



Brüssel, den 18.1.2021
COM(2021) 9 final

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

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

{SWD(2021) 2 final}

1. EINLEITUNG

Die Zollbehörden wickeln eine erhebliche und ständig wachsende Menge an Waren ab. Sie müssen den zunehmenden rechtmäßigen Handel erleichtern und gleichzeitig kontinuierlich gegen Betrug und den Schmuggel illegaler oder unsicherer Waren vorgehen. Gleichzeitig beeinträchtigen große Herausforderungen wie die aktuelle Gesundheitskrise, die Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus dem EU-Binnenmarkt und der Zollunion sowie die Zunahme der Digitalisierung und des elektronischen Handels die Arbeit der Zollbehörden.

Das Risikomanagement ermöglicht es den Zollbehörden, Risikosendungen besser zu ermitteln und in den Fokus zu nehmen, da die betreffenden Risiken an dem Punkt der Lieferkette angegangen werden können, der am besten geeignet ist, um die Sicherheit der in der EU ansässigen Personen und den Schutz der finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Es ermöglicht außerdem eine optimierte Nutzung der Zollressourcen.

Die Kommission nahm 2014 die Strategie und den Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement an.¹ Die Strategie gilt für den Zeitraum 2014–2020 und enthält sieben zentrale Ziele, die zu dem übergeordneten Ziel beitragen sollen, ein anspruchsvolles, vielschichtiges Konzept für das Risikomanagement zu verwirklichen. Der Aktionsplan enthält konkrete Maßnahmen für jedes der Ziele. Auf Ersuchen des Rates legte die Kommission im Juli 2016 einen ersten Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans² vor. Der zweite Bericht³ folgte im Juli 2018.

In seinen Schlussfolgerungen aus dem Januar 2019 zum zweiten Fortschrittsbericht begrüßte der Rat die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie, einschließlich der Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren, der Einleitung neuer Initiativen – insbesondere den Beschluss der Kommission über Kriterien für Finanzrisiken – und der Teilnahme der Zollverwaltungen an sicherheitsrelevanten Maßnahmen. Er betonte ferner, dass das Risikomanagement ein fortlaufender Prozess sei, der nicht auf spezifische Maßnahmen mit einem definierten Anfang und Ende beschränkt ist, und dass die Zollbehörden weiterhin innovativ tätig und darauf vorbereitet sein müssten, auf neue oder neu auftretende Bedrohungen zu reagieren. In seinen Schlussfolgerungen aus dem Januar 2019 forderte der Rat die Kommission auf, ihm innerhalb von zwei Jahren für den Zeitraum 2019–2020 einen dritten und abschließenden Fortschrittsbericht über die Umsetzung der derzeitigen Strategie vorzulegen.

¹ COM(2014) 527 final.

² Erster Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0476&from=EN> (für den Zeitraum 2015–2016).

³ Zweiter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0549&from=en> (für den Zeitraum 2017–2018).

Dieser dritte Fortschrittsbericht stellt die Antwort der Kommission auf dieses Ersuchen dar. Wie die vorangegangenen Berichte bietet auch dieser Bericht eine qualitative Gesamtbewertung der Umsetzung der Strategie, indem die Fortschritte erläutert werden, die seit dem zweiten Bericht in Bezug auf jedes der sieben zentralen Ziele erzielt wurden. Ziel für Ziel werden die wichtigsten Fortschritte und die angefallenen Probleme aufgeführt, während die beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen eine eingehendere Analyse enthält.

2. FORTSCHRITTSBERICHT

2.1. Ziel 1 — Verbesserung von Datenqualität und Datenerfassung

Das Ziel der Einrichtung eines umfassenden Rechtsrahmens mit Anforderungen in Bezug auf die „Mehrfacherfassung“ von Daten für die Analyse von Sicherheitsrisiken, bei der Daten der summarischen Eingangsanmeldung in Schichten bereitgestellt werden, und mit Anforderungen in Bezug auf die Verbesserung der Datenqualität wurde erreicht. Die vollständige Umsetzung steht jedoch noch aus.

Der Rechtsrahmen

Der Rechtsrahmen besteht aus dem Zollkodex der Union (UZK) und den detaillierten Vorschriften in den delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten. Der Zollkodex ist am 1. Mai 2016 in Kraft getreten. Im Jahr 2020 wurden die zum Zollkodex gehörigen delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte weiter aktualisiert, um die Vorschriften über Vorabinformationen und die Analyse von Sicherheitsrisiken aufzunehmen.

