

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 4/2001

über die Prüfung betreffend den EAGFL-Garantie — Umsetzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS)) zusammen mit den Antworten der Kommission*(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)*

(2001/C 214/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
ZUSAMMENFASSUNG		3
EINLEITUNG	1-8	4
Allgemeiner Hintergrund	1-3	4
Umsetzung des InVeKoS	4-6	4
Prüfung des Hofes	7-8	6
KONZEPTION DES INTEGRIERTEN SYSTEMS	9-32	7
Einleitung	9-10	7
Informatisierte Datenbanken	11-13	11
System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen	14-15	11
System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren	16-19	11
Beihilfeanträge	20-22	12
Integriertes Kontrollsystem	23-32	12
Verwaltungskontrollen	23-28	12
Vor-Ort-Kontrollen	29-31	13
Sanktionen	32	14
ROLLE DER KOMMISSION	33-72	14
Einleitung	33	14
Allgemeines organisatorisches Umfeld	34-36	14
Generaldirektion Landwirtschaft	34-35	14
Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz	36	15
Anleitung seitens der Kommission und verordnungsrechtliche Aspekte	37-38	15
Managementinformation	39	16
Bewertung des InVeKoS und Durchsetzung der Einführung	40	16
Wichtigste Prüfungsfeststellungen auf Kommissionsebene	41-67	16

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Allgemeines organisatorisches Umfeld	41-42	16
Generaldirektion Landwirtschaft	41	16
Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz	42	16
Anleitung seitens der Kommission und verordnungsrechtliche Aspekte	43-53	17
Anleitung seitens der Kommission	43-47	17
Verordnungsrechtliche Aspekte	48-53	19
Managementinformation	54-60	20
Bewertung des InVeKoS und Durchsetzung der Einführung	61-66	25
Sonstige Feststellungen	67	28
ROLLE DER MITGLIEDSTAATEN	68-71	28
Wichtigste Prüfungsfeststellungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten	69-71	28
SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN	72-81	29
Schlussfolgerung	72-80	29
Empfehlungen	81	30
ANHANG — Vorschriften für die Verhängung von Sanktionen im Jahre 1998		31
Antworten der Kommission		33

ZUSAMMENFASSUNG

I. Zur Gewährleistung ausgewogenerer Marktverhältnisse wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) im Jahre 1992 in Richtung eines Systems von Direktbeihilfen für Landwirte reformiert, wodurch sich die Zahl der Begünstigten, jedoch auch das Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien erheblich erhöhte. Daher wurde das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) zur Eindämmung dieser Risiken eingeführt. Das System umfasst fünf Bestandteile — eine informatisierte Datenbank, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen, ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, Beihilfeanträge sowie ein integriertes System für Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen.

II. Innerhalb der Europäischen Union werden alle unter die InVeKoS-Verordnungen fallenden Beihilfeanträge (jährlich rund 6 Millionen) bearbeitet und Verwaltungskontrollen unterzogen (rund 3,2 Millionen Anträge auf Flächenbeihilfen und 2,8 Millionen Anträge auf Tierprämien). Im Jahre 1999 liefen rund 25 353,6 Millionen Euro, d. h. 63,6 % der Ausgaben des EAGFL-Garantie, direkt oder indirekt über das InVeKoS. Diese Kontrollen werden durch Vor-Ort-Kontrollen ergänzt (mindestens 5 % der Anträge auf Flächenbeihilfen und 10 % der Anträge auf Tierprämien, die unter die InVeKoS-Verordnungen fallen), bei denen die Auswahl anhand von Risikoanalysen erfolgt. All diese Kontrollen haben erhebliche Minderausgaben zulasten der Gemeinschaft zur Folge. Nach Ansicht des Hofes liefert das InVeKoS eine solide Grundlage für die Kontrolle der Ausgaben im Rahmen der Beihilfen für Ackerkulturen und Tierprämien und stellt ein wesentliches Instrument zur Begrenzung und Verringerung des Risikos für den Fonds dar (siehe Ziffern 3—6 und 9—32).

III. Bei seinen Prüfbesuchen in den Jahren 1999 und 2000 befasste sich der Hof mit dem Stand der Umsetzung des InVeKoS im Jahre 1998, dem zweiten Jahr nach Ablauf des Übergangszeitraums (1993 bis 1996 bzw. 1997 für die drei neuen Mitgliedstaaten), auf Kommissionsebene und in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Portugal und Vereinigtes Königreich). Besonderes Augenmerk wurde auf die Flächenbeihilfe-regelung und die Rinderprämien gerichtet. Soweit zuverlässige Angaben zu den darauf folgenden Jahren verfügbar waren, aktualisierte der Hof seine Feststellungen entsprechend (siehe Ziffern 7—8).

IV. Die Hauptaufgaben der Kommission bestehen in der Konzeption des InVeKoS (das im Zeitraum 1992—1997 kofinanziert wurde) sowie in der Überwachung, Koordinierung und Kontrolle der Umsetzung des InVeKoS in allen Mitgliedstaaten. Diese Aufgabe wird von der Rechnungsabschlussdirektion der Generaldirektion Landwirtschaft wahrgenommen. Daneben befassen sich auch andere Dienststellen der Kommission mit dem InVeKoS (so etwa die Marktabteilungen der Generaldirektion Landwirtschaft und die für veterinärmedizinische Aspekte zuständige Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz), doch einige Probleme hätten sich möglicherweise durch eine wirksamere Koordinierung vermeiden lassen (siehe Ziffer 41).

V. Das InVeKoS und die verschiedenen Marktverordnungen sind von Natur aus kompliziert und nicht hinreichend präzise, um über alle Eventualitäten ihrer Auslegung ausführlich Aufschluss zu geben. Deshalb hat die Kommission eine Reihe von Auslegungen und Empfehlungen herausgegeben. Dennoch weichen die in den einzelnen Mitgliedstaaten geübten Praktiken weiterhin voneinander ab. Die wichtigsten Verordnungen wurden im Zeitraum 1992—1999 insgesamt 80-mal geändert (siehe Ziffern 37—38 und 43—53).

VI. Umfang und Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen bedürfen der Verbesserung. Die Kommission sollte ihre Anstrengungen fortsetzen, die Qualität der von ihr angeforderten und von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen zu verbessern, diese auszuwerten und zur gezielteren Steuerung der Umsetzung des InVeKoS durch die Mitgliedstaaten zu verwenden (siehe Ziffern 39 und 54—66).

VIII. Die Mitgliedstaaten sind für die konkrete Umsetzung des InVeKoS zuständig. Obwohl der endgültige Stichtag für die vollständige Umsetzung des InVeKoS der 1. Januar 1997 war, stellte der Hof bei seiner Prüfung in den besuchten Mitgliedstaaten anhaltende Unzulänglichkeiten fest. Diese bestanden hauptsächlich darin, dass Gegenkontrollen zu Flächen und Tieren nicht oder nur teilweise durchgeführt wurden, Datenbanken über Flächen und Rinder bisweilen unvollständig oder nicht auf dem aktuellen Stand waren und die Vor-Ort-Kontrollen mangelhaft waren (siehe Ziffern 68—71).

IX. Die Empfehlungen des Hofes an die Kommission betreffen hauptsächlich die Entwicklung eines wirksamen Managementinformationssystems sowie die Vereinfachung und Vereinheitlichung des rechtlichen Rahmens (siehe Ziffer 81).

EINLEITUNG

Allgemeiner Hintergrund

1. Zur Gewährleistung ausgewogenerer Marktverhältnisse wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) im Jahre 1992 insbesondere im Bereich der Ackerkulturen (Getreide, Ölsaaten, proteinhaltige Saaten und Leinsamen, außer Faserlein) und im Fleischsektor (Rind- und Kalbfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch) erheblich reformiert. Die institutionellen Preise wurden gesenkt, und es wurden direkte Ausgleichszahlungen an die Landwirte eingeführt. Diese Zahlungen beruhen auf den von den Landwirten gemeldeten beihilfefähigen Flächen (für Ackerkulturen) bzw. prämienberechtigten Tieren (für Tierprämien) ⁽¹⁾.

2. Vor der Reform entfielen die Ausgaben hauptsächlich auf die Interventionslagerhaltung und Ausfuhrerstattungen. Durch den Übergang zu einem System von Direktbeihilfen für die Landwirte ⁽²⁾ wurde die GAP zwar stärker mit den GATT/WTO-Verpflichtungen in Einklang gebracht, doch die Zahl der Empfänger nahm stark zu, und die Verwaltung der Beihilfen wurde erheblich komplizierter. Deshalb war ein effizientes, umfassendes Kontrollsystem erforderlich, und somit beschloss der Rat im Jahre 1992 die Einrichtung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) ⁽³⁾.

3. Jährlich werden rund 6 Millionen Beihilfeanträge mithilfe des InVeKoS bearbeitet und kontrolliert (rund 3,2 Millionen Anträge auf Flächenbeihilfen und 2,8 Millionen Anträge auf Tierprämien) ⁽⁴⁾. Jeder Beihilfeantrag enthält üblicherweise Angaben zu zahlreichen Einzelparzellen bzw. Rindern sowie verschiedene Einzelheiten zur Begründung des Antrags. Zur Aufdeckung und Berichtigung fehlerhafter Anträge werden sämtliche Beihilfeanträge automatischen Verwaltungskontrollen unterzogen. Darüber hinaus werden jährlich rund 387 000 Vor-Ort-Kontrollen zu

Anträgen auf Flächenbeihilfen und rund 333 000 Vor-Ort-Kontrollen zu Rindern durchgeführt. Ohne ein System wie das InVeKoS wäre es unmöglich, angemessene Kontrollen zur weitestgehenden Vermeidung der Bearbeitung fehlerhafter Anträge durchzuführen.

Umsetzung des InVeKoS

4. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, angemessene Systeme zur Umsetzung des InVeKoS einzurichten und insbesondere leistungsfähige EDV-Systeme zur Verwaltung von Datenbanken mit Hunderten von Millionen Datensätzen aufzubauen.

5. Mit der Einführung des InVeKoS wurde 1993 begonnen, und die betreffenden Zahlungen im Rahmen der neuen GAP liefen im Haushaltsjahr 1994 an. Für die Fertigstellung der verschiedenen Stufen des InVeKoS galten unterschiedliche Fristen. Der Stichtag für die endgültige Umsetzung war der 1. Januar 1997 ⁽⁵⁾ (außer für die drei neuen Mitgliedstaaten — Österreich, Schweden und Finnland —, denen ein zusätzliches Jahr gewährt wurde).

6. Das InVeKoS ist das zentrale Instrument zur Kontrolle der Ausgaben des EAGFL-Garantie, und seine Bedeutung nimmt von Jahr zu Jahr zu, da immer mehr Beihilferegulungen und Ausgaben direkt oder indirekt über dieses System verwaltet und kontrolliert werden (Körnerleguminosen, Reis, Trockenfutter, Faserlein und Hanf, Baumwolle, Hopfen und Agrarumweltmaßnahmen): 42,6 % der Ausgaben des EAGFL-Garantie im Jahre 1994 und 63,6 % im Jahre 1999 (siehe *Tabelle 1* und *Abbildung 1*). Aufgrund der Reform im Rahmen der Agenda 2000 und des Beschlusses des Rates, von 2003 an weitere Beihilferegulungen wie etwa diejenigen für Tabak, Olivenöl, getrocknete Weintrauben, Zitrusfrüchte und Tomaten zur Verarbeitung sowie Wein einzubeziehen ⁽⁶⁾, werden im Haushaltsjahr 2004 mehr als 80 % der Ausgaben des EAGFL-Garantie mithilfe des InVeKoS bearbeitet werden.

⁽¹⁾ Es gibt ausführliche Vorschriften zur Bestimmung beihilfefähiger Flächen und prämienberechtigter Tiere. Damit eine Flächenbeihilfe beantragt werden kann, müssen die betreffenden Flächen im Jahre 1991 für Ackerkulturen genutzt worden sein. Für Tierprämien gelten verschiedene Quoten, und darüber hinaus gibt es für die Zahlungen Obergrenzen nach Maßgabe der beihilfefähigen Futterflächen.

⁽²⁾ Im Rind- und Kalbfleischsektor gab es bereits vor 1992 Direktbeihilfen. Im Zuge der Reform wurden diese Beihilfen im Zeitraum 1992—1996 bezogen auf die EU 12 mehr als verdreifacht.

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992, ABl. L 355 vom 5.12.1992, S. 1. Ausführliche Durchführungsbestimmungen wurden mit der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission, ABl. L 391 vom 31.12.1992, S. 36, erlassen.

