SONDERBERICHT Nr. 20/98

über die Prüfung von Warenkontrollen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden, zusammen mit den Antworten der Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(98/C 375/03)

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
WICHTIGSTE BEMERKUNGEN		18
1. EINLEITUNG	1.1 — 1.7	19
Allgemeines	1.1 — 1.3	19
Bestimmungen für die Kontrollen	1.4 — 1.5	19
Prüfungsumfang	1.6 — 1.7	20
2. BEMERKUNGEN ZU DEN KONTROLLEN DER KOMMISSION	2.1 — 2.6	20
Umfang und Zielsetzungen	2.1 — 2.4	20
Von der Kommission bei den Kontrollen der Mitgliedstaaten festgestellte Mängel	2.5	21
Weiterverfolgung der Mängel	2.6	21
3. PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN DES HOFES IN BEZUG AUF DIE MITGLIEDSTAATEN	3.1 — 3.35	21
Risikoanalyse	3.1 — 3.13	21
Einsatz von Datenbanken für die Risikoanalyse	3.14 — 3.19	23
Überwachung und Bewertung	3.20 — 3.22	24
Wirksamkeit der Kontrollen	3.23	24
Im Rahmen von Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90 aufgedeckte Unregelmäßigkeiten	3.24 — 3.28	25
Abstimmung mit Überprüfungen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89	3.29 — 3.30	26
Laboruntersuchungen	3.31 — 3.35	27
4. SCHLUSSFOLGERUNG	4.1 — 4.5	27
Anhang		29
Antworten der Kommission		30

WICHTIGSTE BEMERKUNGEN

Prüfungsumfeld

Im EAGFL-Haushaltsjahr 1996 wurden an die Ausführer landwirtschaftlicher Erzeugnisse zum Ausgleich der Differenz zwischen dem Binnenmarktpreis in der EU und dem niedrigeren Weltmarktpreis Ausfuhrerstattungen in Höhe von rund 5 600 Mio ECU (13 % der Gemeinschaftsausgaben im Bereich Landwirtschaft) gezahlt. Die Ausfuhrerstattungsätze hängen von der jeweiligen Warenart ab und werden auf die Ausfuhrmengen angewendet. Die Erstattungsbeiträge werden zwar aus dem Unionshaushalt finanziert, doch sind die Mitgliedstaaten für die Auszahlung zuständig. Den Mitgliedstaaten obliegt aber auch die Durchführung der Kontrollen zur Bestätigung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit dieser Ausfuhrerstattungen.

Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten stehen vor der schwierigen Aufgabe, die finanziellen Interessen der Union anhand von Warenkontrollen zu schützen, ohne dabei den Handel über Gebühr zu behindern. Im EAGFL-Haushaltsjahr 1996 führten die Zollbehörden der Mitgliedstaaten unter Einhaltung des verordnungsrechtlich festgelegten Mindestkontrollsatzes von 5 % in der gesamten EU 100 000 körperliche Kontrollen durch. Bei einem wesentlichen Teil dieser Kontrollen sind Laboruntersuchungen verbindlich vorgeschrieben, woraus sowohl der Zollverwaltung als auch dem Handel beträchtliche Kosten entstehen. Die gezielte Ausrichtung und wirksame Durchführung der Kontrollen sind daher unerlässlich. Die Verordnung (EWG) Nr. 386/90 wurde vom Rat 1994 in erster Linie geändert, um Risikoanalyseverfahren bei der Auswahl der zu kontrollierenden Sendungen zu ermöglichen. Der Hof konzentrierte sich bei seinen Prüfbesuchen in den Mitgliedstaaten insbesondere auf den Einsatz der Risikoanalyse und die Bewertung der Wirksamkeit der Verfahren der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen.

Wichtigste Bemerkungen

Allgemein sind körperliche Kontrollen ein wesentliches Instrument für Zollstellen. Je nach Maßnahme können diese jedoch nicht immer als die effizienteste und geeignetste Kontrollmethode angesehen werden. Da die Risikoanalyse nicht obligatorisch vorgegeben ist, bestehen zwischen den Mitgliedstaaten bei den Verfahren zur Auswahl der für körperliche Kontrollen bestimmten Sendungen erhebliche Unterschiede. Der Einsatz der Risikoanalyse wird durch die für jede Zollstelle vorgeschriebenen festen Kontrollsätze für körperliche Kontrollen und durch die unzulänglichen Angaben in den Datenbanken der Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Weder die Mitgliedstaaten noch die Kommission nahmen eine Bewertung der Wirksamkeit der Verfahren der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen vor. Die Koordinierung der von den Mitgliedstaaten durchzuführenden nachträglichen Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 läßt zu wünschen übrig.

Wichtigste Empfehlungen

Die Kommission sollte die Einführung einer Rahmenregelung in Erwägung ziehen, die eine ausgewogene Kombination von körperlichen Kontrollen (an der Ausfuhrzollstelle) und nachträglichen Kontrollen gewährleistet.

Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, mehr Wert auf die Qualität und Wirksamkeit der körperlichen Kontrollen zu legen, statt lediglich sicherzustellen, daß die verordnungsrechtlich vorgeschriebenen Kontrollsätze eingehalten werden. Die Kommission wird gebeten, eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Verfahren zur Auswahl der für Warenkontrollen zu treffenden Sendungen in Erwägung zu ziehen. Der Hof schlägt in erster Linie vor, den Einsatz der Risikoanalyse für die Mitgliedstaaten verbindlich vorzugeben. Ferner sollten die Rechtsvorschriften für Warenkontrollen flexibler gestaltet und die Mitgliedstaaten gleichzeitig verstärkt für die Wirksamkeit dieser Kontrollen verantwortlich gemacht werden.

Die Risikoanalyse stellt also — allgemein gesagt — ein effizientes Managementwerkzeug dar, dessen ausschließlicher Einsatz auf Ausfuhrerstattungen bezogener Einsatz zu stark eingegrenzt ist. Die Mitgliedstaaten benötigen — im Hinblick auf den effizienten Einsatz ihrer Verwaltungsressourcen — für die Risikoanalyse eine weitergefaßte Rechtsgrundlage, die es den einzelstaatlichen Behörden ermöglicht, sich nicht nur auf Vorgänge innerhalb einzelner Zollverfahren zu konzentrieren, sondern auch Ressourcen für Zollverfahren mit vergleichbarem Risiko für den EU-Haushalt einzusetzen.

1. EINLEITUNG

Tabelle 2

Ausfuhrerstattungen je Mitgliedstaat 1996

Allgemeines

(Mio ECU)

1.1. Ausfuhrerstattungen sind Beträge, die zum Ausgleich der Differenz zwischen dem Binnenmarktpreis in der EU und dem niedrigeren Weltmarktpreis an die Ausfuhrer landwirtschaftlicher Erzeugnisse gezahlt werden. Der Erstattungssatz hängt von der Warenbezeichnung ab und wird auf die Ausfuhrmengen angewendet. Die Erstattungsbeträge werden zwar aus dem Unionshaushalt finanziert, doch sind die Mitgliedstaaten über die von ihnen benannten Zahlstellen für die Auszahlung zuständig. Ferner obliegen den Mitgliedstaaten auch die Kontrollen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit dieser Zahlungen, die in erster Linie von ihren Zollstellen vorgenommen werden.

1.2. Im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens/Welthandelsorganisation (GATT/WTO) müssen die Ausfuhrerstattungen zwar nach und nach abgebaut werden, noch werden dafür aber rund 13 % der Gemeinschaftsausgaben im Bereich Landwirtschaft aufgewendet (im EAGFL-Haushaltsjahr 1996 beliefen sie sich auf rund 5 600 Mio ECU). *Tabelle 1* verdeutlicht die Verteilung der Ausgaben nach Erzeugnissektor, *Tabelle 2* nach Mitgliedstaat für das genannte Jahr.

Tabelle 1

Zahlungermächtigungen 1996 für Ausfuhrerstattungen (nach Haushaltlinie)

(Mio ECU)

Haushaltlinie	Bezeichnung	Betrag
B1-1 0 0	Getreide	312,6
B1-1 1	Zucker	1 230,0
B1-1 2 0	Olivenöl	59,3
B1-1 5	Obst und Gemüse	73,4
B1-1 6 0	Weinbauerzeugnisse	40,8
B1-1 7 0	Tabak	2,4
B1-1 8 5 0	Reis	33,3
B1-2 0 0	Milch und Milcherzeugnisse	1 605,2
B1-2 1 0	Rindfleisch	1 559,0
B1-2 3 0	Schweinefleisch	101,4
B1-2 4 0	Eier	12,1
B1-2 4 1	Geflügel	127,0
B1-3 0	NA II	490,9
Insgesamt		5 647,5

Quelle: Sincom 1996.

Mitgliedstaat	Betrag
Belgien	631,9
Dänemark	454,0
Deutschland	943,1
Griechenland	33,6
Spanien	177,1
Frankreich	1 136,6
Irland	618,0
Italien	300,5
Luxemburg	0,3
Niederlande	808,4
Österreich	69,9
Portugal	22,1
Finnland	81,6
Schweden	35,3
Vereinigtes Königreich	335,2
Insgesamt	5 647,5

Quelle: Sincom 1996.

1.3. Die Zolldienste der Mitgliedstaaten stehen vor der schwierigen Aufgabe, die finanziellen Interessen der Union anhand von Warenkontrollen zu schützen, ohne dabei den rechtmäßigen internationalen Handel über Gebühr zu behindern. Unionsweit bearbeiteten die Zollstellen im EAGFL-Haushaltsjahr 1996 etwa zwei Mio Ausfuhranmeldungen zu erstattungsfähigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Bei Einhaltung des verordnungsrechtlich festgelegten Mindestkontrollsatzes von 5 % entspricht dies 100 000 körperlichen Kontrollen. Für einen wesentlichen Teil dieser Kontrollen sind Laboruntersuchungen verbindlich vorgeschrieben, woraus sowohl der Zollverwaltung als auch dem Handel beträchtliche Kosten entstehen. Die gezielte Ausrichtung und wirksame Durchführung der Kontrollen sind daher von größter Wichtigkeit.