Bewertung des Zollkodex der Union

Die Kommission hat kürzlich eine Bewertung des Zollkodex eingeleitet, die bis Ende 2021 abgeschlossen sein soll. Es soll festgestellt werden, ob die Rechtsvorschriften und die elektronischen Systeme zu diesem Zeitpunkt im Hinblick auf das Ziel, modernisierte, gestraffte und vereinfachte Verfahren zur Unterstützung von vorschriftsmäßig handelnden Wirtschaftsbeteiligten und von Zollbehörden zu gewährleisten, noch zweckmäßig sein werden.

Diese Bewertung soll Informationen für künftige Entscheidungen darüber liefern, ob der Zollkodex und seine Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte einer Überarbeitung bedürfen. In diesem Zusammenhang soll insbesondere geprüft werden, ob der Zollkodex ausreichend flexibel ist, um der Verwaltung von Zollförmlichkeiten in Krisensituationen – wie der aktuellen Pandemie – sowie angesichts neuer Geschäftsmodelle – wie dem elektronischen Handel – Rechnung zu tragen.

Entwicklung und Umsetzung geeigneter IT-Lösungen

Die vollständige Umsetzung des Zollkodex der Union beruht auf 17 elektronischen Systemen.

In diesem Bereich wurden greifbare Fortschritte erzielt: Acht Systeme wurden bereits eingeführt und sind in Betrieb. Neun befinden sich jedoch noch in der Entwicklung. Dies steht im Einklang mit dem Arbeitsprogramm für den Zollkodex. Weitere Einzelheiten sind dem nächsten Abschnitt zu entnehmen.

2.2. Ziel 2 — Verfügbarkeit von die Lieferkette betreffenden Daten, Austausch risikorelevanter Informationen und Kontrollergebnisse

Die Kommission hat weiter mit den Mitgliedstaaten und den Unternehmen an der Entwicklung von IT-Systemen gearbeitet, die die vollständige Umsetzung des Zollkodex erleichtern. Seit dem letzten Fortschrittsbericht wurden wichtige Meilensteine bei der Entwicklung und Einführung der geplanten IT-Systeme sowie bei den Vorschriften für die Bereitstellung oder den Austausch von Informationen erreicht. Das vollständige Paket der IT-Systeme wird die Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandvorgänge weiter modernisieren und harmonisieren und neue Konzepte wie die zentrale Zollabwicklung einführen.

Das neue Einfuhrkontrollsystem (ICS2)

Für in die EU eingeführte Waren macht die Reform des EU-Systems für Vorabinformationen über Frachtgut (ICS) gute Fortschritte. Mit dem System sollen die Zollbehörden deutlich vor dem tatsächlichen Versand über das Eintreffen von Waren informiert werden. Die Entwicklung des ICS2 ist im Gange, und eine erste Bereitstellung wird im Frühjahr 2021 erwartet. Das vollständige System wird in drei Versionen geliefert, wie in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt. Es wird voraussichtlich ab Oktober 2024 vollständig in Betrieb sein und die Analyse von Sicherheitsrisiken erheblich verbessern.

Weitere Projekte und Systeme

Über das System „**Surveillance 3**“ (SURV3) werden die in Zollanmeldungen enthaltenen Informationen erfasst und in einer Datenbank gespeichert. Mit SURV3 wird das Vorgängersystem (SURV2) aktualisiert und an die Anforderungen des Zollkodex der Union angepasst. In der Datenbank werden EU-Handelsdaten (Ein- und Ausfuhren) erfasst und zentralisiert, die die nationalen Zollbehörden täglich aus ihren Systemen exportieren und der Kommission übermitteln. Die Nutzung der Plattform für die Datenanalyse begann im März 2020 mit der Einführung eines Dashboards für Handelsströme. Weitere Funktionen werden zu gegebener Zeit hinzukommen, damit die Kommission Überwachungsdaten besser nutzen kann.

Die **Daten zur Leistung der Zollunion (CUP)** werden als Management-/Steuerungsinstrument für eine evidenzbasierte Politikgestaltung und strategische Entscheidungsfindung sowie für die Leistungsbewertung und die Beobachtung von Trends genutzt. Im Rahmen der CUP werden schrittweise zentrale Leistungsindikatoren entwickelt, um zu bewerten, wie die Mitgliedstaaten Zollkontrollen durchführen, und um hervorzuheben, wie der Zoll zur Erhebung von Einnahmen für den EU-Haushalt sowie zur Sicherheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger und zum Schutz des Binnenmarkts

beiträgt und welchen Beitrag die Zollverwaltungen zu den Zielen im Bereich Wachstum, Wettbewerb und Innovation im Einklang mit der Agenda Europa 2020 leisten.