⁽⁴⁾ Quelle: Flächenbeihilfen — Angaben der GD VI der Kommission, Daten für 1998; Tierprämien — Unvollständige Angaben der GD VI der Kommission für 1998 mit einer auf 1994 beruhenden Schätzung (die zuständige Kommissionsdienststelle verfügt nicht über aktualisierte Angaben).

⁽⁵⁾ Ursprünglich lautete der Stichtag 1. Januar 1996. Der neue Stichtag wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 2466/96 des Rates vom 17.12.1996, ABl. L 335 vom 24.12.1996, S. 1, festgelegt.

⁽⁶⁾ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1593/2000 des Rates vom 17. Juli 2000, ABl. L 182 vom 21.7.2000, S. 4, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 müssen die Systeme für flächenbezogene Beihilfen (wie für Flachs und Hanf, Umwelt, Forstwirtschaft) und Produktionsbeihilfen (wie für Tabak, Olivenöl, Baumwolle, Wein, Tomaten und Zitrusfrüchte) mit dem InVeKoS kompatibel sein.

Tabelle 1

Entwicklung der vom InVeKoS abgedeckten Ausgaben des EAGFL-Garantie seit 1994 (gemäß dem Eingliederungsplan für den Haushaltsplan 1999)

(Mio EUR)

Ausgabenrubrik	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ⁽¹⁾	2001 Haushalt
Vollständig vom InVeKoS abgedeckte Maßnahmen ⁽²⁾								
Hektarbeihilfen für Ackerkulturen								
Hektarbeihilfen für Ackerkulturen (Kleinerzeuger)	1 756,4	2 313,9	2 875,6	2 850,0	2 548,6	2 364,9	2 248,3	3 874,0
Hektarbeihilfen für Ackerkulturen (gewerbliche Erzeuger) und für Hartweizen	7 083,5	8 780,5	10 660,4	11 815,6	12 350,5	12 259,0	10 907,4	11 458,0
Flächenstilllegung	1 712,9	2 412,6	2 271,4	1 903,6	1 262,6	1 283,8	1 858,5	1 564,0
<i>Zwischensumme</i>	<i>10 552,8</i>	<i>13 507,0</i>	<i>15 807,4</i>	<i>16 569,2</i>	<i>16 161,7</i>	<i>15 907,7</i>	<i>15 014,2</i>	<i>16 896,0</i>
Prämien für Rind-/Kalbfleisch								
Prämien für die Mutterkuhhaltung	841,5	1 009,1	1 468,6	1 465,6	1 589,1	1 594,7	1 565,9	1 736,0
Zusätzliche Prämien für die Mutterkuhhaltung	40,5	43,2	44,3	56,2	63,4	63,3	62,5	102,0
Sonderprämien	656,6	957,1	1 407,2	1 238,5	1 340,8	1 297,3	1 299,3	1 619,0
Saisontzerrungsprämien	31,6	24,5	23,0	39,5	45,1	23,7	2,6	0,0
Extensivierungsprämien	389,0	438,1	507,3	568,6	706,4	714,2	715,5	757,0
<i>Zwischensumme</i>	<i>1 959,3</i>	<i>2 472,0</i>	<i>3 450,4</i>	<i>3 368,4</i>	<i>3 744,8</i>	<i>3 693,2</i>	<i>3 645,9</i>	<i>4 214,0</i>
<i>Zwischensumme (mit der Prüfung abgedeckte Ausgaben)</i>	<i>12 512,1</i>	<i>15 979,0</i>	<i>19 257,8</i>	<i>19 937,6</i>	<i>19 906,5</i>	<i>19 600,9</i>	<i>18 660,1</i>	<i>21 110,0</i>
Sonstige Maßnahmen								
Erzeugungsbeihilfen für Körnerleguminosen				70,8	70,4	70,5	68,8	72,0
Hektarbeihilfe für Reis					40,5	82,3	124,3	129,0
Andere Interventionen als Lagerung von Schaf- und Ziegenfleisch	1 628,1	1 780,8	1 320,8	1 066,6	1 534,9	1 891,8	1 733,7	1 620,0
Flankierende Maßnahmen (alte Regelung)	93,4	73,4	72,0	50,6	30,6	17,7	6,9	15,0
<i>Zwischensumme</i>	<i>1 721,5</i>	<i>1 854,2</i>	<i>1 392,8</i>	<i>1 188,0</i>	<i>1 676,4</i>	<i>2 062,3</i>	<i>1 933,7</i>	<i>1 836,0</i>
INSGESAMT	14 233,6	17 833,2	20 650,6	21 125,6	21 582,9	21 663,2	20 593,8	22 946,0
Massnahmen, bei denen Gegenkontrollen landwirtschaftlicher Parzellen mit anderen vom InVeKoS abgedeckten Maßnahmen vorgenommen werden müssen ⁽³⁾								
???			297,4	297,4	307,3	307,0	313,0	312,0
Produktionsbeihilfe für Trockenfutter ⁽⁴⁾						123,6	136,4	88,0
Faserlein und Hanf						903,2	854,7	766,0
Beihilfe für Baumwolle								987,0
Hopfen						12,6	12,6	12,0
Umwelt			1 391,2	1 511,2	1 282,9	1 951,6	2 258,6	2 215,0
Aufforstung			241,0	318,7	327,5	392,2	533,1	520,0
Benachteiligte Gebiete							674,2	780,0
INSGESAMT			1 929,6	2 127,3	1 917,7	3 690,3	4 782,5	5 680,0
GESAMTSUMME	14 233,6	17 833,2	22 580,2	23 252,9	23 500,6	25 353,4	25 376,3	28 626,0
Insgesamt Teileinzelplan B1 — EAGFL-Garantie (ohne Währungsreserve)	33 412,3	34 502,7	39 107,8	40 674,9	38 748,1	39 854,1	40 362,5	43 197,7
% der Abdeckung durch das InVeKoS	42,6	51,7	57,7	57,2	60,6	63,6	62,9	66,3
% der mit der Prüfung abgedeckten Ausgaben (Ackerkulturen sowie Rind-/Kalbfleisch)	37,4	46,2	49,2	48,9	51,3	49,1	46,2	48,9

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92.⁽²⁾ Getrennt von den Beihilfeanträgen „Flächen“ nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 zu meldende Maßnahmen.⁽³⁾ Wegen der Reform im Zuge der Agenda 2000 wurde die Vorschusszahlung für die Ölsaatenenernte 2000 im Jahre 2001 getätigt. Dadurch erklärt sich der Ausgabenrückgang im Jahre 2000.⁽⁴⁾ Im Jahre 2001 fällt die Beihilfe für Flachs und Hanf unter die Hektarbeihilfe für landwirtschaftliche Kulturpflanzen.

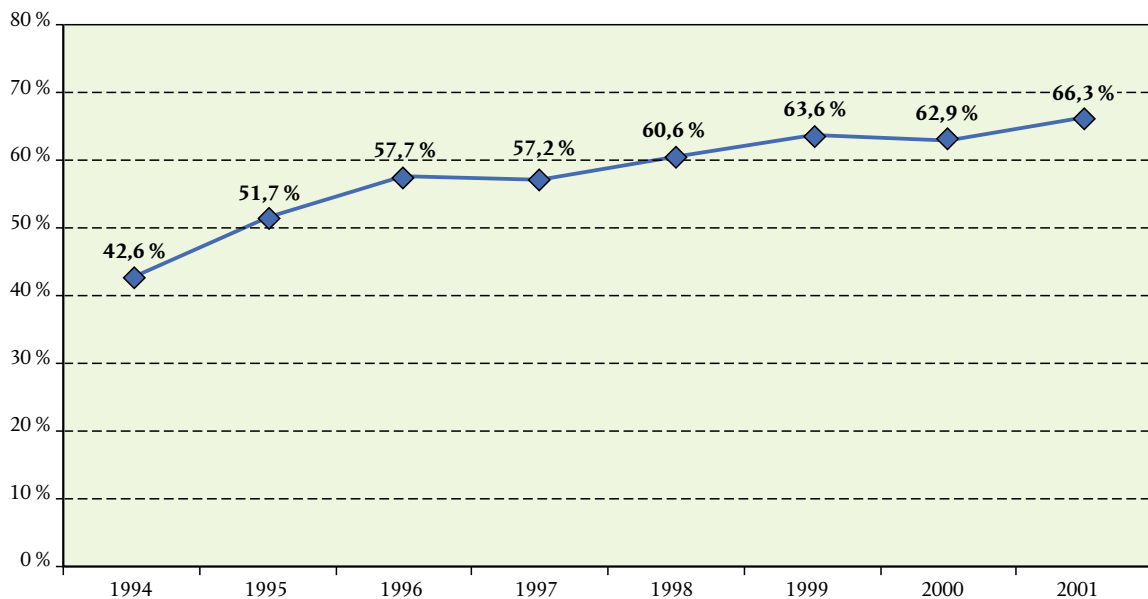
Quelle: 1994—1999: Finanzbericht über den EAGFL, Abteilung Garantie.

2000: Dok. AGRI/72a/2000 der Kommission vom 18.1.2001.

2001: Gesamthaushaltsplan 2001.

Abbildung 1

Entwicklung des Prozentsatzes der mit dem InVeKoS abgedeckten EAGFL-Ausgaben



Anmerkung: Der Rückgang im Jahre 2000 ist durch eine Änderung des Zeitpunkts für die Auszahlung der Ölsaatenbeihilfen und nicht durch eine rückläufige Entwicklung des Abdeckungsgrades des InVeKoS bedingt.

Quelle: Entwicklung der EAGFL-Ausgaben, GD Landwirtschaft der Kommission (siehe Tabelle 1).

Prüfung des Hofes

7. In den Jahren 1995 und 1996 prüfte der Hof bei der Analyse der Flächenbeihilferegulierung und der Prämienregelung für Rind- und Kalbfleisch den Stand der Umsetzung einiger Bestandteile des InVeKoS. Die Ergebnisse dieser Prüfung wurden im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 ⁽¹⁾ veröffentlicht. Im Zuge der vorliegenden Prüfung untersuchte der Hof im Rahmen von Prüfbesuchen bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten in den Jahren 1999 und 2000 den Stand der Umsetzung des InVeKoS im Jahre 1998 (überwiegend im Jahre 1999 getätigte Ausgaben des EAGFL-Garantie zu Beihilfeanträgen aus dem Jahre 1998), dem zweiten Jahr, in dem es vollständig hätte umgesetzt sein sollen. Die Hauptprüfungsziele bestanden darin zu bestätigen, dass das InVeKoS vollständig umgesetzt und betriebsfähig war und dass die in den

Datenbanken enthaltenen Daten vollständig, gültig und auf dem aktuellen Stand waren, sowie die Rolle der Kommission (bis Mitte 2000) bei der Umsetzung des InVeKoS zu bewerten.

8. Die Prüfung beruhte auf Unterlagen der Kommission einschließlich der Feststellungen aufgrund von Inspektionsbesuchen der Kommission in den Mitgliedstaaten. Ferner wurden in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland ⁽²⁾, Spanien ⁽³⁾, Frankreich ⁽⁴⁾, Irland, Portugal und Vereinigtes Königreich ⁽⁵⁾) Prüfbesuche bei zentralen und regionalen bzw. lokalen Behörden durchgeführt, die mit der Verwaltung der vom InVeKoS abgedeckten Regelungen befasst sind. Auf diese Mitgliedstaaten entfallen insgesamt 76 % der vom InVeKoS abgedeckten Ausgaben des EAGFL-Garantie für Ackerkulturen und Rinder (siehe *Abbildung 2*).

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Kapitel 3 und 4, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽²⁾ Besuche fanden beim Bundesministerium für Landwirtschaft sowie in den Bundesländern Niedersachsen und Bayern statt.

