

Brüssel, den 15.12.2023
SWD(2023) 429 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Bewertung 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

{SWD(2023) 428 final}

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates¹ 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 (im Folgenden „Verordnung“) ist ein Eckpfeiler der gegenseitigen Amtshilfe in Zollangelegenheiten auf europäischer Ebene.

Ziel der Verordnung ist es,

- die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu stärken, indem die ordnungsgemäße Anwendung des Zoll- und Agrarrechts sichergestellt wird;
- den Schutz der finanziellen Interessen der EU, der Umwelt sowie der Sicherheit und Gesundheit der Bürger zu stärken.

Die Verordnung wird durch die drei sekundäre Rechtsakte ergänzt: die Delegierte Verordnung (EU) 2016/757 der Kommission², die Durchführungsverordnung (EU) 2016/346 der Kommission³ und die Durchführungsverordnung (EU) 2016/345 der Kommission⁴.

Seit der letzten Überarbeitung der Verordnung im Jahr 2015 sind mehrere Entwicklungen, beispielsweise in den Bereichen Datenschutz⁵ und Bargeldbewegungen⁶, mit potenziellen Auswirkungen auf das Funktionieren der Verordnung eingetreten, die Anlass zur Bewertung der Verordnung und ihrer Robustheit gegeben haben. Zudem wurden neue Betrugsrisiken im Zollbereich ermittelt, etwa die Zunahme von Sendungen mit geringem Wert, die über Plattformen des elektronischen Handels in die EU eingeführt werden.

Da die Verordnung zuvor noch nicht bewertet wurde, wird bei der Bewertung das Funktionieren der Verordnung insgesamt anhand der Standardbewertungskriterien Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert beurteilt. Die Kohärenz mit anderen einschlägigen Rechtsinstrumenten der gegenseitigen Amtshilfe wie dem Neapel-II-

¹ Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 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.

² Delegierte Verordnung (EU) 2016/757 der Kommission vom 3. Februar 2016 zur Festlegung der Vorgänge in Verbindung mit der Anwendung von Agrarregelungen, zu denen Informationen in das Zollinformationssystem einzugeben sind.

³ Durchführungsverordnung (EU) 2016/346 der Kommission vom 10. März 2016 zur Festlegung der in das Zollinformationssystem aufzunehmenden Daten.

⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2016/345 der Kommission vom 10. März 2016 zur Festlegung der Häufigkeit von Containerstatusmeldungen, des Datenformats und der Übermittlungsmethode.

⁵ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG.

⁶ Verordnung (EU) 2018/1672 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005.

Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen⁷ und dem Beschluss 2009/917/JI des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich⁸ wurde berücksichtigt.

Der Schwerpunkt der Bewertung liegt auf den zentralen Elementen der Verordnung, etwa ihrem Anwendungsbereich, der gegenseitigen Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten, der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, den Beziehungen zu Drittländern sowie den erfassten IT-Systemen und Datenbanken. Dabei wird geprüft, inwieweit die verfolgten Ziele erreicht werden und weiterhin relevant sind. Insbesondere wird bewertet, ob die in den betreffenden Datenbanken enthaltenen Daten und die Datenqualität ausreichen, um die Zollbehörden in die Lage zu versetzen, Betrug wirksam zu bekämpfen, oder ob – und wenn ja, warum – es Lücken im Erfassungsbereich gibt.

Die Bewertung erstreckt sich auf den Zeitraum vom 1. September 2016, dem Datum des Inkrafttretens der letzten Überarbeitung (Verordnung (EU) 2015/1525⁹), bis zum 1. September 2019.

2. WAS WAR DAS ERWARTETE ERGEBNIS DER MAßNAHME?

Die Betrugsbekämpfung im Rahmen der Zollunion und der gemeinsamen Agrarpolitik erfordert eine enge Zusammenarbeit der in den einzelnen Mitgliedstaaten zuständigen Verwaltungsbehörden und eine Zusammenarbeit zwischen diesen nationalen Behörden und der Kommission. Eine wirksame Zusammenarbeit in diesen Bereichen stärkt den Schutz der finanziellen Interessen der Union und trägt zur Sicherheit und Gesundheit der Bürger sowie zum Umweltschutz bei.