Über den **gemeinsamen Informationsraum (CISE)** wird der Austausch einschlägiger Informationen aus dem maritimen Bereich zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden gefördert. Seit Beginn der Übergangsphase (2019–2021), die von der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten verwaltet und gesteuert wird, wurden erhebliche Fortschritte erzielt.

Das von der Kommission geleitete **Forum für die Digitalisierung in Verkehr und Logistik (DTLF)** bringt Experten und Interessenträger aus privaten und staatlichen Verkehrs- und Logistikkreisen zusammen, um eine gemeinsame Vision und einen gemeinsamen Fahrplan für die Digitalisierung in Verkehr und Logistik zu entwickeln. Im April 2020 verabschiedete der Rat neue Vorschriften, die es für Frachtverkehrsunternehmen einfacher machen, Behörden Informationen in digitaler Form zur Verfügung zu stellen. Die zunehmende Digitalisierung des Frachtverkehrs und der Frachtlogistik bedeutet für Unternehmen erhebliche Kosteneinsparungen und wird den Verkehrssektor effizienter und nachhaltiger machen.

TRACES (Trade Control and Expert System) ist das mehrsprachige Online-Managementsystem der Europäischen Kommission für alle gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Anforderungen an den EU-internen Handel mit und die Einfuhr von Tieren, Samen und tierischen Embryonen, Lebensmitteln, Futtermitteln und Pflanzen. Das wesentliche Ziel besteht darin, das gesamte Bescheinigungsverfahren im Einklang mit der Digitalen Agenda für Europa⁴ zu digitalisieren. Die Kommission hat mit der Entwicklung eines IT-Systems für die elektronische Übermittlung und Verwaltung von Fangbescheinigungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008⁵ über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei begonnen. Dieses neue System wird den Behörden der Mitgliedstaaten dabei helfen, ihren Überprüfungs- und Risikomanagementaufgaben im Zusammenhang mit der Einfuhr von Fischereierzeugnissen in die EU nachzukommen.

Mit der Initiative „**Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll**“ wird darauf abgezielt, die automatisierte Überprüfung von Unterlagen, die mit der Zollanmeldung vorgelegt werden, bei der Zollabfertigung zu erleichtern. Über dieses Instrument wird die Koordinierung der Kontrollen zwischen den Zollbehörden und den zuständigen Partnerbehörden an der Grenze unterstützt und die Wirtschaftsbeteiligten erhalten Rückmeldung zu den Kontrollen. Das Single Window verbindet die nationalen Zollsysteme mit EU-Lösungen für elektronische Lizenzen wie TRACES oder dem System zur Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck.

⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>

⁵ ABl. L 286 vom 29.10.2008, S. 1.

2.3. Ziel 3 — Erforderlichenfalls Umsetzung von Kontroll- und Risikominderungsmaßnahmen („Bewertung im Vorfeld — Kontrolle wenn erforderlich“)

Das dritte Ziel („Bewertung im Vorfeld – Kontrolle wenn erforderlich“) ist von zentraler Bedeutung für die Strategie, da alle anderen Ziele letztlich dazu beitragen sollten, dass die Zollbehörden ihre Kontrollen in Bezug auf Zeitpunkt und Ort ihrer Durchführung gezielter ausrichten können. Im Hinblick auf Ziel 3 wurden große Fortschritte erzielt, insbesondere in Bezug auf prioritäre Kontrollbereiche, finanzielle Risiken sowie Produktkonformität und -sicherheit. Darüber hinaus entwickelt und erweitert die Kommission die Anwendung von Plausibilitätsprüfungen.

Prioritäre Kontrollbereiche (PCA)

Prioritäre Kontrollbereiche sind ein zentraler Mechanismus des Gemeinsamen Rahmens für das Zollrisikomanagement (CRMF), der es der EU ermöglicht, bestimmte Bereiche zu benennen, die bei Zollkontrollen vorrangig zu behandeln sind. Prioritäre Kontrollbereiche werden bereits seit 2007 eingesetzt, um in den meisten Bereichen mit hohen Risiken die Zollmaßnahmen der EU zu koordinieren, operative Ergebnisse zu liefern und strategische Schlüsse zu ziehen. Im Zuge von Krisen müssen sich die Prioritäten ändern. Prioritäre Kontrollbereiche werden daher durch gemeinsame Maßnahmen ersetzt, die auf die jeweilige Krise ausgerichtet sind. Dies war 2020 bei COVID-19 der Fall.