Bestimmungen für die Kontrollen

1.4. Die Kontrolle der Ausfuhrerstattungen erfolgt in drei Phasen: Phase 1 ist in der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates ⁽¹⁾ über die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden, festgelegt. In dieser Phase sind Warenkontrollen bei der Ausfuhr durchzuführen, um festzustellen, ob Waren und Mengen ordnungsgemäß angemeldet wurden. Phase 2 ist durch

⁽¹⁾ ABl. L 42 vom 16.2.1990, S. 6.

dieselbe Verordnung geregelt und betrifft die Prüfung der Belege durch die Zahlstellen. Phase 3 erfolgt gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates⁽²⁾ und sieht — unter anderem — die nachträgliche Überprüfung der Ausfuhrerstattungsmaßnahmen auf Grundlage der Geschäftsunterlagen der Begünstigten vor. Mit der Anwendung dieser Verordnung befaßte sich der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 7/93⁽³⁾.

1.5. Verordnung (EWG) Nr. 386/90 wurde vom Rat durch Erlaß seiner Verordnung (EG) Nr. 163/94⁽⁴⁾ geändert, und zwar in erster Linie, um Risikoanalyseverfahren bei der Auswahl der zu kontrollierenden Sendungen zu ermöglichen. Die Durchführungsbestimmungen dazu sind in Verordnung (EG) Nr. 2221/95 der Kommission⁽⁵⁾ festgelegt. In Verordnung (EG) Nr. 3122/94 der Kommission⁽⁶⁾ finden sich fakultative Kriterien für den Einsatz der Risikoanalyse. Der Anhang enthält eine Zusammenfassung der wesentlichen Vorschriften.

Prüfungsumfang

1.6. Die Kommission hatte die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 in den Mitgliedstaaten überprüft. Der Hof nahm daher im Rahmen seiner Prüfung eine Bewertung dieser Kontrollen vor und konzentrierte sich bei seinen Prüfbesuchen in den Mitgliedstaaten auf andere Bereiche als die Kommission im Rahmen ihrer Kontrollen, insbesondere den Einsatz der Risikoanalyse und die Bewertung der Wirksamkeit der Verfahren der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen.

1.7. Die Prüfung des Hofes wurde bei der Kommission und in folgenden Mitgliedstaaten durchgeführt: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Spanien und im Vereinigten Königreich. Diese Mitgliedstaaten wurden ausgewählt, da dort etwa 95 % der gesamten Ausfuhrerstattungen ausgezahlt werden.

2. BEMERKUNGEN ZU DEN KONTROLLEN DER KOMMISSION

Umfang und Zielsetzungen

2.1. Die Kommission verfolgte bei ihren Kontrollen in den Mitgliedstaaten im wesentlichen zwei Zielsetzungen: zum einen sollte festgestellt werden, ob die vorgeschriebenen Kontrollsätze eingehalten wurden, zum anderen sollte

die Qualität der von den Zollstellen der Mitgliedstaaten durchgeführten Warenkontrollen bewertet werden.

2.2. Die Kommission konnte weder die Wirksamkeit der Verfahren der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen noch die in Form aufgedeckter Unregelmäßigkeiten erzielten Ergebnisse bewerten, da sie — ebensowenig wie die meisten Mitgliedstaaten — über keinerlei Unterlagen verfügt, die über Anzahl und Wert der im Rahmen von Prüfungen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90 aufgedeckten Unregelmäßigkeiten Aufschluß geben. Auch hat sie — gemeinsam mit den Mitgliedstaaten — keine Bewertung der Zuverlässigkeit und Relevanz der in Verordnung (EG) Nr. 3122/94 festgelegten Risikokriterien vorgenommen, um die Warenkontrollen wirksamer zu gestalten und sie gezielter auszurichten, wie in Artikel 3 der genannten Verordnung vorgesehen.

2.3. Zur Sicherstellung eines kohärenten Kontrollverfahrens bei den Ausfuhrerstattungen insgesamt sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 gehalten, Maßnahmen zu treffen, um Kontrollen einzelner Wirtschaftsteilnehmer mit Überprüfungen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 zu koordinieren und zu verbinden. Der Hof ist der Ansicht, daß diese Kohärenz nicht gegeben war, und empfiehlt der Kommission, auf diesen Aspekt bei ihren Prüfungen zum Rechnungsabschluß besonderes Augenmerk zu legen.

2.4. Gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 2221/95 der Kommission müssen die Zollstellen im Rahmen der Warenkontrolle repräsentative Proben für Laboranalysen nehmen, wenn der Erstattungssatz für das betreffende Produkt von einem spezifischen Gehalt abhängt. *Tabelle 3* beruht auf Statistiken, die dem Hof von den Mitgliedstaaten übermittelt wurden; darin wird die Anzahl der Warenkontrollen, die vorschriftsgemäß eine Laboruntersuchung hätten beinhalten müssen, mit der Anzahl der tatsächlich durchgeführten Untersuchungen verglichen. Danach wurden die Bestimmungen in Belgien, Deutschland, Frankreich und Spanien bei einem Großteil der Kontrollen von Milchprodukten und Olivenöl nicht eingehalten. Für Irland waren zwar keine einzelstaatlichen Statistiken verfügbar, doch hatte die Dienststelle für Innenrevision beim irischen Zoll Hinweise auf Nichteinhaltung dieser Bestimmung gefunden. Aus den Kontrollberichten der Kommission bezüglich dieser Mitgliedstaaten geht nicht hervor, ob diese Nichterfüllung der Verpflichtungen weiterverfolgt wurde.

⁽²⁾ ABl. L 388 vom 30.12.1989, S. 18.

⁽³⁾ ABl. C 53 vom 19.2.1994, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. L 24 vom 29.1.1994, S. 2.

⁽⁵⁾ ABl. L 224 vom 21.9.1995, S. 13.

⁽⁶⁾ ABl. L 330 vom 21.12.1994, S. 31.

Tabelle 3

Anzahl der Warenkontrollen und Laboruntersuchungen

Mitgliedstaat	Frankreich	Deutschland	Belgien	Spanien	
				Milcherzeugnisse	Olivenöl
Anzahl der Anmeldungen	24 146	51 265	8 577	4 835	3 194
Anzahl der Warenkontrollen mit angeordneter Laboruntersuchung	3 401	4 089	1 461	1 357	798
Anzahl der vorgenommenen Untersuchungen	1 516	3 359	666	120	678

Quelle: Statistiken der Mitgliedstaaten 1996.

Von der Kommission bei den Kontrollen der Mitgliedstaaten festgestellte Mängel

2.5. Die wichtigsten von der Kommission bei ihren Prüfungen zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 festgestellten Mängel betreffen:

- ungenaue Statistiken zu den Kontrollsätzen (B, E, F, G, I, L, P, UK);
- unzureichende Qualität der Warenkontrollen (B, I);
- Mangel an geeigneten Beschaumaßnahmen und Wiegevorrichtungen (B, E, NL);
- die Zollstellen hatten Ausführer vorab über Kontrollen informiert, die unangekündigt erfolgen müssen, um gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90 anrechenbar zu sein (F, I).

Weiterverfolgung der Mängel

2.6. Die Kommission teilte den Mitgliedstaaten schriftlich die festgestellten Mängel im Detail mit. Im Anschluß an Überprüfungen, die zwischen Februar 1996 und Juli 1997 durchgeführt worden waren, wurden Schreiben zwischen Dezember 1996 und Oktober 1997 verschickt; bei der Kommission gingen die entsprechenden Antworten zwischen Februar 1997 und Dezember 1997 ein. Beim abschließenden Prüfbesuch des Hofes im April 1998 hatte die Kommission weder Schritte zur Bewertung der Antworten in die Wege geleitet, in denen ihren Feststellungen vielfach widersprochen wird, noch sonstige Weiterverfolgungsmaßnahmen eingeleitet.

3. PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN DES HOFES IN BEZUG AUF DIE MITGLIEDSTAATEN

Risikoanalyse

3.1. Risikoanalyse läßt sich definieren als die Heranziehung einschlägiger Daten zur Ermittlung von Vorgängen,

die mit dem höchsten Risiko potentiell wesentlicher Unregelmäßigkeiten behaftet sind. Die knappen und kostenintensiven Ressourcen können damit so ausgerichtet werden, daß die mit dem größten Risiko von Unregelmäßigkeiten behafteten Vorgänge häufiger kontrolliert werden als Vorgänge mit geringerem Risiko. Das bedeutet aber nicht, daß Kontrollen nicht auch bei Vorgängen mit geringem Risikopotential vorgenommen werden müßten. Auch Zufallskontrollen müssen immer wieder durchgeführt werden, um sowohl eine Abschreckungswirkung aufrechtzuerhalten als auch neue Risiken zu erkennen.

3.2. Die Erstattungssätze unterscheiden sich entsprechend den Warenbezeichnungen, die zum Teil sehr vielschichtig sind und detaillierte Angaben in bezug auf die chemische Zusammensetzung enthalten. Mitunter erlischt der Anspruch auf Erstattungen aufgrund geringfügiger Abweichungen der tatsächlichen Produktzusammensetzung von der gemäß Ausfuhrerstattungs nomenklatur vorgeschriebenen in vollem Umfang, während er sich in anderen Fällen stufenweise verringert. So wird z. B. für Cheddar mit einem Fettgehalt von 48 % oder mehr in der Trockenmasse der volle Erstattungssatz in Höhe von 101,68 (?) ECU je 100 kg gezahlt. Liegt der Fettgehalt in der Trockenmasse jedoch bei 47,9 %, wird keine Erstattung geleistet. Im Gegensatz dazu beträgt der Erstattungssatz für Vollmilchpulver mit einem Fettgehalt von 25,1 % oder mehr 102,6 ECU je 100 kg, liegt der Fettgehalt bei 24,9 %, beträgt er 95,38 ECU. Inwieweit sich die Antragsteller an die Bestimmungen halten, variiert natürlich ebenfalls. Es ist daher — unabhängig davon, ob sich die Mitgliedstaaten entschlossen haben, neben dem Einsatz der Risikoanalyse den vorgegebenen Kontrollsatz zu erfüllen — ein triftiger Grund vorhanden, die Beschaumaßnahmen auf Erzeugnisse und/oder Antragsteller zu konzentrieren, bei denen das höchste Risiko schwerwiegender Unregelmäßigkeiten gegeben ist.