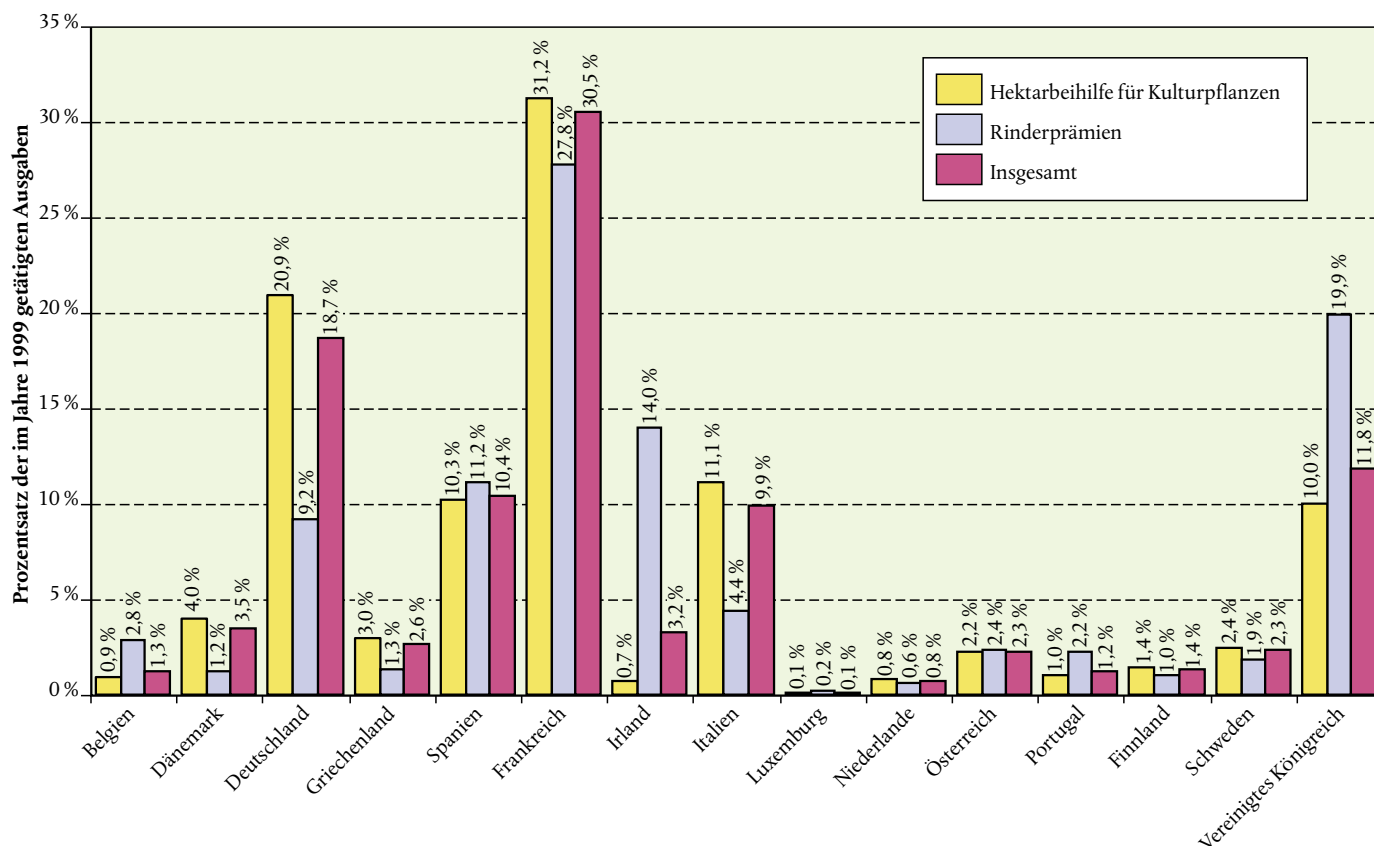
⁽³⁾ Besuche fanden auf zentraler Ebene sowie in den Autonomen Gemeinschaften Katalonien und Navarra statt.

⁽⁴⁾ Besuche fanden auf zentraler Ebene sowie auf regionaler Ebene in den Départements Bouches-du-Rhône, Haute Corse und Landes statt.

⁽⁵⁾ Im Vereinigten Königreich wurden Prüfbesuche auf zentraler Ebene sowie in Schottland und Wales vorgenommen.

Abbildung 2

Aufschlüsselung der im Jahre 1999 getätigten, mit dem InVeKoS abgedeckten Ausgaben nach Mitgliedstaaten



Quelle: Den Ausgabenberichten der GD Landwirtschaft der Kommission entnommene Grunddaten.

KONZEPTION DES INTEGRIERTEN SYSTEMS

Einleitung

9. Gemäß der Ratsverordnung zur Einführung des InVeKoS haben die Mitgliedstaaten folgende fünf Bestandteile einzurichten⁽¹⁾:

- Eine informatisierte Datenbank zur Erfassung der Angaben in den Beihilfeanträgen zu jedem landwirtschaftlichen Betrieb;
- ein System zur Identifizierung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen, d. h. ein System, mit dem die Lage der gemeldeten Flächen bestimmt werden kann, damit diese im Zeitverlauf überwacht und EDV-gestützte Gegenkontrollen sowie Vor-Ort-Kontrollen veranlasst werden können;

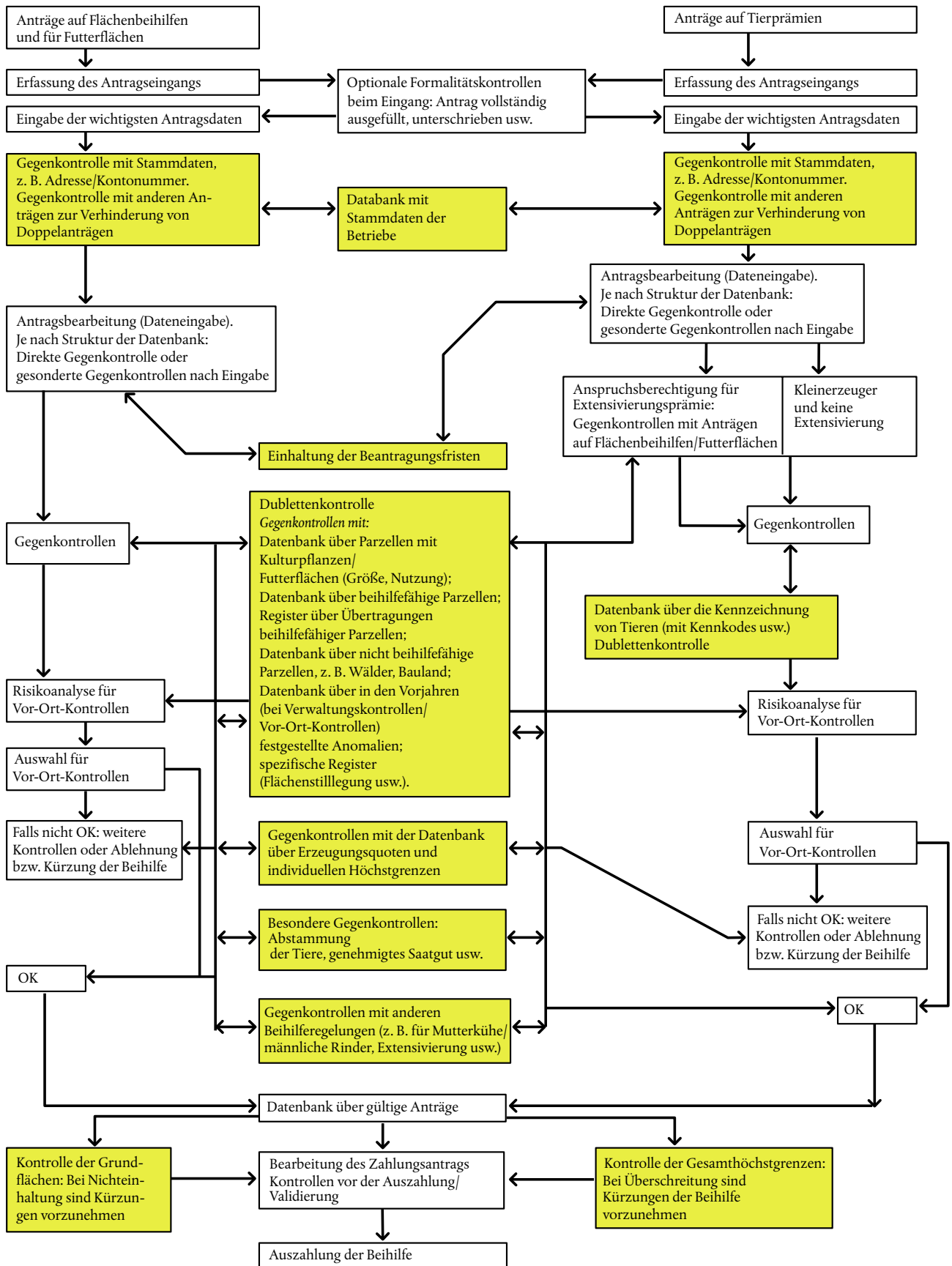
- ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, mit dessen Hilfe Gegen- und Vor-Ort-Kontrollen zu den Anträgen vorgenommen werden können;
- Beihilfe- bzw. Prämienanträge für Flächen, Futterflächen und Tiere;
- ein integriertes Kontrollsystem für Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen.

10. Das Diagramm in *Tabelle 2* liefert einen Überblick über die theoretische Verarbeitung von Beihilfeanträgen mithilfe des InVeKoS mit seinen Hauptkontrollstufen. Aus *Abbildung 3* sind die Zahl der im Jahre 1998 eingegangenen Beihilfeanträge für Ackerkulturen und die betreffenden Flächen ersichtlich. Die entsprechenden Angaben zu den Beihilfeanträgen für Rinder sind *Abbildung 4* zu entnehmen.

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates, Artikel 2.

Tabelle 2

Übersicht über die wichtigsten InVeKoS-Kontrollen

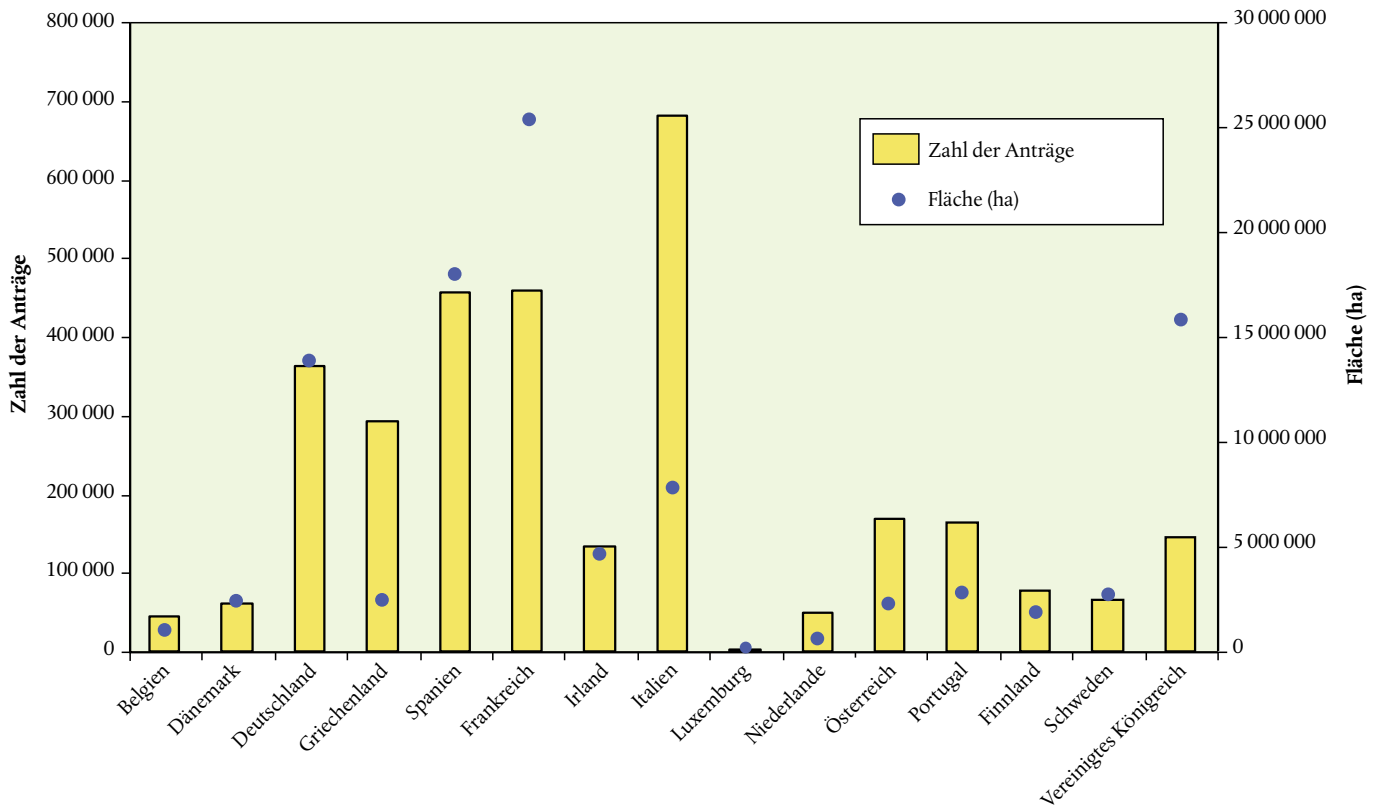


Anmerkung: Im Falle dezentraler Datenbanken sind Gegenkontrollen auf zentraler Ebene vorzunehmen, beispielsweise Gegenkontrollen mit der Zahl der Tiere oder den Flächen, für die in anderen Gebieten Anträge gestellt wurden.