Kriterien für Finanzrisiken (FRC)

Die Kontrollen der Kommission im Bereich der traditionellen Eigenmittel (TEM) und frühere Bemühungen, die Zolllücke durch EU-Maßnahmen zu schließen, haben gezeigt, dass die Durchführung der Zollkontrollen nicht ausreichend harmonisiert ist, um das Risiko der Unterbewertung von Einfuhren in der gesamten Zollunion zu mindern.

Im Mai 2018 erließ die Kommission einen wichtigen Durchführungsbeschluss mit Maßnahmen zur einheitlichen Anwendung der Zollkontrollen durch Festlegung gemeinsamer Kriterien und Standards für Finanzrisiken (FRC).⁶

Bei den FRC handelt es sich um eine Reihe von Vorschriften, die es den Zollabfertigungssystemen der Mitgliedstaaten ermöglichen, systematisch Transaktionen zu ermitteln (oder „elektronisch zu kennzeichnen“), die ein potenzielles finanzielles Risiko darstellen und daher weitere Überprüfungs- und/oder Kontrollmaßnahmen erfordern. Sie berücksichtigen die meisten bekannten Finanzrisiken und tragen zu einem kohärenteren Ansatz bei den Zollkontrollen bei.

Der FRC-Beschluss, der nur Experten für Zollrisikomanagement in den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wird, versetzt die Mitgliedstaaten in die Lage, Finanzrisiken auf äquivalente Weise an der Außengrenze anzugehen, ohne den rechtmäßigen Handel ungebührlich zu belasten. Ferner werden der bestmögliche Zeitpunkt und der

⁶ C(2018)3293 final.

bestmögliche Ort der Kontrolle unter Berücksichtigung des Umfangs und der Art des Risikos und der Verfügbarkeit von Daten und Unterlagen bestimmt.

Produktsicherheit und Konformität

Im Jahr 2019 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Non-Food-Erzeugnissen mit der EU-Gesetzgebung⁷. Mit diesen neuen Rechtsvorschriften wird der Rechtsrahmen für die Kontrolle von Waren, die in die EU gelangen, gestärkt. Die Verordnung wird die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden mit Blick auf wirksamere Kontrollen der eingeführten Waren erheblich fördern. Die neue Verordnung gilt in vollem Umfang ab dem 16. Juli 2021. Die Vorbereitungen für ihre effiziente Durchführung laufen.

Plausibilitätsprüfungen

Im Jahr 2013 wurden die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten über TARIC um Plausibilitätsprüfungen ergänzt, die kontinuierlich weiterentwickelt und erweitert werden. Plausibilitätsprüfungen sind automatisierte Prüfungen, die auf der Ebene der Abfertigung von Einfuhren durchgeführt werden, um die Gültigkeit der angegebenen Werte zu beurteilen. Über Plausibilitätsprüfungen wird die Kompatibilität der Einträge in der Zollanmeldung mit bestimmten Parametern abgeglichen. Ist die Kompatibilität nicht gegeben, wird die Anmeldung gesperrt oder gekennzeichnet – es wird eine Warnung erstellt, damit die Zollbehörden die Anmeldung überprüfen können.

2.4. 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

Verbesserung der Umsetzung des Gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement (CRMF)

Die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten haben der Verbesserung der Umsetzung des Gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement Priorität eingeräumt und eine Reihe von Maßnahmen in diesem Bereich ergriffen. Dies hat die Zusammenarbeit und den Austausch von Risikoinformationen zwischen den Mitgliedstaaten, auch im Rahmen des Zollrisikomanagementsystems (CRMS), gestärkt und das Management von Finanzrisiken verbessert. Mehrere Mitgliedstaaten haben außerdem berichtet, dass dank neuer oder verbesserter IT-Systeme und der Einstellung oder Schulung von Personal die Risikoanalyse verbessert wurde.

Viele Mitgliedstaaten berichteten jedoch auch über Hürden, die dazu geführt haben, dass sie nicht alle gewünschten Maßnahmen durchführen oder weitere Fortschritte erzielen konnten. Die größten Herausforderungen liegen in unzureichender IT-Infrastruktur,

⁷ Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011. ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1.

finanziellen Einschränkungen, Personalmangel sowie der mangelnden Verfügbarkeit von Daten.