(?) Grundlage: Im Dezember 1997 geltende Sätze.

3.3. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes wurde in nur vier Mitgliedstaaten — Dänemark, Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich — der Kontrollsatz von 5 % für alle Erzeugnissektoren je Zollstelle in Verbindung mit Risikoanalyseverfahren angewendet, obwohl für diese Option seit 1. Januar 1995 eine Rechtsgrundlage vorhanden ist. Alle besuchten Mitgliedstaaten (außer Italien) geben an, bei der Auswahl von Sendungen für körperliche Kontrollen bis zu einem gewissen Grad Risikokriterien einzusetzen.

3.4. Gemäß den derzeit geltenden Rechtsvorschriften ist der Einsatz der Risikoanalyse fakultativ. Das bedeutet, daß die Mitgliedstaaten grundverschiedene Ansätze bei der Auswahl von Sendungen für körperliche Kontrollen verfolgen. Die Anwendung der Risikoanalyse sollte verbindlich vorgegeben werden.

3.5. Unabhängig davon, ob die Mitgliedstaaten sich für den Einsatz der Risikoanalyse entschieden haben, führen die verordnungsrechtlich festgelegten Mindestkontrollsätze dazu, daß eine Auswahl mitunter nur zur Erfüllung der Rechtsvorschriften und ungeachtet der gegebenen Risiken getroffen wird. Um dem vorgeschriebenen jährlichen Kontrollsatz kontinuierlich zu entsprechen, sind die

Verwaltungsabläufe so auszurichten, daß Kontrollen regelmäßig über das Jahr verteilt werden. Damit soll vorwiegend vermieden werden, daß im Zuge des Rechnungsabschlußverfahrens⁽⁸⁾ Zahlungen wegen Nichteinhaltung der vorgegebenen Kontrollsätze nicht anerkannt werden.

3.6. Verordnung (EG) Nr. 3122/94 nennt den Wert der beantragten Ausfuhrerstattungen als einen der Hauptrisikofaktoren; dennoch gibt sie gleichzeitig vor, daß der Kontrollsatz nach der Anzahl der Ausfuhranmeldungen und nicht nach dem Wert der beantragten Erstattungen festzulegen ist. Das führt zu Widersprüchlichkeiten beim Einsatz der Kontrollmaßnahmen. Die meisten Ausfuhranmeldungen betrafen nicht unter Anhang II fallende Waren (NA-II-Waren)⁽⁹⁾, für die — in bezug auf ihr Gewicht — weitaus geringere Erstattungssätze zur Anwendung kommen als für Grunderzeugnisse. In den Niederlanden wurden im EAGFL-Haushaltsjahr 1996 z. B. für die etwa zu 10 % für NA-II-Waren ausgezahlten Ausfuhrerstattungen rund 53 % der Kontrollen in diesem Bereich angerechnet. Umgekehrt wurde im gleichen Jahr für 21 % der gezahlten Erstattungen für Rindfleischerzeugnisse ein Kontrollsatz von nur 6 % angerechnet. Wie aus *Tabelle 4* hervorgeht, ist eine ähnliche Verzerrung auch in der Kontrollstruktur anderer Mitgliedstaaten erkennbar.

Tabelle 4

Verteilung der Kontrollen bei nicht unter Anhang II fallenden Waren⁽⁹⁾ und Milcherzeugnissen

Mitgliedstaat	Anteil an Erstattungen (%)		Anteil an Kontrollen (%)	
	NA II	Milch	NA II	Milch
Deutschland	9	20	46	15
Niederlande	10	59	53	17
Spanien	15	12	28	13
Vereinigtes Königreich	20	33	57	17
Irland	8	12	34	10
Belgien	7	24	31	10
Frankreich	4	23	29	16

Quelle: Daten der Zahlstellen und Zolldienste der Mitgliedstaaten 1996.

⁽⁸⁾ Die Mitgliedstaaten finanzieren Zahlungen an Begünstigte im Rahmen des EAGFL zunächst aus dem nationalen Haushalt und erhalten die Beträge von der Kommission nachträglich rückerstattet. Die Prüfung dieser Ausgaben durch die Kommission wird als „Rechnungsabschluß“ bezeichnet. Als Folge dieser Prüfung kann die Kommission Ausgaben ablehnen, wenn sie z. B. zu der Überzeugung gelangt ist, daß die Zahlungen unrechtmäßig erfolgt sind oder der Mitgliedstaat seine Verpflichtung zur Kontrolle nicht erfüllt hat. In derartigen Fällen gehen die Kosten zu Lasten des nationalen und nicht des Unionshaushalts.

⁽⁹⁾ Erzeugnisse, die nicht in Anhang II des Vertrages zur Gründung der EWG (siehe Artikel 38) aufgeführt sind; es handelt sich dabei um verarbeitete Erzeugnisse.

3.7. Entscheidet sich ein Mitgliedstaat für den Einsatz der Risikoanalyse, so beträgt der jährliche Mindestkontrollsatz 5 % je Zollstelle mit mindestens 2 % der Kontrollen je Erzeugnissektor. Die Zollabfertigung der Waren erfolgt nicht nur in großen Häfen, sondern auch bei den Binnenzollstellen, die für die Räumlichkeiten, in denen die Verpackung für den Export erfolgt, zuständig sind. Natürlich bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen dem Handel in großen Häfen, wo eine breite Palette an Erzeugnissen einer Vielzahl von Ausfuhrern zollabgefertigt wird, und dem Handel in Binnenzollstellen, die häufig mit einer begrenzten Anzahl an Erzeugnissen von wenigen Ausfuhrern zu tun haben. Für solche Zollstellen wäre als Alternative zu dem obligatorischen Kontrollsatz von 5 % die Ziehung von Warensendungen für körperliche Kontrollen aufgrund einer weniger umfangreichen, statistisch repräsentativen Stichprobe zu erwägen.

3.8. Den Rechtsvorschriften zufolge sollte die Risikoanalyse integrierender Bestandteil des Verfahrens der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen sein, sie wird mitunter aber nur als Hintergrundinformation herangezogen. Die Risikoanalyse wird bei den Verfahren zur Auswahl für Zwecke der körperlichen Kontrolle jedenfalls in unterschiedlichem Ausmaß eingesetzt. Im Vereinigten Königreich und teilweise in Dänemark werden die für jede Sendung angewandten Risikokriterien aufgezeichnet; die Risikoanalyse führt hier unmittelbar zur Empfehlung einzelner Sendungen für die körperliche Kontrolle. In Spanien gibt es keine förmliche Risikoanalyse; wird dort aber — beispielsweise durch eine bei einer Laboruntersuchung aufgedeckte Unregelmäßigkeit — ein Risiko ermittelt, so wird ein Filter gesetzt, der Ausfuhranmeldungen zu dem fraglichen Produkt und/oder Ausfuhrer automatisch für die Warenkontrolle auswählt. In Deutschland führte der Einsatz der Risikoanalyse zur Festsetzung von Kontrollsätzen nach Erzeugnissektor, d. h. Rindfleisch, Milch usw., wobei die Auswahl der einzelnen Sendungen den lokalen Zollstellen überlassen bleibt. Eine solche Regelung ist zu global, um aus sich heraus wirksam zu werden. In Belgien und den Niederlanden wurden Risikoanalysen nur für eine begrenzte Anzahl an Erzeugnissen ausgearbeitet und dienen allenfalls als Informationsblätter für die Zollstellen. Damit konnten alle diese Mitgliedstaaten behaupten, gewisse Risikoanalyseverfahren einzusetzen, auch wenn die vom Vereinigten Königreich und — teilweise — von Dänemark angewendete Methodik sowohl transparenter als auch leichter zu belegen ist.

3.9. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Abwicklung müßten die Verfahren zur Auswahl von Sendungen in den Mitgliedstaaten idealerweise zentralisiert werden — mit einem gewissen Maß an lokalem Handlungsspielraum —, da ein Ausfuhrer gleiche Erzeugnisse bei verschiedenen Ausfuhrzollstellen zur Abfertigung stellen kann. Derzeit wendet nur Spanien dieses spezielle System an (siehe dazu Ziffer 3.20).

3.10. Verordnung (EG) Nr. 3122/94 sieht fakultative Kriterien für das Verfahren der für körperliche Kontroll-

len zu treffenden Auswahl von Sendungen vor. Diese Kriterien betreffen die Ware, den Handel, die Nomenklatur für Ausfuhrerstattungen, den Ausfuhrer, Unregelmäßigkeiten, die Zollabfertigung sowie die Verfahren zur Gewährung der Ausfuhrerstattung. Die Verordnung enthält aber keine Anleitung für die entsprechende Gewichtung dieser Kriterien.

3.11. Wie ausgereift die Verfahren zur Auswahl von Sendungen sind, unterscheidet sich beträchtlich je nach Mitgliedstaat: manchmal sind sie klar dokumentiert, und die Anwendung der Kriterien wird sofort deutlich (E, DK teilweise und Vereinigtes Königreich). Manchmal sind sie formlos, dann gibt es keine Aufzeichnung über die bei der Auswahl bestimmter Sendungen zugrunde gelegten Kriterien (B, F, IRL, NL).

