



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 20. Juni 2018
(OR. en)

10325/18

**Interinstitutionelles Dossier:
2018/0258 (COD)**

**UD 134
ENFOCUSTOM 129
MI 487
COMER 60
TRANS 278
ECOFIN 637
CODEC 1129**

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. Juni 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 474 final
Betr.:	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung des Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 474 final.

Anl.: COM(2018) 474 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 12.6.2018
COM(2018) 474 final

2018/0258 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Schaffung des Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung im
Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement**

{SWD(2018) 347} - {SWD(2018) 348} - {SEC(2018) 315}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 2. Mai 2018 hat die Kommission ein Paket zum Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027¹ angenommen. Die Kommission hat einen neuen, modernen langfristigen Haushalt vorgeschlagen, der aufs Engste an den politischen Prioritäten der Union der 27 ausgerichtet ist. Der vorgeschlagene Haushalt kombiniert neue Instrumente mit modernisierten Programmen, um die Prioritäten der Union auf effiziente Weise zu verwirklichen. Auf dieser Basis schlägt die Kommission vor, einen neuen Fonds für integriertes Grenzmanagement unter der Haushaltslinie „Migration und Grenzmanagement“ einzurichten. Dieser neue Fonds soll den Mitgliedstaaten die dringend benötigte verstärkte Unterstützung bei der Sicherung der gemeinsamen Außengrenzen der Union zukommen lassen.

Der Fonds für integriertes Grenzmanagement wird zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik und zur Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements durch die Mitgliedstaaten beitragen, um irreguläre Migration zu bekämpfen und legale Reisen und den rechtmäßigen Handel zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin mit Finanzmitteln unterstützt werden, um ihre Kapazitäten in diesen Bereichen aufzubauen und zu verbessern und die Zusammenarbeit unter anderem mit den zuständigen Agenturen der Union zu stärken. Der Fonds wird auch dazu beitragen, die Zollkontrollen an den Außengrenzen einheitlicher zu gestalten, indem die gegenwärtigen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten, die auf geografische Unterschiede sowie die verschiedenen Kapazitäten und verfügbaren Ressourcen zurückzuführen sind, behoben werden. Vor diesem Hintergrund wird sich der vorgeschlagene Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) aus einem Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa und einem Instrument für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung zusammensetzen.

Dieser Vorschlag betrifft nur das Instrument für Zollkontrollausrüstung. Parallel dazu legt die Kommission einen gesonderten Vorschlag für das Instrument für Grenzmanagement und Visa vor.

Der vorliegende Vorschlag, der als Beginn der Anwendung den 1. Januar 2021 vorsieht, wird für eine Union mit 27 Mitgliedstaaten vorgelegt, in Anbetracht der am 29. März 2017 beim Europäischen Rat eingegangenen Mitteilung des Vereinigten Königreichs nach Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union, dass es aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft auszutreten beabsichtigt.

Das seit 1991 bestehende mehrjährige Aktionsprogramm für das Zollwesen² (Zollprogramm) ermöglicht die Bereitstellung angemessener Finanzmittel für eine Zusammenarbeit der

¹ COM(2018) 322 final.

² Das Zollprogramm wurde 1991 durch den Beschluss des Rates vom 20. Juni 1991 über die Annahme eines gemeinschaftlichen Aktionsprogramms zur beruflichen Aus- und Fortbildung der Zollbeamten (Matthäus-Programm) festgelegt; es wurde später durch eine ganze Reihe von Rechtsakten fortgeführt: Entscheidung Nr. 210/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 über ein Aktionsprogramm für das Zollwesen in der Gemeinschaft („Zoll 2000“) und die Nachfolgeprogramme, die mit den Entscheidungen Nr. 105/2000/EG, Nr. 253/2003/EG, Nr. 624/2007/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 festgelegt wurden.

Zollbehörden, für elektronische Systeme sowie für den Aufbau von Verwaltungskapazitäten und ergänzt die nationalen Initiativen und Investitionen in diesem Bereich. Es sieht jedoch weder die Möglichkeit noch die Mittel für eine Finanzierung der Ausrüstung vor, die bei der Durchführung von Zollkontrollen an den EU-Außengrenzen zum Einsatz kommt. Dieser Notwendigkeit wurde bislang auf EU-Ebene mit anderen Instrumenten (Hercule III³, Programm zur Unterstützung von Strukturreformen⁴, europäischer Struktur- und Investitionsfonds⁵) nur in geringem Maße Rechnung getragen.

Bei den Verhandlungen über den Vorschlag für das Programm „Zoll 2020“ im Rat forderten die Mitgliedstaaten die Kommission auf, „eine Kosten-Nutzen-Analyse von Detektionsgeräten und zugehöriger Technologie durchzuführen, um den Erwerb von moderner Zollkontrollausrüstung durch die Zollbehörden nach 2020 zu erleichtern“. Diese Aufforderung wurde in Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 zur Festlegung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 aufgenommen. Darüber hinaus nahm der Rat am 23. Mai 2017 Schlussfolgerungen⁶ an, in denen er die Kommission ersuchte, „spätestens bis Mitte 2018 einen Bericht über die Bereitstellung der Finanzmittel vorzulegen, die für den Erwerb geeigneter Instrumente für Zollkontrollen ... erforderlich sind ..., und hierbei auch zu prüfen, ob diese Mittel aus einem einzigen Fonds zugewiesen werden können.“

Seitdem haben die Mitgliedstaaten wiederholt auf die Notwendigkeit einer finanziellen Hilfe für Zollkontrollausrüstung hingewiesen und eine eingehende Analyse der Frage in der Gruppe für Zollpolitik⁷ gefordert.

Als Antwort auf diese Ersuchen räumte die Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2016 „Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance“⁸ das Problem ein und kündigte an, die Möglichkeiten für die Finanzierung des Ausrüstungsbedarfs im Rahmen künftiger Finanzierungsprogramme der Kommission in den Folgenabschätzungen für die nächste Generation von Zollprogrammen zu prüfen und zu bewerten. Im März 2017 betonte der Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Zollfinanzierung erneut die Notwendigkeit, „dass die EU und ihre Mitgliedstaaten sowohl auf die Globalisierung des Handels und die gleichzeitige Globalisierung der Kriminalität reagieren und mit diesen Phänomenen Schritt halten als auch die sich daraus ergebenden Bedrohungen bewältigen müssen, wofür eine angemessene Ausrüstung zur Unterstützung des wirksamen Funktionierens der Zollunion

³ Verordnung (EU) Nr. 250/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Einführung eines Programms zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union (Programm „Hercule III“) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 804/2004/EG (ABl. L 84 vom 20.3.2014, S. 6).

⁴ Verordnung (EU) 2017/825 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über die Auflegung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen für den Zeitraum 2017-2020 und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 1305/2013 (ABl. L 129 vom 19.5.2017, S. 1).

⁵ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/22301/st09581en17-vf.pdf> und <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2017-INIT/de/pdf>.

⁷ Die Gruppe für Zollpolitik ist eine von der Kommission eingesetzte Sachverständigengruppe, die die Kommission in strategischen Fragen der Zollpolitik beraten, die Entwicklung verschiedener Aspekte der Zollpolitik überwachen und den Gedankenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern soll. Weitere Informationen:

⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=944>. COM(2016) 813 final.

benötigt wird“ und „dass Finanzmittel verfügbar sind, um die Zollbehörden mit der technischen Ausrüstung auszustatten, die für die Kontrolle des die EU-Außengrenzen überschreitenden Warenverkehrs benötigt wird“.

Der Rat ersuchte die Kommission daher, bis Ende 2017 „die Möglichkeiten für die Finanzierung des Bedarfs an technischer Ausrüstung im Rahmen künftiger Finanzierungsprogramme der Kommission zu prüfen und zu bewerten“ sowie „die Koordinierung zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden für die Zwecke der Finanzierung im Wege einer besseren Partnerschaft auf EU-Ebene zu intensivieren.“

In mehreren Entschließungen⁹ vertrat das Europäische Parlament die Auffassung, „dass die Zollunion ein Eckpfeiler der Europäischen Union als einer der größten Handelsblöcke der Welt ist und entscheidend zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts beiträgt, was sowohl den Unternehmen als auch den Bürgern in der EU zugutekommt“. Daher fordert es die Kommission auch auf, „eine eindeutige, kohärente und ehrgeizige Strategie und einen entsprechenden Zeitplan auszuarbeiten, um sicherzustellen, dass alle für die Durchsetzung der Zollsysteme der EU notwendigen Aspekte durch geeignete Vorschläge abgedeckt werden, die auf die aktuelle Entwicklung des Welthandels und die Umsetzung der handelspolitischen Agenda der EU ausgerichtet und dafür geeignet sind“. Das spezifische Ziel dieses Instruments, durch die Anschaffung, Wartung und Modernisierung von Zollkontrollausrüstung zu einer angemessenen und gleichwertigen Zollkontrolle beizutragen, ist eine Antwort auf dieses Ersuchen.

Mit dem vorgeschlagenen neuen Instrument für Zollkontrollausrüstung soll die Gleichwertigkeit bei der Durchführung der Zollkontrollen in allen Mitgliedstaaten verbessert werden, um zu vermeiden, dass Warenströme zu den schwächsten Grenzübergangsstellen umgeleitet werden. Eine gezielte Intervention der Union für Zollkontrollausrüstung wird dafür sorgen, dass die Anschaffung, Wartung und Modernisierung der Detektionsgeräte, die für Zollkontrollen im weiteren Sinne geeignet sind, unterstützt werden können. Das Instrument umfasst auch Detektionsgeräte, die für Kontrollzwecke über die Zollkontrollen hinaus eingesetzt werden, sofern letztere der Hauptzweck bleiben.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit den Zielen der Zollunion und wird zu deren Verwirklichung beitragen. Tatsächlich ist die Gewährleistung gleichwertiger Zollkontrollen an den Außengrenzen der EU von entscheidender Bedeutung, um zu vermeiden, dass Warenströme zu den schwächsten Grenzübergangsstellen umgeleitet werden. Dies ist nicht nur aufgrund der traditionellen Aufgabe des Zolls, Einnahmen zu erzielen, sondern auch zur Gewährleistung von Schutz und Sicherheit wichtig. Zugleich sollten diese Kontrollen bei der Beförderung von Waren über die Außengrenzen hinweg den rechtmäßigen Handel nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr erleichtern. Gleichwohl lassen sich derzeit Ungleichgewichte feststellen, die zum Teil auf Unterschiede bei den den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Kapazitäten und Ressourcen zurückzuführen sind. Ihre Fähigkeit, auf die Herausforderungen der sich ständig weiterentwickelnden globalen Geschäftsmodelle und Lieferketten zu reagieren, hängt nicht nur von der menschlichen Komponente ab, sondern auch von der Verfügbarkeit einer modernen und zuverlässigen Kontrollausrüstung.

⁹ Siehe beispielsweise: Entschließung des Europäischen Parlaments zur Bewältigung der Herausforderungen in Verbindung mit der Umsetzung des Zollkodex der Union (2016/3024(RSP)).

Das vorgeschlagene Instrument wird die im Rahmen des Programms „Customs“ vorgesehenen Maßnahmen ergänzen. Mit dem Instrument für Zollkontrollausrüstung wird nur die Anschaffung, Wartung und Modernisierung förderfähiger Ausrüstung unterstützt, während alle damit zusammenhängenden Maßnahmen, beispielsweise Kooperationsmaßnahmen zur Beurteilung des Ausrüstungsbedarfs oder gegebenenfalls Schulungen zu der erworbenen Ausrüstung über das Programm „Customs“ gefördert werden.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit der Politik der Union im Bereich Sicherheit und Gefahrenabwehr. Seit der Errichtung der Zollunion hat sich die Rolle der Zollbehörden bei der Verwaltung der Außengrenze wesentlich verändert, und ihre Zuständigkeiten gehen weit über ihre traditionelle Rolle, nämlich die Überwachung und Erleichterung des Handels und der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU, hinaus. Der Zoll übernimmt tatsächlich immer mehr Verantwortung im Bereich Sicherheit und Gefahrenabwehr. Diese neue Realität wirkt sich jedoch nicht nur auf die Zollbehörden aus, sondern erstreckt sich auch auf andere Dienststellen oder Einrichtungen wie Polizei, Grenzschutz, Gesundheits- und Verbraucherschutzbehörden. Durch die Finanzierung von Ausrüstung, deren Hauptzweck zwar nach wie vor in der Durchführung von Zollkontrollen besteht, die aber für mehrere Zwecke eingesetzt werden kann (Zollkontrolle, Grenzkontrolle und Sicherheit), kann durch diesen Vorschlag die Wirkung des Unionshaushalts maximiert werden, da mit ihm die gemeinsame Nutzung und Interoperabilität der Kontrollausrüstung unterstützt wird, was auch der Zusammenarbeit aller beteiligten Behörden (Zollbehörden, Grenzschutz usw.) als einer Komponente des integrierten europäischen Grenzmanagements gemäß Artikel 4 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2016/1624¹⁰ förderlich ist.

