



Brüssel, den 19.7.2016
COM(2016) 476 final

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

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

{SWD(2016) 242 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	3
2	ALLGEMEINE BEWERTUNG	3
2.1	Zielsetzung und Methodik	3
2.2	Ziel 1 — Verbesserung von Datenqualität und Datenerfassung	4
2.3	Ziel 2 — Verfügbarkeit von die Lieferkette betreffenden Daten, Austausch risikorelevanter Informationen und Kontrollergebnisse	5
2.4	Ziel 3 — Erforderlichenfalls Umsetzung von Kontroll- und Risikominderungsmaßnahmen („Bewertung im Vorfeld — Kontrolle wenn erforderlich“)	6
2.5	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.....	6
2.6	Ziel 5 — Förderung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen und des Informationsaustauschs zwischen Zollbehörden und anderen Behörden auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU	7
2.7	Ziel 6 — Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Handel.....	9
2.8	Ziel 7 — Nutzung des Potenzials, das die internationale Zusammenarbeit im Zollwesen bietet	10
3.	VORLÄUFIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN	11

1 EINLEITUNG

In den Schlussfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 2014 werden die Strategie und der Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement¹ für 2014 (im Folgenden die „Strategie“ und der „Aktionsplan“) gebilligt und wird die Kommission aufgefordert, dem Rat innerhalb von 18 Monaten über die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans sowie die erzielten Ergebnisse Bericht zu erstatten.

Mit diesem Fortschrittsbericht (im Folgenden der „Bericht“) kommt die Kommission dieser Aufforderung nach.

Das übergeordnete Ziel der Strategie ist die Verwirklichung eines anspruchsvollen, vielschichtigen Konzepts für ein effizientes Risikomanagement. Die Strategie umfasst sieben Hauptziele:

- i. Verbesserung von Datenqualität und Datenerfassung;
- ii. Verfügbarkeit von die Lieferkette betreffenden Daten und Austausch risikorelevanter Informationen zwischen Zollbehörden;
- iii. erforderlichenfalls Umsetzung von Kontroll- und Risikominderungsmaßnahmen;
- iv. Kapazitätsausbau;
- v. Förderung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen und des Informationsaustauschs zwischen Zollbehörden und anderen Behörden auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU;
- vi. Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Handel und
- vii. Nutzung des Potenzials, das die internationale Zusammenarbeit im Zollwesen bietet.

Der Aktionsplan umfasst eine Reihe von Maßnahmen (insgesamt 22 Maßnahmen und 54 Teilmaßnahmen), die im Rahmen eines jeden Ziels durchgeführt werden sollen. Es wurde ein Fahrplan für die Umsetzung der Maßnahmen mit 64 Zielen ausgearbeitet, die es zu verwirklichen gilt. Der Großteil der Maßnahmen wird entweder mit oder unter der Verantwortung der Kommission durchgeführt.

Die Kommission wird bei der Umsetzung der Strategie von der Koordinierungsgruppe für die Umsetzung der Risikomanagementstrategie unterstützt, der Vertreter aller Mitgliedstaaten angehören. Diese Gruppe war an der Vorbereitung dieses Berichts beteiligt.

2 ALLGEMEINE BEWERTUNG

2.1 Zielsetzung und Methodik

Dieser Bericht enthält eine qualitative Gesamtbewertung der Umsetzung der Strategie². Er hebt die Fortschritte hervor, die bei jedem der sieben Hauptziele erzielt wurden, und zieht einige vorläufige Schlussfolgerungen. Angesichts der kurzen Zeit, die seit der Einleitung der Maßnahmen verstrichen ist, wird in diesem Bericht nicht versucht, ihre Auswirkungen zu bewerten.

¹ COM(2014) 527 final.

² Zur Messung des Fortschritts bei der Umsetzung der Strategie standen keine quantitativen Ergebnisindikatoren zur Verfügung.

Die in diesem Bericht dargelegten Informationen stammen aus einer Umfrage, die in der Kommission und in den Mitgliedstaaten durchgeführt wurde. Sie betraf die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen (sowohl der bereits eingeleiteten als auch der geplanten Maßnahmen) und ermöglichte es der Kommission, sowohl Erfolge als auch Herausforderungen zu identifizieren und Stellungnahmen und Verbesserungsvorschläge zum Umsetzungsprozess im Allgemeinen einzuholen³.