3.12. Auch zwischen den Zollstellen einzelner Mitgliedstaaten bestehen Unterschiede. So arbeitet z. B. in Dänemark das Zollamt Vejle mit einem transparenten EDV-System, das Kriterien wie händler- und produktbezogene Risiken, Wert der Erstattungen usw. berücksichtigt. Dieses System bewertet anhand einer den einzelnen Kriterien zugeteilten Punktzahl das Risiko automatisch. In anderen dänischen Zollstellen (wie Esbjerg und Aalborg) basierten Risikoanalysen auf weniger Kriterien und weniger Information. Auch die irischen Zollstellen arbeiten diesbezüglich nicht einheitlich.

3.13. Jede Ausfuhrzollstelle muß sicherstellen, daß das Erreichen des Kontrollsatzes von 5 % jederzeit überprüfbar ist. Es gibt keine Rechtsvorschrift, wonach das Risiko für einzelne Sendungen zu dokumentieren ist. Diese Informationen sind aber zur Beurteilung der Wirksamkeit der Auswahl in bezug auf die Abschreckung oder Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten unerlässlich. Nur in Spanien, im Vereinigten Königreich und teilweise in Dänemark wird das Risiko in bezug auf jede Ausfuhranmeldung anhand eines Codes oder Bewertungsfaktors aufgezeichnet.

Einsatz von Datenbanken für die Risikoanalyse

3.14. Informationen über — aufgrund von Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90 oder anderen Verfahren — aufgedeckte Unregelmäßigkeiten im Bereich der Ausfuhrerstattungen werden folgendermaßen für die Risikoanalyse herangezogen: als unmittelbares Element bei der Berechnung des Risikofaktors für Einzelsendungen (Vereinigtes Königreich); in Form einer abrufbaren Datenbank (E, IRL, NL) oder in Form von Informationsblättern (B, D, F).

3.15. Bei Informationen, die in Form einer Datenbank oder eines Informationsblatts abrufbar sind, gibt es keinen Nachweis dafür, daß sie bei der Auswahl der Sendungen für körperliche Kontrollen auch berücksichtigt wurden.

3.16. Im Vereinigten Königreich⁽¹⁰⁾, wo zwar die Häufigkeit der Unregelmäßigkeiten, nicht aber deren Wert in der Datenbank aufgezeichnet ist, bezogen sich die Unregelmäßigkeiten mindestens zu 20 % auf die verspätete Vorlage der Ausfuhrpapiere; viele Fälle beruhten auf reinen Schreibfehlern, die keine finanziellen Auswirkungen hatten. Von den Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit fehlerhaften Anmeldungen entfielen 25 % auf freiwillige Berichtigungsmeldungen durch den Ausführer; bei 8 % wurde vermerkt, daß keine finanziellen Auswirkungen gegeben waren, und bei etwa 50 % war der Wert der Unregelmäßigkeit nicht aufgezeichnet worden. Die Einbeziehung von Unregelmäßigkeiten, die für die Warenkontrollen nicht relevant sind bzw. keine finanziellen Folgen haben, führt zu unnötig hohen Kontrollansätzen bei den betroffenen Erzeugnissen und Händlern sowie zu entsprechenden Kosten für die Zollverwaltung und den Handel.

3.17. Eine vergleichbare Situation ist in den Niederlanden gegeben, wo die Datenbank für den Bereich Unregelmäßigkeiten von den Zollstellen abgefragt werden kann; etwa 14 % der Unregelmäßigkeiten betrafen geringfügige Gewichtsabweichungen (weniger als 50 kg). Die angemeldeten und festgestellten Kode-Nummern der Nomenklatur für Ausfuhrerstattungen wurden nicht konsequent eingegeben, und auch die Art der Unregelmäßigkeit war nicht immer klar ersichtlich. Das schmälert den Nutzen der Datenbank als Instrument zur Auswahl von Sendungen für körperliche Kontrollen.

3.18. Im Zuge von Laboranalysen an Warenstichproben aufgedeckte Unregelmäßigkeiten werden in den Mitgliedstaaten in den dafür konzipierten Datenbanken erfaßt. Sie können also bei den Risikoanalyseverfahren berücksichtigt werden. Testergebnisse von Erzeugnissen, die den Anforderungen für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen entsprechen, werden jedoch nicht erfaßt. Folglich kann diese durch wiederholt zufriedenstellende Testergebnisse erlangte Sicherheit bei der Risikoanalyse nicht berücksichtigt werden.

3.19. In den meisten der besuchten Mitgliedstaaten geben die Zolllaboratorien Detailinformationen und Ergebnisse zu allen durchgeführten Tests in Datenbanken ein; diese Angaben sollten den Zollstellen für die Erstellung der Risikoanalyse zugänglich gemacht werden.

Überwachung und Bewertung

3.20. Alle Mitgliedstaaten verfügen über Aufzeichnungen bezüglich der Anzahl der von den Zollstellen vorgenommenen Warenkontrollen. Liegen jedoch für Warenkontrollen (wie z. B. in Spanien und dem Vereinigten Königreich) Empfehlungen vor, die zentral erstellt werden bzw. auf festgelegten Kriterien und Bewertungsfaktoren beruhen, fehlt eine Regelung, mit der die tatsächliche

Durchführung der empfohlenen Kontrolle gewährleistet bzw. andernfalls dokumentiert wird, warum sie nicht erfolgt ist. So nahm beispielsweise im Zeitraum 1. März bis 30. Juni 1997 eine spanische Zollstelle 75 % der bei Olivenölexporten empfohlenen Kontrollen nicht vor. Weder waren Gründe für diese Vorgangsweise dokumentiert, noch gab es irgendeine Rückmeldung an die zentrale Behörde, die für die den Empfehlungen zugrundeliegenden Parameter zuständig war. Eine ähnliche Situation bot sich im Vereinigten Königreich 1995, wo 37 % der durchgeführten Warenkontrollen in die Kategorie „nicht empfohlen“ fielen, 34 % in die Kategorie „fakultativ“ und 29 % in die Kategorie „empfohlen“⁽¹¹⁾. Tatsächlich entsprachen diese 29 % aber nur 3,8 % der in den monatlichen Sammelanmeldungen insgesamt zur Beschau empfohlenen Ausfuhranmeldungen. Die Begründung für die Nichtbefolgung der Empfehlungen war nicht dokumentiert, es gab auch keine Rückmeldung an die Verwaltung.

3.21. In Deutschland wurde mit dem zentralisierten System für Risikoanalyse jeder Produktgruppe ein hohes, mittleres oder geringes Risiko zugeordnet und gleichzeitig ein Mindestkontrollsatz dafür festgelegt. Das System wurde 1997 eingeführt, sah aber keine Überwachung der Ergebnisse vor. Ein Vergleich der Kontrollsätze 1996 und 1997 in einem deutschen Zollamt zeigt, daß die Empfehlungen in bezug auf das Risiko — hoch für Rindfleisch und mittel für Milcherzeugnisse — keinen entscheidenden Einfluß auf die Intensivierung der Kontrolltätigkeit in die gewünschte Richtung hatten.

3.22. Keiner der besuchten Mitgliedstaaten hatte die Wirksamkeit der für Kontrollzwecke getroffenen Auswahl bewertet. Selbst wenn die Mitgliedstaaten Bewertungen hätten vornehmen wollen, wäre dies nicht durchführbar gewesen: keiner von ihnen verfügte über Management-Informationssysteme mit Detailangaben zu den Ausfuhranmeldungen, Risikokategorien, durchgeführten Kontrollen und deren Ergebnissen in Form des finanziellen Wertes der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten.

Wirksamkeit der Kontrollen

3.23. In Ermangelung der erforderlichen Daten war es auch dem Hof nicht möglich, eine Bewertung der Wirksamkeit der Warenkontrollen vorzunehmen. Ein Vergleich der Kontrollsätze mit dem Prozentsatz an aufgedeckten Unregelmäßigkeiten in Mitgliedstaaten, in denen auf nationaler Ebene Informationen zu Erzeugnisgruppen verfügbar waren, läßt Zweifel an der Wirksamkeit der Ausrichtung durch die Mitgliedstaaten entstehen. Selbst auf dieser Ebene wird deutlich, daß wesentlich mehr Kontrollen in Erzeugnissektoren vorgenommen werden, bei denen der Wert der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten weit unter dem anderer Erzeugnissektoren liegt. So entfie-

⁽¹⁰⁾ Das Vereinigte Königreich wendet ein im Detail nachvollziehbares und transparentes Risikoanalyseverfahren an; daher wird darauf stärker eingegangen als auf die Systeme anderer Mitgliedstaaten, die entweder keine oder keine transparenten Risikoanalyseverfahren einsetzen.

⁽¹¹⁾ Das Vereinigte Königreich zieht die Zahlen nicht in Zweifel, weist aber darauf hin, daß ein Fehler im Computersystem möglicherweise dazu geführt hat, daß „empfohlen“-Felder mitunter fälschlicherweise in den „nicht-empfohlen“-Bereich eingetragen wurden.

len z. B. 57 % der im Vereinigten Königreich 1996 durchgeführten Kontrollen auf nicht unter Anhang II fallende Waren. Die dabei aufgedeckten Unregelmäßigkeiten machten 16 % des Wertes der Unregelmäßigkeiten insgesamt aus; weitere 17 % der Kontrollen wurden an Milch-erzeugnissen vorgenommen, und die dabei aufgedeckten Unregelmäßigkeiten schlugen wertmäßig mit 43 % zu Buche.