Das Zollrisikomanagementsystem (CRMS)

Das Zollrisikomanagementsystem ist eine gemeinsame Datenbank, über die Formulare und Mitteilungen versendet und gespeichert werden. Die Mitgliedstaaten können sie konsultieren, um zu ermitteln, welche Informationen sie in das nationale System für die Risikoanalyse eingegeben oder untereinander kommunizieren müssen.

Seit 2005 wurde das Zollrisikomanagementsystem regelmäßig aktualisiert, um neue Funktionen hinzuzufügen und die Benutzerfreundlichkeit zu verbessern. Im Jahr 2016 wurde auf der Grundlage der Erfahrungen, die mit den Mitgliedstaaten und Nutzern des Systems gemacht wurden, eine vollständige Überarbeitung („CRMS2“) beschlossen. Der erste Schritt (Analyse der Anforderungen an das CRMS2) ist nun abgeschlossen, und die Entwicklungsphase läuft. Daran schließt sich eine Testphase an, bevor das CRMS2 im vierten Quartal 2021 in Betrieb gehen soll.

Am 4. Februar 2020 wurde im CRMS/Krisenmanagement eine spezifische COVID-19-Krisenwarnung eröffnet, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Informationen und Leitlinien zur Priorisierung von Risiken für Zollkontrollen im Zusammenhang mit COVID-19 auszutauschen und zu erhalten. Seither wurden über 400 Risikoinformationsblätter für gefährliche und nicht konforme Medizinprodukte, medizinische Geräte und persönliche Schutzausrüstungen ausgestellt.

Thematische Arbeitsgruppen

Viele auf EU-Ebene angesiedelte Arbeitsgruppen aus Vertretern der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten arbeiten aktiv an Schlüsselfragen, um die Zollkontrolle und die Risikomanagementkapazitäten zu verbessern.

Fast alle Mitgliedstaaten beteiligen sich an einer oder mehreren Kontakt- oder Expertengruppen, die im Rahmen des Zollprogramms eingerichtet wurden, um die Zusammenarbeit vor Ort und die Koordinierung zwischen den Zollverwaltungen an den Außengrenzen der EU zu verbessern. Zu diesen Gruppen gehören die Kontaktgruppe Europäische Landgrenze (LFCG) und mehrere Kontaktgruppen für Häfen und Flughäfen (RALFH, ODYSSUD und ICARUS). Mehrere Mitgliedstaaten beteiligen sich auch am Sachverständigenteam für die östlichen und südöstlichen Zollgrenzen (CELBET), das die operative Zusammenarbeit an dieser EU-Grenze stärken und verbessern soll.

2.5. Ziel 5 — Förderung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen und des Informationsaustauschs zwischen Zollbehörden und anderen Behörden auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU

Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen und der Informationsaustausch zwischen Zollbehörden und anderen Behörden auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU werden in der Strategie als wichtiges Mittel zur Gewährleistung eines wirksamen Risikomanagements und zur Erhöhung der Sicherheit sowie der Sicherheit der Lieferkette hervorgehoben.

Die Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs mit anderen Behörden hat für die meisten Mitgliedstaaten eine hohe Priorität. Bei der Ausarbeitung von Vereinbarungen und Absichtserklärungen über die Zusammenarbeit zwischen den Behörden wurden weitere Fortschritte erzielt. Allerdings berichteten die meisten Mitgliedstaaten, dass bei der Integration von Risikoinformationen bzw. Verfahren für das Risikomanagement nur bedingt Verbesserungen erzielt wurden, was auf rechtliche Beschränkungen zurückzuführen ist, unter anderem im Hinblick auf unzureichend abgestimmte Datenschutzvorgaben und den Schutz der Grundrechte. Die zahlreichen rechtlichen Rahmenbedingungen, die bei der Zusammenarbeit zwischen den Behörden zum Tragen kommen, werden als Hindernis für die Koordinierung und die Festlegung gemeinsamer Prioritäten gewertet.

Die für Zollfragen zuständige Kommissionsdienststelle beteiligt sich aktiv an den Tätigkeiten im Rahmen der Sicherheitsunion und die Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ beschäftigt sich mit einer Reihe wichtiger Schwerpunktbereiche.