Die Umfrage zeigt, dass zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts, d. h. 18 Monate nach Beginn der Umsetzung, die meisten der im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bereits eingeleitet und auf den Weg gebracht wurden⁴.

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

2.2 Ziel 1 — Verbesserung von Datenqualität und Datenerfassung

Die Strategie und der Aktionsplan erfordern die Schaffung eines Rechtsrahmens, der sicherstellt, dass qualitativ hochwertige Daten zu Frachtgut-Vorabinformationen über Bewegungen entlang der Lieferkette verfügbar sind und von den Zollbehörden und anderen zuständigen Behörden für die Zwecke des Risikomanagements ordnungsgemäß verwendet werden. Die Einführung einer „Mehrfacherfassung“ – die Erfassung von Informationen über denselben Vorgang durch unterschiedliche Beteiligte – und die Aufhebung der Ausnahmen für Postsendungen und Sendungen mit geringem Wert sind für die Sicherstellung der Datenqualität von entscheidender Bedeutung. Den Rechtsrahmen bildet der Zollkodex der Union⁵; der Delegierte Rechtsakt⁶ und der Durchführungsrechtsakt⁷ enthalten die Einzelheiten. Die neuen Rechtsvorschriften treten am 1. Mai 2016 in Kraft, und die Entwicklung und Anpassung relevanter für die Umsetzung erforderlichen IT-Systeme erfolgen entsprechend dem im Arbeitsprogramm für den Zollkodex der Union festgelegten Zeitplan⁸.

³ An der Umfrage waren alle Mitgliedstaaten und neun Generaldirektionen der Kommission (GD Steuern und Zollunion, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, GD Haushalt, GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, GD Migration und Inneres, GD Justiz und Verbraucher, GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei, GD Mobilität und Verkehr, GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) sowie das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung beteiligt.

⁴ Von den 54 der im Rahmen der Strategie und des Aktionsplans festgelegten Teilmaßnahmen wurden 41 abgeschlossen oder auf den Weg gebracht (d. h. 76 %). Zusätzlich wurden elf der 64 im Fahrplan festgelegten Ziele erreicht (d. h. 17 %) und 34 stehen kurz davor (d. h. 53 %).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1).

⁶ Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union (ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 1); Delegierte Verordnung (EU) 2016/341 der Kommission vom 17. Dezember 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Übergangsbestimmungen für bestimmte Vorschriften des Zollkodex der Union, für den Fall, dass die entsprechenden elektronischen Systeme noch nicht betriebsbereit sind, und zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446 (ABl. L 69 vom 15.3.2016, S. 1).

⁷ Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 558).

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/578 der Kommission vom 11. April 2016 zur Festlegung des Arbeitsprogramms für die Entwicklung und Inbetriebnahme der elektronischen Systeme gemäß dem Zollkodex der Union (ABl. L 99 vom 15.4.2016, S. 6).

Der angestrebte umfassende Rechtsrahmen, der die Bedingungen für eine Mehrfacherfassung und eine Verbesserung der Datenqualität enthält, wurde erstellt, und es gilt nur noch, ihn umzusetzen.

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

Die Verbesserung von Datenqualität und Datenerfassung sowie die Verfügbarkeit und der Austausch von Daten entlang der Lieferkette sowie von risikorelevanten Informationen zwischen den Zollbehörden hängt von der Entwicklung und der Verfügbarkeit der dafür erforderlichen IT-Systeme ab, d. h. insbesondere vom neuen Einfuhrkontrollsystem.

Der Zollkodex der Union sieht außerdem die Entwicklung und Anpassung von IT-Systemen für weitere Zollverfahren vor.

Das Einfuhrkontrollsystem

Die Entwicklung und die Umsetzung angemessener IT-Lösungen zur Verbesserung der Datenqualität, der Datenerfassung und der Verfügbarkeit von Daten für die Erkennung von Schutz- und Sicherheitsrisiken in der Eingangszollstelle sind Teil der vorrangigen Maßnahmen der Strategie. Wichtigstes Ziel im Rahmen dieser Priorität ist die Entwicklung eines neuen Einfuhrkontrollsystems. Die Kommission hat mit Unterstützung der Mitgliedstaaten ein Geschäftsszenario und ein Visionspapier auf der Grundlage externen Kosten-Nutzen-Analysen und Durchführbarkeitsstudien vorbereitet⁹.