Im Rahmen von Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90 aufgedeckte Unregelmäßigkeiten

3.24. Jeder besuchte Mitgliedstaat wurde ersucht, Angaben zu den im Rahmen von Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90 aufgedeckten Unregelmäßigkeiten je Erzeugnissektor für das zum 15. Oktober 1996 abgeschlossene EAGFL-Haushaltsjahr vorzulegen. Nur Irland und das Vereinigte Königreich stellten die gewünschten Daten zur Verfügung, und die Zahlen des

Vereinigten Königreichs waren, wie bereits in Ziffer 3.16 erwähnt, einer Datenbank entnommen, die in Wahrheit freiwillige Berichtungsmeldungen seitens der Ausführer als Unregelmäßigkeiten führt. Die niederländischen Behörden legten eine Gesamtzahl vor, waren aber außerstande, die Unregelmäßigkeiten Erzeugnissektoren zuzuordnen. Die anderen Mitgliedstaaten konnten keinerlei Daten vorlegen.

3.25. Bei Zugrundelegung der von den drei Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Daten liegen die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten wertmäßig niedrig: zwischen 0,003 % und 0,06 % der gezahlten Ausfuhrerstattungen mit einem Wert von insgesamt 1,4 Mio ECU im Vergleich zum Gesamtaufkommen an Ausfuhrerstattungen in Höhe von rund 1 934 Mio ECU. In *Tabelle 5* finden sich genaue Angaben zu den in diesen Mitgliedstaaten gezahlten Erstattungen, der Anzahl der Kontrollen und der aufgedeckten Unregelmäßigkeiten.

Tabelle 5

1996 von den Mitgliedstaaten gemeldete Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90

	Erstattungen (Mio ECU)	Anzahl der Anmeldungen	Anzahl der Kontrollen	Wert der Unregelmäßigkeiten (ECU)
Belgien	478,8	16 497	1 642	
Deutschland	893,8	306 847	24 370	
Niederlande	774,6	377 353	17 152	475 380
Irland	839,6	28 221	2 391	29 020
Spanien	166,4	76 882	9 193	
Vereinigtes Königreich	375,8	121 997	4 162	926 532
Italien	264,6	122 134	landesweit nicht verfügbar	
Frankreich	1 119,6	298 578	22 706	
Insgesamt	4 913,2	1 348 509	81 616	

Quelle: Daten der Zahlstellen und Zolldienste der Mitgliedstaaten.

3.26. Gemäß Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates⁽¹²⁾ müssen die Mitgliedstaaten der Kommission alle Unregelmäßigkeiten im Wert von mehr als 4 000 ECU mitteilen. In diesen Mitteilungen ist auch anzugeben, anhand welcher Methode die Unregelmäßigkeit aufgedeckt wurde. Dazu gehören: nachträgliche Kontrolle, Zollkontrolle, Steueraufsicht, Kontrolle auf Veranlassung der Kommission, andere als Zollkontrollen und sonstige Prüfungen. Die Mitgliedstaaten sind bei der Zuordnung der Aufdeckungsmethoden nicht konsequent, und deren Richtigkeit wird von der Kommission nicht überprüft. So stufen z. B. einige Mitgliedstaaten Unregelmäßigkeiten, die aufgrund von Laboruntersuchungen an zollamtlichen Stichproben aufgedeckt wurden, als dienststellenübergreifende Kontrollen im Rahmen der Amtshilfe ein, andere aber als Zollkontrollen. Es ist daher nicht möglich, aus der Kommissionsdatenbank (IRENE) aufgrund der Ver-

ordnung (EWG) Nr. 386/90 aufgedeckte Unregelmäßigkeiten zu ermitteln.

3.27. Selbst wenn man den möglichen Höchstwert aus der Kommissionsdatenbank zugrunde legt, ist der Anteil der im Rahmen von Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90 aufgedeckten Unregelmäßigkeiten gegenüber anderen Ermittlungsmethoden vergleichsweise niedrig. Im Jahr 1997 belief sich — von insgesamt 563 Fällen mit einem Gesamtwert von 34 Mio ECU — die maximal mögliche Aufdeckungsquote auf 121 Fälle (21,5 %) mit einem Wert von rund 2 Mio ECU (5,9 %). Aufgrund nachträglicher Kontrollen aufgedeckte Unregelmäßigkeiten schlugen dagegen mit ebenfalls etwa 20 % der Fälle, aber 33 % Wertanteil zu Buche. In *Tabelle 6* sind die im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen aufgedeckten Unregelmäßigkeiten je Mitgliedstaat nach Aufdeckungsmethode dargestellt.

⁽¹²⁾ ABl. L 67 vom 14.3.1991, S. 11.

Tabelle 6

1997 gemäß Verordnung (EWG) Nr. 595/91 gemeldete Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen

Aufdeckungsmethode	Insgesamt		B		DK		D		EL		E		F	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Sonstige Aufdeckungsmethoden	27	456					21	187						
Betriebsprüfung	51	1 174					51	1 174						
Steueraufsicht	3	2 355												
Zollkontrolle	43	2 548	3	87					2	0			30	266
Initiative/Ermittlung der Kommission	118	7 098					115	5 688	1	18	2	1 392		
Andere als Zollkontrollen	211	8 759	7	199	10	296	118	5 431	1	18	18	1 749	4	52
Nachträgliche Prüfung	110	11 668	7	796	2	29	18	1 692	2	52	7	1 305	2	17
Insgesamt	563	34 058	17	1 082	12	325	323	14 172	6	88	27	4 446	36	335

Aufdeckungsmethode	I		NL		A		P		FIN		S		UK	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Sonstige Aufdeckungsmethoden			2	61									4	208
Betriebsprüfung														
Steueraufsicht	3	2 355												
Zollkontrolle	2	2 166			1	0							5	29
Initiative/Ermittlung der Kommission														
Andere als Zollkontrollen	1	0	4	50	21	8	4	472					23	484
Nachträgliche Prüfung	14	3 441	16	1 382	11	14	8	2 513	1	32	5	33	13	245
Insgesamt	20	7 962	22	1 493	33	22	12	2 985	1	32	5	33	45	966

A = Anzahl der Fälle.
 B = Betrag in 1 000 ECU.
 Quelle: UCLAF.

3.28. Dieser geringe Beitrag der Warenkontrollen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten läßt zwei Lesarten zu. Generell könnte das bedeuten, daß sich die Wirtschaftsteilnehmer an die Gemeinschaftsvorschriften halten oder die Kontrollen eine wirksame Abschreckung darstellen. Es könnte umgekehrt aber auch bedeuten, daß die Warenkontrollen nicht entsprechend ausgerichtet und durchgeführt werden und daher wirkungslos sind. Der hohe Anteil der durch andere Methoden aufgedeckten Unregelmäßigkeiten im Bereich der Ausfuhrerstattungen, die Feststellungen der Kommission zur Angemessenheit der Kontrollen der Mitgliedstaaten und die Feststellungen des vorliegenden Berichts zu deren Ausrichtung deuten auf letzteres hin.

Abstimmung mit Überprüfungen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89

3.29. Die Vorschriften zur Abstimmung und Verbindung von Kontrollen im Sinne der Verordnung (EWG) Nr.

386/90 und nachträglichen Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 sind nicht ausreichend definiert und werden von den Mitgliedstaaten meist restriktiv als Ergebnisaustausch zwischen den zuständigen Beamten ausgelegt. Selbst das erfolgt nicht systematisch. In einigen Mitgliedstaaten werden nicht einmal die den Ausführern gemäß diesen zwei Verordnungen zugeordneten Risikokategorien ausgetauscht (DK, F, IRL, NL, UK).

3.30. Es könnte sich als wirksamer erweisen, eine gezielte Kontrollpolitik zu konzipieren, die einen Ergänzungscharakter der gemäß diesen beiden Verordnungen durchgeführten Kontrollen sicherstellt; für bestimmte Ausfuhrerstattungskriterien festzulegen, welche Kontrollmethode am zielführendsten ist; festzulegen, inwieweit eine Kontrolle eine andere ersetzen kann; Doppelarbeiten zu vermeiden. Dieser Ansatz wäre insbesondere in bezug auf große Exportbetriebe mit einem regelmäßigen Handelsaufkommen an — größtenteils — gleichen Erzeugnissen geeignet.

Laboruntersuchungen

3.31. Bei allen Kontrollen an Waren, für die der Erstattungssatz nach Zusammensetzung errechnet wird, müssen Labortests einbezogen sein. Die meisten Erzeugnisse werden nicht speziell nach den für die Ausfuhrerstattungen geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Zusammensetzung hergestellt, sondern vielmehr nach kommerziellen Spezifikationen, damit sichergestellt ist, daß der Kunde erhält, was er bestellt hat. Die Erzeugnisse werden meist sowohl hinsichtlich der Menge als auch der Zusammensetzung einer Qualitätskontrolle durch die Hersteller unterzogen, und das in einem weitaus größeren Umfang, als es im Rahmen der Zollkontrollen möglich ist. Die Kommission sollte die Einführung einer Bestimmung zur Verminderung der zolltechnischen Laboruntersuchungen von Waren für den Fall in Erwägung ziehen, daß die Zollstellen das Labor des Herstellers, seine Analyseverfahren und Aufzeichnungen zulassen. Dies sollte einhergehen mit einer regelmäßigen, unangekündigten Überprüfung der Kontrollen. Eine solche Regelung wäre für nicht unter Anhang II fallende Waren und Milcherzeugnisse besonders geeignet.

3.32. Ferner sollte die Kommission erwägen, die Auflagen für obligatorische Laboruntersuchungen zu lockern, wenn aufgrund mehrmaliger zufriedenstellender Ergebnisse am gleichen Produkt desselben Ausführers die zuverlässige Sicherheit gegeben ist. In einem Zeitraum von zwei Jahren wurden beispielsweise im Vereinigten Königreich 6,6 % aller Laboruntersuchungen an sechs Erzeugnissen eines Ausführers vorgenommen (alle mit zufriedenstellendem Ergebnis). In den Niederlanden ist die Situation ähnlich: Untersuchungen an nicht unter Anhang II fallenden Waren eines Ausführers machten 25 % aller Tests aus, und dabei wurden 0,7 % Unregelmäßigkeiten festgestellt.