Quelle: Untersuchung der einschlägigen Verordnungen durch den Rechnungshof.

Abbildung 3

Im Jahre 1998 eingereichte Anträge auf Flächenbeihilfen

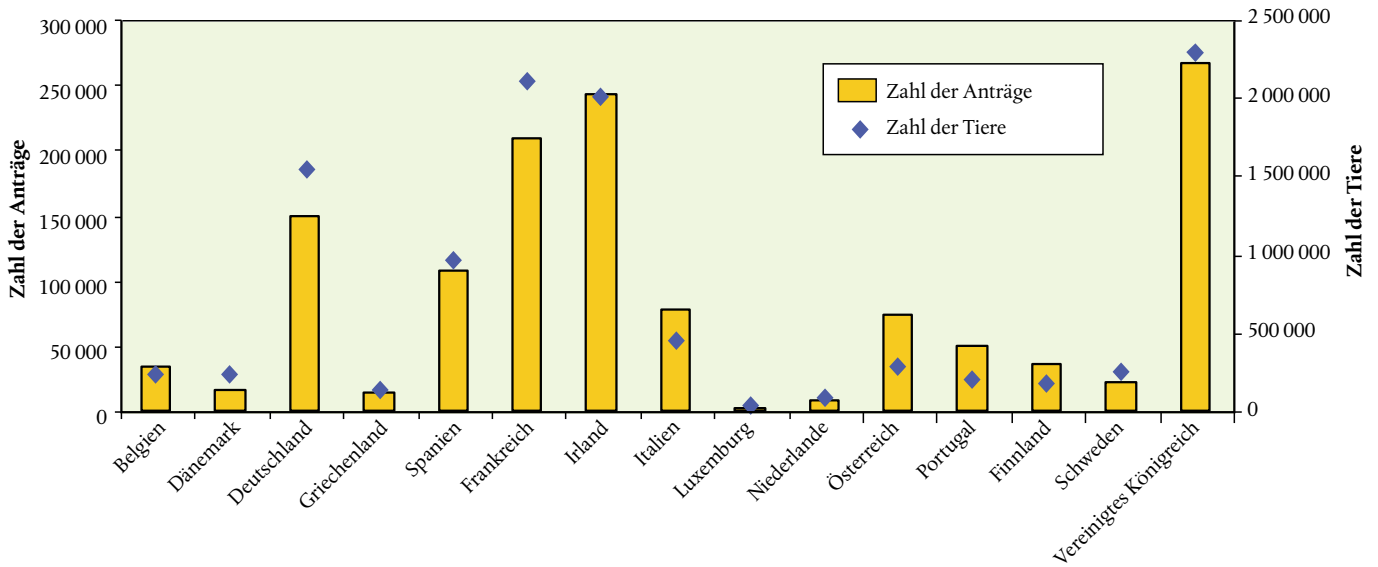


Quelle: Von der GD Landwirtschaft der Kommission erhaltene Grunddaten (InVeKoS-Statistiken für 1998).

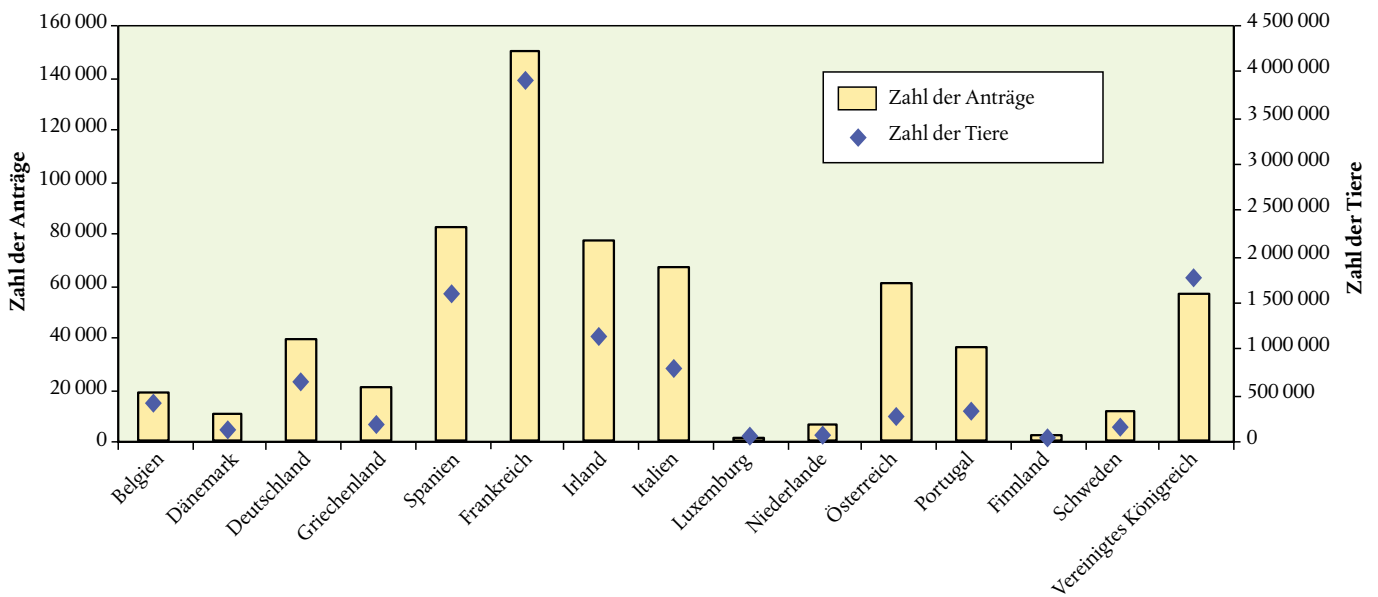
Abbildung 4

Im Jahre 1998 eingereichte Anträge auf Rinderprämien

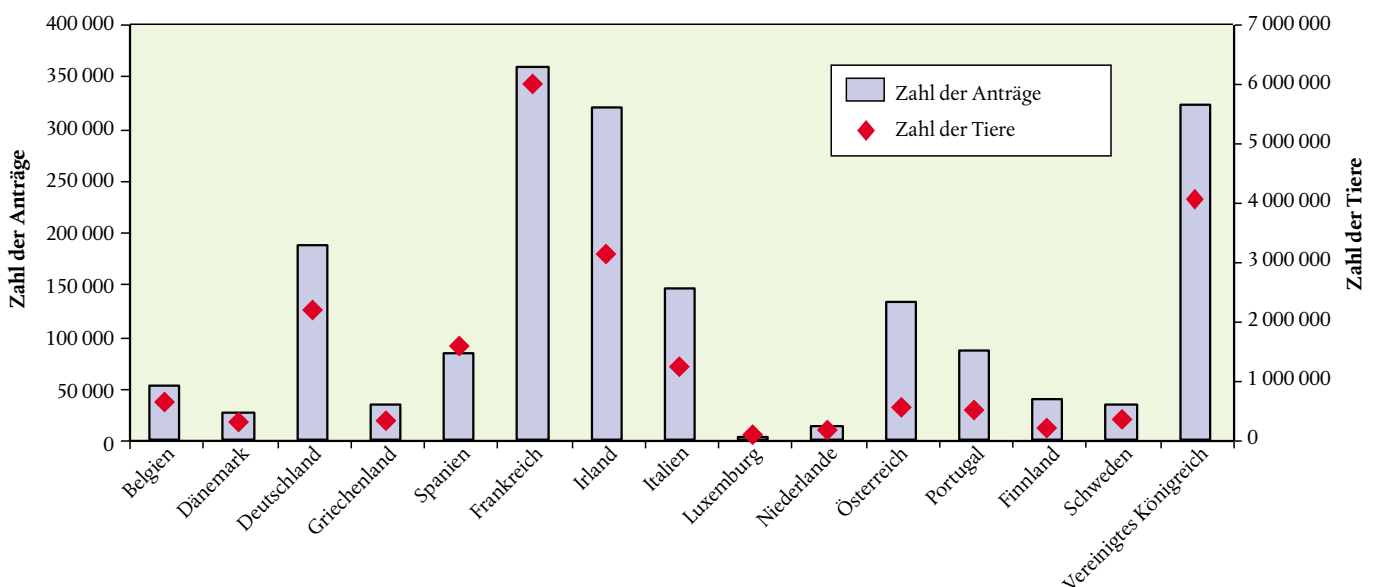
(1) Im Jahre 1998 eingereichte Anträge auf Sonderprämien für Rindfleisch



(2) Im Jahre 1998 eingereichte Anträge auf Mutterkuhprämien



(1+2) Im Jahre 1998 eingereichte Anträge auf Rinderprämien



Quelle: Von der GD Landwirtschaft der Kommission erhaltene Grunddaten (InVeKoS-Statistiken für 1998).

Informatisierte Datenbanken

11. In der informatisierten Datenbank sollten die Angaben aus den Beihilfeanträgen für jeden landwirtschaftlichen Betrieb erfasst sein, damit eine direkte und unmittelbare Abfrage möglich ist. Die Mitgliedstaaten konnten über das einzurichtende EDV-System selbst entscheiden. Sie können dezentrale Datenbanken einrichten, sofern diese Datenbanken sowie die Verwaltungsverfahren für die Datenerfassung und den Datenzugriff im ganzen Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einheitlich und kompatibel sind ⁽¹⁾.

12. In Deutschland, Spanien und im Vereinigten Königreich haben sich die nationalen Behörden für eine ihrem Verwaltungssystem entsprechende dezentrale Struktur des InVeKoS und somit für die Einrichtung von 16, 17 bzw. 4 Datenbanken entschieden. Da die Datenbanken untereinander nicht kompatibel waren, mussten die zuständigen Behörden Ad-hoc-Verfahren für landesweite Gegenkontrollen zu landwirtschaftlichen Flächen und Tieren einrichten. In Deutschland und Spanien wird dieses Verfahren durch den elektronischen Austausch von Informationen abgewickelt, die in die betreffenden Datenbanken zur Verarbeitung eingegeben werden. Im Vereinigten Königreich ist für die landwirtschaftlichen Flächen nur eine manuelle Bearbeitung vorgesehen.

13. Ein „Betrieb“ umfasst die Gesamtheit der von einem Landwirt verwalteten Produktionseinheiten, die sich im Hoheitsgebiet ein und desselben Mitgliedstaats befinden. Einige Mitgliedstaaten verfügten bereits über ein Identifizierungssystem für landwirtschaftliche Betriebe, in anderen Mitgliedstaaten bestanden jedoch solche Systeme zum Zeitpunkt der Umsetzung des InVeKoS noch nicht und mussten erst eingeführt werden. Die Mitgliedstaaten waren auch verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die künstliche Aufspaltung bestehender Betriebe oder die Einrichtung von Betrieben nach dem 30. Juni 1992 zum Zwecke der Umgehung individueller Obergrenzen aufgrund der einzelnen Beihilferegelungen zu verhindern.

System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen

14. Das System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen sollte sich auf Katasterpläne und -unterlagen, anderes Kartenmaterial, Luft- oder Satellitenaufnahmen oder andere gleichwertige Belege stützen. Die Mitgliedstaaten konnten als Grundlage für das System auch Flurparzellen oder Anbauschlüge heranziehen. Dieses System soll eine zweifelsfreie Identifizierung und geografische Lagebestimmung sämtlicher landwirtschaftlicher Parzellen ermöglichen. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung wirksamer Gegenkontrollen (siehe Ziffer 23).

15. Von den besuchten Mitgliedstaaten beschlossen Deutschland, Spanien und Frankreich von Anfang an, als System zur Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen den Kataster heranzuziehen. Dieser ist hinsichtlich der Nutzungsart nicht unbedingt auf dem aktuellen Stand, enthält jedoch zuverlässige Angaben zur Fläche der Parzellen. Andere Mitgliedstaaten wie Irland, Portugal und innerhalb des Vereinigten Königreichs Schottland haben sich, obwohl mitunter anfänglich ein anderes System verwendet wurde, für ein System entschieden, das auf Luftaufnahmen und/oder Satellitenbildern beruht (geografisches Informationssystem ⁽²⁾). In den übrigen Gebieten des Vereinigten Königreichs wird ein Identifizierungssystem herangezogen, das auf den (vom *Ordnance Survey* erstellten) amtlichen Flurkarten beruht.