Das neue Einfuhrkontrollsystem wird das Zollrisikomanagement der EU deutlich verbessern. Im Mittelpunkt steht als grundlegende Voraussetzung für die erforderlichen Qualitätsverbesserungen und die Datenverfügbarkeit eine gemeinsame Datenbank für Vorabinformationen über Frachtgut. Mit der Einführung einer Mehrfacherfassung und dem erwarteten Anstieg von Vorabinformationen über Frachtgut – von derzeit etwa 40 Millionen Anmeldungen pro Jahr im heutigen System auf etwa 400 Millionen im neuen Einfuhrkontrollsystem – wäre ein dezentraler Ansatz sowohl für den Zoll als auch den Handel sehr aufwändig. Eine 2013 durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse und weitere Analysen möglicher Optionen haben bereits gezeigt, dass nur ein zentraler Ansatz zu einem hohen Maß an Systemverfügbarkeit führen und einen harmonisierten Ansatz beim Zollrisikomanagement von Vorabinformationen über Frachtgut sicherstellen kann. Mit Hilfe der gemeinsamen Datenbank werden mehr Vorabinformationsdaten über Frachtgut gespeichert und verarbeitet werden können; alle Mitgliedstaaten werden anhand der Informationen in der Datenbank bei jeder Lieferkette direkt und simultan eine effektive und effiziente Risikobewertung durchführen können. Außerdem werden die Mitgliedstaaten dank der Datenbank risikorelevante Informationen und Kontrollergebnisse austauschen können.

Die Einleitung der förmlichen Ausarbeitungsphase für ICS 2.0 hat sich verzögert; derzeit gilt es, noch offene Fragen zum Haushalt, zur Governance, zur Umsetzungsstrategie und Planung, zum operativen Betrieb, zu einem geeigneten Durchführungsrechtsakt für das IT-System und zur Projektkapazität zu klären. Für die weitere Entwicklung und

⁹ Das Geschäftsszenario und das Visionspapier wurden der Gruppe für Zollpolitik am 3. Dezember 2015 vorgelegt.

Umsetzung soll ein pragmatischer Schritt-für-Schritt-Ansatz (unter Verwendung von „Bausteinen“) verfolgt werden.

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

Die Fortschritte in diesem Bereich sind größtenteils den Fortschritten im Rahmen von Aktivitäten zuzuschreiben, die zum Zeitpunkt der Annahme der Strategie bereits eingeleitet waren, d. h. Aktivitäten im Zusammenhang mit Verboten und Beschränkungen. Eine Reihe von Factsheets zu ausgewählten Rechtssetzungsakten, die Einfuhr- und Ausfuhrverbote und -beschränkungen enthalten, die an den EU-Außengrenzen überwacht werden sollen, wurde (in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten) erarbeitet. In diesen Factsheets werden der Rechtsrahmen, die Rolle des Zolls und die durchzuführenden Dokumenten- und Warenkontrollen beschrieben. Sie bilden eine Grundlage für die zeitliche Planung der Kontrollen und dienen zur Klärung der Frage, ob weitere Empfehlungen für die Zollbehörden oder andere Behörden notwendig sind.

Die Kommissionsdienststellen haben als Hilfestellung für die Ausarbeitung oder Überarbeitung von EU-Rechtsakten Leitlinien vorbereitet, wie der Zoll eingebunden werden könnte, und insbesondere, wie das Zollrisikomanagement berücksichtigt werden sollte.

2.5 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

Trotz zahlreicher laufender Maßnahmen, mit denen die Kapazitäten der Mitgliedstaaten und der EU im Zusammenhang mit der Umsetzung des aktuellen Gemeinsamen Rahmens für das Zollrisikomanagement ausgebaut werden sollen, zeichnen sich nur langsam Fortschritte ab. Die Mitgliedstaaten haben sich zwar aktiv daran beteiligt, Unstimmigkeiten bei der Umsetzung des Gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement auf nationaler Ebene aufzudecken, und nach Wegen zur Beseitigung der Mängel gesucht, jedoch stellen sich Fragen hinsichtlich der Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Lösungen umzusetzen, und der Fähigkeit der EU, die Mitgliedstaaten im Rahmen der Initiative für ein neues Einfuhrkontrollsystem bei ihren Risikoanalysekapazitäten angemessen zu unterstützen.