In der Verordnung sind die Vorschriften festgelegt, nach denen Zoll- und Landwirtschaftsbehörden auf bilateraler Ebene und auf Unionsebene administrativ zusammenarbeiten können, um die ordnungsgemäße Anwendung des Zoll- und des Agrarrechts zu gewährleisten. Diese Zusammenarbeit erfolgt durch Mechanismen der gegenseitigen Amtshilfe in Form von Informationsaustausch, gemeinsamen operativen Maßnahmen, Schulungen oder Beweiserhebungen und sonstiger Unterstützung bei Verwaltungsuntersuchungen. Sie kann zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission oder auf internationaler Ebene mit Nicht-EU-Ländern stattfinden. Die Art und das Ergebnis dieser Tätigkeiten unterscheiden sich erheblich, was die Dauer, die Zahl der beteiligten Behörden, die zugewiesenen Ressourcen und die notwendigen Anstrengungen zur Erreichung des vorgeschlagenen Ziels anbelangt.

⁷ Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (ABl. C 24 vom 23.1.1998, S. 2).

⁸ Beschluss 2009/917/JI des Rates vom 30. November 2009 über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich.

⁹ 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.

Ferner werden mit der Verordnung mehrere IT-Anwendungen eingeführt, die im Rahmen des Informationssystems für die Betrugsbekämpfung (AFIS) gehostet werden, um die damit verbundenen Amtshilfemaßnahmen zu unterstützen. Das Informationssystem für die Betrugsbekämpfung (AFIS) wurde von der Kommission im Jahr 1997 für die Zwecke der Verordnung als einzige technische Infrastruktur für das Hosting der verschiedenen IT-Anwendungen für die Speicherung und den Austausch von Informationen eingerichtet. Das AFIS-System steht Nutzern in Mitgliedstaaten, Partnerländern, internationalen Organisationen, Kommissionsdienststellen und anderen EU-Institutionen zur Verfügung.

Die Verordnung wurde zuletzt durch die am 1. September 2016 in Kraft getretene Verordnung (EU) 2015/1525 geändert.

Die Änderungen zielten darauf ab, die Aufdeckungs-, Untersuchungs- und Analyseaufgaben im Bereich der Betrugsbekämpfung zu verbessern, die Zusammenarbeit durch die Optimierung von Systemen und Verfahren, die zu einer besseren Nutzung der bestehenden Instrumente führen, zu verstärken und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu erleichtern. Langfristig sollte die überarbeitete Verordnung die Möglichkeit bieten, die Zahl der aufgedeckten Betrugsfälle und sonstigen Unregelmäßigkeiten in den Bereichen Landwirtschaft und Zoll deutlich zu erhöhen, und so zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union beitragen.

3. ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

Zur Bewertung des aktuellen Sachstands wurden die einschlägigen Interessenträger für die Umsetzung der Zoll- und Agrarvorschriften in den Mitgliedstaaten, die Dienststellen der Kommission, europäische und internationale Einrichtungen, Datenschutzbehörden und Seeschiffverkehrsunternehmen mittels gezielter Fragebögen und Befragungen konsultiert. Der Bewertungsbericht stützt sich auf die im Rahmen der Konsultation der Interessenträger eingeholten Antworten, Rückmeldungen aus Sitzungen und verfügbare Berichte, die für den Zollbereich relevant sind.

Die Verordnung ermöglicht die Speicherung und den Austausch von Informationen auf europäischer Ebene, was einen Mehrwert bietet, der mittels des bilateralen Austauschs auf Ebene der Mitgliedstaaten kaum erreichbar wäre, und somit eine Ressourcenoptimierung nach sich zieht. Die Mitgliedstaaten und die Kommissionsdienststellen stellen eindeutig fest, dass diese Informationskanäle benötigt werden.

Alle an der Befragung teilnehmenden Mitgliedstaaten nutzen die Verordnung in hohem Maße und erachten sie als nützlich für ihre Arbeit.

Insgesamt wird die Verordnung als zweckmäßig erachtet, obwohl einige Bereiche mit Verbesserungsbedarf ermittelt wurden.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Verordnung wird als wirksam, effizient, relevant und kohärent erachtet und hat einen eindeutigen EU-Mehrwert. Im Allgemeinen sind die Interessenträger mit der derzeitigen Fassung der Verordnung zufrieden und halten sie nach wie vor für ein gutes Instrument, um die neuen Herausforderungen im Bereich der Betrugsbekämpfung zu bewältigen.

Die Ziele der Verordnung wurden weitgehend erreicht, doch könnte in der Praxis noch mehr getan werden, um einige Teile zu optimieren, damit die nationalen Behörden untereinander und mit der Kommission zeitsparend und wirksamer zusammenarbeiten und Informationen austauschen können. Hierfür ist nicht unbedingt eine Änderung der Verordnung erforderlich. In diesem Zusammenhang könnte die Kommission spezifische Initiativen erwägen, um die praktische Umsetzung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission zu verbessern und zu erleichtern.