3.33. Im EAGFL-Jahr 1996 beliefen sich die Ausfuhrerstattungen für italienischen Pecorino auf etwa 14 Mio ECU. Der Erstattungssatz hängt teilweise davon ab, ob der Käse ausschließlich aus Schafmilch hergestellt wird oder nicht. Wird der Käse ganz oder teilweise aus Kuhmilch hergestellt, kommt ein 30 % niedrigerer Erstattungssatz zur Anwendung. Die Verwendung von Kuhmilch kann durch Laboruntersuchungen nachgewiesen werden. Routineuntersuchungen im Labor sind gemäß Verordnung (EWG) Nr. 690/92⁽¹³⁾ und Verordnung (EG) Nr. 1081/96⁽¹⁴⁾ der Kommission zulässig, wenn eine Aufdeckungsschwelle von 0,5 % oder darunter gewährleistet ist. Mit einer Aufdeckungsschwelle von 1,25 % war das zwischen 1992 und 1997 im Zolllabor in Sardinien angewandte Standardverfahren daher ungeeignet. Es gibt also keine Gewähr dafür, daß die zwischen 1992 und Mitte 1997 für Pecorino gezahlten Ausfuhrer-

stattungen ordnungsgemäß erfolgt sind. Der einem Risiko ausgesetzte Höchstbetrag auf Grundlage der Zahlungen im EAGFL-Haushaltsjahr 1996 beläuft sich auf 4 Mio ECU jährlich.

3.34. In Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission⁽¹⁵⁾ heißt es dazu: „Eine Ausfuhrerstattung wird nicht gewährt, wenn die Erzeugnisse nicht von gesunder und handelsüblicher Qualität sind; sind diese Erzeugnisse zur menschlichen Ernährung bestimmt, so darf ihre Verwendung zu diesem Zweck aufgrund ihrer Eigenschaften oder ihres Zustands nicht ausgeschlossen oder wesentlich eingeschränkt sein.“ In Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2221/95 der Kommission werden die Ausfuhrzollstellen aufgefordert, diesen oben genannten Artikel 13 zu beachten.

3.35. Anhand von Laboruntersuchungen kann kontrolliert werden, ob Erzeugnisse den gesundheitlichen Anforderungen der geltenden Rechtsvorschriften entsprechen. Dennoch wurden diese Untersuchungen — mit Ausnahme eines deutschen Zolllabors — von den Zollämtern der Mitgliedstaaten weder in der Regel verlangt noch systematisch durchgeführt.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

4.1. Allgemein gesehen sind Warenkontrollen ein wesentliches Hilfsmittel für die Zollstellen, doch sind sie mitunter — je nach Maßnahme — nicht die wirksamste und geeignetste Kontrollmethode. In Anbetracht des Umfangs der Ausfuhrerstattungen und der Schwierigkeit einer repräsentativen Stichprobenerhebung bei Containersendungen ist die Aufgabe der Zollstellen, wirksame Kontrollen durchzuführen, ohne dabei den Handelsfluß übermäßig zu behindern, denkbar schwierig. Überdies ist eine bessere Abstimmung dieser Warenkontrollen mit den gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 durchgeführten Kontrollen erforderlich. Die Kommission sollte daher die Schaffung einer Rechtsgrundlage in Erwägung ziehen, die eine ausgewogene Kombination von Warenkontrollen und nachträglichen Kontrollen vorsieht.

4.2. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, sich verstärkt auf die Qualität und Wirksamkeit der Warenkontrollen zu konzentrieren, anstatt nur sicherzustellen, daß der vorgeschriebene Kontrollsatz eingehalten wird.

4.3. Die Kommission konzentrierte sich bei ihren Kontrollen in den Mitgliedstaaten auf Anzahl und Qualität der durchgeführten Warenkontrollen. Dabei hatte sie aber nicht die Wirksamkeit der Verfahren der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen im Blick. Die Kommission sollte eine derartige Bewertung periodisch vornehmen.

4.4. Die Kommission wird aufgefordert, eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Verfahren der für Kontrollzwecke zu treffenden Auswahl von Sendungen in Erwägung zu ziehen. Der Hof schlägt in erster Linie vor,

⁽¹³⁾ ABl. L 74 vom 20.3.1992, S. 23.

⁽¹⁴⁾ ABl. L 142 vom 15.6.1996, S. 15.

⁽¹⁵⁾ ABl. L 351 vom 14.12.1987, S. 1.

die Rechtsvorschriften für Warenkontrollen flexibler zu gestalten und die Mitgliedstaaten gleichzeitig verstärkt für die Wirksamkeit dieser Kontrollen verantwortlich zu machen. Hinsichtlich Verordnung (EWG) Nr. 386/90 ergeben sich folgende grundsätzliche Empfehlungen:

- Die Mitgliedstaaten sollten zum Einsatz der Risikoanalyse verpflichtet werden. Wo sie aus handeltechnischen Gründen nicht geeignet ist, sollten Vorschriften erlassen werden, wonach die Warenkontrollen auf statistisch repräsentativen Stichproben beruhen müssen;
- die Notwendigkeit, anhand von Rechtsvorschriften einen Prozentsatz für die Warenkontrollen festzulegen, sollte überprüft werden. Den Mitgliedstaaten sollte auferlegt werden, der Kommission jährliche Kontrollprüfpläne zur Genehmigung vorzulegen, in denen Risikoanalyse und Kontrollsätze nach Risikokategorie enthalten sind;
- die Kommission sollte den Mitgliedstaaten verdeutlichen, wie wichtig der Einsatz der Risikoanalyse ist;
- ein einfaches, aber einheitliches System zur Dokumentation des Risikos je Sendung sollte anhand von Rechtsvorschriften vorgegeben werden;
- die Mitgliedstaaten sollten Überwachungs- und Rückmeldesysteme einführen, damit sichergestellt ist, daß zielgerichtete Kontrollen durchgeführt oder zufriedenstellende Erklärungen für ihre Nichtdurchführung dokumentiert werden;
- die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, jährlich Bewertungen der Durchführung und Wirksamkeit von Kontrollen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 386/90 vorzulegen ⁽¹⁶⁾;

- in den Datenbanken der Mitgliedstaaten sollte – eventuell unter Angabe der einschlägigen Kontrollverordnung – erfaßt werden, nach welcher Methode eine Unregelmäßigkeit bei den Ausfuhrerstattungen aufgedeckt wurde. Diese Angaben sollten auch in den Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten an die Kommission gemäß Verordnung (EWG) Nr. 595/91 enthalten sein;
- Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2221/95 sollte dahin gehend verschärft werden, daß routinemäßig sämtliche eingeschickten Proben auf ihre gesunde und handelsübliche Qualität untersucht werden;
- die Zollstellen sollten auch Befugnis erhalten, die Anzahl der Laboruntersuchungen zu vermindern, wenn die Verfahren und Aufzeichnungen hinsichtlich der Qualitätskontrollen des Herstellers als zuverlässig angesehen werden können oder wenn aufgrund wiederholter zufriedenstellender Testergebnisse eine hohe Sicherheit gegeben ist.

4.5. Die Risikoanalyse stellt also – allgemein gesagt – ein effizientes Managementwerkzeug dar, dessen ausschließliche auf Ausfuhrerstattungen bezogene Einsatz allerdings zu stark eingegrenzt ist. Die Zollstellen der Mitgliedstaaten sind auch für die Kontrolle anderer Gemeinschaftsmaßnahmen mit finanziellen Auswirkungen insbesondere im Bereich der traditionellen Eigenmittel zuständig. In einigen Mitgliedstaaten fällt ferner die Kontrolle bestimmter interner Maßnahmen, z. B. Erzeugerbeiträgen, in ihren Aufgabenbereich. Die Mitgliedstaaten benötigen – im Hinblick auf den effizienten Einsatz ihrer Verwaltungsressourcen – für die Risikoanalyse eine weitergefaßte Rechtsgrundlage, die es den einzelstaatlichen Behörden ermöglicht, sich nicht nur auf Vorgänge innerhalb einzelner Zollverfahren zu konzentrieren, sondern auch Ressourcen für Zollverfahren mit vergleichbarem Risiko für den EU-Haushalt einzusetzen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 14. und 15. Oktober 1998 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Bernhard FRIEDMANN

Präsident

⁽¹⁶⁾ Jahresplanungen sind auch für andere Kontrollmaßnahmen im Bereich der Agrarausgaben erforderlich, die im allgemeinen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 und für Olivenöl insbesondere gemäß Verordnung (EWG) Nr. 27/85 der Kommission vorgenommen werden.

ANHANG

GRUNDLEGENDE BESTIMMUNGEN DER KONTROLLVERORDNUNGEN

Die grundlegenden Bestimmungen dieser Verordnungen lauten wie folgt:

a) *Unangekündigte körperliche Kontrollen — Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 386/90*

Die Mitgliedstaaten führen unangekündigte körperliche Kontrollen bei Gestellung der Waren beim Zoll durch, wobei je Erzeugnissektor und Zollstelle ein Kontrollsatz von 5 % einzuhalten ist. Dieser Satz kann ersetzt werden durch 5 % je Zollstelle für alle Erzeugnissektoren mit einem Mindestsatz von 2 %, wenn die Ausfuhrvorgänge auf Grundlage der Risikoanalyse für die Kontrolle ausgewählt werden. Der Kontrollsatz ist auf eine repräsentative Auswahl an Ausfuhranmeldungen anzuwenden.

b) *Probenahme für Laboranalysen — Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 2221/95*

Die Mitgliedstaaten nehmen — als Teil der Warenkontrolle — Proben der ausgeführten Erzeugnisse für Laboranalysen, wenn der Erstattungssatz von einer bestimmten Zusammensetzung abhängt; anhand dieser Analysen soll bestimmt werden, ob die Erzeugnisse mit der Warenbezeichnung gemäß der Nomenklatur für Ausfuhrerstattungen konform sind.

c) *Substitutionskontrollen — Artikel 3 Buchstabe a) der Verordnung (EWG) Nr. 386/90*

Wurden Waren in einer Zollstelle kontrolliert, die nicht gleichzeitig die Ausgangszollstelle aus der Gemeinschaft ist, und wurde kein zollamtliches Siegel angebracht, nimmt die Ausgangszollstelle zumindest eine Substitutionskontrolle pro Tag auf der Grundlage der Risikoanalyse vor.

d) *Gesunde und handelsübliche Qualität — Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2221/95*

Die Ausfuhrzollstelle beachtet Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87⁽¹⁾ hinsichtlich der gesunden und handelsüblichen Qualität der Waren.

e) *Überprüfung des Kontrollsatzes — Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2221/95*

Jede Ausfuhrzollstelle stellt sicher, daß der Kontrollsatz von 5 % jederzeit überprüfbar ist.