Experten der Kommission und der Mitgliedstaaten bewerteten und betonten 2015 die Notwendigkeit eines verbesserten IT-Systems für den Austausch von Informationen über Risiken, d. h. ein Zollrisikomanagementsystem neuer Generation.

Sowohl auf Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten wurden gemeinsame Risikokriterien evaluiert. Die Mitgliedstaaten starteten Pilotprojekte, um die Umsetzung gemeinsamer Risikokriterien zu bewerten und zu testen. Parallel dazu wurden Instrumente zur Extraktion von Daten und Modelle zur Datenanalyse an auf EU-Ebene verfügbaren Daten getestet. Das Ziel dieser Tests waren die Ermittlung möglicher weiterer Risikomanagementkapazitäten und eine Verbesserung der Risikoermittlung, insbesondere bei Containerbeförderungen.

Als Teil des derzeitigen Prozesses zur Entwicklung gemeinsamer Kriterien für sämtliche Risiken haben die Kommission und die Mitgliedstaaten angefangen, die verschiedenen finanziellen Risiken zu definieren und die bestehenden Risikokriterien im Bereich Sicherheit und Gefahrenabwehr, insbesondere bei der Luftfrachtsicherheit, zu prüfen.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben darüber hinaus auch Schritte unternommen, um eine harmonisierte Umsetzung der Risikokriterien sicherzustellen.

Durch eine Überwachung und eine Bewertung der Umsetzung waren sie in der Lage, Synergien mit der Leistungsbewertung der Zollunion zu schaffen.

2.6 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 hat sich im Gesamtbild verbessert, insbesondere in Bereichen, die nicht die Zollpolitik betreffen.

So wurde zum Beispiel eine Methodik entwickelt, um Risikoinformationen zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden im Bereich Produktsicherheit auszutauschen. Eine Beschreibung dieser Methodik wurde den Mitgliedstaaten im Dezember 2015 vorgelegt¹⁰.

Bei der Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und anderen Grenzbehörden können unter dem Gesichtspunkt des Austauschs von Informationen über die Kontrollen von Waren, die Reisende oder Besatzungsmitglieder mitführen, Verbesserungen erzielt werden. Dieses Thema wurde in der Mitteilung *Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit*¹¹ vom April 2016 hervorgehoben.

Derzeit findet eine Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Zoll und Grenzposten statt, zu der auch die Umsetzung der Leitlinien vom April 2013¹² gehört. Die anfänglichen Ergebnisse zeigen ein gutes Gesamtmaß an Zusammenarbeit, und eine Reihe bewährter Praktiken wurde ermittelt.

Am 7. und 8. Mai 2015 fand in Riga ein hochrangiges Seminar zu Passagierkontrollen statt, mit dem Ziel, das integrierte Grenzmanagement zwischen Zoll- und anderen Behörden zu verbessern. Auf dem Seminar wurde eine Agenda für weitere Arbeiten sowie für die Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und anderen Grenzbehörden, einschließlich der Vorabübermittlung von Passagierdaten für Zollzwecke, erarbeitet. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Frontex¹³ wurde ein förmlicher Dialog eingeleitet, in dessen Mittelpunkt die Aufgaben im Rahmen der Agentur und die Aufgaben der Zollbehörden, einschließlich Zollrisikomanagement, standen.

¹⁰ Die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden beim Risikomanagement im Bereich Produktsicherheit und Konformitätskontrollen bei Einfuhrwaren.

¹¹ COM(2016) 205 vom 6.4.2016.

¹² Leitlinien zur Zusammenarbeit zwischen Grenzposten und Zollverwaltungen an den Außengrenzen, April 2013.

¹³ Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Der Fachbereich Risikomanagement des Ausschusses für den Zollkodex hat die zollrelevanten Auswirkungen des Informationsaustauschs im Rahmen der Richtlinien über Fluggastdatensätze (PNR) und die Vorabübermittlung von Angaben über die beförderten Personen (API) bewertet. Die Gewährleistung, dass die Zollbehörden bei den nationalen PNR-Zentralstellen miteinbezogen werden und/oder auf diese Informationen zugreifen können (Richtlinie (EU) 2016/681¹⁴), ist für eine effektive und effiziente Zollüberwachung von Waren, die von Passagieren befördert werden, von großer Bedeutung. Die Daten gelten für die Ermittlung von Risiken im Zusammenhang mit Passagiergepäck (oder von Passagieren mitgeführtem Bargeld) als sehr wertvoll und ermöglichen es dem Zoll, gezielte und risikobasierte Kontrollen bei der Ankunft durchzuführen und dadurch zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität sowie von Terrorismus und dessen Finanzierung beizutragen und dennoch dem Schutz von Daten und Privatsphäre Rechnung zu tragen.