Zwischen dem Betrugsbekämpfungsprogramm der EU, mit dem speziell die finanziellen Interessen der Union geschützt werden sollen, und dem Instrument für Zollkontrollausrüstung, das das ordnungsgemäße Funktionieren der Zollunion unterstützt und dadurch zum Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten beiträgt, wird es Synergien geben. Damit werden die Programme zwar unterschiedliche Schwerpunkte haben, einander ergänzende Maßnahmen sind aber möglich.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Mit dieser Verordnung wird zusammen mit der Verordnung (EU) .../2018 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa der Fonds für integriertes Grenzmanagement eingerichtet. Angesichts des breiten Spektrums von Zielen, die von den beiden Instrumenten abgedeckt werden sollen, sind unterschiedliche Rechtsgrundlagen erforderlich. Rechtlich gesehen ist es daher nicht möglich, den Fonds für integriertes Grenzmanagement als ein einziges Ausgabenprogramm einzurichten. Es wird daher vorgeschlagen, den Fonds als einen umfassenden Finanzrahmen einzurichten, der diesen und einen weiteren sektorspezifischen Vorschlag umfasst.

¹⁰ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

Was diesen Vorschlag angeht, so müssen für die Finanzierung von Zollkontrollausrüstung mehrerer Rechtsgrundlagen miteinander kombiniert werden, da die Ausrüstung mehreren unterschiedlichen, jedoch miteinander verbundenen Zwecken dienen kann:

- Artikel 33 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), mit dem die Union aufgefordert wird, Maßnahmen im Hinblick auf die Zusammenarbeit im Zollwesen und die EU-Zollunion zu ergreifen;
- Artikel 114 AEUV, mit dem die Union aufgefordert wird, Maßnahmen in Bezug auf den Binnenmarkt zu ergreifen, und
- Artikel 207 AEUV, mit dem die Union aufgefordert wird, Maßnahmen in Bezug auf die gemeinsame Handelspolitik zu ergreifen.

Auch aufgrund von Verpflichtungen aus internationalen Übereinkommen, insbesondere im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), sind Maßnahmen der EU gerechtfertigt.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Auch wenn die Zollunion ein Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit mit einem hohen Maß an harmonisierten EU-Rechtsvorschriften ist, obliegt die Durchführung dieser Rechtsvorschriften den einzelnen Mitgliedstaaten. Daher legt jeder Mitgliedstaat die Mittel, einschließlich Ausrüstung, für die Zollkontrollen fest.

Derzeit lassen sich jedoch Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten feststellen, die auch auf geografische Unterschiede zurückzuführen sind. Je nach Art der Außengrenze verfügen die Mitgliedstaaten über unterschiedliche Ressourcen und gelten unterschiedliche Anforderungen an ihre Zollkontrollausrüstung. So erwirtschaften große Häfen mit riesigen Warenmengen höhere Einnahmen, die ihrerseits höhere, den Zollbehörden zur Deckung ihrer Erhebungskosten zur Verfügung stehende Beträge generieren und gleichzeitig Synergien bei der Nutzung der Ausrüstung ermöglichen. An langen Landgrenzen mit einer großen Anzahl kleiner Grenzübergänge, die viel Material und Ausrüstungen benötigen, um voll ausgerüstet und operativ zu sein, werden weniger Einnahmen generiert, sodass den Zollbehörden weniger Mittel zur Deckung ihrer Erhebungskosten zur Verfügung stehen. Die bestehenden Unionsmaßnahmen haben sich als begrenzt und unbefriedigend erwiesen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die sich abzeichnenden politischen Spannungen durch Untätigkeit auf EU-Ebene verschärft werden, was letztlich das Risiko erhöht, dass Bürger oder Wirtschaftsteilnehmer mit unlauteren Absichten die schwächsten Grenzübergangsstellen nutzen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag geht nicht über das zur Erreichung seiner Ziele notwendige Maß hinaus. Der Vorschlag geht von einer Zentralisierung aus: Es werden Taskforces eingerichtet, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehen, die gemeinsam den Ausrüstungsbedarf ermitteln und gemeinsame optimale Ausrüstungsstandards festlegen, um so die Anschaffung, Wartung und Modernisierung einer einheitlichen oder gestrafften Mindestzollkontrollausrüstung an den Grenzen der Union zu fördern. Innerhalb der Grenzen der Finanzhilfvereinbarung wird die endgültige Entscheidung über die Auftragsvergabe den Mitgliedstaaten überlassen.

Die Kommission übt gemäß Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus.

- **Wahl des Instruments**

Im Einklang mit den Schlussfolgerungen der relevanten Folgenabschätzung ist eine Intervention der EU durch ein Finanzierungsinstrument angemessen. Im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement schlägt die Kommission ein neues Instrument für Zollkontrollausrüstung in Form einer Verordnung vor.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Konsultation der Interessenträger**

Als neue Initiative kann das Instrument für Zollkontrollausrüstung nicht unmittelbar von den Erfahrungen profitieren, die aus den Bewertungen der bisherigen Erfahrungen gewonnen wurden. Gleichwohl waren die Herausforderungen und Bedürfnisse im Bereich Zollkontrollausrüstung Gegenstand einer bei einem externen Auftragnehmer in Auftrag gegebenen Studie über das Zollprogramm für die Zeit nach 2020. Sie umfasste insbesondere eine gezielte Erhebung, spezifische Befragungen und Fallstudien. Darüber hinaus fand zwischen dem 10. Januar 2018 und dem 9. März 2018 eine umfassende öffentliche Konsultation über EU-Fonds im Bereich Investitionen, Forschung und Innovation, kleine und mittlere Unternehmen sowie Binnenmarkt statt, bei der unter anderem Zolaspekte angesprochen wurden. Eine Zusammenfassung dieser Beiträge findet sich in Anhang 2 der Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag.

Durch all diese Tätigkeiten wurden die Notwendigkeit von Unionsmaßnahmen und der erwartete große EU-Mehrwert bestätigt. Aufgrund des stetig wachsenden Warenvolumens und des zunehmenden Erfordernisses effizienter und zügiger Grenzkontrollen ist nicht nur die traditionelle Aufgabe des Zolls, Einnahmen zu erzielen, von grundlegender Bedeutung, sondern muss auch die Kontrolle des Ein- und Ausgangs von Waren an den Außengrenzen umfassend verstärkt werden, um Schutz und Sicherheit zu gewährleisten. Zugleich sollten diese Kontrollen bei der Beförderung von Waren über die Außengrenzen hinweg den rechtmäßigen Handel nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr erleichtern. Die Zollkontrollausrüstung spielt eine wesentliche Rolle bei der Verwirklichung dieser Ziele, und es ist daher dringend notwendig, ein eigenes Instrument der Union vorzusehen, das auf die Beseitigung der derzeitigen Ungleichgewichte abzielt und dadurch eine einheitliche Anwendung der Zollvorschriften an den EU-Grenzen gewährleistet.

- **Folgenabschätzung**

Dieser Vorschlag stützt sich auf eine Folgenabschätzung, bei der sowohl die Vorschläge für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für interne Sicherheit und den Fonds für integriertes Grenzmanagement, der dieses Instrument und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa umfasst, berücksichtigt wurden.

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle gab zu der Folgenabschätzung am 13. April 2018 eine befürwortende Stellungnahme ab, zusammen mit der Empfehlung, das neue Instrument für Zollkontrollausrüstung, auch bezüglich der Angemessenheit der direkten Mittelverwaltung, näher zu erläutern. Dieser Aspekt wurde in der endgültigen Fassung der Folgenabschätzung berücksichtigt, in der Klarstellungen sowohl im Text selbst als auch in einem speziellen Anhang 6 zur Gesamtkonzeption des Instruments vorgelegt wurden.

Die wichtigste Option, die geprüft wurde, betrifft den die Art der Mittelverwaltung, d. h. die Frage, ob die Anschaffung, Wartung und Modernisierung der unter das Instrument fallenden

Zollkontrollausrüstung entweder auf der Gewährung von Finanzhilfen an nationale Behörden oder auf einer geteilten Mittelverwaltung beruhen sollten. Gespräche mit anderen Dienststellen der Kommission mit geteilter Mittelverwaltung haben deutlich gezeigt, dass diese Art der Mittelverwaltung – abgesehen von ihrer Komplexität – nicht die für den Zoll erforderliche Gesamtkohärenz und grenzüberschreitende Koordinierung bieten würde, um ein gleichwertiges Maß an Kontrolle in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Eine geteilte Mittelverwaltung ist außerdem bei einer fehlenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, wenn jeder unabhängig voneinander seinen eigenen nationalen Plan aufstellen würde, für einen Erfahrungsaustausch und einen Austausch von Fachwissen und bewährten Verfahren nicht förderlich; gerade von einem solchen Austausch werden aufgrund dieser Intervention wichtige Vorteile für eine einheitliche Anwendung der EU-Zollvorschriften erwartet.

Daher wurde die Option der direkten Mittelverwaltung durch die Gewährung von Finanzhilfen an nationale Behörden bevorzugt. Die neue EU-Intervention zielt in der Tat darauf ab, die derzeitigen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und die Gleichwertigkeit bei der Durchführung der Zollkontrollen in der gesamten Zollunion sicherzustellen. Es ist deutlich, dass ein solches Ziel eine Koordinierung über die nationalen Grenzen hinaus erfordert; diese kann am besten durch einen zentralisierten Ansatz im Wege der direkten Mittelverwaltung erreicht werden. Da die nationalen Behörden – und nicht die Union – im Besitz der Ausrüstung, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben an den EU-Grenzen verwenden, bleiben sollten, würde die EU-Intervention in Form von Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten erfolgen, um die Anschaffung, Wartung und Modernisierung der Zollkontrollausrüstung entsprechend den nach Art der Grenze vorab festgelegten Standards zu unterstützen. Darüber hinaus stellt die direkte Mittelverwaltung, sei es im Rahmen der Programme „Customs“ oder „Hercule III“, den Umsetzungsmechanismus für bestehende Maßnahmen im Zollbereich dar. Sie ist auch als geeigneter Ansatz anzusehen, weil nur eine begrenzte Zahl von Begünstigten, d. h. die 27 Mitgliedstaaten, beteiligt sind.

- **Vereinfachung**

Das Konzept des Instruments ist sehr einfach, mit einer ersten Bedarfsermittlung durch Taskforces und anschließender Annahme eines Arbeitsprogramms. Die direkte Mittelverwaltung baut auf Finanzhilfen auf und ermöglicht die Anwendung verschiedener Vereinfachungen, insbesondere die Ausnahmen von den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die in der Haushaltsordnung und ihren Durchführungsbestimmungen vorgesehen sind.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag hat keine besonderen Auswirkungen auf die Grundrechte.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Im Vorschlag der Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen sind für den Fonds für integriertes Grenzmanagement im Zeitraum 2021-2027 Mittel in Höhe von 9318 Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) vorgesehen. Im Rahmen dieser Mittelausstattung steht für die Durchführung dieser spezifischen Verordnung ein Betrag in Höhe von 1,3 Mrd. EUR (zu jeweiligen Preisen) zur Verfügung.

Auch wenn dieser Betrag in absoluten Zahlen beträchtlich ist, macht er nur einen Teil der geschätzten Investitionslücke aus. So wurde die Investitionslücke nach Informationen der Mitgliedstaaten im Zeitraum 2014-2015 auf rund 2,3 Mrd. EUR über einen Zeitraum von fünf

Jahren geschätzt. Gleichwohl sollte die Intervention der Union nicht unbedingt die gesamte geschätzte Investitionslücke decken, da die Höhe der Intervention der Union im breiteren Kontext der Zölle als Eigenmittel, von denen die Mitgliedstaaten derzeit 20 %¹¹ zur Deckung ihrer Ausgaben und Investitionen im Zollbereich einbehalten, was einem Betrag von 4,7 Mrd. EUR im Jahr 2015 entsprach, analysiert werden sollte.