Sicherheit

Die Verordnung (EU) 2017/625⁸ über amtliche Kontrollen trat im Dezember 2019 in Kraft und legt eine integrierte Vorgehensweise für die Einfuhrkontrollen von Lebensmitteln, Futtermitteln und Nutztieren fest. Darüber hinaus wird der Vorschlag der Kommission für eine Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll staatlichen Stellen die kooperative Verarbeitung, die kooperative Weitergabe und den kooperativen Austausch von Informationen sowie eine bessere Risikobewertung ermöglichen.

Rechte des geistigen Eigentums (IPR)

Im November 2020 nahm die Kommission den Aktionsplan für geistiges Eigentum⁹ an, mit dem sie unter anderem darauf abzielt, die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums zu verbessern, insbesondere durch die Stärkung der Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden, die Unterstützung der Zollbehörden der Mitgliedstaaten bei der Verbesserung des Risikomanagements und der Betrugsbekämpfung¹⁰ sowie die Einrichtung eines EU-Instrumentariums zur Bekämpfung von Nachahmungen. Mit dem Instrumentarium sollen i) die Aufgaben und Zuständigkeiten aller beteiligten Akteure (Rechteinhaber, Anbieter, verschiedene Vermittlergruppen¹¹ und Durchsetzungsbehörden, einschließlich Zollbehörden) geklärt werden und es soll ii) ermittelt werden, wie die Zusammenarbeit zwischen ihnen, insbesondere beim Austausch einschlägiger Daten über Waren und Händler, gestärkt werden kann.

Bessere Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden

⁸ ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1.

⁹ COM(2020) 760.

¹⁰ COM(2020) 581 final.

¹¹ Beispielsweise Online-Plattformen, soziale Medien, Werbebranche, Zahlungsdienste, Domännennamenregister/Register sowie Verkehrs- und Logistikunternehmen.

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten führt Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden durch oder hat entsprechende Maßnahmen abgeschlossen. Dazu gehören die Beteiligung an Projekten und gemeinsamen Aktionen mit Europol und nationalen Strafverfolgungsbehörden, Kooperationsvereinbarungen, Informationsaustausch und die Zusammenarbeit bei der Vorbereitung der Umsetzung des ICS2.

Einige Mitgliedstaaten haben jedoch auf Schwierigkeiten hingewiesen, wie etwa rechtliche Herausforderungen, unzureichende personelle und finanzielle Ressourcen und fehlende IT-Instrumente, aufgrund derer sie die gewünschten Maßnahmen nicht durchführen konnten oder die größere Fortschritte bei der Zusammenarbeit mit anderen Behörden auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU verhindert haben.

Europäische Sicherheitsagenda

Die EU-Zollbehörden spielen als Wächter des Warenflusses an den EU-Grenzen eine entscheidende Rolle beim Schutz der EU und ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie beim Schutz der internationalen Lieferketten vor kriminellen Aktivitäten und Terroranschlägen. Die Kommission trägt durch die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda bei. In der neuen EU-Strategie für eine Sicherheitsunion 2020–2025¹², die am 27. Juli 2020 angenommen wurde, wird auf die Bedeutung einer sicheren Außengrenze und die entscheidende Rolle des Zolls bei der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus verwiesen. Ferner wird in der Strategie auf den Aktionsplan für den Ausbau der Zollunion verwiesen, der am 28. September 2020¹³ angenommen wurde. Mit dem Aktionsplan wurden Maßnahmen zur Stärkung des Risikomanagements und zur Verbesserung der inneren Sicherheit angekündigt, unter anderem durch die Bewertung der Machbarkeit einer Verknüpfung der für die Analyse von Sicherheitsrisiken relevanten Informationssysteme.

Der Aktionsplan der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“

Im Rahmen des 9. Aktionsplans der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ (2018–2019) lag der Schwerpunkt weiterhin auf Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums und die Tätigkeiten in diesem Bereich dürften im Rahmen des nächsten Aktionsplans fortgesetzt werden.

Darüber hinaus hat die Gruppe Maßnahmen gegen Umweltkriminalität entwickelt. Der 10. Aktionsplan für den Zeitraum 2020–2021 umfasst Maßnahmen, die sich auf die grenzüberschreitende Bewegung gefährlicher und anderer Abfälle, den illegalen Handel mit ozonabbauenden Stoffen sowie Handelsbeschränkungen konzentrieren, wodurch die ökologische Nachhaltigkeit gefördert werden soll.

¹² COM(2020) 605 final.

¹³ COM(2020) 581 final.