Die Gewährleistung einer Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden ist nach wie vor eine Herausforderung (in einigen Fällen auch zwischen Abteilungen, die für Zollkontrollen und Risikomanagement zuständig sind, und anderen Abteilungen, die für Ermittlungen innerhalb der Zollverwaltung zuständig sind). Während des Berichtszeitraums lag der Schwerpunkt auf einer besseren Kommunikation und der Erläuterung der Rolle des Risikomanagements sowie auf vorhandenen und möglichen künftigen Zollkapazitäten. Das Ergebnis war ein besseres gegenseitiges Verständnis der verschiedenen Zuständigkeiten der Zollbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden, jedoch sind weitere Anstrengungen erforderlich.

Der Umfang des Informationsaustauschs für die Zwecke der gegenseitigen Unterstützung zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und zwischen diesen Behörden und der Kommission ist mit der Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe¹⁵ erweitert worden. Die geänderte Verordnung bietet eine weiter gefasste Rechtsgrundlage für eine Reihe von Maßnahmen, die auf eine bessere Einhaltung der Zoll- und Agrargesetzgebung durch die Wirtschaftsteilnehmer zielen. Der Zugang zu den aufgrund der geänderten Verordnung über das Risikomanagement zusammengetragenen Daten würde das Zollrisikomanagement auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten verbessern.

Mit der Entwicklung spezifischer Risikoregeln (gemeinsame Risikokriterien) für die Luftfrachtsicherheit haben die Zollbehörden einen Beitrag zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda geliefert¹⁶. Es wurde eine erste Reihe vorläufiger Kriterien vereinbart. Da die Kriterien im Luftfrachtbereich nicht nur den Zoll, sondern auch andere Behörden betreffen, wurden die zuständigen Kommissionsdienststellen, das EU-Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse sowie Sachverständige der nationalen Zollbehörden, der zivilen Luftfahrt und der Terrorismusbekämpfung an der Ausarbeitung beteiligt. Die gemeinsamen Risikokriterien für Luftfracht basieren daher

¹⁴ Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132).

¹⁵ Die Verordnung (EU) 2015/1525 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 243 vom 18.9.2015, S. 1) tritt am 1. September 2016 in Kraft, ebenso wie die Durchführungsverordnung (EU) 2016/345 der Kommission (ABl. L 65 vom 11.3.2016, S. 38) und die Durchführungsverordnung (EU) 2016/346 der Kommission (ABl. L 65 vom 11.3.2016, S. 40).

¹⁶ COM(2015) 185 final.

auf dem multidisziplinären, sektorübergreifenden Input aller relevanten Parteien und werden die bestehenden Maßnahmen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt im Fracht- und Postbereich um eine weitere Sicherheitsebene ergänzen. Da die neuen Risikovorschriften nur auf der Grundlage des neuen Einfuhrkontrollsystems Anwendung finden, werden sie nicht vor Ende 2020 umgesetzt.

Die Strategie unterstützt auch die Umsetzung der EU-Strategie für maritime Sicherheit und ihren Aktionsplan, die am 16. Dezember 2014 im Rat angenommen wurden. Konkret geht es um die Umsetzung des gemeinsamen Informationsraums (CISE), der als Metaprojekt für eine erweiterte Zusammenarbeit und einen erweiterten Informationsaustausch zwischen Zivil- und Militärbehörden eingerichtet wurde, um eine weitere Verbesserung des gemeinsamen maritimen Situationsbewusstseins und des Datenaustauschs zu erzielen. Mit Blick auf eine Verbesserung der Sicherheit entlang der Lieferkette und eine Unterstützung der risikobasierten Überwachung von Warenbewegungen im maritimen Bereich fördert CISE den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen an der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität beteiligten Behörden (z. B. Warenschmuggel, Waffen- und Drogenhandel und aus illegalem Handel stammende grenzüberschreitende Bargeldbewegungen). Die zuständigen EU-Behörden¹⁷ werden aufgefordert, die dienststellenübergreifende Zusammenarbeit auszubauen. Das Projekt „EUCISE2020“ zur präoperativen Validierung wird CISE in den Jahren 2017 und 2018 in großem Rahmen testen, gefolgt von einer schrittweisen Einführung bis 2020.