Außerdem sollte die Höhe der Intervention der Union proportional zum gesamten Volumen des Außenhandels der Union bewertet werden, zu dessen Überwachung, aber auch Erleichterung die Zollkontrollen beitragen. Im Rahmen der Umsetzung der Handelspolitik der Union wickeln die Zollbehörden täglich ein enormes Handelsvolumen ab: Der statistische Gesamtwert für die Handelsströme der EU-28 belief sich im Jahr 2016 auf 3,46 Billionen EUR (1,75 Billionen EUR bei der Ausfuhr und 1,71 Billionen EUR bei der Einfuhr) oder 9,5 Mrd. EUR pro Tag. Die vorgeschlagene Intervention der Union würde somit weniger als 0,01 % des Außenhandelsvolumens ausmachen.

Das Instrument wird in direkter Mittelverwaltung prioritätsorientiert umgesetzt. Nach einer Bedarfsermittlung werden zusammen mit den Interessenträgern Arbeitsprogramme mit Prioritäten für einen bestimmten Zeitraum ausgearbeitet.

Das Instrument für Zollkontrollausrüstung wird sich auf die Einnahmen der Union und der Mitgliedstaaten auswirken. Es wird davon ausgegangen, dass es die Arbeit der Zollbehörden bei der Erhebung der Zölle sowie der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern bei der Einfuhr erleichtern und rationalisieren wird, auch wenn sich diese Wirkung nicht quantifizieren lässt. Durch eine Verbesserung der Qualität der Kontrollen werden die Zollverwaltungen die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten wirksamer schützen können.

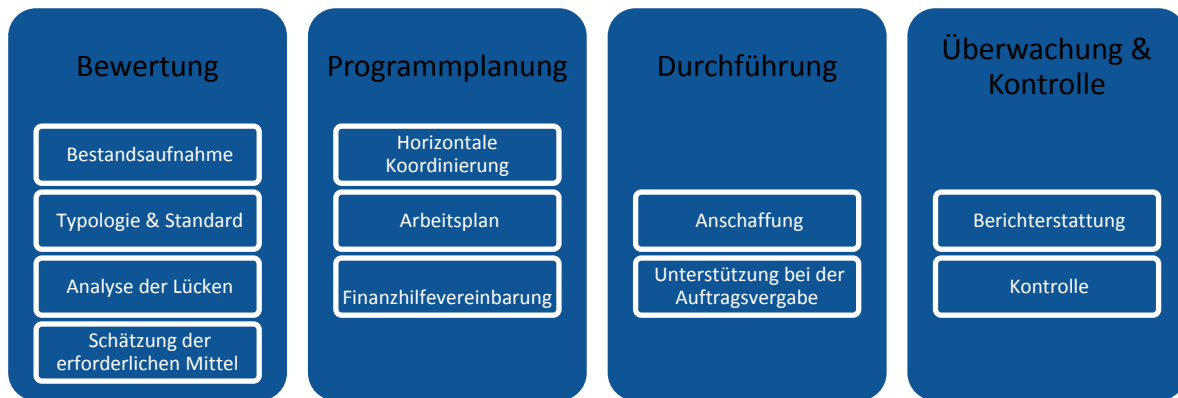
5. WEITERE ANGABEN

• Durchführungspläne sowie Überwachungs-, Evaluierungs- und Berichterstattungsmodalitäten

Da es sich um einen neuen Interventionsbereich der EU handelt, ist es äußerst wichtig, sicherzustellen, dass das Instrument für Zollkontrollausrüstung zentral steht und Ergebnisse bringt. Darüber hinaus müssen politische Entscheidungen getroffen werden, bevor die Maßnahmen vollständig auf den Weg gebracht werden: Während die laufende Programmtätigkeit im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ eine Bestandsaufnahme der Lage an den EU-Landaußengrenzen sowie der Zollbeamten vor Ort und der verfügbaren Ausrüstung an allen betroffenen Grenzübergangsstellen ermöglichte, stehen für die See- und Luftgrenzen sowie für die Postzentren derzeit nur begrenzte Informationen zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund wurde ein spezielles Modell entworfen, das auf die spezifischen Gegebenheiten und Bedürfnisse des Instruments zugeschnitten ist. Es beruht auf der Notwendigkeit einer zentralen Koordinierung – über die nationalen Grenzen hinaus, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen –, die in nationaler Fachkompetenz und Erfahrung verwurzelt ist. Vier Bausteine, die den vier ermittelten Phasen entsprechen, werden dazu beitragen, die festgelegten allgemeinen und spezifischen Ziele zu erreichen:

¹¹ In dem Vorschlag (COM(2018) 325 final) für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union wird eine Reduzierung der von den Mitgliedstaaten eingehaltenen Erhebungskosten von 20 % auf ihre ursprüngliche Höhe von 10 % empfohlen.



In Anhang 6 der Folgenabschätzung werden diese vier Bausteine näher ausgeführt. Es wird wie folgt vorgegangen:

- Zunächst wird der Bedarf für jede Art von Grenze ermittelt: Land, See, Luft und Postzentren. Konkret wird die positive Erfahrung des CELBET¹² (Sachverständigenteam für die östlichen und südöstlichen Zollaußengrenzen (Landgrenzen)) wiedergegeben: Es hatte eine Bestandsaufnahme der Ausrüstung an der EU-Landgrenze vorgenommen und dabei mehr als 9200 Datenfelder aus 172 Grenzübergangspunkten verarbeitet, eine Typologie der Grenzübergangsstellen (z. B. Straßen- oder Eisenbahngrenzübergänge, mit Lkw-Verkehr oder nur mit nicht-gewerblichem Verkehr) vorgeschlagen, die vorgeschlagenen Ausrüstungsstandards für jede Kategorie ermittelt und schließlich die Lücken zwischen der Bestandsaufnahme und bestimmten Standards analysiert, sodass der Mittelbedarf veranschlagt werden konnte.
- Im nächsten Schritt liegt der Schwerpunkt auf der Programmplanung mithilfe des Arbeitsprogramms und entsprechenden Finanzhilfevereinbarungen als wichtigsten Outputs. Da für jede einzelne Grenzart eine gesonderte Bedarfsermittlung erfolgt, wird die Arbeit nicht nur darin bestehen, die Förderfähigkeit zu überprüfen, sondern muss vielmehr im Hinblick auf die Prioritäten des Zolls, die bestehenden Bedrohungen und die Mengen die Mittelzuweisung organisiert werden. Zusätzlich werden zum Zeitpunkt der Annahme des Arbeitsprogramms politische Entscheidungen erforderlich sein.
- Die dritte Phase betrifft die Durchführung: Nach Unterzeichnung der Finanzhilfevereinbarungen erwerben die Mitgliedstaaten die Ausrüstung entsprechend den Vertragsbedingungen.
- An letzter Stelle stehen Überwachung und Kontrolle.

Um eine regelmäßige Überwachung und Berichterstattung zu gewährleisten, wird mit dem Vorschlag ein spezifischer Rahmen für die Überwachung der mit dem Instrument und den diesbezüglichen Maßnahmen erzielten Ergebnisse eingeführt. Der Überwachung und Berichterstattung liegen Indikatoren zugrunde, die die Wirkung der Maßnahmen des Instruments anhand zuvor festgelegter Bezugswerte messen. Die verhältnismäßigen Berichterstattungsanforderungen beinhalten die Verpflichtung zur Übermittlung von Mindestangaben zu Ausrüstungen, deren Kosten über einem bestimmten Schwellenwert liegen.

¹²

https://ec.europa.eu/taxation_customs/expert-teams-europa_de

Außerdem nimmt die Kommission eine Zwischenevaluierung und eine abschließende Evaluierung vor. Die Evaluierungen erfolgen im Einklang mit den Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016¹³, in der die drei Organe bestätigten, dass Evaluierungen der geltenden Rechtsvorschriften und Politikmaßnahmen die Grundlage für die Abschätzung der Folgen von Optionen für weitergehende Maßnahmen bilden sollten. Bei den Evaluierungen werden die praktischen Auswirkungen des Instruments anhand von Indikatoren und Zielvorgaben bewertet, und es wird eingehend untersucht, inwieweit das Instrument als relevant, wirksam und effizient eingestuft werden kann, ob es einen hinreichenden EU-Mehrwert schafft und ob Kohärenz mit anderen EU-Politikbereichen besteht. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse werden Mängel/Probleme ermittelt und wird geprüft, ob die Maßnahmen oder ihre Ergebnisse weiter verbessert und ihre Wirkungen maximiert werden können. Außerdem werden Regulierungskosten, Nutzen und Einsparungen ermittelt und quantifiziert.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Kapitel I Allgemeine Bestimmungen

Mit dieser Verordnung wird zusammen mit der Verordnung (EU) [2018/XXX] zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa¹⁴ der Fonds für integriertes Grenzmanagement eingerichtet. Beide Instrumente sind eng miteinander verbunden. Mit dem Instrument, das Gegenstand dieses Vorschlags ist, wird Ausrüstung für die Kontrolle von Waren an den Unionsgrenzen gefördert, während bei der Anschaffung von Ausrüstung, die über das andere Instrument (das auch der Unterstützung anderer Maßnahmen im Zusammenhang mit einem integriertem Grenzmanagement dient) gefördert wird, der Schwerpunkt ausschließlich auf Kontrollen im Bereich Grenzmanagement und Visa liegen wird. Da aufgrund des breiten Spektrums an Zielen unterschiedliche Vertragsgrundlagen erforderlich sind, muss der Fonds für integriertes Grenzmanagement als umfassender Finanzierungsrahmen mit zwei sektorspezifischen Vorschlägen eingerichtet werden.

Dieses Instrument ist daher in erster Linie darauf ausgerichtet, die Zollunion und die Zollbehörden zu unterstützen. Im Einklang mit der Rechtsgrundlage wird die Ausrüstung somit vornehmlich für Zollkontrollen bestimmt sein. Dies ist jedoch so zu verstehen, dass nicht nur die Zollvorschriften zu berücksichtigen sind, sondern auch andere Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Beförderung von Waren zwischen dem Zollgebiet der Europäischen Union und dem Zollgebiet von Drittländern, d. h. Rechtsvorschriften, die die externen Aspekte des Binnenmarkts, die gemeinsame Handelspolitik und andere gemeinsame Politiken der Union mit Auswirkungen auf den Handel sowie die allgemeine Sicherheit der Lieferkette betreffen.

Mit dem Instrument sollen die Zollunion und die Zollbehörden dabei unterstützt werden, die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu schützen, die Sicherheit zu gewährleisten sowie die Union vor unlauterem und illegalem Handel zu schützen und dabei gleichzeitig die legale Wirtschaftstätigkeit zu erleichtern. Konkret wird das Instrument durch die Anschaffung, Wartung und Modernisierung relevanter, modernster und zuverlässiger Zollkontrollausrüstung zu angemessenen und gleichwertigen Zollkontrollen beitragen.

¹³ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

¹⁴ COM(2018) 473.

Das Instrument wird in direkter Mittelverwaltung, insbesondere mittels Finanzhilfen, durchgeführt. Um die Effizienz und Interoperabilität aller Ausrüstungen zu gewährleisten, deren Anschaffung durch Unionsprogramme unterstützt wurde, wird die Kommission im Rahmen der Ausarbeitung der Arbeitsprogramme einen Koordinierungsmechanismus einrichten.

Kapitel II Förderfähigkeit

Mit dem Instrument können die Anschaffung, Wartung und Modernisierung förderfähiger Ausrüstung finanziert werden, die in erster Linie für die Durchführung von Zollkontrollen bestimmt ist. Da sich die meisten Zollkontrollausrüstungen gleichermaßen oder teilweise auch für Kontrollen der Einhaltung anderer Rechtsvorschriften (z. B. Visabestimmungen oder polizeilicher Vorschriften) eignen dürften, sind Ausrüstungen, die abgesehen von den Zollkontrollen auch anderen Zwecken dienen, nicht ausgeschlossen, vielmehr ist ihre Verwendung für andere Zwecke ausdrücklich gestattet. Auf diese Weise wird die Wirkung möglicher durch dieses Instrument finanzierter Maßnahmen maximiert.