System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren

16. Die Bestimmungen für die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren sind in einer spezifischen Richtlinie aus dem Jahre 1992 ⁽³⁾ und in späteren Verordnungen verankert, auf die in den InVeKoS-Verordnungen Bezug genommen wird. In der Richtlinie wird verlangt, dass die Tierhaltungsbetriebe ausführliche Herdbücher führen und Rinder eine Ohrmarke mit einem einmaligen Kenncode tragen müssen. Diese Vorschrift hätte bis spätestens 1. Juli 1994 umgesetzt werden müssen. Wie bei den landwirtschaftlichen Parzellen ist dieses System eine unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung wirksamer Gegenkontrollen. Es muss die zweifelsfreie Identifizierung sämtlicher Tiere ermöglichen, für die Prämien beantragt werden.

17. Im Zuge der BSE-Krise stellte sich heraus, dass das bestehende System zahlreiche Schwachstellen aufwies. Dadurch wurde die Notwendigkeit aufgezeigt, ausführlichere Bestimmungen für die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern einzuführen. Dies geschah, indem im April 1997 die Richtlinie aus dem Jahre 1992 durch eine neue Ratsverordnung ⁽⁴⁾ ersetzt wurde, mit der die Bestimmungen hinsichtlich der Ohrmarken ⁽⁵⁾ und der

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates, Artikel 3.

⁽²⁾ Kürzlich beschloss die Kommission, dass von 2005 an alle Mitgliedstaaten über ein geografisches Informationssystem verfügen sollen. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1593/2000 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (Artikel 4) wird das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen mithilfe computergestützter geografischer Informationssysteme einschließlich Luft- und Satellitenorthobildern mit einem homogenen Standard erstellt, der mindestens eine dem Maßstab 1:10000 entsprechende Genauigkeit sicherstellt.

⁽³⁾ Richtlinie 92/102/EWG des Rates vom 27. November 1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, ABl. L 355 vom 5.12.1992, S. 32.

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates vom 21. April 1997, ABl. L 117 vom 7.5.1997, S. 1. Diese Verordnung enthält Bestimmungen, die sich direkt auf das InVeKoS beziehen, aber auch die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischzeugnissen betreffen.

⁽⁵⁾ Kennzeichnung aller nach dem 1. Januar 1998 geborenen oder nach diesem Datum für den innergemeinschaftlichen Handel bestimmten Tiere eines Betriebs mit einer Ohrmarke in jedem Ohr.

Herdbücher angepasst und Anforderungen an eine informatisierte Datenbank ⁽¹⁾ und Tierpässe spezifiziert wurden. Bei einer Prüfung des Hofes im Jahre 1998 ⁽²⁾ im Zusammenhang mit der BSE-Krise wurde deutlich, wie wichtig es ist, dass in den Mitgliedstaaten umfassende und zuverlässige Tierregister eingeführt werden.

18. Aufgrund dieser neuen Verordnung müssen die Mitgliedstaaten Vor-Ort-Kontrollen durchführen, um zu ermitteln, ob die Herdenbesitzer diese Vorschriften einhalten. Jährlich sind mindestens 10 % der Herden auf der Grundlage einer Risikoanalyse zu kontrollieren ⁽³⁾. Wenn die informatisierte Datenbank von der Kommission als voll betriebsfähig anerkannt ist, brauchen die Mitgliedstaaten nicht für alle Rinder, sondern nur für diejenigen, die für den innergemeinschaftlichen Handel bestimmt sind, Pässe auszustellen, und die jährliche Kontrollquote kann von 10 % auf 5 % gesenkt werden.

19. Wird bei einer solchen Vor-Ort-Kontrolle festgestellt, dass die Tiere nicht ordnungsgemäß gekennzeichnet und registriert sind, werden Sanktionen verhängt, die je nach Schwere des festgestellten Missstands von Verbringungsbeschränkungen bis zur Vernichtung der betroffenen Tiere reichen ⁽⁴⁾. Diese Sanktionen treten zu den aufgrund der InVeKoS-Verordnungen verhängten finanziellen Sanktionen (siehe Ziffer 32) hinzu.

⁽¹⁾ Die informatisierte Datenbank sollte bis zum 31. Dezember 1999 voll betriebsfähig sein. Sobald die Datenbank betriebsfähig ist, müssen die Betriebe den zuständigen Behörden alle Verbringungen, Geburten und Sterbefälle von Tieren melden. Die Richtlinie 97/12/EG des Rates vom 17. März 1997, ABl. L 109 vom 25.4.1997, S. 1, betrifft viehseuchenrechtliche Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr, enthält jedoch auch die Anforderungen im Hinblick auf die informatisierte Datenbank gemäß der Ratsverordnung (EG) Nr. 820/97. In Artikel 14 der Richtlinie sind die Angaben genannt, die im Computersystem verfügbar sein sollten. Dieses sind der Kenncode, das Geburtsdatum, das Geschlecht, die Rasse oder die Farbe, der Kenncode des Muttertiers, die Kennnummer des Geburtsbetriebs, die Kennnummer aller Betriebe, in denen das Tier gehalten wurde, sowie das Datum für jede Verbringung, das Datum des Todes oder der Schlachtung. Wenn diese Anforderungen erfüllt werden, könnte die Datenbank eine vollständige Dokumentation zu jedem Rind enthalten.

⁽²⁾ Sonderbericht Nr. 19/98 über die Finanzierung von bestimmten Maßnahmen im Zusammenhang mit der BSE-Krise aus Gemeinschaftsmitteln, ABl. C 383 vom 9.12.1998.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 2630/97 der Kommission vom 29. Dezember 1997, ABl. L 354 vom 30.12.1997, S. 23. Bei der Risikoanalyse sind zu berücksichtigen die Größe des Tierbestands des Betriebs, Aspekte der öffentlichen Gesundheit und tiergesundheitliche Aspekte, insbesondere frühere Seuchenfälle, der Betrag der beantragten und/oder an den Betrieb gezahlten jährlichen Rinderprämien im Vergleich zu den in den Vorjahren gezahlten Beträgen, wesentliche Veränderungen gegenüber den vorangegangenen Jahren und die Kontrollergebnisse der Vorjahre (z. B. ordnungsgemäße Führung der Herdbücher und Handhabung der Pässe).

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 494/98 der Kommission vom 27. Februar 1998, ABl. L 60 vom 28.2.1998, mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates im Hinblick auf die Anwendung von verwaltungsrechtlichen Mindestsanktionen im Rahmen des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern.

Beihilfeanträge

20. Jedes Jahr können die Landwirte einen einzigen Antrag auf Flächenbeihilfen (auch für Futterflächen) sowie einen oder mehrere Anträge auf Tierprämien einreichen. Alle Beihilfeanträge müssen Angaben zur Identität des Landwirts und eine schriftliche Verpflichtung des Landwirts enthalten, die spezifischen Vorschriften der betreffenden Beihilferegulungen einzuhalten. Die Beihilfeanträge müssen, ggf. auch in beigefügten Unterlagen, alle Angaben enthalten, die zur Durchführung sämtlicher Kontrollen hinsichtlich der Anspruchsberechtigung vor Auszahlung der Beihilfen erforderlich sind.

21. In Anträgen auf Flächenbeihilfen sind sämtliche landwirtschaftliche Parzellen mit Einzelheiten zu Fläche, Lage, Nutzung und zur betreffenden Beihilferegulierung anzugeben. Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass die Nutzung von Flächen für Ackerkulturen, die für die mit dem InVeKoS verwalteten Beihilferegulungen nicht in Frage kommen, in der Rubrik „sonstige Nutzung“ ausgewiesen wird.

22. In Anträgen auf Rinderprämien sind die Ohrmarkennummern der Tiere anzugeben, für die eine Beihilfe beantragt wird, und ist auf den Antrag auf Flächenbeihilfe zu verweisen, in dem die zugehörigen Futterflächen gemeldet wurden ⁽⁵⁾.

Integriertes Kontrollsystem

Verwaltungskontrollen

23. Der Hauptzweck der Verwaltungskontrollen im Rahmen des InVeKoS besteht darin sicherzustellen, dass die Beihilfen richtig berechnet und Doppelzahlungen vermieden werden. Hierzu ist es notwendig, die antragstellenden Betriebe zu prüfen sowie Gegenkontrollen zu den gemeldeten Flächen (einschließlich Futterflächen) und Tieren durchzuführen.

24. Es gibt zwei Arten von Verwaltungskontrollen: manuelle und automatisierte. Manuelle Verwaltungskontrollen finden in allen Phasen der Antragsbearbeitung statt, sobald sich der Eingriff eines menschlichen Bearbeiters als notwendig erweist. Automatisierte Kontrollen umfassen sämtliche EDV-gestützten Verfahren zur Kontrolle, ob die Beihilfeanträge die Anspruchsbedingungen erfüllen. Die wichtigsten automatisierten Kontrollen sind die Gegenkontrollen zwischen Parzellen und Viehbestand. Angesichts des Volumens der betreffenden Vorgänge und der Komplexität der erforderlichen Gegenkontrollen können solche Gegenkontrollen nicht wirksam manuell durchgeführt werden.

⁽⁵⁾ Selbst wenn ein Landwirt keine landwirtschaftlichen Kulturpflanzen anbaut, muss er seine Futterflächen anmelden, um Anspruch auf die Tierprämien zu haben (Ausnahmebestimmungen gelten nur für Kleinbetriebe).

25. Die Wirksamkeit der manuellen Verwaltungskontrollen hängt unmittelbar von der Qualität der verfügbaren Personalressourcen und den angewandten Verfahren ab. Bei den automatisierten Kontrollen hängt die Wirksamkeit von der Qualität der Ausgangsdaten (alphanumerisches System zur Identifizierung von landwirtschaftlichen Parzellen und Rindern), vom Umfang der in den Anträgen enthaltenen Informationen und vom Entwicklungsstand der EDV-Programme ab.

26. In Bezug auf die Flächen umfassen die wichtigsten automatisierten Kontrollen die Kontrolle der Beihilfefähigkeit der Parzellen, die Kontrolle ihrer tatsächlichen Existenz und ihrer Fläche sowie die Dublettenkontrolle, d. h. Überprüfung, ob nicht dieselbe Fläche in mehr als einem Antrag erscheint. Die Kontrolle der Beihilfefähigkeit der Parzellen besteht u. a. darin festzustellen, ob die Parzellen, für die Zahlungen beantragt werden, Flächen sind, die zum 31. Dezember 1991 nicht als Dauerweiden, für Dauerkulturen (d. h. Anbaupflanzen, die nicht jedes Jahr neu angepflanzt werden müssen) oder Wälder genutzt wurden oder nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienen ⁽¹⁾.

27. In Bezug auf Rinder bestehen die wichtigsten automatisierten Kontrollen in der Kontrolle der Prämienberechtigung des Tieres (Alter, Geschlecht, Rasse bei Mutterkühen, Existenz des ausgegebenen Kennkodes) und der Kontrolle im Hinblick auf ungerechtfertigte Dubletten, d. h. Überprüfung, ob nicht für ein Tier dieselbe Beihilfe mehrmals oder mehrere verschiedene Beihilfen bezogen werden.

28. Seit dem Ablauf des Übergangszeitraums dürften keine Zahlungen zu Anträgen geleistet werden, bevor diese alle EDV-Filter durchlaufen haben und etwaige Anomalien geklärt sind. Es ist auch wichtig, dass die Mitgliedstaaten bei früheren Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen festgestellte Anomalien festhalten, damit in den Vorjahren festgestellte Fehler nicht erneut auftreten ⁽²⁾.