Bei jedem genannten Informationsaustausch werden die Grundrechte beachtet, insbesondere das Recht auf Privatsphäre und der Schutz personenbezogener Daten.

2.7 Ziel 6 — Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Handel

Die Zusammenarbeit zwischen Zoll und Handel wurde bereits durch die Stärkung des Konzepts der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) verbessert. Durch den Zollkodex der Union und seine Delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte wurde das AEO-Konzept geändert, sodass auch die AEO-Leitlinien¹⁸ aktualisiert werden mussten.

Die 2007 zur Überwachung der Umsetzung des AEO-Konzepts eingesetzte AEO-Netzwerkgruppe leitete ihre zweite Überwachungsinitiative 2013 ein, mit der eine korrekte und einheitliche Anwendung der AEO-Vorschriften sichergestellt werden sollte. Wie sich bestätigte, ist das AEO-Konzept stark und zuverlässig. Die Mitgliedstaaten haben robuste Verfahren entwickelt, die eine qualitativ hochwertige, effiziente und einheitliche Verwaltung des Konzepts gewährleisten.

Im Jahr 2015 wurden zwei spezifische Zielgruppen im Rahmen des Zollrisikomanagementsystems für den Informationsaustausch im Zusammenhang mit den AEO-Prozessen und -verfahren eingesetzt: eine Gruppe für den Austausch sensibler Informationen im Rahmen des AEO-Prozesses und eine weitere Gruppe für den

¹⁷ EMSA, EFCA, FRONTEX, EDA, EUROPOL und ESA.

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_de.pdf.

Austausch von Informationen über Unregelmäßigkeiten, an denen AEO aus einem Partnerland beteiligt sind.

In anderen Bereichen, z. B. bei der Verbesserung von Kenntnissen über Lieferketten, wurden langsamere Fortschritte erzielt.

Die Schaffung eines Rechtsrahmens zur Sicherstellung der Verfügbarkeit hochwertiger Daten für die Zwecke des Risikomanagements hat die Frage aufgeworfen, ob und wie die von Händlern übermittelten und in den Zollanmeldungen für Postpakete angegebenen Daten (z. B. die CN23-Anmeldung) für die Vorlage einer summarischen Eingangsanmeldung Sicherheit und Gefahrenabwehr und die Zollanmeldung bereitgestellt und wiederverwendet werden können. Diese Diskussion ist auch angesichts der steten Zunahme von Kleinsendungen als Ergebnis des E-Commerce von Bedeutung. Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten, Postbetreiber, Handelsverbände und internationale Partner (die USA, Kanada und China) wurden an der Analyse der Möglichkeiten im Rahmen des globalen Postmodells der Weltpostunion beteiligt. Unabhängig davon, welche Option gewählt wird, es ist wichtig, dass sie mit dem neuen Einfuhrkontrollsystem kompatibel ist.

2.8 Ziel 7 — Nutzung des Potenzials, das die internationale Zusammenarbeit im Zollwesen bietet

Derzeit werden verschiedene Maßnahmen durchgeführt, mit denen das Risikomanagement entlang der Lieferkette durch internationale Zusammenarbeit verbessert werden soll.

Zu den Erfolgen gehören die Überarbeitung des Normenrahmens SAFE¹⁹ der Weltzollorganisation (WZO), die Entwicklung internationaler Standards beispielsweise für *Pre-loading Advance Cargo Information* (PLACI – Vorabinformationen über Luftfracht vor dem Verladen)²⁰ und die Ausarbeitung von Konzepten für die gegenseitige Anerkennung von AEO²¹. Eine Reihe von Projekten für den Informationsaustausch mit Nicht-EU-Ländern wurde auf den Weg gebracht (z. B. im Rahmen des mit China erarbeiteten Pilotprojekts Intelligente und Sichere Handelswege²²). Eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg dieser Projekte ist jedoch die Schaffung verlässlicher IT-Systeme.

¹⁹ Beim Überprüfungszyklus des Normenrahmens SAFE der WZO, den der Rat der WZO im Juni 2015 gebilligt hatte, wurde der Normenrahmen, einschließlich Vorabinformationen zu Luftfracht vor dem Verladen, geändert.

²⁰ D. h. in der gemeinsamen Arbeitsgruppe der *Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation* (ICAO) und der WZO zu Informationen über Luftfracht.