Um zu gewährleisten, dass die Mittelzuweisung schwerpunktmäßig und prioritätsorientiert erfolgt, enthält das Instrument spezifische Förderkriterien sowie Bestimmungen über nicht förderfähige Kosten. Konkret bedeutet das, dass über eine eindeutige Liste nicht förderfähiger Kosten hinaus Ausrüstungen nur dann förderfähig sind, wenn sie mit mindestens einem der folgenden sechs Zwecke verbunden sind: berührungsfreie Überprüfung, Meldung von an Personen versteckten Gegenständen, Strahlennachweis und Nuklididentifizierung, Analyse von Proben in Laboratorien, Probenahme und Vor-Ort-Analyse von Proben, Suche mit tragbaren Geräten. Anhang 1 enthält eine nicht erschöpfende Liste der Ausrüstung je Zollkontrollzweck. Da sich der Bedarf im Laufe der Zeit ändern kann, ist die Kommission befugt, diese Liste der Kontrollzwecke sowie Anhang 1 im Wege delegierter Rechtsakte zu überarbeiten.

Zusätzlich zur Anschaffung, Wartung und Modernisierung förderfähiger Ausrüstung wird mit dem Instrument gegebenenfalls auch die Anschaffung oder Modernisierung von Zollkontrollausrüstung für die Erprobung neuer Teile oder neuer Funktionen unter Betriebsbedingungen gefördert. Dies ist ein notwendiger Schritt, bevor die Mitgliedstaaten damit beginnen, solche neuen Ausrüstungen in großem Umfang anzuschaffen. Die Erprobung unter Betriebsbedingungen ist ein zusätzlicher Schritt, der über die im Rahmen des Programms „Horizont“ durchgeführten Forschungsmaßnahmen hinausgeht. Um alle möglichen Vorteile der Unionsfinanzierung auszuschöpfen und Überschneidungen bei der Finanzierung zu vermeiden, wird die Kommission bei der Ausarbeitung der Arbeitsprogramme für eine angemessene Koordination zwischen den beiden Instrumenten sorgen.

Um den höchstmöglichen EU-Mehrwert zu erzielen, wird das Instrument allen Verwaltungen der Mitgliedstaaten offen stehen, die Zollaufgaben und damit verbundene Aufgaben ausführen. Um für eine Förderung infrage zu kommen, muss die Zollbehörde eines Mitgliedstaats die Informationen bereitstellen, die für die Bedarfsermittlung gemäß Artikel 11 Absatz 3 erforderlich sind.

Mit der Verordnung (EU) [2018/XXX] des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁵ wird das Programm „Customs“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen aufgestellt, mit dem die Zollunion und die Zollbehörden unterstützt werden. Zur Wahrung der Kohärenz und der horizontalen Koordinierung der Kooperationsmaßnahmen sollte die Umsetzung aller Maßnahmen auf der Grundlage eines einzigen Rechtsakts und Regelwerks erfolgen. Daher werden mit diesem Instrument nur die Anschaffung, Wartung und Modernisierung förderfähiger Zollausrüstung unterstützt, während damit zusammenhängende Maßnahmen, beispielsweise Kooperationsmaßnahmen für die Ermittlung des Ausrüstungsbedarfs oder Schulungen zu der betreffenden Ausrüstung, über das Programm „Customs“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen gefördert werden.

Kapitel III Finanzhilfen

Finanzhilfen werden gemäß den Bestimmungen der Haushaltsordnung gewährt. In Anbetracht der besonderen Identität der Begünstigten des Instruments, bei denen es sich um die Zollbehörden der Mitgliedstaaten handelt, und im Einklang mit den in der Haushaltsordnung vorgesehenen Ausnahmen werden die Finanzhilfen ohne Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen gewährt.

Da mehrere Programme zu einer einzigen Maßnahme beitragen könnten, sollten Finanzierungsüberschneidungen ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund wird mit einer spezielle Bestimmung verhindert, dass über verschiedene Instrumente bereitgestellte Unionsmittel dieselben Kosten decken.

Kapitel IV Programmplanung, Überwachung, Evaluierung und Kontrolle

Das Instrument wird mithilfe von Arbeitsprogrammen durchgeführt, die von der Kommission im Einklang mit dem Prüfverfahren gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, anzunehmen sind.

Die Ausarbeitung des Arbeitsprogramms erfolgt, wie oben erwähnt und in Anhang 6 der Folgenabschätzung ausführlich beschrieben, auf der Grundlage von Bedarfsermittlungen. Diese Bedarfsermittlungen werden im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ und ab 2021 im Rahmen des neuen Programms „Customs“ durchgeführt.

Um sicherzustellen, dass die Ziele des Instruments erreicht werden, wird ein umfassender Rahmen für die Überwachung, Evaluierung und Berichterstattung eingerichtet. Das System für die Evaluierungsberichterstattung gewährleistet insbesondere, dass die Daten für die Evaluierung des Instruments effizient, wirksam und rechtzeitig erhoben werden und die geeignete Granularität aufweisen; diese Daten und Informationen werden der Kommission in einer Weise übermittelt, die mit anderen Rechtsvorschriften vereinbar ist; so werden beispielsweise personenbezogene Daten erforderlichenfalls anonymisiert. Zu diesem Zweck werden verhältnismäßige Berichterstattungsanforderungen festgelegt, die die Empfänger von Unionsmitteln zu erfüllen haben.

¹⁵ COM(2018) 442.

Kapitel V Ausübung der Befugnisübertragung und Ausschussverfahren

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um

- die Kontrollzwecke, d. h. die wesentlichen Förderkriterien, zu überarbeiten, da sich diese im Laufe der Zeit angesichts der Zollprioritäten, Bedrohungen und Technologien erheblich weiterentwickeln können, und
- Anhang 2 erforderlichenfalls zur Überarbeitung und/oder Ergänzung der Indikatoren zu ändern und um diese Verordnung durch Bestimmungen über die Einrichtung eines Rahmens für die Überwachung und Evaluierung zu ergänzen.

Der Ausschuss wird die Kommission unterstützen. Um die Kohärenz und horizontale Koordinierung aller Zollmaßnahmen sowohl im Rahmen dieses Instruments als auch im Rahmen des Programms „Customs“ zu gewährleisten, wird vorgeschlagen, einen einzigen Ausschuss einzusetzen. Da im Rahmen des laufenden Programms „Zoll 2020“ bereits ein Ausschuss besteht, der mit dem neuen Programm „Customs“ bestätigt werden soll, wird vorgeschlagen, dass dieser Zollprogrammausschuss auch für das Instrument zuständig ist.

Kapitel VI Übergangs- und Schlussbestimmungen

Es wird die kohärente, wirksame und verhältnismäßige gezielte Information verschiedener Zielgruppen, darunter die Medien und die Öffentlichkeit, gewährleistet.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Schaffung des Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 33, 114 und 207,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die 2140 Zollstellen² an den Außengrenzen der Europäischen Union müssen ordnungsgemäß ausgerüstet sein, um das Funktionieren der Zollunion zu gewährleisten. Angemessene und gleichwertige Zollkontrollen sind wichtiger denn je, und zwar nicht nur aufgrund der traditionellen Funktion des Zolls, die in der Erzielung von Einnahmen besteht, sondern zunehmend auch, weil die Kontrolle der über die Außengrenzen in die Union ein- und ausgeführten Waren deutlich verstärkt werden muss, um die Sicherheit zu gewährleisten und Gefahren abzuwehren. Zugleich sollten diese Kontrollen der Beförderung von Waren über die Außengrenzen hinweg den rechtmäßigen Handel mit Drittländern nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr erleichtern.
- (2) Bei der Durchführung von Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten besteht derzeit ein Ungleichgewicht. Dieses Ungleichgewicht ist sowohl auf geografische Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten als auch auf deren jeweils unterschiedliche Kapazitäten und Ressourcen zurückzuführen. Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, auf Herausforderungen zu reagieren, die sich aufgrund der sich ständig weiterentwickelnden globalen Geschäftsmodelle und Lieferketten ergeben, hängt nicht nur von der menschlichen Komponente ab, sondern auch von der Verfügbarkeit moderner und zuverlässiger Zollkontrollausrüstung. Die Bereitstellung gleichwertiger Zollkontrollausrüstungen ist daher ein wichtiges Element, um das bestehende Ungleichgewicht zu überwinden. Sie wird zu mehr Gleichwertigkeit der Durchführung von Zollkontrollen in allen Mitgliedstaaten beitragen und somit verhindern, dass die Warenströme zu den schwächsten Grenzübergangsstellen umgeleitet werden.

¹ ABl. C vom , S. .

² Anhang des Jahresberichts 2016 zur Leistung der Zollunion, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-taxation-and-customs-union_en.

- (3) Die Mitgliedstaaten haben wiederholt auf die Notwendigkeit einer finanziellen Hilfe hingewiesen und eine gründliche Analyse der benötigten Ausrüstung gefordert. In seinen Schlussfolgerungen zur Zollfinanzierung vom 23. März 2017³ hat der Rat die Kommission ersucht, „die Möglichkeiten für die Finanzierung des Bedarfs an technischer Ausrüstung im Rahmen künftiger Finanzprogrammen der Kommission zu ... bewerten“ sowie „die Koordinierung zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden für die Zwecke der Finanzierung ... zu intensivieren“.
- (4) Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴, beinhaltet der Begriff „Zollkontrollen“ nicht nur die Überwachung der Einhaltung zollrechtlicher, sondern auch anderer Vorschriften über Eingang, Ausgang, Versand, Beförderung, Lagerung und Endverwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Union und Ländern oder Gebieten außerhalb dieses Gebiets befördert werden, sowie über das Vorhandensein von Nicht-Unionswaren und Waren in der Endverwendung und deren Beförderung innerhalb des Zollgebiets der Union. Zu diesen anderen Rechtsvorschriften, mit denen den Zollbehörden bestimmte Kontrollaufgaben übertragen werden, gehören Bestimmungen zur Besteuerung, insbesondere zu Verbrauchsteuern und Mehrwertsteuer, zu den externen Aspekten des Binnenmarkts, zur gemeinsamen Handelspolitik und anderen gemeinsamen Politiken der Union mit Auswirkungen auf den Handel, zur allgemeinen Sicherheit der Lieferkette und zum Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten.
- (5) Durch Unterstützung bei der Gewährleistung eines angemessenen und gleichwertigen Niveaus der Zollkontrollen an den Außengrenzen der Union lassen sich die Vorteile der Zollunion maximieren. Eine gesonderte Intervention der Union zur Zollkontrollausrüstung, deren Ziel die Korrektur der derzeitigen Ungleichgewichte ist, würde darüber hinaus zum Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt beitragen. Angesichts der weltweiten Herausforderungen, insbesondere der weiterhin bestehenden Notwendigkeit, die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu schützen und gleichzeitig die legalen Handelsströme zu erleichtern, ist eine moderne und zuverlässige Kontrollausrüstung an den Außengrenzen unverzichtbar.
- (6) Es ist daher angemessen, ein neues Instrument für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung zu schaffen.
- (7) Da die Zollbehörden der Mitgliedstaaten immer mehr Aufgaben wahrnehmen, die häufig die Sicherheit betreffen und an den Außengrenzen ausgeführt werden, muss die Gleichwertigkeit der Durchführung von Grenz- und Zollkontrollen an den Außengrenzen durch eine angemessene finanzielle Hilfe der Union für die Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Ebenso wichtig ist es, die Zusammenarbeit der für Grenzkontrollen oder andere Aufgaben an den Grenzen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei Waren- und Personenkontrollen an den Unionsgrenzen zu fördern.
- (8) Daher ist es erforderlich, einen Fonds für integriertes Grenzmanagement (im Folgenden der „Fonds“) zu schaffen.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/22301/st09581en17-vf.pdf> und <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2017-INIT/de/pdf>.

⁴ 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).