Vor-Ort-Kontrollen

29. Der Hauptzweck der Vor-Ort-Kontrollen besteht darin zu überprüfen, ob die von den Landwirten in ihren Beihilfeanträgen abgegebenen Erklärungen der Wirklichkeit entsprechen. Die Vor-Ort-Kontrollen müssen mindestens 5 % der Anträge auf Flächenbeihilfen und 10 % der Anträge auf Tierprämien abdecken ⁽³⁾. Die Auswahl für Vor-Ort-Kontrollen sollte auf der Grundlage von Risikoanalysen und im Hinblick auf die Repräsentativität für die eingereichten Beihilfeanträge erfolgen ⁽⁴⁾. Die Kontrollquote sollte erhöht werden, wenn die Vor-Ort-Kontrollen in einer Region oder in einem Teil einer Region erhebliche Unregelmäßigkeiten erkennen lassen. Die Kontrollen sollten ohne Ankündigung erfolgen und alle landwirtschaftlichen Parzellen und Tiere abdecken, für die Anträge gestellt wurden ⁽⁵⁾. Siehe *Abbildung 5* bezüglich der Kontrollquote bei den einzelnen Beihilferegelungen in den Mitgliedstaaten für 1998.

30. Körperliche oder herkömmliche Vor-Ort-Kontrollen zu Anträgen auf Flächenbeihilfen können durch Fernerkundung ersetzt werden. In diesem Falle interpretieren die Mitgliedstaaten Satellitenbilder oder Luftaufnahmen zur Ermittlung der Ackerkultur und zur Flächenvermessung. Herkömmliche Vor-Ort-Kontrollen sollten durchgeführt werden, wenn bei der Fernerkundung potenzielle Unstimmigkeiten in den Anträgen festgestellt werden.

31. Die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen hängt unmittelbar von der Qualität der Risikoanalyse, der Qualität des Kontrollpersonals, dem Umfang der durchgeführten Kontrollen und der angewandten Messmethode (bei landwirtschaftlichen Parzellen) ab.

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, Artikel 9 Absatz 1.

⁽²⁾ Wird beispielsweise bei einer Vor-Ort-Kontrolle festgestellt, dass von einem Erzeuger als Anbaufläche gemeldete Ländereien aus Dauerfutterflächen oder gar Bauland oder Seen bestehen, sind diese Parzellen künftig nicht beihilfefähig und sollten deshalb in einer Datenbank erfasst werden, damit eine wirksame Gegenkontrolle im Hinblick auf künftige Anträge vorgenommen werden kann.

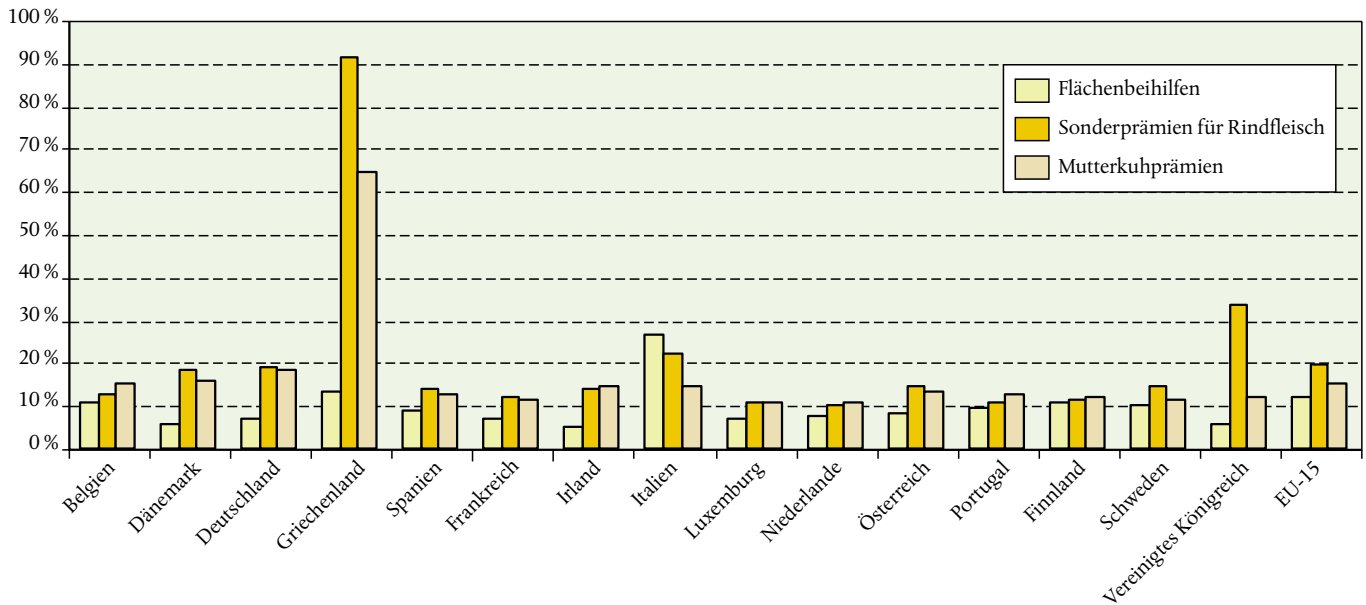
⁽³⁾ Gemäß Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a) (gültig ab 1. Januar 2000) der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 können die Mitgliedstaaten beschließen, die Kontrollquote von 10 % auf 5 % zu senken, wenn seit mindestens einem Jahr eine informatisierte Datenbank gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 voll betriebsfähig ist.

⁽⁴⁾ Bei der Risikoanalyse sollten die Beihilfebeträge, die Zahl der Parzellen bzw. Tiere, die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr, Kontrollergebnisse der Vorjahre, sonstige von den Mitgliedstaaten festzulegende Parameter und Verstöße gegen die Verordnung (EG) Nr. 820/97 (für Rinder) berücksichtigt werden.

⁽⁵⁾ Bei der Kontrolle landwirtschaftlicher Parzellen sollte eine Stichprobe unter Berücksichtigung der vom jeweiligen Mitgliedstaat zugelassenen Toleranzen vermessen werden. Für Rinder gab es bis 1999 kein Dokument, in dem das Ausmaß der durchzuführenden Kontrollen erläutert wurde. Ab 1999 wurde die Durchführungsverordnung der Kommission ergänzt. Danach sollen Vor-Ort-Kontrollen zu Beihilfeanträgen für Tiere eine Kontrolle der Gesamtzahl der in dem Betrieb gehaltenen Tiere, eine Kontrolle des Herdbuchs um festzustellen, ob alle Tiere, für die in den vorangegangenen zwölf Monaten Beihilfen beantragt wurden, während des Haltungszeitraums gehalten wurden, einen stichprobenweisen Abgleich des Herdbuchs mit Belegunterlagen wie Rechnungen, tierärztlichen Bescheinigungen usw., eine Kontrolle sämtlicher Rinder und ihrer Kennzeichnung mit Ohrmarken, Pässen sowie im Herdbuch umfassen.

Abbildung 5

Quoten der im Jahre 1998 durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen



Anmerkung: Griechenland erhöhte seine Kontrollquote in Bezug auf Rinderprämien, um schwerwiegende Mängel in anderen Bereichen des InVeKoS auszugleichen.

Quelle: Von der GD Landwirtschaft der Kommission erhaltene Grunddaten (InVeKoS-Statistiken für 1998).

Sanktionen

32. Bei verspäteter Einreichung von Beihilfeanträgen sollten Sanktionen verhängt werden. Für den Fall, dass bei einer Verwaltungs- oder Vor-Ort-Kontrolle Unstimmigkeiten festgestellt werden, ist in den Rechtsvorschriften die einfache Anpassung des Beihilfeantrags, sofern die Diskrepanz unterhalb einer bestimmten Schwelle liegt, oder die Verhängung progressiver Sanktionen, wenn die Diskrepanz diese Schwelle übersteigt, vorgesehen (siehe *Anhang 1*). Die Sanktionsbestimmungen für Rinder wurden im Jahre 1999 erheblich geändert. Dabei wurden Sanktionen für Tiere eingeführt, die in den Prämienanträgen nicht angegeben werden, und die Reichweite der Sanktionen auf alle Anträge ausgedehnt, zu denen in den vorangegangenen zwölf Monaten Prämien gezahlt wurden⁽¹⁾. Wenn außerdem aus einer Kontrolle hervorgeht, dass Beihilfen in einem oder mehreren Vorjahren zu Unrecht gewährt wurden, sind die entsprechenden Beträge rückwirkend⁽²⁾ ab der ersten fehlerhaften Meldung wieder einzuziehen.

ROLLE DER KOMMISSION

Einleitung

33. Die Hauptaufgabe der Kommission besteht darin sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die InVeKoS-Verordnungen ordnungsgemäß umsetzen, und ggf. Änderungen zu den bestehenden

Verordnungen vorzuschlagen. Hierzu gehört auch, die Verordnungen auszulegen und den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand zu geben, Informationen über die Umsetzung des InVeKoS durch die Mitgliedstaaten zusammenzutragen sowie die Umsetzung des InVeKoS durch die Mitgliedstaaten zu bewerten bzw. seine Einführung durchzusetzen.

Allgemeines organisatorisches Umfeld

Generaldirektion Landwirtschaft

34. Im Zeitraum 1993—1996, in dem die Mitgliedstaaten das InVeKoS vollständig umzusetzen hatten, wurde die Überwachung der Umsetzung des InVeKoS von einer spezifischen Dienststelle der GD Landwirtschaft mit Unterstützung seitens der Rechnungsabschlussdirektion wahrgenommen. Seit 1997 obliegt diese Aufgabe der Rechnungsabschlussdirektion. Die Zuständigkeit für technische Aspekte im Zusammenhang mit der Fernerkundung und elektronischen Identifikationssystemen wurde der Gemeinsamen Forschungsstelle in Ispra (Institut für Systeme, Informatik und Sicherheit) übertragen.

35. Die Marktteilungen für Rind- und Kalbfleisch sowie für Getreide der GD Landwirtschaft sind indirekt ebenfalls insofern an der Umsetzung des InVeKoS beteiligt, als sie zu Änderungen der Rechtsvorschriften konsultiert werden und Unterstützung bei der Auslegung marktspezifischer Verordnungen leisten, die direkte Auswirkungen auf die Funktionsweise des InVeKoS haben. Ein InVeKoS-Sachverständigenausschuss, der sich aus Vertretern der

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1678/98 der Kommission vom 29. Juli 1998, ABl. L 212 vom 30.7.1998, S. 23.

⁽²⁾ Arbeitsdokument der Kommission, Dok. VI/629/98.

Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt, tritt zweibis dreimal pro Jahr zusammen. Hauptaufgabe des Ausschusses ist es, Änderungen an den InVeKoS-Verordnungen zu erörtern.

Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz

36. Als Folge der BSE-Krise wurde die Zuständigkeit für veterinärmedizinische Maßnahmen im Jahre 1997 der GD Gesundheit und Verbraucherschutz übertragen. Es wurden ausführliche Vorschriften für die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern eingeführt (siehe Ziffern 16—19). Aufgrund der InVeKoS-Verordnungen sind diese Bestimmungen als Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung für Tierprämien einzuhalten, und es gibt zahlreiche Querverweise und Ähnlichkeiten zwischen den beiden Gruppen von Verordnungen. So müssen beispielsweise den verordnungsrechtlichen Vorschriften zufolge bei von nationalen Veterinärstellen vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern festgestellte Fehler den für die InVeKoS-Kontrollen zuständigen Behörden mitgeteilt werden und umgekehrt.

