einbeziehung der Zollbehörden in die operativen Aktionspläne der EMPACT und in die gemeinsamen EMPACT-Aktionstage, sowie verbesserte Koordinierung der Aktionspläne der Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll) und der operativen Aktionspläne der EMPACT,
- v) Förderung gemeinsamer operativer Tätigkeiten von Zollbehörden und Grenzschutz, insbesondere im Zusammenhang mit gemeinsamen verstärkten Kontrollen an den Außengrenzen der EU, wo dies durchführbar ist, als Beitrag zur integrierten Grenzverwaltung;

- 4) *Verbesserung der Erkenntnisauswertung und der Risikoanalyse durch die Nutzung von Daten anderer Strafverfolgungsbehörden und, wo dies angebracht ist, Förderung der Interoperabilität zwischen den einschlägigen Zoll- und JI-Informationssystemen:*
- i) Verbesserung der von den Zollbehörden durchgeführten Erkenntnisauswertung und Risikoanalyse unter Nutzung der von anderen Strafverfolgungsbehörden bereitgestellten Informationen und Daten,
  - ii) je nach Bedarf Weitergabe von analytischen Daten und Erkenntnissen seitens der Zollbehörden an andere Strafverfolgungsbehörden,
  - iii) Erwägung von Maßnahmen im Interesse der Interoperabilität von IT-Großsystemen im JI-Bereich mit Informationssystemen im Zollbereich auf der Grundlage des ermittelten Bedarfs und im Hinblick auf beiderseitigen Nutzen.

## **Durchführung der Strategie**

Die erfolgreiche Durchführung dieser Strategie wird dazu beitragen, die Herausforderungen, mit denen die Zollbehörden konfrontiert sind, und die Bedrohungen der inneren Sicherheit der EU zu bewältigen. Die Zollbehörden werden ersucht, in Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU die dazu geeigneten Maßnahmen zu ergreifen und einen Beitrag zur wirksamen Durchführung der Strategie zu leisten.

Die zu diesem Zweck ergriffenen Maßnahmen sollten die praktischen Aspekte der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich betreffen und, wo dies machbar und angemessen ist, an EMPACT und anderen Strafverfolgungsinitiativen der EU ausgerichtet werden, wobei Doppelarbeit zu vermeiden ist.

Die Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll) wird die Durchführung dieser Strategie begleiten und koordinieren, insbesondere durch Aktionspläne oder den Rückgriff auf Sachverständigengruppen/Netzwerke.

Die Vorsitze sollten bei der Ausarbeitung ihrer Arbeitspläne den Zielsetzungen dieser Strategie Rechnung tragen, um zu ihrer Durchführung beizutragen.

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.



## **Folgemaßnahmen zur Strategie und Evaluierung der Strategie, einschließlich Präsentation der Ergebnisse**

Die Strategie sollte von der Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll) regelmäßig überprüft werden, wenn dies für zweckmäßig erachtet wird, mindestens aber alle 18 Monate (Zeitdauer eines Dreivorsitzes). Die Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll) sollte einen Evaluierungsmechanismus einführen, um die Überprüfung zu erleichtern und sicherzustellen, dass die Strategie in geeigneter Weise weiterentwickelt wird. Die Ergebnisse der Durchführung der Strategie sollten den relevanten Interessenträgern innerhalb der Struktur des Rates vorgelegt werden.

---