- (9) Aufgrund der rechtlichen Besonderheiten im Zusammenhang mit Titel V AEUV und der unterschiedlichen anwendbaren Rechtsgrundlagen für die Politik in den Bereichen Außengrenzen und Zollkontrollen ist es rechtlich nicht möglich, den Fonds als ein einziges Instrument aufzulegen.
- (10) Deshalb sollte der Fonds als umfassender Rahmen für finanzielle Hilfe seitens der Union im Bereich Grenzmanagement eingerichtet werden, der das mit dieser Verordnung geschaffene Instrument für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung (im Folgenden das „Instrument“) sowie das mit der Verordnung (EU) .../... des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ eingeführte Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa umfasst.
- (11) Mit der vorliegenden Verordnung wird für das Instrument eine Finanzausstattung festgesetzt, die für das Europäische Parlament und den Rat im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens den vorrangigen Bezugsrahmen im Sinne der Nummer 17 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung⁶ bilden soll.
- (12) Die Verordnung (EU, Euratom) [2018/XXX] des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ (im Folgenden die „Haushaltsordnung“) findet auf dieses Instrument Anwendung. Sie regelt den Vollzug des Unionshaushalts und enthält unter anderem Bestimmungen zu Finanzhilfen.
- (13) Mit der Verordnung (EU) [2018/XXX] des Europäischen Parlaments und des Rates⁸ wird das Programm „Customs“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen aufgestellt, mit dem die Zollunion und die Zollbehörden unterstützt werden. Zur Wahrung der Kohärenz und der horizontalen Koordinierung der Kooperationsmaßnahmen sollte die Umsetzung aller Maßnahmen auf der Grundlage eines einzigen Rechtsakts und Regelwerks erfolgen. Daher sollten mit diesem Instrument nur die Anschaffung, Wartung und Modernisierung förderfähiger Zollausrüstung unterstützt werden, während damit zusammenhängende Maßnahmen, beispielsweise Kooperationsmaßnahmen zur Ermittlung des Ausrüstungsbedarfs oder Schulungen zu der betreffenden Ausrüstung, über das Programm „Customs“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen gefördert werden sollten.
- (14) Darüber hinaus sollte mit dem Instrument gegebenenfalls auch die Anschaffung oder Modernisierung von Zollkontrollausrüstungen gefördert werden, die dazu bestimmt sind, neue Teile oder neue Funktionen unter Betriebsbedingungen zu erproben, bevor die Mitgliedstaaten damit beginnen, solche neuen Ausrüstungen in großem Umfang anzuschaffen. Insbesondere sollten bei der Erprobung unter Betriebsbedingungen die Forschungsergebnisse im Bereich Zollkontrollausrüstung im Rahmen der Verordnung (EU) [XXX/2018]⁹ überprüft werden.

⁵ COM(2018) 473.

⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1).

⁷ COM(2016) 605.

⁸ COM(2018) 442.

⁹ COM(2018) 435.

- (15) Die meisten Zollkontrollausrüstungen dürften sich gleichermaßen oder teilweise auch für Kontrollen der Einhaltung anderer Rechtsvorschriften, z. B. zu Grenzmanagement, Visa oder polizeilicher Zusammenarbeit, eignen. Daher setzt sich der Fonds für integriertes Grenzmanagement aus zwei einander ergänzenden Instrumenten zur Anschaffung unterschiedlicher, aber miteinander zusammenhängender Ausrüstungen zusammen. Einerseits wird die Anschaffung von Ausrüstung, die sowohl für Grenzmanagement als auch für Zollkontrollen eingesetzt werden kann, im Rahmen des mit der Verordnung [2018/XXX]¹⁰ geschaffenen Instruments für Grenzmanagement und Visa ausgeschlossen sein. Andererseits wird im Rahmen des mit dieser Verordnung geschaffenen Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung nicht nur finanzielle Hilfe für Ausrüstung gewährt, deren Hauptzweck in der Durchführung von Zollkontrollen besteht, sondern auch deren Verwendung für andere Zwecke wie Grenzkontrollen und Sicherheit gestattet. Diese Rollenverteilung wird der Zusammenarbeit auf Ebene der Behörden als Komponente des integrierten europäischen Grenzmanagementkonzepts gemäß Artikel 4 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2016/1624¹¹ förderlich sein und damit die Zusammenarbeit der Zoll- und Grenzbehörden ermöglichen sowie durch die gemeinsame Nutzung und Interoperabilität der Kontrollausrüstung die Wirkung des Unionshaushalts maximieren.
- (16) Abweichend von der Haushaltsordnung sollte eine Maßnahme aus mehreren Programmen oder Instrumenten der Union finanziert werden können, um gegebenenfalls eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit und Interoperabilität zu ermöglichen und zu fördern. Gemäß dem in der Haushaltsordnung verankerten Grundsatz des Verbots der Doppelfinanzierung dürfen die Beiträge in solchen Fällen jedoch nicht dieselben Kosten decken.
- (17) Angesichts der sich rasch entwickelnden Zollprioritäten, Bedrohungen und Technologien sollten sich die Arbeitsprogramme nicht über lange Zeiträume erstrecken. Gleichzeitig erhöht sich aufgrund der Notwendigkeit zur Aufstellung jährlicher Arbeitsprogramme sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten der Verwaltungsaufwand, ohne dass dies für die Durchführung des Instruments erforderlich wäre. In Anbetracht dessen sollten sich die Arbeitsprogramme grundsätzlich über mehr als ein Haushaltsjahr erstrecken.
- (18) Zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung des Arbeitsprogramms im Rahmen dieser Verordnung sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates¹² ausgeübt werden.
- (19) Obwohl eine zentrale Durchführung des Instruments unerlässlich ist, um das spezifische Ziel der Gewährleistung gleichwertiger Zollkontrollen zu erreichen, sind

¹⁰ COM(2018) 473.

¹¹ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

¹² Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

angesichts des technischen Charakters dieses Instruments vorbereitende Arbeiten auf technischer Ebene erforderlich. Daher sollte die Durchführung durch Bedarfsermittlungen unterstützt werden, die unter Einbeziehung der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten mithilfe der auf nationaler Ebene vorhandenen Fachkenntnisse und Erfahrungen erfolgen. Diesen Bedarfsermittlungen sollte eine klare Methodik mit einer Mindestzahl von Schritten zugrunde liegen, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Informationen erhoben werden.

- (20) Um eine regelmäßige Überwachung und Berichterstattung zu gewährleisten, sollte ein geeigneter Rahmen für die Überwachung der im Rahmen dieses Instruments erzielten Ergebnisse und durchgeführten Maßnahmen eingerichtet werden. Diese Überwachung und die Berichterstattung sollten auf der Grundlage von Indikatoren erfolgen, mit denen die Wirkung der Maßnahmen des Instruments gemessen wird. Die Berichterstattungsanforderungen sollten auch die Verpflichtung zur Übermittlung bestimmter Informationen in Bezug auf Zollkontrollausrüstung beinhalten, deren Kosten über einem bestimmten Schwellenwert liegen.
- (21) Gemäß den Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016¹³ ist es erforderlich, dieses Instrument auf der Grundlage von Daten zu evaluieren, die aufgrund spezifischer Überwachungsanforderungen erhoben werden, wobei gleichzeitig aber Überregulierung und Verwaltungsaufwand insbesondere für die Mitgliedstaaten vermieden werden. Diese Anforderungen können bei Bedarf messbare Indikatoren als Grundlage für die Evaluierung der Auswirkungen des Instruments in der Praxis umfassen.
- (22) Um auf sich entwickelnde politischen Prioritäten, Bedrohungen und Technologien angemessen reagieren zu können, sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Rechtsakte zu erlassen, um die Zollkontrollzwecke zu ändern, denen die im Rahmen des Instruments förderfähigen Maßnahmen dienen, sowie die Liste der Indikatoren, anhand derer bewertet wird, inwieweit die spezifischen Ziele erreicht wurden. Die Kommission sollte im Zuge ihrer Vorbereitungsarbeit unbedingt – auch auf der Ebene von Sachverständigen – angemessene Konsultationen durchführen, die mit den Grundsätzen der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 in Einklang stehen. Insbesondere sollten das Europäische Parlament und der Rat – im Interesse einer gleichberechtigten Beteiligung an der Ausarbeitung delegierter Rechtsakte – sämtliche Dokumente zur selben Zeit erhalten wie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten; zudem haben ihre Sachverständigen systematisch Zugang zu den Sitzungen der Sachverständigengruppen der Kommission, die mit der Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte befasst sind.
- (23) Gemäß der Haushaltsordnung, der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁴, der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2988/95

¹³ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

¹⁴ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

des Rates¹⁵, der Verordnung (Euratom, EG), Nr. 2185/96 des Rates¹⁶ und der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates¹⁷ sollen die finanziellen Interessen der Union geschützt werden, indem verhältnismäßige Maßnahmen unter anderem zur Prävention, Aufdeckung, Behebung und Untersuchung von Unregelmäßigkeiten und Betrug, zur Einziehung entgangener, rechtsgrundlos gezahlter oder nicht widmungsgemäß verwendeter Mittel und gegebenenfalls verwaltungsrechtliche Sanktionen ergriffen werden. Insbesondere kann das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) gemäß der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 und der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 administrative Untersuchungen einschließlich Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchführen, um festzustellen, ob ein Betrugs- oder Korruptionsdelikt oder eine sonstige Straftat zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vorliegt. Wie in der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁸ vorgesehen ist, kann die Europäische Staatsanwaltschaft (im Folgenden „EUSTa“) gemäß der Verordnung (EU) 2017/1939 Betrugsfälle und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen untersuchen und ahnden. Nach der Haushaltsordnung ist jede Person oder Stelle, die Unionsmittel erhält, verpflichtet, uneingeschränkt am Schutz der finanziellen Interessen der Union mitzuwirken, der Kommission, dem OLAF, der EUSTa und dem Europäischen Rechnungshof die erforderlichen Rechte und den Zugang zu gewähren und sicherzustellen, dass an der Ausführung von Unionsmitteln beteiligte Dritte gleichwertige Rechte gewähren.

- (24) Auf diese Verordnung finden die vom Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 322 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassenen horizontalen Haushaltsvorschriften Anwendung. Diese Vorschriften sind in der Haushaltsordnung festgelegt und regeln insbesondere das Verfahren für die Aufstellung und den Vollzug des Haushaltsplans durch Finanzhilfen, Auftragsvergabe, Preisgelder, indirekten Haushaltsvollzug sowie die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure. Die auf der Grundlage von Artikel 322 AEUV erlassenen Vorschriften betreffen auch den Schutz der finanziellen Interessen der Union gegen generelle Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, da die Achtung der Rechtsstaatlichkeit eine unverzichtbare Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und eine wirksame EU-Finanzierung ist.
- (25) Die Arten der Finanzierung und des Haushaltsvollzugs im Rahmen dieser Verordnung sollten danach ausgewählt werden, ob sie zur Verwirklichung des spezifischen Ziels der Maßnahmen und zur Erzielung von Ergebnissen geeignet sind, unter besonderer Berücksichtigung der Kontrollkosten, des Verwaltungsaufwands und des erwarteten Risikos der Nichteinhaltung von Vorschriften. Dabei sollte auch die Verwendung von Pauschalbeträgen, Pauschalfinanzierungen und Kosten je Einheit sowie von nicht mit

¹⁵ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

¹⁶ Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

¹⁷ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

¹⁸ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

Kosten verknüpften Finanzierungen gemäß Artikel 125 Absatz 1 der Haushaltsordnung geprüft werden.

- (26) Da das Ziel dieser Verordnung – die Schaffung eines Instruments zur Unterstützung der Zollunion und der Zollbehörden – von den Mitgliedstaaten allein aufgrund der zwischen ihnen auf geografischer Ebene bestehenden objektiven Ungleichgewichte nicht ausreichend verwirklicht werden kann, sondern aus Gründen der Gleichwertigkeit und der Qualität bei der Durchführung der Zollkontrollen, die unter anderem durch ein koordiniertes Vorgehen und eine zentralisierte Finanzierung gewährleistet werden, auf Unionsebene besser zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

KAPITEL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Gegenstand

- (1) Mit dieser Verordnung wird das Instrument für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung (im Folgenden das „Instrument“) im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (im Folgenden der „Fonds“) eingerichtet, um finanzielle Hilfe für die Anschaffung, Wartung und Modernisierung von Zollkontrollausrüstung zu gewähren.
- (2) Zusammen mit der Verordnung [2018/XXX] zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa¹⁹ im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement wird mit dieser Verordnung der Fonds eingerichtet.
- (3) Die Verordnung regelt die Ziele des Instruments, die Mittelausstattung für den Zeitraum 2021–2027 sowie die Arten der Unionsfinanzierung und sie enthält die Finanzierungsbestimmungen.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „Zollbehörden“ die Behörden im Sinne des Artikels 5 Nummer 1 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013;
2. „Zollkontrollen“ die spezifischen Handlungen im Sinne des Artikels 5 Nummer 3 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013;

¹⁹ COM(2018) 473.