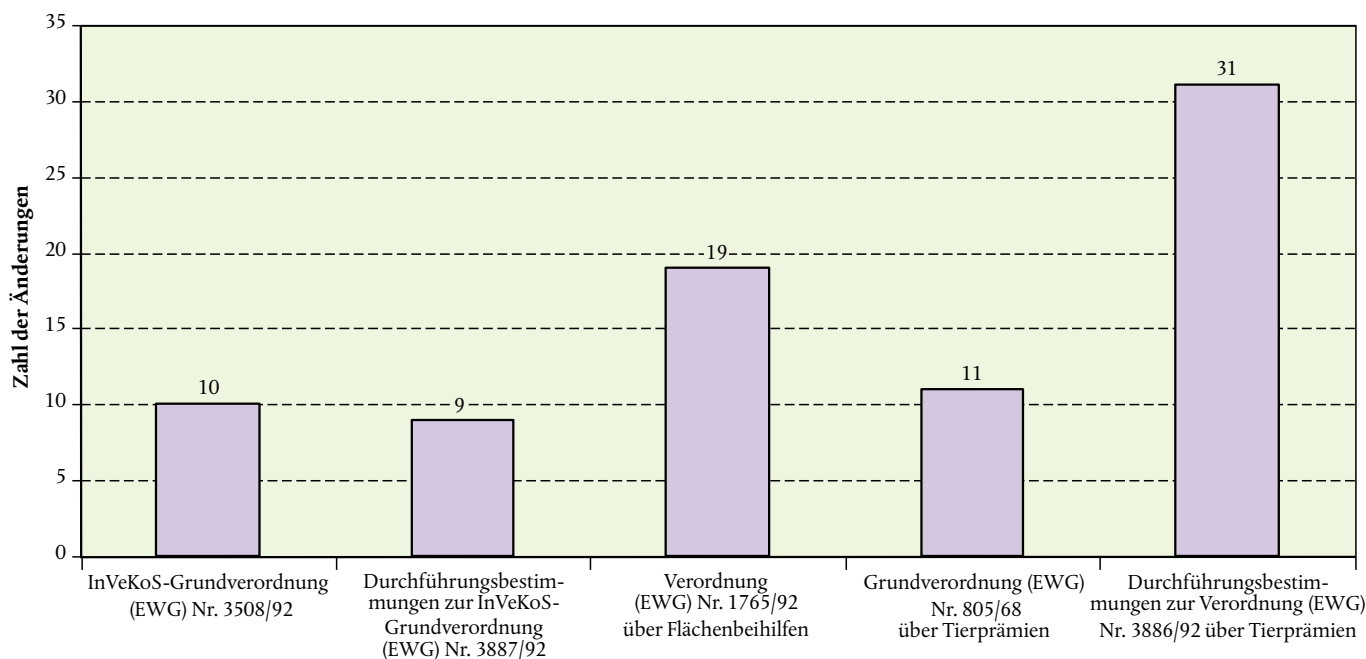
Anleitung seitens der Kommission und verordnungsrechtliche Aspekte

37. Die InVeKoS- und die Marktverordnungen sind von Natur aus kompliziert und nicht hinreichend präzise, um über alle Eventualitäten ihrer Auslegung ausführlich Aufschluss zu geben. Deshalb liefert die Kommission den Mitgliedstaaten Auslegungshilfen zu den Verordnungen und gelegentlich allgemeinere Anleitungen und Empfehlungen ⁽¹⁾.

38. Die Verordnungen wurden viele Male geändert, um Erweiterungen des Geltungsbereichs des InVeKoS, Änderungen von Bestimmungen der Beihilferegelungen, die mithilfe des InVeKoS kontrolliert werden, und Änderungen des Kontrollsystems als solchen Rechnung zu tragen. All diese Änderungen erschweren die Arbeit derjenigen, die mit dem InVeKoS zu tun haben (Landwirte und nationale Behörden, einschließlich der Systementwickler und Inspektoren). Aus *Abbildung 6* geht hervor, dass die wichtigsten Verordnungen im Zeitraum 1992—1999 insgesamt 80-mal geändert wurden.

Abbildung 6

Im Zeitraum 1992—1999 vorgenommene Änderungen an den Rechtsvorschriften



Quelle: EU-Datenbank CELEX.

⁽¹⁾ Die Rechnungsabschlussdirektion gibt Auslegungsvermerke zu den InVeKoS-Verordnungen heraus. Die Marktteilungen geben Auslegungsvermerke zu den spezifischen Beihilferegelungen für Tiere und Flächen heraus. Die meisten Auslegungsversuchen gehen nach Änderungen der Verordnungen ein. Das Referat B1 der GD Landwirtschaft führt ein Verzeichnis der Auslegungsvermerke. Die in jüngster Zeit herausgegebenen Auslegungsvermerke werden in regelmäßigen Abständen zusammengefasst und in der InVeKoS-Sachverständigengruppe und im EAGFL-Ausschuss an alle Mitgliedstaaten verteilt.

Managementinformation

39. Damit die Kommission die wirksame Umsetzung des InVeKoS durch die Mitgliedstaaten überwachen kann, benötigt sie von den Mitgliedstaaten relevante, zuverlässige und aktuelle Informationen, u. a. Statistiken über Beihilfeanträge sowie über Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen und Berichte über den Stand der Umsetzung. Diese Informationen sollten die Kommission in die Lage versetzen, Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten gezielter anzusetzen, und sind für die Haushaltsführung und die Marktverwaltung von wesentlicher Bedeutung. Abgesehen von ihren Erörterungen innerhalb des InVeKoS-Sachverständigenausschusses und den bei Kontrollbesuchen gesammelten Informationen erhält die Kommission von den Mitgliedstaaten hauptsächlich Angaben folgender Art:

- a) Informationen über die zur Umsetzung des InVeKoS ergriffenen Maßnahmen ⁽¹⁾. Damit sollten der Kommission aktuelle Informationen zu den nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des InVeKoS geliefert werden;
- b) Statistiken über Rinderprämien ⁽²⁾ und gemeldete Flächen ⁽³⁾;
- c) nicht in den Verordnungen vorgeschriebene Statistiken über Beihilfeanträge, Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen zu Flächenbeihilfe- und Tierprämienregelungen, so genannte InVeKoS-Statistiken (die seit dem Jahr 2000 verpflichtend sind ⁽⁴⁾);
- d) Jahresberichte der bescheinigenden Stellen über die Zahlstellen, die der Kommission bis zum 10. Februar des Folgejahres zuzuleiten sind ⁽⁵⁾;
- e) Berichte über Vor-Ort-Kontrollen bezüglich der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern ⁽⁶⁾, wobei der erste Bericht für den 1. Juli 1999 vorgesehen war.

⁽¹⁾ Artikel 18 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 3887/92.

⁽²⁾ Anhang V der Verordnung (EWG) Nr. 3886/92 (in geänderter Fassung).

⁽³⁾ Anhang VIII der Kommissionsverordnung (EG) Nr. 658/96 vom 9. Juni 1996, ABl. L 91 vom 12.4.1996, S. 46.

⁽⁴⁾ Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2801/99.

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL — Abteilung Garantie, ABl. L 158 vom 8.7.1995, S. 6.

⁽⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 2630/97 der Kommission vom 29. Dezember 1997 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates für Mindestkontrollen im Rahmen des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, ABl. L 354 vom 30.12.1997, S. 23. Gemäß Artikel 5 haben die Mitgliedstaaten der Kommission jährliche Berichte vorzulegen. Diese Berichte gehen an die GD Gesundheit und Verbraucherschutz.

Bewertung des InVeKoS und Durchsetzung der Einführung

40. Das Hauptinstrument der Rechnungsabschlussdirektion zur Bewertung und Durchsetzung der Einführung des InVeKoS besteht in der Durchführung von Kontrollbesuchen in den Mitgliedstaaten und in der Verhängung von Sanktionen im Zuge des Rechnungsabschlussverfahrens, wenn Risiken für die Ausgaben des EAGFL-Garantie ermittelt werden. Im Rahmen des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens (das vom Hof in seinem Sonderbericht Nr. 22/2000 ⁽⁷⁾ bewertet wurde) können Sanktionen für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren nach schriftlicher Benachrichtigung des betroffenen Mitgliedstaates nachträglich verhängt werden.

Wichtigste Prüfungsfeststellungen auf Kommissionsebene

Allgemeines organisatorisches Umfeld

Generaldirektion Landwirtschaft

41. Wengleich die Gesamtzuständigkeit für das InVeKoS bei der Rechnungsabschlussdirektion liegt, sind verschiedene weitere Kommissionsdienststellen beteiligt (siehe Ziffern 35—36). Einige der vom Hof festgestellten Probleme wären möglicherweise bei einer wirksameren Koordinierung zwischen den Dienststellen nicht entstanden (siehe Ziffer 42 Buchstabe c) bezüglich der Prüfung der Datenbanken für Tiere und Ziffer 67 bezüglich der Überschreitung der Obergrenzen für Rindfleischprämien).

Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz

42. Die Querverweise und Ähnlichkeiten zwischen den InVeKoS-Verordnungen und den Verordnungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern sind folgerichtig. Es bestehen jedoch Probleme hinsichtlich der Umsetzung:

- a) Bei der Kommission gab es keine systematische Überwachung der Koordinierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten zwischen den Vor-Ort-Kontrollen bezüglich der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und den im Rahmen des InVeKoS vorzunehmenden Kontrollen. So war sich die Kommission beispielsweise nicht sicher, inwiefern die Veterinärbehörden die für das InVeKoS zuständigen Behörden über einschlägige, bei Prüfbesuchen festgestellte Probleme unterrichten und umgekehrt.

⁽⁷⁾ Sonderbericht Nr. 22/2000 über die Bewertung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens, ABl. C 69 vom 2.3.2001.

- b) Obgleich der Stichtag für die Einführung der Datenbank zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern der 1. Januar 2000 war, verfügten acht Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt nicht über als voll betriebsfähig anerkannte Datenbanken (Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Portugal und Vereinigtes Königreich ohne Nordirland) ⁽¹⁾.
- c) Das Verfahren der GD Gesundheit und Verbraucherschutz zur Anerkennung der Datenbanken über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern ist unzulänglich. Die Anerkennung beruht auf einem kurzen Kontrollbesuch in dem betreffenden Mitgliedstaat, in dessen Rahmen kein eingehender Systemtest durchgeführt wird. Die Kommission verfügt derzeit nicht über ein formales Überwachungsprogramm, mit dem geprüft werden kann, ob die anerkannten Datenbanken weiterhin voll betriebsfähig sind und die Voraussetzungen für die Anerkennung erfüllen. Insbesondere war bis Juli 2000 kein Plan für Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten erstellt worden, obgleich die Kommission im April 1999 mit der Anerkennung der Datenbanken der Mitgliedstaaten begonnen hatte.
- d) Es kann vorkommen, dass eine Datenbank im Rahmen der Verordnungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern als voll betriebsfähig angesehen und anerkannt wird, woraufhin die Kontrollquote auf 5 % gesenkt wird, und sie gleichzeitig von der Rechnungsabschlussdirektion nicht als voll betriebsfähig im Sinne der InVeKoS-Verordnungen angesehen wird, weshalb eine erhöhte Kontrollquote von 10 % erforderlich ist ⁽²⁾.

Anleitung seitens der Kommission und verordnungsrechtliche Aspekte

Anleitung seitens der Kommission

43. Die Rechnungsabschlussdirektion ist für die Kontrolle und Prüfung der Ausgaben und für die Verhängung von Geldstrafen gegen die Mitgliedstaaten im Rahmen des Rechnungsabschlusssverfahrens zuständig. Ferner obliegen ihr die organisatorische und administrative Verwaltung des InVeKoS, die Veranlassung von Änderungen an den Verordnungen und die Herausgabe von Anleitungen an die Mitgliedstaaten. Für letztere Aufgabe wurden bisher jedoch relativ wenige Ressourcen bereitgestellt, und dadurch, dass die Kommissionsdienststellen sich auf die Beurteilung der Leistung der Mitgliedstaaten im Rahmen des Rechnungsabschlusssverfahrens konzentriert haben, haben sie ihrer Aufgabe hinsichtlich der Festlegung strategischer Vorgaben für das InVeKoS und der Anleitung der Mitgliedstaaten bei deren Umsetzung zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

⁽¹⁾ Bezüglich der übrigen Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden, Finnland und das Gebiet von Nordirland im Vereinigten Königreich) ist die Betriebsfähigkeit der nationalen Datenbank für Rinder anerkannt worden.

⁽²⁾ Im Falle Luxemburgs, wo die Datenbank über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern am 19. Mai 1999 als voll betriebsfähig anerkannt worden war, stellten die Prüfer fest, dass die Rechnungsabschlussdirektion aufgrund eines Prüfbesuchs im Mai 2000 bezweifelte, dass die Datenbank die Voraussetzungen für die Anerkennung erfüllte.

44. Selbst in Bereichen, in denen die Kommission diverse Auslegungshilfen und Empfehlungen abgegeben hat, divergieren die Praktiken in den Mitgliedstaaten weiterhin, wie folgende Beispiele veranschaulichen:

- a) Die Toleranzen bei der Flächenvermessung bei Vor-Ort-Kontrollen, die für die Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen maßgeblich sind (siehe *Tabelle 3*). Dieses Problem wurde vom Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 ⁽³⁾ angesprochen. Die Kommission hat ihre Leitlinien durch die Einführung maximal zulässiger technischer Toleranzen mit Wirkung ab dem Jahr 2000 geändert ⁽⁴⁾;
- b) die Auslegung von Fällen „offenkundiger Fehler“ ⁽⁵⁾ — sofern eine Unstimmigkeit in einem Beihilfeantrag als ein offenkundiger Fehler angesehen wird, darf die Behörde des betreffenden Mitgliedstaates eine entsprechende Korrektur vornehmen, ohne Sanktionen gegen den Antragsteller zu verhängen;
- c) die Verhängung rückwirkender Sanktionen.