Die Zollbehörden wurden außerdem in die EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und Organisierten Kriminalität (EU SOCTA) einbezogen, und zwar durch eine spezielle Maßnahme der Gruppe zur „besseren Integration des Zolls in die EU SOCTA“. Der 10. Aktionsplan der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ enthält spezifische Folgemaßnahmen für diesen Bereich.

Gleichzeitig werden die Synergien zwischen dem EU-Politikzyklus 2018–2021/EMPACT und dem 10. Aktionsplan der Gruppe für den Zeitraum 2020–2021 weiter ausgebaut, um die Maßnahmen der Gruppe im Rahmen des EU-Politikzyklus aufeinander abzustimmen und gegebenenfalls zu integrieren.

2.6. Ziel 6 — Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Handel

Die Zusammenarbeit zwischen Zoll und Handel wurde hauptsächlich durch die Stärkung des Konzepts des „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (AEO) verbessert. Die Mitgliedstaaten haben deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Ergebnisse dieses EU-Programms – einschließlich eines verbesserten Zugangs zu Daten, besserer Datenqualität, stärkerer Sensibilisierung für das AEO-Programm sowie intensiverer Zusammenarbeit und Kommunikation mit dem Handel – zu gezielteren Kontrolltätigkeiten und zur Erleichterung des rechtmäßigen Handels geführt haben. Einige wenige Zollverwaltungen sahen sich mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert, aufgrund derer sie gewünschte Maßnahmen nicht durchführen konnten oder die größere Fortschritte bei der Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsbeteiligten verhindert haben. Die wenigen Herausforderungen lagen im Wesentlichen im Bereich IT-Systeme, Mangel an personellen Kapazitäten und Fachkenntnissen sowie Rechtsvorschriften, einschließlich der DSGVO.

Stärkung des AEO-Programms der EU

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich auf eine umfassende Strategie und Methodik geeinigt, um die solide Umsetzung des Programms – unter anderem durch eine stärkere Verbindung zum Zollrisikomanagement – zu verbessern. Darüber hinaus ist geplant, über Sensibilisierungsstrategien, die gemeinsam mit den Händlern entwickelt werden sollen, das Verständnis für das Programm weiter zu stärken.

Zu diesen Tätigkeiten gehören insbesondere Informationsbesuche der Kommission in allen Mitgliedstaaten, um zu bewerten, wie das AEO-Programm umgesetzt wird, und um bewährte Verfahren zu ermitteln. Die Besuche begannen im Juli 2019, wurden jedoch aufgrund der COVID-19-Situation im Jahr 2020 ausgesetzt. Erste Ergebnisse umfassen eine Reihe bewährter Verfahren, die allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Schwachstellen, die auch vom Europäischen Rechnungshof (EuRH) festgestellt wurden, insbesondere in Bezug auf interne Kontrollen, Überwachung, Zusammenarbeit zwischen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten und Stellen für das Risikomanagement sowie die besondere Situation von Kurierdiensten/Postbetreibern. Diese Themen müssen unter anderem durch

eine Änderung der AEO-Leitlinien und – soweit erforderlich – der Rechtsvorschriften angegangen werden.

Unmittelbarer Zugang von Wirtschaftsbeteiligten –eAEO

Das von der Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entwickelte AEO-Modul (eAEO) des EU-Zollportals wurde am 1. Oktober 2019 (erste Phase) und am 16. Dezember 2019 (zweite Phase) in Betrieb genommen. Es fungiert als einziger Zugangspunkt zu den AEO- und vZTA-Systemen und erleichtert und beschleunigt den Austausch von Informationen und Mitteilungen sowie die Kommunikation im Zusammenhang mit AEO-Anträgen und --Bewilligungen und den entsprechenden Verwaltungsverfahren gemäß dem Zollkodex der Union und den entsprechenden delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten. Ziel des Moduls ist es, für die Wirtschaftsbeteiligten den Zugang zu verschiedenen Zollsystemen der EU zu harmonisieren. Alle anderen Zollsysteme der EU werden voraussichtlich in naher Zukunft mit diesem Portal verknüpft sein.

2.7. 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 Kommission vertritt die EU in der Weltzollorganisation (WZO) und stellt sicher, dass die Grundsätze und Vorschriften der EU in internationale Normen eingebettet sind, insbesondere in Bereichen, die für das Zollrisikomanagement von Bedeutung sind, wie Nomenklatur und Einstufung von Waren, elektronischer Handel sowie Sicherheit und Gefahrenabwehr. Darüber hinaus hat die Kommission vor Kurzem begonnen, sich aktiv an der Überarbeitung des Kyoto-Übereinkommens und des Kompendiums für Risikomanagement zu beteiligen.