3. „Zollkontrollausrüstung“ Ausrüstung, die in erster Linie für die Durchführung von Zollkontrollen bestimmt ist;
4. „mobile Zollkontrollausrüstung“ jedes Beförderungsmittel, das über seine Beförderungseigenschaften hinaus dazu bestimmt ist, selbst ein Zollkontrollausrüstungsgegenstand zu sein oder vollständig mit Zollkontrollausrüstung ausgestattet ist;
5. „Wartung“ vorbeugende, korrigierende und vorausschauende Eingriffe, einschließlich Betriebs- und Funktionsprüfungen, Instandhaltung, Reparatur und Überholung, jedoch ausgenommen Modernisierung, die für den Erhalt oder die Wiederherstellung des vorgegebenen betriebsbereiten Zustands eines Zollkontrollausrüstungsgegenstands erforderlich sind, damit dieser seine maximale Nutzungsdauer erreichen kann;
6. „Modernisierung“ Eingriffe, die erforderlich sind, um einen vorhandenen Zollkontrollausrüstungsgegenstand von einem nicht mehr zeitgemäßen in einen dem neuesten Stand der Technik entsprechenden vorgegebenen betriebsbereiten Zustand zu versetzen.

Artikel 3

Ziele des Instruments

- (1) Im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement hat das Instrument das allgemeine Ziel, die Zollunion und die Zollbehörden dabei zu unterstützen, die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu schützen, die Sicherheit innerhalb der Union zu gewährleisten sowie die Union vor unlauterem und illegalem Handel zu schützen und dabei gleichzeitig die legale Wirtschaftstätigkeit zu erleichtern.
- (2) Das Instrument hat das spezifische Ziel, durch die Anschaffung, Wartung und Modernisierung relevanter, modernster und zuverlässiger Zollkontrollausrüstung zu angemessenen und gleichwertigen Zollkontrollen beizutragen.

Artikel 4

Mittelausstattung

- (1) Die Finanzausstattung für die Durchführung des Instruments für den Zeitraum 2021–2027 beträgt 1 300 000 000 EUR zu jeweiligen Preisen.
- (2) Der in Absatz 1 genannte Betrag darf auch zur Deckung der Ausgaben für die Vorbereitung, Überwachung, Kontrolle, Prüfung, Evaluierung und sonstige Tätigkeiten zur Verwaltung des Instruments und zur Evaluierung der Fortschritte im Hinblick auf die Ziele des Instruments eingesetzt werden. Darüber hinaus können damit Studien, Sachverständigensitzungen, Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, insofern sie die Ziele des Instruments betreffen, sowie Ausgaben in Verbindung mit Informationstechnologienetzen – in erster Linie für die Verarbeitung und den Austausch von Informationen –, einschließlich für betriebliche IT-Systeme sowie für sonstige technische und administrative Hilfe für die Verwaltung des Instruments, gefördert werden.

Artikel 5

Durchführung und Formen der Unionsfinanzierung

- (1) Das Instrument wird in direkter Mittelverwaltung gemäß der Haushaltsordnung durchgeführt.
- (2) Im Rahmen des Instruments können Mittel in allen in der Haushaltsordnung vorgesehenen Formen und insbesondere als Finanzhilfen zur Verfügung gestellt werden.
- (3) Umfasst die geförderte Maßnahme die Anschaffung oder Modernisierung von Ausrüstung, richtet die Kommission einen Koordinierungsmechanismus ein, mit dem die Effizienz und Interoperabilität aller Ausrüstungen gewährleistet werden, deren Anschaffung durch Unionsprogramme und -instrumente unterstützt wurde.

KAPITEL II

FÖRDERFÄHIGKEIT

Artikel 6

Förderfähige Maßnahmen

- (1) Um für eine Finanzierung im Rahmen dieses Instruments infrage zu kommen, müssen mit den Maßnahmen
 - a) die in Artikel 3 genannten Ziele umgesetzt werden;
 - b) die Anschaffung, Wartung und Modernisierung von Zollkontrollausrüstung gefördert werden, die einem oder mehreren der folgenden Zollkontrollzwecke dient:
 1. berührungsfreie Überprüfung,
 2. Meldung von an Personen versteckten Gegenständen,
 3. Strahlennachweis und Nuklididentifizierung,
 4. Analyse von Proben in Laboratorien,
 5. Probenahme und Vor-Ort-Analyse von Proben,
 6. Suche mit tragbaren Geräten.

Anhang 1 enthält eine nicht erschöpfende Liste der Zollkontrollausrüstungen, die für die unter den Nummern 1 bis 6 genannten Zollkontrollzwecke eingesetzt werden können.
- (2) Abweichend von Absatz 1 können die Maßnahmen in hinreichend begründeten Fällen auch die Anschaffung, Wartung oder Modernisierung von Zollkontrollausrüstung für die Erprobung neuer Teile oder neuer Funktionen unter Betriebsbedingungen betreffen.
- (3) Die Kommission ist befugt, im Einklang mit Artikel 14 delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die in Absatz 1 Buchstabe b genannten Zollkontrollzwecke sowie Anhang 1 zu ändern, sofern dies für nötig befunden wird.

- (4) Die im Rahmen dieses Instruments finanzierte Zollkontrollausrüstung kann zusätzlich zu Zollkontrollen für andere Zwecke, unter anderem für Personenkontrollen zur Unterstützung der nationalen Behörden für Grenzmanagement und für Untersuchungen, verwendet werden.

Artikel 7

Förderfähige Rechtsträger

Abweichend von Artikel 197 der Haushaltsordnung sind die Zollbehörden der Mitgliedstaaten förderfähig, soweit sie die für die Bedarfsermittlungen gemäß Artikel 11 Absatz 3 erforderlichen Informationen bereitstellen.

Artikel 8

Kofinanzierungssatz

- (1) Bis zu 80 % der gesamten förderfähigen Kosten einer Maßnahme können mit Mitteln aus dem Instrument finanziert werden.
- (2) Nur im Fall hinreichend begründeter außergewöhnlicher Umstände können über diese Obergrenze hinaus Mittel gewährt werden.

Artikel 9

Förderfähige Kosten

Für folgende Kosten kommt eine Finanzierung im Rahmen des Instruments nicht infrage:

- a) Kosten im Zusammenhang mit dem Erwerb von Grundstücken;
- b) Kosten im Zusammenhang mit Infrastruktur wie Gebäuden oder Außenanlagen sowie Möbeln;
- c) Kosten im Zusammenhang mit elektronischen Systemen, mit Ausnahme von Software, die zur Benutzung der Zollkontrollausrüstung unmittelbar erforderlich ist;
- d) Kosten für Netze wie gesicherte oder ungesicherte Kommunikationskanäle oder für Abonnements;
- e) Kosten für Beförderungsmittel wie Fahrzeuge, Luftfahrzeuge oder Schiffe, ausgenommen mobile Zollkontrollausrüstung;
- f) Kosten für Verbrauchsmaterialien, einschließlich Referenz- oder Kalibriermaterial, für die Zollkontrollausrüstung;
- g) Kosten für persönliche Schutzausrüstungen.

KAPITEL III

FINANZHILFEN

Artikel 10

Gewährung, Komplementarität und kombinierte Finanzierung

- (1) Finanzhilfen im Rahmen des Instruments werden nach Maßgabe des Titels VIII der Haushaltsordnung gewährt und verwaltet.
- (2) Gemäß Artikel 195 Buchstabe f der Haushaltsordnung werden den in Artikel 7 genannten förderfähigen Rechtsträgern Finanzhilfen ohne Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen gewährt.
- (3) Abweichend von Artikel 191 der Haushaltsordnung kann eine Maßnahme, die einen Finanzierungsbeitrag aus dem mit der Verordnung (EU) [2018/XXX]²⁰ aufgestellten Programm „Customs“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen oder aus anderen Unionsprogrammen erhalten hat, auch einen Beitrag im Rahmen des Instruments erhalten, sofern die Beiträge nicht dieselben Kosten decken. Jeder Beitrag eines Unionsprogramms zu der Maßnahme unterliegt den Bestimmungen des jeweiligen Programms. Die kumulierte Finanzierung darf die förderfähigen Gesamtkosten der Maßnahme nicht übersteigen, und die Unterstützung aus den verschiedenen Programmen der Union kann anteilig im Einklang mit den Dokumenten, die die Bedingungen für die Unterstützung enthalten, berechnet werden.

KAPITEL IV

PROGRAMMPLANUNG, ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Artikel 11

Arbeitsprogramm

- (1) Das Instrument wird durch Arbeitsprogramme durchgeführt, auf die in Artikel 110 Absatz 2 der Haushaltsordnung verwiesen wird.
- (2) Die Arbeitsprogramme werden von der Kommission durch einen Durchführungsrechtsakt festgelegt. Dieser Durchführungsrechtsakt wird nach dem in Artikel 15 genannten Prüfverfahren erlassen.
- (3) Die Ausarbeitung der in Absatz 1 genannten Arbeitsprogramme erfolgt auf der Grundlage einer Bedarfsermittlung, die mindestens Folgendes umfasst:
 - a) eine gemeinsame Kategorisierung von Grenzübergangsstellen;
 - b) ein vollständiges Verzeichnis der verfügbaren Zollkontrollausrüstung;
 - c) eine gemeinsame Definition eines Mindeststandards und eines optimalen Standards der Zollkontrollausrüstung bezogen auf die Kategorie der Grenzübergangsstelle und

²⁰ COM(2018) 442.

- d) eine detaillierte Schätzung des Finanzbedarfs.

Die Bedarfsermittlung erfolgt durch Maßnahmen, die im Rahmen des mit der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates²¹ festgelegten Programms „Zoll 2020“ oder im Rahmen des mit der Verordnung (EU) [2018/XXX]²² aufgestellten Programms „Customs“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen durchgeführt werden, und wird regelmäßig mindestens alle drei Jahre aktualisiert.

Artikel 12

Überwachung und Berichterstattung

- (1) In Anhang 2 sind Indikatoren für die Berichterstattung über den Fortschritt des Instruments im Hinblick auf das allgemeine und spezifische Ziel gemäß Artikel 3 aufgeführt.
- (2) Um die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele des Instruments wirksam bewerten zu können, ist die Kommission befugt, im Einklang mit Artikel 14 delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Anhang 2 erforderlichenfalls zur Überarbeitung und/oder Ergänzung der Indikatoren zu ändern und um diese Verordnung durch Bestimmungen über die Einrichtung eines Rahmens für die Überwachung und Evaluierung zu ergänzen.
- (3) Durch das System der Leistungsberichterstattung wird sichergestellt, dass die Erfassung von Daten zur Überwachung der Durchführung und von Ergebnissen des Instruments effizient, wirksam und rechtzeitig erfolgt. Zu diesem Zweck werden verhältnismäßige Berichterstattungsanforderungen festgelegt, die die Empfänger von Unionsmitteln zu erfüllen haben.
- (4) Die in Absatz 3 genannten Berichterstattungsanforderungen beinhalten mindestens die Verpflichtung zur jährlichen Übermittlung der folgenden Informationen an die Kommission, wenn die Kosten für einen Zollkontrollausrüstungsgegenstand den Betrag von 10 000 EUR ohne Steuern übersteigen:
 - a) Daten der In- und Außerbetriebnahme der Zollkontrollausrüstung;
 - b) Statistiken über die Verwendung der Zollkontrollausrüstung;
 - c) Informationen über die durch Verwendung der Zollkontrollausrüstung erzielten Ergebnisse.

Artikel 13

Evaluierung

- (1) Evaluierungen werden rechtzeitig durchgeführt, damit die Ergebnisse in den Entscheidungsprozess einfließen können.

²¹ Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Festlegung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Zoll 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 624/2007/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 209).

²² COM(2018) 442.

- (2) Die Zwischenevaluierung des Instruments erfolgt, sobald ausreichend Informationen über die Durchführung des Instruments vorliegen, spätestens aber vier Jahre nach Beginn der Durchführung des Instruments.
- (3) Am Ende der Durchführung des Instruments, spätestens aber vier Jahre nach dem Ablauf des in Artikel 1 genannten Zeitraums, nimmt die Kommission eine abschließende Evaluierung des Instruments vor.
- (4) Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen die Schlussfolgerungen dieser Evaluierungen zusammen mit ihren Anmerkungen.