Jede Ausgangszollstelle stellt sicher, daß die Anzahl der für Substitutionskontrollen zu berücksichtigenden Ausfuhranmeldungen sowie die Anzahl der durchgeführten Substitutionskontrollen jederzeit festgestellt werden kann.

f) *Überprüfung der Zahlungsanträge — Artikel 2 Buchstabe b) der Verordnung (EWG) Nr. 386/90*

Die Mitgliedstaaten überprüfen anhand der Zahlungsanträge und zugehörigen Unterlagen, ob ein berechtigter Anspruch auf die fraglichen Zahlungen besteht.

g) *Koordinierung der Kontrollen — Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 386/90*

Die Mitgliedstaaten sorgen für die Koordinierung der bei ein und demselben Unternehmen stattfindenden Kontrollen und stimmen sie mit den gemäß Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 vorgenommenen Überprüfungen ab.

h) *Kriterien für die Risikoanalyse — Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 3122/94*

Mitgliedstaaten, die sich für den Einsatz der Risikoanalyse im Rahmen von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 entschieden haben, können insbesondere die in Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 3122/94 aufgeführten Kriterien für die Auswahl von Ausfuhranmeldungen heranziehen.

⁽¹⁾ ABl. L 351 vom 14.12.1987, S. 1.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

WICHTIGSTE BEMERKUNGEN

Nach Ansicht der Kommission sollten die Kontrollsätze weiterhin durch Verordnungen vorgeschrieben werden, auch wenn die Mitgliedstaaten Risikoanalysen vornehmen. Es wurde ein Mindestsatz von 2% für die körperliche Kontrolle der einzelnen Waren beschlossen, um sicherzustellen, daß eine repräsentative Anzahl aller Ausfuhren geprüft wird. Da jede Zollstelle mindestens 5% aller Ausfuhren prüfen muß, sollten bei einer korrekten Anwendung der Risikoanalyse 2% der Waren mit geringem Risiko und ein erheblich höherer Satz von Waren mit hohem Risiko geprüft werden.

Es ist grundsätzlich Aufgabe der Mitgliedstaaten, Betrugsfälle aufzudecken und zu verhüten, weshalb Rechtsvorschriften für Warenkontrollen andere Überprüfungen nicht ausschließen, die unter besonderen Umständen erforderlich sein können. Die Kommission versucht kontinuierlich, die Koordinierung zwischen den Zollstellen und den für nachträgliche Kontrollen zuständigen Stellen zu verbessern. Der Rechnungshof schlägt Möglichkeiten vor, wie die für eine Bewertung der Auswahlverfahren erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden können. Die Kommission wird diese Möglichkeiten prüfen, wobei sie sich bemüht, unverhältnismäßige Verwaltungsbelastungen für die Mitgliedstaaten zu vermeiden.

Nach Auffassung der Kommission ist eine ausgewogene Kombination der einzelnen Kontrollen nicht allein durch Rechtsvorschriften zu erreichen. Sie bemüht sich darum, daß die bestehenden Rechtsvorschriften von allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß eingehalten werden, die bereits die volle Verantwortung für die Wirksamkeit ihrer Überprüfungen tragen. Sie wird sämtliche Empfehlungen des Hofes prüfen, vor allem aber diejenigen, die die Kontrollsätze von dem Risikograd der einzelnen Erzeugnisse abhängig machen bzw. die Risikofaktoren aufzählen.

Auch die Kommission empfiehlt, das Verfahren der Risikoanalyse in allen Kontrollsystemen anzuwenden, und sie wird weiterhin untersuchen, wie ihre Anwendung erweitert werden kann. Gesetzliche Rahmenbestimmungen sollten mit Vorsicht erlassen werden, da Risikoanalysen stets flexibel gehandhabt werden müssen, um unterschiedliche Voraussetzungen zu berücksichtigen und die Kontrollverfahren so auszuwählen, daß sie unvorhersehbar bleiben.

1. EINLEITUNG

Allgemeines

Die Kommission teilt die Auffassung, daß die Risikoanalyse ein wichtiges Instrument ist, um die Kontrollen von

Beihilfesystemen wie den Ausfuhrerstattungen auszurichten. Alle Kontrollen, d.h. Waren- und Verwaltungskontrollen, sollten so effizient wie möglich durchgeführt werden.

Prüfungsumfang

1.6. Mit der Kommissionsumfrage sollte bei dem Rechnungsabschlußverfahren die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 in den Mitgliedstaaten und die entsprechenden Zollkontrollen in den Jahren 1996 und 1997 analysiert werden. Die Rechnungsprüfung des Hofes, der seine Kontrollbesuche meist nach denen der Kommission vornahm, war gezielter und konzentrierte sich hauptsächlich auf die verschiedenen Aspekte der Risikoanalyse, wie sie von der Zollverwaltung angewendet wurde.

Das Verfahren der Risikoanalyse wurde im Vereinigten Königreich im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 3122/94 ab dem 1. Januar 1995 landesweit angewandt. Andere Mitgliedstaaten haben ihre Systeme zur Risikoabschätzung später eingeführt (Deutschland ab 1. Januar 1997 und Dänemark ab 1. Juli 1996).

2. BEMERKUNGEN ZU DEN KONTROLLEN DER KOMMISSION

2.2. Die Wirksamkeit der Verfahren für die Auswahl der zu prüfenden Ausfuhren konnte noch nicht insgesamt geprüft werden, da bisher nicht genügend Informationen vorliegen. Trotzdem ist die Bewertung des Erfolges bei der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten durch körperliche Kontrollen ein wichtiger Faktor der Risikoanalyse, und da dieser Erfolg eng mit den Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung verbunden ist, hat dieser Aspekt bei der Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 besondere Bedeutung. Im Rahmen ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie hat die Kommission der Risikoanalyse stets Vorrang eingeräumt. Die Risiken des Betrugs und der Unregelmäßigkeiten werden von dem Referat für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) ausgehend von den verfügbaren Informationen analysiert. Diese Analyse wird mit den Mitgliedstaaten sowohl auf ad hoc-Sitzungen über konkrete Fälle als auch auf Plenartagungen erörtert. Im Anschluß an diese Analysen werden den Mitgliedstaaten spezifische Maßnahmen, die verstärkte Waren- und Schreibtischkontrollen sowie Probenahmen umfassen können, vorgeschlagen.

2.4. Die Kommission stimmt dem Hof darin zu, daß für kohärente Kontrollen der Ausfuhrerstattungen die Waren- und die Verwaltungskontrollen miteinander kombi-

nirt werden müssen. Da beide Kontrollmethoden einander ergänzen, sollten die Ergebnisse einer Kontrollmethode zur Aufnahme von Kontrollen nach der jeweils anderen Methode führen. Die Kommission hat in mehreren Kontrollbesuchen die Erfahrung gewonnen, daß die Mitgliedstaaten bereits Initiativen zur Stärkung ihrer Kontrollstrukturen in diesem Sinne ergreifen. Um die Kohärenz zu verbessern, legt die Rechnungsabschlußstelle größten Wert auf den Informationsaustausch zwischen den Zollstellen und den Dienststellen für die nachträglichen Kontrollen entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89, vor allem weil in den meisten Mitgliedstaaten die Zollbehörden die nachträgliche Überprüfung der Ausfuhrerstattungen vornehmen. Dieses Thema wird in den Sitzungen der Expertengruppen aufgeworfen und ist Gegenstand der Vor-Ort-Kontrollen.

2.5. Die Rechnungsprüfung der Kommission konzentrierte sich auf Kontrollen einer Auswahl von Ausfuhranmeldungen für die wichtigeren Waren aus ausgewählten Zollstellen. Ihre eigene Risikoanalyse schloß eine Überprüfung jedes einzelnen Sektors aus. In allen Zollstellen, die die Kommission bei ihren Kontrollbesuchen aufsuchte, wurde mit besonderer Aufmerksamkeit geprüft, ob alle Bestandteile der Kontrollen (einschließlich der Laboranalysen) vorgenommen waren, bevor sie dem erforderlichen Satz von 5 % zugerechnet wurden.

2.6.-2.7. Der Abschluß der Rechnungsprüfung der Kommission verzögerte sich aufgrund anderer unvorhersehbarer Prioritäten. Die Kommission ist jetzt dabei, bilaterale Sitzungen mit allen Mitgliedstaaten einzuberufen, bevor sie endgültige Schlußfolgerungen im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens formuliert. Einige dieser Schlußfolgerungen könnten im Zuge dieses Verfahrens geändert werden, insbesondere im Hinblick auf die Schwere der einzelnen Mängel.

3. PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN DES HOFES ZU DEN MITGLIEDSTAATEN

3.3. Aufgrund der Verordnung des Rates (EG) Nr. 163/94 kann der Kontrollsatz von 5 % je Erzeugnissektor durch einen Kontrollsatz von 5 % für alle Sektoren ersetzt werden, sofern der Mitgliedstaat seiner Auswahl eine Risikoanalyse zugrunde legt. Bisher haben sieben Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt, daß sie für ein Auswahlssystem optieren, bei dem die Risikoanalyse angewendet wird.