²¹ Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung von AEO bestehen mit Norwegen, der Schweiz, Andorra, den USA, Japan und China; mit Kanada werden Verhandlungen geführt. Ein System für den automatischen Datenaustausch für die Zwecke der gegenseitigen Anerkennung wurde mit China, Japan, der Schweiz und den USA eingeführt.

²² Das 2006 eingeleitete Pilotprojekt Intelligente und Sichere Handelswege (SSTL) betrifft die Überprüfung spezifischer im Normenrahmen SAFE der WZO erarbeiteter Sicherheitsempfehlungen für den Handel China-EU. 2014 begann die SSTL-IT-Expertengruppe mit der Entwicklung eines neuen IT-Instruments für den Datenaustausch, das größere und somit aussagekräftigere Datenmengen übermitteln können.

3. VORLÄUFIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Reform des Zollrisikomanagements ist ein ressourcenaufwändiges Unternehmen, das nur langsam zu Ergebnissen führt. Obwohl zahlreiche Maßnahmen eingeleitet wurden, waren die Fortschritte uneinheitlich.

Am deutlichsten sind die Fortschritte bei den Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich des Zolls fallen, während sich die Erfolge bei Maßnahmen, die eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Zoll und anderen Behörden erfordern, insbesondere die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden und Sicherheitsbehörden, langsamer einstellen.

In dieser Phase des Umsetzungsprozesses ist die größte Herausforderung im IT-Bereich anzusiedeln. Obwohl praktikable Lösungen, beispielsweise für die Gewährleistung der Datenverfügbarkeit, für den Informationsaustausch und für die Automatisierung von Risikoanalysen, gefunden wurden, hängt die erfolgreiche Umsetzung sowohl von der Modernisierung bestehender IT-Systeme als auch von der Entwicklung und dem Einsatz neuer Systeme (entweder durch die Mitgliedstaaten mit oder ohne Unterstützung der Kommission oder durch die Kommission) ab.

Das größte Hindernis für Fortschritt sind unzureichende Finanzmittel, mit denen die erforderlichen IT-Systeme, insbesondere für das neue Einfuhrkontrollsystem, entwickelt werden können. Obwohl es in der Verordnung „Zoll 2020“ als Europäisches Informationssystem anerkannt wurde, reicht das Zoll-2020-Programmbudget nicht aus, um die Kosten für die Umsetzung von IT-Lösungen zu decken.

Auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten lässt sich eine vergleichbare Ressourcenknappheit verzeichnen. In einigen Mitgliedstaaten könnte es schwierig werden, die zusätzlichen Mittel, die für die Entwicklung der erforderlichen IT-Systeme benötigt werden, angesichts der Zahl der zu verarbeitenden Anmeldungen zu rechtfertigen.

Durch das Fehlen zusätzlicher Mittel wird eine Reihe von Maßnahmen nicht wie in der Strategie und im Aktionsplan vorgesehen bis Ende 2020 umgesetzt werden können. Eine Verzögerung würde auch die Umsetzung zollbezogener Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Sicherheitsagenda beeinträchtigen.

Außerdem sind weitere Analysen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der neuen EU-Rechtsvorschriften zum Datenschutz, insbesondere in Bezug auf die Strafverfolgungsbehörden, durchzuführen.

In dieser Phase des Umsetzungsprozesses spricht sich die Kommission nicht dafür aus, die Strategie und den Aktionsplan zu ändern.

Externe Ereignisse und Entwicklungen²³, die in der Roadmap für die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans nicht vorkommen, können sich auf die Umsetzung

²³ Z. B. die Terroranschläge in Paris 2015 und Brüssel 2016, der Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs 24/2015 *Bekämpfung des innerschulischen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind notwendig*.

auswirken und Änderungen bestimmter Maßnahmen und eine Priorisierung bestimmter Teilmaßnahmen erforderlich machen. Daher muss die Roadmap aktualisiert werden.

Den Empfehlungen des Rates und des Europäischen Parlaments sowie den Auswirkungen auf die Grundrechte wird Rechnung getragen werden.

Auch gilt es, die Verfügbarkeit von Mitteln, die zur Deckung des in der Strategie und im Aktionsplan ermittelten Bedarfs für das Zollrisikomanagement, einschließlich der Unterstützung transnationaler Risikoanalysen, erforderlich sind, eingehend zu prüfen.