KAPITEL V

AUSÜBUNG DER BEFUGNISÜBERTRAGUNG UND AUSSCHUSSVERFAHREN

Artikel 14

Ausübung der Befugnisübertragung

- (1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.
- (2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 12 Absatz 2 wird der Kommission bis zum 31. Dezember 2028 übertragen.
- (3) Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 12 Absatz 2 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Ein Beschluss zum Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Er berührt nicht die Gültigkeit von bereits in Kraft getretenen delegierten Rechtsakten.
- (4) Vor Erlass eines delegierten Rechtsakts hört die Kommission im Einklang mit den Grundsätzen aus der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 die von den einzelnen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen an.
- (5) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.
- (6) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 12 Absatz 2 erlassen wurde, tritt in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben hat oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

Artikel 15

Ausschussverfahren

- (1) Die Kommission wird von dem in Artikel 18 der Verordnung (EU) [2018/XXX]²³ genannten „Zollprogrammausschuss“ unterstützt.
- (2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

KAPITEL VI

ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 16

Information, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

- (1) Die Empfänger von Unionsmitteln machen deren Herkunft durch kohärente, wirksame und verhältnismäßige gezielte Information verschiedener Zielgruppen, darunter die Medien und die Öffentlichkeit, bekannt und stellen sicher, dass die Unionsförderung Sichtbarkeit erhält (insbesondere im Rahmen von Informationskampagnen zu den Maßnahmen und deren Ergebnissen).
- (2) Die Kommission führt Maßnahmen zur Information und Kommunikation über das Instrument, seine Maßnahmen und Ergebnisse durch. Mit den dem Instrument zugewiesenen Mitteln wird auch die institutionelle Kommunikation über die politischen Prioritäten der Union gefördert, insofern sie die in Artikel 3 genannten Ziele betreffen.

Artikel 17

Übergangsbestimmungen

Um die Verwaltung von Maßnahmen, die bis zum 31. Dezember 2027 noch nicht abgeschlossen sind, zu ermöglichen, können, wenn nötig, über das Jahr 2027 hinaus Mittel zur Deckung von in Artikel 4 Absatz 2 vorgesehenen Ausgaben in den Haushalt eingesetzt werden.

Artikel 18

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

²³ COM(2018) 442.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

- 1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative
- 1.2. Politikbereich(e) in der ABM-/ABB-Struktur
- 1.3. Art des Vorschlags/der Initiative
- 1.4. Ziel(e)
- 1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative
- 1.6. Laufzeit der Maßnahme(n) und Dauer ihrer finanziellen Auswirkungen
- 1.7. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung

2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

- 2.1. Überwachung und Berichterstattung
- 2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem
- 2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

- 3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan
- 3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben
 - 3.2.1. *Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die Ausgaben*
 - 3.2.2. *Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel*
 - 3.2.3. *Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel*
 - 3.2.4. *Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen*
 - 3.2.5. *Finanzierungsbeteiligung Dritter*
- 3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement

1.2. Politikbereich(e) (Cluster)

11. Grenzmanagement
11.02 Fonds für integriertes Grenzmanagement
11.02.11 Instrument für Zollkontrollausrüstung

1.3. Der Vorschlag/Die Initiative betrifft

X eine neue Maßnahme

☐ eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme¹

☐ die Verlängerung einer bestehenden Maßnahme

☐ die Zusammenführung mehrerer Maßnahmen oder die Neuausrichtung mindestens einer Maßnahme

1.4. Begründung des Vorschlags/der Initiative

1.4.1. Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf, einschließlich eines ausführlichen Zeitplans für die Durchführung der Initiative

Das Instrument wird durch einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung eines Arbeitsprogramms durchgeführt. Das Arbeitsprogramm soll im ersten Quartal 2021 nach der Bedarfsermittlung (im Rahmen des derzeitigen Programms „Zoll 2020“) und der Konsultation des Zollprogrammausschusses angenommen werden. Die Umsetzung des Arbeitsprogramms erfolgt durch den Abschluss von Finanzhilfvereinbarungen mit den Begünstigten spätestens ab dem zweiten Quartal 2021.

1.4.2. Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union (kann sich aus unterschiedlichen Faktoren ergeben, z. B. Koordinationszugewinnen, Rechtssicherheit, größerer Wirksamkeit oder Komplementarität). Für die Zwecke dieser Nummer bezeichnet der Ausdruck „Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union“ den Wert, der sich aus dem Tätigwerden der Union ergibt und den Wert ergänzt, der andernfalls allein von den Mitgliedstaaten geschaffen worden wäre.

Gründe für Maßnahmen auf europäischer Ebene (ex-ante): Die Kommission schlägt dieses neue Instrument vor, um die Gleichwertigkeit bei der Durchführung der Zollkontrollen in allen Mitgliedstaaten zu verbessern und zu vermeiden, dass Warenströme zu den schwächsten Grenzübergangsstellen umgeleitet werden. Die Gewährleistung einer gleichwertigen Zollausrüstung und Infrastruktur ist ein wichtiges Element, um das derzeitige Ungleichgewicht zu überwinden. Dieses

¹ Im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 Buchstabe a oder b der Haushaltsordnung.

Ungleichgewicht ist zum Teil auf die unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen. Ihre Fähigkeit, auf die Herausforderungen der sich ständig weiterentwickelnden globalen Geschäftsmodelle und Lieferketten zu reagieren, hängt nicht nur von der menschlichen Komponente ab, sondern auch von der Verfügbarkeit einer modernen und zuverlässigen Kontrollausrüstung. Aufgrund des stetig wachsenden Warenvolumens und des zunehmenden Erfordernisses von Grenzkontrollen ist nicht nur die traditionelle Aufgabe des Zolls, Einnahmen zu erzielen, von grundlegender Bedeutung, sondern muss auch die Kontrolle des Ein- und Ausgangs von Waren an den Außengrenzen umfassend verstärkt werden, um Schutz und Sicherheit zu gewährleisten. Zugleich sollten diese Kontrollen bei der Beförderung von Waren über die Außengrenzen hinweg den rechtmäßigen Handel nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr erleichtern.

Erwarteter Unionsmehrwert (ex-post) Dies lässt sich innerhalb der Zollunion nur dann erreichen, wenn sichergestellt ist, dass selbst das schwächste Glied stark genug ist, um seine Aufgabe zu erfüllen. Das Instrument dient somit der Unterstützung der Zollunion und ergänzt in erster Linie die Maßnahmen des Programms „Customs“.

1.4.3. Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene Erkenntnisse

Entfällt.

1.4.4. Vereinbarkeit mit anderen geeigneten Instrumenten sowie mögliche Synergieeffekte

Das Instrument steht in engem Zusammenhang mit dem neuen Programm „Customs“, mit dem die Bedarfsermittlung unterstützt wird. Zusätzlich bestehen Verbindungen zu den durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführten Tätigkeiten zur Bekämpfung von Betrug zum Schutz der finanziellen Interessen der Union gemäß Artikel 325 AEUV.

1.5. Laufzeit der Maßnahme(n) und Dauer ihrer finanziellen Auswirkungen

X befristete Laufzeit

- X Laufzeit vom 1.1.2021 bis 31.12.2027
- X Finanzielle Auswirkungen auf die Mittel für Verpflichtungen von 2021 bis 2027 und auf die Mittel für Zahlungen von 2021 bis 2030

☐ unbefristete Laufzeit

- Anlaufphase von JJJJ bis JJJJ,
- anschließend reguläre Umsetzung.

1.6. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung²

X Direkte Verwaltung durch die Kommission

- X durch ihre Dienststellen, einschließlich ihres Personals in den Delegationen der Union;

- ☐ durch Exekutivagenturen

☐ Geteilte Verwaltung mit Mitgliedstaaten

☐ Indirekte Verwaltung durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an:

- ☐ Drittländer oder die von ihnen benannten Einrichtungen;
- ☐ internationale Einrichtungen und deren Agenturen (bitte angeben);
- ☐ die EIB und den Europäischen Investitionsfonds;
- ☐ Einrichtungen im Sinne der Artikel 70 und 71 der Haushaltsordnung;
- ☐ öffentlich-rechtliche Körperschaften;
- ☐ privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden, sofern sie ausreichende Finanzsicherheiten bieten;
- ☐ privatrechtliche Einrichtungen eines Mitgliedstaats, die mit der Einrichtung einer öffentlich-privaten Partnerschaft betraut werden und die ausreichende Finanzsicherheiten bieten;
- ☐ Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Bereich der GASP im Rahmen des Titels V EUV betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt benannt sind.
- *Falls mehrere Methoden der Mittelverwaltung angegeben werden, ist dies unter „Bemerkungen“ näher zu erläutern.*

Bemerkungen

--

²

Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsordnung enthält die Website BudgWeb (in französischer und englischer Sprache):
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>.

2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

2.1. Überwachung und Berichterstattung

Bitte geben Sie an, wie oft und unter welchen Bedingungen diese Tätigkeiten erfolgen.

Die Zwischenevaluierung im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Ziele des Instruments, seiner Wirksamkeit und seines Mehrwerts auf Unionsebene erfolgt, sobald ausreichend Informationen über die Durchführung des Instruments vorliegen, spätestens aber vier Jahre nach Beginn der Durchführung des Instruments.

In einer abschließenden Evaluierung sollten die langfristigen Folgen und die Nachhaltigkeit der Auswirkungen des Instruments untersucht werden. Sie erfolgt am Ende der Durchführung des Instruments, jedoch nicht später als vier Jahre nach dem Ende des Finanzierungszeitraums.

Diese Evaluierungen sollten unter anderem auf der Grundlage der für die Überwachung und Berichterstattung festgelegten Indikatoren erfolgen.

2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem(e)

2.2.1. *Begründung der Methode(n) der Mittelverwaltung, des Durchführungsmechanismus/der Durchführungsmechanismen für die Finanzierung, der Zahlungsmodalitäten und der Kontrollstrategie, wie vorgeschlagen*

Was die Komponente Zollkontrollausrüstung angeht, wird die direkte Mittelverwaltung durch Finanzhilfen an nationale Behörden für die Anschaffung, Wartung und Modernisierung der Zollkontrollausrüstung bevorzugt.

Die neue EU-Intervention zielt in der Tat darauf ab, die derzeitigen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und die Gleichwertigkeit bei der Durchführung der Zollkontrollen in der gesamten Zollunion sicherzustellen. Es ist deutlich, dass ein solches Ziel eine Koordinierung über die nationalen Grenzen hinaus erfordert; diese kann am besten durch einen zentralisierten Ansatz im Wege der direkten Mittelverwaltung erreicht werden. Da die nationalen Behörden – und nicht die Union – im Besitz der Ausrüstung, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben an den EU-Grenzen verwenden, bleiben sollten, würde die EU-Intervention in Form von Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten erfolgen, um die Anschaffung, Wartung und Modernisierung der Zollkontrollausrüstung entsprechend den nach Art der Grenze vorab festgelegten Standards zu unterstützen.

Die direkte Mittelverwaltung stellt für bestehende Maßnahmen im Zollbereich, ganz gleich ob im Rahmen der Programme „Customs“ oder „Hercule III“, den Umsetzungsmechanismus für bestehende Maßnahmen dar. Sie ist auch als geeigneter Ansatz anzusehen, weil in vorliegendem Fall nur eine begrenzte Zahl von Begünstigten, d. h. die 27 Mitgliedstaaten, beteiligt sind, wodurch die Anwendung verschiedener Vereinfachungen, insbesondere die Ausnahmen von den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die in der Haushaltsordnung und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen vorgesehen sind, ermöglicht werden.

Um auf den Kenntnissen und der praktischen Erfahrung der nationalen Behörden umfassend aufzubauen und dadurch ihren tatsächlichen Bedürfnissen gerecht zu werden, wird die direkte Verwaltung durch die Kommission von Sachverständigenteams unterstützt, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehen und Vorarbeiten durchführen (z. B. Bedarfsermittlung und Festlegung von Standards

für die Mindestausstattung je nach Art der Grenze). Die endgültige politische Entscheidung wird von der Kommission getroffen, die die Mittel in Form von Finanzhilfen auf der Grundlage zollpolitischer Prioritäten, Bedrohungen und Mengen im Rahmen eines Ausschussverfahrens zuweist.