3.4. Die Kommission wird die Forderung des Hofes, die Risikoanalyse zwingend vorzuschreiben, prüfen.

3.5. Die Kommission hat die Erfahrung gemacht, daß mit den Kontrollen mit Gewißheit festgestellt werden sollte, daß die Ausfuhren insgesamt ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Die Kommission pflichtet dem Hof

darin bei, daß die Auswahl nicht allein dem Zweck dient, den Mindestkontrollsatz unabhängig von dem Grad der Risiken bei den einzelnen Ausfuhren zu erreichen.

Wird die vorgeschriebene Anzahl der Prüfungen nicht erreicht oder können die Prüfungen nicht über das Jahr verteilt werden, so wird die Gewährung der Beihilfen zweifellos ausgesetzt, da die Verordnung (EWG) Nr. 386/90 repräsentative Kontrollen erfordert.

3.6. Nach der geltenden Rechtsprechung schreibt die Kontrollstruktur auch bei Anwendung der Option der Risikoanalyse zwingend vor, daß eine repräsentative Auswahl aller Ausfuhren kontrolliert wird (einschließlich der Vorgänge mit geringem Wert oder geringerem Risiko). Der Mindestkontrollsatz von 5 % je Zollstelle mit mindestens 2 % der Kontrollen je Erzeugnissektor bedeutet, daß der Kontrollsatz bei Waren mit größerem Risiko weitaus höher ist. Bei den Hochrisikowaren sollten mehr als 5 % kontrolliert werden.

Die Frage der Kontrolle der Waren, die nicht unter Anhang II fallen, wurde in den Verordnungen (EG) Nr. 3122/94 und (EG) Nr. 2221/95 behandelt, die in den meisten Fällen ein gesondertes vereinfachtes Verfahren mit einem Kontrollsatz von 2 % vorsehen.

3.7. Selbst in den vom Hof genannten Fällen bleibt ein gewisses Risiko, weil die Binnenzollstellen normalerweise mit wenigen großen Ausfuhrern zu tun haben, denen oft vereinfachte oder Inlandverfahren eingeräumt werden und die gleichzeitig für ihre verschiedenen Tätigkeiten unterschiedliche Zollverfahren einsetzen. Dabei besteht das Risiko, daß sie die Ausfuhranmeldung dem Zoll erst vorlegen, nachdem die Waren bereits verladen wurden oder die Zollstelle bereits verlassen haben. Die Zollverwaltung muß diese Unternehmen regelmäßig überprüfen, um das Risiko des Mißbrauchs der jeweiligen Verfahren zu drosseln. Die Kommission zögert, dem Rat Vorschläge zu unterbreiten, die die Auflage einer Mindestanzahl von Kontrollen in jeder Zollstelle aufheben würden.

3.9.-3.10. Werden bestimmte Kriterien in den Rechtsvorschriften als weniger wichtig eingestuft, so kann sich dies für das Kontrollniveau bei diesen Kriterien als nachteilig auswirken.

3.11.-3.22. Die Kommission kann sich nicht zu der Auffassung des Hofes äußern, da dieser Aspekt nicht in die Reichweite ihrer Rechnungsprüfung fällt. Die Antworten der Mitgliedstaaten an den Hof werden geprüft, sobald sie bei der Kommission eingehen.

Die Kommission wird die einzelnen Punkte, die der Rechnungshof zur Risikoanalyse aufgeworfen hat, in den

zuständigen Verwaltungsausschüssen mit den Mitgliedstaaten erörtern. Ein derartiger Meinungs austausch wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Erfahrungen der anderen zu berücksichtigen und ihre eigenen Systeme zu verbessern. Gleichzeitig werden notwendige Änderungen der Gesetzgebung aufgedeckt. Allerdings sollten Systeme ganz allgemein nicht zu schwerfällig oder zu kompliziert sein, da ihre Handhabung dadurch unpraktizierbar und unflexibel würde.

3.24.-3.28. Die Kommission prüft die Möglichkeiten, die Mitteilung der Methoden zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten, die die Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 machen, und ihre Aufnahme in die Datenbank IRENE zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Feststellung der Unregelmäßigkeiten, die bei den Kontrollen aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 aufgedeckt werden.

3.29.-3.30. Die Kommission räumt ein, daß die Koordination zwischen Warenkontrollen und nachträglichen Verwaltungskontrollen verbessert werden könnte. Mängel, die mit einer Kontrollmethode aufgedeckt wurden, sollten auch mit der anderen weiterverfolgt werden. Bei Käseproben festgestellte unterschiedliche Fettgehalte könnten die gesamte Warenlieferung und damit auch mehrere Ausfuhren betreffen. Die Häufigkeit, mit der ein Unternehmer Gutschriften aufgrund von Gewichtsunterschieden ausstellt, sollte die Zollstellen veranlassen, die Kontrollen der Mengen zum Zeitpunkt der Ausfuhren zu verstärken. Die Kommission hat wiederholt auf diesen Punkt aufmerksam gemacht, zuletzt auf der Sitzung der Arbeitsgruppe der Dienststellen für nachträgliche Kontrollen im Juni 1998.

3.31.-3.32. Die Kommission teilt nicht die Auffassung, daß in den vom Hof beschriebenen Fällen die Überprüfungen durch die amtlichen Zolllaboratorien reduziert würden, wenn Laboratorien der Unternehmen zugelassen würden, weil es riskant wäre, wenn ein Ausführer die Art seiner eigenen Ausfuhren bescheinigen soll. Der Zugang zu den Produktionsaufzeichnungen einschließlich der Warenkontrolle wird bereits von den beiden Verordnungen (EG) Nr. 2221/95, Artikel 8 Absatz 2, und (EWG) Nr. 4045/89, Artikel 1 Absatz 2 geregelt. Außerdem sieht Verordnung (EG) Nr. 2221/95 im Anhang ein flexibles System der Überprüfung bestimmter Waren vor, die nicht unter Anhang II fallen, bei denen die Probenahme nicht vorgeschrieben ist, (vgl. Ziffer 3 Buchstabe a) bb) dritter Satz).

3.34.-3.35. Die Kommission erörtert diese schwierige und heikle Problematik mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Verwaltungsausschusses für Handelsregelungen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

4.1. Die Kommission vertritt ebenfalls die Auffassung, daß regelmäßige Ausfuhrkontrollen auf einer Kombination von Waren- und Verwaltungskontrollen beruhen sollten. Beide Kontrollmethoden ergänzen einander, und die Ergebnisse der einen Kontrollmethode sollten zu Maßnahmen nach der anderen Methode führen. Die Erfahrungen der Kommission bei mehreren Kontrollbesuchen lassen erkennen, daß die Mitgliedstaaten bereits Initiativen dafür ergreifen, ihre Kontrollstrukturen in diesem Sinne auszubauen.

Kontrollen werden in jedem Mitgliedstaat von verschiedenen Verwaltungsstellen durchgeführt und unterliegen unterschiedlichen öffentlichen und verwaltungsrechtlichen Vorschriften (Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70). Die Kommission möchte das bestehende Niveau der Subsidiarität aufrechterhalten, unterstreicht aber weiterhin die Rolle der Mitgliedstaaten, die die Arbeiten der verschiedenen Kontrollstellen koordinieren bzw. diese Koordinierung verstärken sollen.

4.2. Die Kommission unternimmt erhebliche Anstrengungen, um die Warenkontrollen bei den Ausfuhren zu verbessern.

4.3. Die Rechnungsprüfung der Kommission sollte feststellen, wie weit die Kontrollauflagen für Warenkontrollen bei der Ausfuhr in den Jahren 1995 und 1996 eingehalten wurden. Das Verfahren der Risikoanalyse, wie es die geänderte Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 als praktisches Instrument für die Auswahl der Ausfuhren, bei denen Warenkontrollen durchgeführt werden sollten, festlegte, wurde zu der Zeit in den meisten Mitgliedstaaten noch nicht praktiziert. Ganz allgemein kam die Kommission zu dem Schluß, daß die Zolldienste in den Mitgliedstaaten, die die Risikoanalyse noch nicht eingeführt hatten, die Risikokriterien bei ihrer Auswahl und Prüfung der einzelnen Ausfuhren durchaus anwenden. Sie wird weiterhin sämtliche Zollverfahren in den Mitgliedstaaten mit größter Aufmerksamkeit auf ihre Wirksamkeit prüfen.

4.4. Die Kommission wird die Empfehlungen des Rates insbesondere im Hinblick auf die Aufzeichnungen und Berichte sorgfältig prüfen, dabei aber übermäßig schwerfällige Systeme vermeiden, die ihre Anwendung unmöglich oder unflexibel machen würden — vgl. dazu die Antwort unter 3.11-3.22. Die unterschiedlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten und die Art der Empfänger und Ausfuhren verlangen eine flexible Planung und Durchführung der Kontrollen. Aus diesem Grund werden in Verordnung (EG) Nr. 3122/94 zahlreiche Risikokriterien aufgeführt, auch in Bezug auf Waren, Empfänger, Verfahren und die vorherigen Ergebnisse, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen sollten, praktikable Verfahren der Risikoanalyse einzusetzen. Nach Artikel 3 der Verordnung sollen gegebenenfalls die nötigen Anpassungen am Auswahlsystem und den Auswahlparametern im

Hinblick auf wirksamere und gezieltere Warenkontrollen vorgenommen werden.

4.5. Die Kommission hat zusammen mit den Zollbehörden der Mitgliedstaaten Leitlinien für die Anwendung der Risikoanalyse bei den Zollkontrollen aufgestellt. Daneben hat die Kommission verschiedene Sitzungen und Seminare

veranstaltet, um einen Erfahrungsaustausch über Warenkontrollen und Fragen der Risikoanalyse zu ermöglichen.

Diese Leitlinien umfassen Definitionen der Begriffe Risiko, Risikoanalyse, Risikoabschätzung, Risikobereiche, Risikoindikatoren und Risikoprofile.