Pilotprojekt zu intelligenten und sicheren Handelswegen mit China (SSTL)

In jüngster Zeit hat sich die Zahl der Beteiligten sowie der SSTL-Häfen und -Handelswege weiter erhöht, und das Pilotprogramm wurde unter Anwendung der derzeitigen Bedingungen für den Datenaustausch auf andere Verkehrsträger ausgeweitet. Insbesondere die Zahl der Eisenbahnverbindungen zwischen der EU und China hat zugenommen. Darüber hinaus haben mehrere Mitgliedstaaten Flugverbindungen eingerichtet. Auch zwei E-Commerce-Plattformen haben sich dem SSTL angeschlossen, was die Bewältigung von Waren in großer Stückzahl erleichtert.

Gegenseitige AEO-Anerkennung

Die Kommission hat die Umsetzung der bestehenden Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung mit China, Japan, den USA, Norwegen und der Schweiz fortgesetzt. Darüber hinaus hat die Kommission mit Kanada Verhandlungen über eine

Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung aufgenommen und mit Singapur vorbereitende Schritte für eine Vereinbarung eingeleitet.

Bilaterale Zollsicherheitsabkommen

Die Kommission hat Fortschritte in den Verhandlungen mit der Schweiz und Norwegen über Änderungen an den bilateralen Abkommen über Zollsicherheit erzielt, die der Anpassung an die jüngsten Änderungen im EU-Recht dienen. Darüber hinaus hat die Kommission mit der Schweiz und Norwegen intensiv an der Beteiligung der beiden Länder am ICS2-System und an allen damit verbundenen rechtlichen und operativen Verfahren für Wirtschaftsbeteiligte und Vertragsparteien gearbeitet.

3. ÜBERWACHUNGSSYSTEM

Der Rat forderte die Kommission in seinen Schlussfolgerungen aus dem Januar 2019 auf, 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.

Da die derzeitige Strategie von 2014 bis 2020 läuft, muss dieser Überwachungsrahmen die Folgestrategie abdecken. Die Einzelheiten sind zwar aktuell noch in Vorbereitung, allerdings ist davon auszugehen, dass im Rahmen der künftigen Strategie viele der Probleme, die mit Blick auf die derzeitige Strategie ermittelt wurden, angegangen und weiterverfolgt werden. Die Kommission hat einen Entwurf für einen Überwachungsrahmen ausgearbeitet (siehe die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen), doch können einige operative Aspekte erst nach Annahme der neuen Strategie festgelegt werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieser Bericht und das begleitende Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vermitteln ein Bild vom Stand der Umsetzung der derzeitigen Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement (Stand: Ende 2020). 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 Kommission. Die Mitgliedstaaten haben die Strategie genutzt, um das Zollrisikomanagement zu verbessern, und sie schreiben der Strategie viele positive Ergebnisse zu, unter anderem eine stärkere Sensibilisierung für ein Risikomanagement seitens der nationalen Verwaltungen und die unmittelbare Bereitschaft, dem Risikomanagement eine höhere Priorität einzuräumen.

Trotz dieser Fortschritte müssen die Verfahren und Verpflichtungen, die aus dem derzeitigen Rahmen erwachsen, weiter gestärkt werden. Dies muss Folgendes umfassen: i) bessere Nutzung vorhandener Daten, um eine intensivere und bessere Risikoanalyse zu ermöglichen, ii) wirksamere Verfahren zur Bewältigung der zunehmenden Menge von Waren, die bedingt durch den elektronischen Handel ankommen, iii) klarere Vorschriften, iv) stringenter Kontrollmaßnahmen der Mitgliedstaaten, wenn auf EU-

Ebene Risiken festgestellt und den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden, v) eine systematischere Zusammenarbeit mit anderen Behörden, vi) bessere Überwachungssysteme für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte. Gleichzeitig müssen die Zollbehörden proaktive und innovative Antworten finden, um neuen Herausforderungen zu begegnen, die herkömmliche Risikomanagement- und Kontrollkonzepte im Zollbereich gefährden.

Die Risikoanalyse ist nach wie vor entscheidend für die Effizienz von Zollkontrollen, da sie es den Zollbehörden ermöglicht, in einem Umfeld, in dem das zunehmende Volumen und Tempo des Handels ein noch selektiveres und gezielteres Vorgehen erfordern, Kontrollen zielgerichtet durchzuführen.