Außerdem werden Kofinanzierungen – d. h. nationale Beiträge zusätzlich zur EU-Intervention – und Ex-ante-Konditionalitäten, z. B. Nachweis angemessener Verwaltungskapazitäten in Bezug auf Personalstärke und Fähigkeiten, berücksichtigt. Dadurch wird gewährleistet, dass die Zollkontrollausrüstung nur mit vollem Engagement der Mitgliedstaaten und nach Erfüllung von Bedingungen bereitgestellt wird; auf diese Weise wird die eigentliche Verwendung der Ausrüstung und eine echte Wirkung der EU-Intervention sichergestellt.

Bei Finanzhilfen ist eine Vorfinanzierung vorgesehen, die jedoch im ersten Jahr der Finanzhilfevereinbarung eher begrenzt ist (etwa 20 % – in den Arbeitsprogrammen noch festzulegen), da die Vergabe öffentlicher Aufträge für Zollkontrollausrüstung durch die Zollbehörden normalerweise ein langwieriges Verfahren ist und daher in der Regel über das erste Jahr der Finanzhilfevereinbarung hinausgeht.

Abschlusszahlungen/Einziehungen für Finanzhilfen erfolgen auf der Grundlage von Finanzberichten in Verbindung mit Ex-post-Rechnungsprüfungen vor Ort.

Da es sich bei diesem Instrument um ein neues Programm handelt, muss die Kontrollstrategie anhand der ersten Ergebnisse höchstwahrscheinlich im Laufe der Zeit verfeinert werden. Konkret baut sie auf einem dualen Ansatz auf:

- Die nationalen Finanzberichte werden nach einer Aktenprüfung, gefolgt von der abschließenden Zahlungsanordnung/Einziehungsanordnung, abgeschlossen (wodurch es zu weniger Zahlungsverzögerungen kommt); diese Zahlungs-/Einziehungsanordnungen unterliegen weiterhin den Ex-ante-Kontrollen im Rahmen der Finanzkreisläufe;
- die genannten Kontrollen werden in den Mitgliedstaaten durch Ex-post-Rechnungsprüfungen vor Ort untermauert. Die GD TAXUD plant in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten jährliche Vor-Ort-Prüfungen.

2.2.2. Angaben zu den ermittelten Risiken und dem/den zu deren Eindämmung eingerichteten System(en) der internen Kontrolle

Die mit den finanziellen Transaktionen zur Durchführung des Instruments verbundenen Risiken sind begrenzt, und zwar insbesondere aus den folgenden Gründen:

- Bei den Begünstigten handelt es sich um die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten und somit erfolgen keine Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen;
- die im Arbeitsprogramm vorgesehene Finanzierung wird auf der Bedarfsermittlung aufbauen und sich auf genau festgelegte und gemeinsame Prioritäten konzentrieren, sodass die meisten Maßnahmen der Mitgliedstaaten miteinander verglichen werden können und Abweichungen sichtbar und leicht zu erkennen sein werden;
- die Verwendung eines elektronischen Systems für die Erfassung der Maßnahmen und die Erstellung von Finanzberichten ist obligatorisch; dieses System sieht verschiedene Kontrollen vor und erleichtert die Überwachung der Ausgaben;

- die Finanzierung dürfte sich in erster Linie auf kostspielige Zollkontrollgegenstände konzentrieren, wodurch die Zahl der einzelnen Ausrüstungsgegenstände, die angeschafft, gewartet oder modernisiert werden, zurückgehen wird und damit die Überwachung und Kontrolle erleichtert werden;
- in dem Vorschlag sind bereits Mindestanforderungen an die Berichterstattung vorgesehen, die mit Blick auf eine Begrenzung oder Eindämmung möglicher Risiken in den Arbeitsprogrammen und in den Finanzhilfvereinbarungen ergänzt werden.

2.2.3.

2.2.4. *Schätzung und Begründung der Kosteneffizienz der Kontrollen (Verhältnis zwischen den Kontrollkosten und dem Wert der betreffenden verwalteten Mittel) sowie Bewertung des erwarteten Ausmaßes des Fehlerrisikos (bei Zahlung und beim Abschluss)*

Die jährlichen Gesamtkosten für Kontrollen im Rahmen des früheren Zollprogramms dürften angesichts des geringen Fehlerrisikos, wie oben ausgeführt, und unter Berücksichtigung der Art und der Durchführungsmethode der betreffenden Finanztransaktionen eher begrenzt bleiben.

Das auf Ex-ante-Kontrollen im Rahmen der finanziellen Kreisläufe beruhende umfassende interne Kontrollsystem zielt darauf ab, alle potenziellen Fehler bereits vor der Zahlung/vor dem Rechnungsabschluss zu beseitigen. Die bei Finanzhilfen erfolgenden Ex-post-Kontrollen vor Ort sorgen aufgrund ihrer stark abschreckenden Wirkung für eine weitere Verringerung des potenziellen Fehlerrisikos bei der Zahlung/beim Rechnungsabschluss.

Zum Vergleich: Die im Rahmen des früheren Zollprogramms verwendete Kontrollstrategie hat sich mit ihren geringen Kontrollkosten als wirksam und effizient erwiesen. Da dasselbe Kontrollsystem auch für dieses neue Instrument genutzt wird, dürften die voraussichtlichen Kosten für die Kontrollen und die erwarteten Fehlerquoten bei der Zahlung/beim Rechnungsabschluss im Rahmen des neuen Instruments ähnlich sein.

2.3. **Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten**

Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen, z. B. im Rahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie, bereits bestehen oder angedacht sind.

Im Mittelpunkt der Betrugsbekämpfungsstrategie der GD TAXUD steht die Entwicklung einer starken Betrugsbekämpfungskultur innerhalb der GD durch Maßnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeiter der GD TAXUD in Bezug auf potenzielle Betrugsrisiken und ethisches Verhalten. Darüber hinaus sind in der Strategie eine aktive Zusammenarbeit mit dem OLAF und die Berücksichtigung von Betrugsfragen im Strategie- und Programmplanungszyklus (SPP) der GD vorgesehen.

3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
	Nummer	GM/NGM ¹	von EFTA-Ländern ²	von Kandidatenländern ³	von Drittländern	nach Artikel [21 Absatz 2 Buchstabe b] der Haushaltsordnung
4	11.01.02 Unterstützungsausgaben für das Instrument für Zollkontrollausrüstung	NGM	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
4	11.02.11 Instrument für Zollkontrollausrüstung	GM	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

¹ GM = Getrennte Mittel/NGM = Nichtgetrennte Mittel.

² EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

³ Kandidatenländer und gegebenenfalls potenzielle Kandidaten des Westbalkans.

3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben

3.2.1. Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die Ausgaben

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	4	„Migration und Grenzmanagement“
--	----------	--

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Nach 2027	INSGESAMT
Operative Mittel 11.02.11	Verpflichtungen	(1)	174,903	178,403	181,973	185,614	189,329	193,117	195,961		1 299,300
	Zahlungen ¹	(2)	42,481	129,274	162,474	170,688	175,066	178,602	182,209	258,506	1 299,300
Aus der Finanzausstattung des Instruments finanzierte Verwaltungsausgaben ^{2,3} 11.01.02	Verpflichtungen = Zahlungen	(3)	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100		0,700
Mittel für die Finanzausstattung des Instruments INSGESAMT	Verpflichtungen	= 1 + 3	175,003	178,503	182,073	185,714	189,429	193,217	196,061		1 300,000
	Zahlungen	= 2 + 3	42,581	129,374	162,574	170,788	175,166	178,702	182,309	258,506	1 300,000

¹ Das Zahlungsprofil für dieses neue Programm im Rahmen des MFR 2021-2027 beruht auf einer Extrapolierung der Zahlungsprofile für den Zeitraum 2007-2017 für Programme mit ähnlichen Durchführungsmechanismen in vergleichbaren Politikbereichen, insbesondere Zoll, Steuern und Betrugsbekämpfung.

² Technische und/oder administrative Hilfe und Ausgaben zur Unterstützung der Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

³ Beispiele: Übersetzungen, IT-Netze und -Systeme für die Verwaltung des Instruments (ABAC, eGrants, AGM...)

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	7	Verwaltungsausgaben
--	----------	---------------------

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Nach 2027</i>	INSGESAMT
Personalausgaben		3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575		25,025
Sonstige Verwaltungsausgaben		0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100		0,700
Mittel unter der RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens INSGESAMT	(Verpflichtungen insges. = Zahlungen insges.)	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675		25,725

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Nach 2027</i>	INSGESAMT
Mittel INSGESAMT in allen RUBRIKEN des mehrjährigen Finanzrahmens	Verpflichtungen	178,678	182,178	185,748	189,389	193,104	196,892	199,736		1325,725
	Zahlungen	46,256	133,049	166,249	174,463	178,841	182,377	185,984	258,506	1325,725

3.2.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Verwaltungsmittel benötigt
- ☒ Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Jahre	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	INSGESAMT
-------	------	------	------	------	------	------	------	-----------

RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens								
Personalausgaben	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	25,025
Sonstige Verwaltungsausgaben	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700
Zwischensumme RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	25,725

Außerhalb der RUBRIK 7¹ des mehrjährigen Finanzrahmens								
Personalausgaben								
Sonstige Verwaltungsausgaben	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700
Zwischensumme außerhalb der RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700

INSGESAMT	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	26,425
------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Der Mittelbedarf für Personal- und sonstige Verwaltungsausgaben wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnete Mittel der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

¹ Technische und/oder administrative Hilfe und Ausgaben zur Unterstützung der Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

3.2.2.1. Geschätzter Personalbedarf

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Mittel für Personal benötigt.
- ☒ Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Mittel für Personal benötigt:

Schätzung in Vollzeitäquivalenten

Jahre	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)							
Sitz und Vertretungen der Kommission	25	25	25	25	25	25	25
Delegationen							
Forschung							
• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)) – VB, ÖB, ANS, LAK und JPD ¹							
Rubrik 7							
Aus der RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens finanziert	- am Sitz						
	- in den Delegationen						
Aus der Finanzausstattung des Instruments finanziert ²	- am Sitz						
	- in den Delegationen						
Forschung							
Sonstiges (bitte angeben)							
INSGESAMT	25	25	25	25	25	25	25

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Beamte und Zeitbedienstete	Für die Verwaltung des Instruments und seine Durchführung wird zusätzliches Personal benötigt. Dazu gehören u. a. folgende Aufgaben: - Beteiligung, Überwachung und Koordinierung der Bedarfsermittlung: Bestandsaufnahme, Typologie & Standards, Analyse der Lücken und Schätzung der erforderlichen Mittel für alle Arten von Grenzen (Land, Meer, Luft, Postzentren); - Programmplanung: horizontale Koordinierung (insbesondere Bewertung von Bedrohungen und Volumen), Ausarbeitung des Arbeitsprogramms und der zugehörigen Verfahren (Ausschussverfahren) sowie Vorbereitung und Aushandlung von Finanzhilfvereinbarungen; - Durchführung: Überwachung und Unterstützung (z. B. gemeinsame Beschaffung) durch die Zollbehörden; - Berichterstattung & Kontrolle/Audit
Externes Personal	Entfällt.

¹ VB = Vertragsbedienstete, ÖB = Örtliche Bedienstete, ANS = Abgeordnete nationale Sachverständige, LAK = Leiharbeitskräfte, JPD = Juniorfachkräfte in Delegationen.

² Teilobergrenze für aus operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

3.2.3. Finanzierungsbeteiligung Dritter

Der Vorschlag/Die Initiative:

- ☒ sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor
- ☐ sieht folgende Kofinanzierung durch Dritte vor:

Mittel in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Jahre	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	INSGESAMT
Kofinanzierende Einrichtung								
Kofinanzierung INSGESAMT								

3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

- ☐ Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.
- ☒ Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich auf die Einnahmen aus, und zwar:
 - ☒ auf die Eigenmittel
 - ☐ auf andere Einnahmen

Bitte geben Sie an, ob die Einnahmen bestimmten Ausgabenlinien zugewiesen sind. ☐

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Einnahmenlinie:	Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative ¹						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel							

Bitte geben Sie für die zweckgebundenen Einnahmen die betreffende(n) Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan an.

Entfällt.

Sonstige Anmerkungen (bei der Ermittlung der Auswirkungen auf die Einnahmen verwendete Methode/Formel oder weitere Informationen).

Das Instrument wirkt sich indirekt auf die traditionellen Eigenmittel der Union aus, da wirksamere Zollkontrollen zu einem Anstieg der Zölle führen dürften. Diese Wirkung lässt sich jedoch nicht beziffern.

¹ Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. nach Abzug der Erhebungskosten, anzugeben.