45. Bei der Prüfung des Hofes wurde festgestellt, dass in einigen Bereichen Auslegungshilfen und Empfehlungen seitens der Kommission benötigt werden, insbesondere zu folgenden Aspekten:

- a) Zulässigkeit der Anwendung von Gewohnheitsregeln seitens der Mitgliedstaaten bei der Vermessung von Anbauflächen ⁽⁶⁾. Dieses Problem wurde vom Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1999 ⁽³⁾ angesprochen. Die Kommission befasste sich im Jahre 2000 mit dieser Angelegenheit ⁽⁷⁾;
- b) Definition der Flächen, für die Anspruch auf Ausgleichszahlungen für Stilllegung besteht ⁽⁸⁾. Dieses Kriterium für die Beihilfefähigkeit wurde von der Kommission mit Wirkung vom Wirtschaftsjahr 2001/2002 an abgeschafft;

⁽³⁾ Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1999, Ziffern 2.36—2.37, ABl. C 342 vom 1.12.2000.

⁽⁴⁾ Dok. VI/8388/94 Rev. 6 vom 17.12.1999.

⁽⁵⁾ Die Kommission hat mehrere Leitlinien an die Mitgliedstaaten darüber herausgegeben, was als offenkundiger Fehler anzusehen ist. Das Dokument VI/646/96 vom 27.2.1996 galt für die Beihilfeanträge für das Jahr 1998 und umfasste Fälle wie unvollständige Angaben, Additionsfehler, eine innerhalb eines Antrags doppelt aufgeführte Parzelle und die Vertauschung von Kennkodes.

⁽⁶⁾ Gemäß Artikel 6 Absatz 7 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 3887/92 (in geänderter Fassung) wird die Gesamtfläche einer landwirtschaftlich genutzten Parzelle berücksichtigt, sofern sie nach den gebräuchlichen Normen des Mitgliedstaats oder der betreffenden Region ganz genutzt wird. Andernfalls wird die tatsächlich genutzte Fläche berücksichtigt.

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 2721/2000 der Kommission vom 13. Dezember 2000, ABl. L 314 vom 14.12.2000, S. 8, zur Änderung von Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission.

⁽⁸⁾ Rechtssache C-372/98 vom 12. Oktober 2000 zur Frage, ob das Vereinigte Königreich die Bedingung gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 762/94, wonach eine geerntete Anbaukultur im vorangegangenen Wirtschaftsjahr angebaut worden sein muss, damit ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen für Flächenstilllegung entsteht, zu eng ausgelegt hat. Der Auslegung des Vereinigten Königreichs zufolge waren Flächen, von denen Grassilage geerntet wurde, nicht beihilfefähig, wohingegen andere Mitgliedstaaten und die Kommissionsdienststellen solche Flächen als beihilfefähig betrachteten.

Tabelle 3

Messmethoden und technische Toleranzen bei herkömmlichen Vor-Ort-Kontrollen, wie sie 1998 in den sechs besuchten Mitgliedstaaten durchgeführt wurden

Mitgliedstaat Region	GPS ⁽¹⁾		Total Station	Bogenzirkel	Lauftrad	Bandmaß	Topofil	Planimeter	Abschreiten
	Differenzial (Kode)	Geodätisch (Phase)							
<i>Deutschland</i>									
Bayern									
0—0,49 ha	10 %	—	1 %	—	10 %	10 %	—	10 %	—
0,5—1,99 ha	5 % (mini 0,05 ha)	—	1 %	—	5 % (mini 0,05 ha)	5 % (mini 0,05 ha)	—	5 % (mini 0,05 ha)	—
2,0—4,99 ha	3 % (mini 0,10 ha)	—	1 %	—	3 % (mini 0,10 ha)	3 % (mini 0,10 ha)	—	3 % (mini 0,10 ha)	—
5,0—19,99 ha	2 %	—	1 %	—	3 %	3 %	—	3 %	—
> 20,0 ha	1 %	—	1 %	—	3 %	3 %	—	2 %	—
Baden-Württemberg	—	—	unterschiedlich	—	3 %	3 %	—	—	—
Berlin	—	—	—	3 %	—	3 %	—	—	—
Brandenburg	maxi 12 %	—	—	3 %	—	3 %	—	—	—
Bremen	1 %	1 %	—	—	3 %	—	—	—	—
Hamburg	—	—	—	—	—	3 %	—	—	—
Hessen	—	—	1 %	—	—	3 %	—	—	—
Mecklenburg- Vorpommern	—	1 %	—	3 %	3 %	3 %	—	—	—
Niedersachsen	maxi 12 %	—	—	3 %	3 %	3 %	—	—	—
Nordrhein- Westfalen	3 %	—	—	3 %	—	3 %	—	3 %	—
Rheinland-Pfalz	—	—	1 %	—	3 %	3 %	—	—	—
	< 5 ha: 5 % > 5 ha: 1 %	< 0,5 ha: 2 % 0,5 — 20 ha: 1 % > 20 ha: 0,5 %	—	—	—	—	—	< 1 ha: 10 % 1 — 5 ha: 5 % > 5 ha: 2 %	—
Saarland	3 %	—	—	3 %	3 %	3 %	—	—	—
Sachsen	maxi 12 %	—	1 %	3 %	3 %	3 %	—	3 %	—
Sachsen-Anhalt	1 %	1 %	1 %	—	3 %	3 %	—	2 %	—
Schleswig-Holstein	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	—	0 %	—
Thüringen	maxi 12 %	—	—	3 %	3 %	3 %	—	2 %	—
<i>Spanien</i>									
< 0,5 ha	10 %	10 %	⁽²⁾	—	—	10 %	10 %	10 %	—
0,5 — 1 ha	8 %	8 %	⁽²⁾	—	—	8 %	8 %	8 %	—
1 — 3 ha	6 %	6 %	⁽²⁾	—	—	6 %	6 %	6 %	—
3 — 6 ha	4 %	4 %	⁽²⁾	—	—	4 %	4 %	4 %	—
6 — 15 ha	3 %	3 %	⁽²⁾	—	—	3 %	3 %	3 %	—
15 — 25 ha	2,5 %	2,5 %	⁽²⁾	—	—	2,5 %	2,5 %	2,5 %	—
> 25 ha	2 %	2 %	⁽²⁾	—	—	2 %	2 %	2 %	—
<i>Frankreich</i>	1 m rund um die Parzelle	—	—	—	—	—	< 5 ha: 5 % > 5 ha: 3 %	—	—
<i>Irland</i>	1 %	—	—	—	5 %	5 %	—	5 %	—
<i>Portugal</i>	—	< 5ha: 5 % 5 — 25 ha: 3 % > 25 ha: 2 %	—	—	—	—	—	—	—
<i>Vereinigtes Königreich</i>									
England	2 %	2 %	—	—	4 %	—	—	—	—
Nordirland	2 %	2 %	—	—	4 %	—	—	—	—
Schottland	2 %	2 %	—	—	4 %	—	—	—	zulässig
Wales	2 %	2 %	—	—	4 %	—	—	—	—

⁽¹⁾ GPS = Global Positioning System.⁽²⁾ Toleranz der Messinstrumente.

Quelle: Dokumentation der Mitgliedstaaten.

c) Berechnung der Besatzdichtefaktoren, zu der die Kommission noch immer keinen Auslegungsvermerk herausgegeben hat. Die Bestimmungen sind kompliziert, und in den besuchten Mitgliedstaaten wurden zahlreiche unterschiedliche Praktiken festgestellt.

46. In anderen Bereichen sind die Verordnungen zwar hinreichend klar, doch in den Mitgliedstaaten wird bei der praktischen Anwendung unterschiedlich verfahren. Die Kommission sollte weiterhin für eine korrekte Umsetzung seitens der Mitgliedstaaten sorgen und erforderlichenfalls im Zuge des Rechnungsabschlussverfahrens tätig werden. Dies gilt insbesondere für folgende Aspekte:

- a) Die in Portugal im Bereich der wichtigsten Rinderprämien verhängten Sanktionen schlagen sich nicht in verminderten Extensivierungsprämien nieder;
- b) Fehlen nationaler Gegenkontrollen von Anträgen auf Mutterkuhprämien zur Ermittlung nicht gerechtfertigter Anträge (Spanien, Frankreich, Vereinigtes Königreich);
- c) Mindestzahl der landwirtschaftlichen Parzellen bzw. Tiere, die bei einer Vor-Ort-Kontrolle zu prüfen sind.

47. Hinsichtlich der Verbringung von Rindern zwischen den Mitgliedstaaten hat die Kommission keine geeigneten Maßnahmen getroffen um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 zusammenarbeiten (siehe Ziffer 71 Buchstabe b)).

Verordnungsrechtliche Aspekte

48. Eine der Hauptvoraussetzungen für den Anspruch auf Flächenbeihilfen lautet, dass die betreffenden Flächen am 31. Dezember 1991 für den Anbau von Kulturpflanzen genutzt wurden⁽¹⁾. Diese Voraussetzung gilt auch für die drei Mitgliedstaaten, die im Jahre 1995 der EU beitraten. Die Erfüllung dieser Voraussetzung ist allerdings sehr kostenaufwendig, denn seinerzeit bestanden in den Mitgliedstaaten keine Systeme, anhand deren dies nachträglich zufrieden stellend überprüft werden könnte.

49. Gemäß den Rechtsvorschriften über die Flächenstilllegung, eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Flächenbeihilfen, müssen die stillgelegten Flächen, um für die Ausgleichsregelung in Frage zu kommen, vom Antragsteller in den beiden dem Antrag vorangegangenen Jahren bewirtschaftet worden sein⁽²⁾. Diese Bedingung war schwer zu kontrollieren und hat

nach der im Jahre 1996 beschlossenen Abschaffung der obligatorischen Rotationsbrache als Voraussetzung für die Flächenstilllegung ihren Sinn verloren. Zur Durchführung wirksamer Kontrollen hätten die Mitgliedstaaten ein spezifisches Kontrollprogramm entwickeln müssen. Deutschland hat ein solches Programm entwickelt, Spanien, Frankreich und Portugal jedoch nicht.

50. Im September 1998 wurde das 2-Jahres-Kriterium zur Vereinfachung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften abgeschafft, ohne dass präzisiert wurde, ab welchem Wirtschaftsjahr diese Änderung gilt⁽³⁾. Im November 1998 wurde eine neue Verordnung erlassen, in der präzisiert wurde, dass die Abschaffung dieser Voraussetzung die im Wirtschaftsjahr 1999/2000 und den folgenden Wirtschaftsjahren stillgelegten Flächen betrifft⁽⁴⁾. Daraufhin behielt Deutschland diese Kontrolle für das Wirtschaftsjahr 1998/1999 bei, während Spanien, Frankreich und Portugal dieser Bestimmung unter Hinweis auf den Rechtsgrundsatz, wonach verschärfte Vorschriften nicht rückwirkend angewandt werden dürfen, keine Rechnung trugen.

51. Gemäß den Verordnungen für den Rind- und Kalbfleischmarkt⁽⁵⁾ werden Mutterkuhprämien nicht auf der Grundlage einzelner Tiere, sondern für die Haltung einer Herde mit einer bestimmten Zahl von Mutterkühen gezahlt. In den InVeKoS-Verordnungen werden jedoch eingehende Kontrollen sämtlicher Rinder und nicht nur auf Herdenebene verlangt (siehe Ziffer 27). In Spanien, Frankreich und im Vereinigten Königreich werden keine angemessenen Gegenkontrollen zu einzelnen Mutterkühen vorgenommen, für die Prämien beantragt werden, mit dem Argument, dass die Marktverordnung Beihilfen für die gesamte Herde und nicht für einzelne Tiere vorsieht. Durch die Unzulänglichkeit der Gegenkontrollen erhöht sich jedoch das Risiko, dass überhöhte Zahlungen geleistet werden.

52. Bei Flächenbeihilfen erfolgt die Berechnung der Fehlerquote nach einer Vor-Ort-Kontrolle durch Division der festgestellten Abweichung durch die gemeldete Gesamtfläche und nicht durch die in der geprüften Stichprobe enthaltene Fläche. Bei dieser Methode werden Unstimmigkeiten verharmlost und somit die Sanktionen verringert. Diese Methode wirkt sich um so stärker in Frankreich aus, wo die Stichprobe der zu kontrollierenden Parzellen bei der Feststellung von Unstimmigkeiten nicht automatisch erweitert wurde. Im Jahre 2000⁽⁶⁾ führte die Kommission klare Vorschriften für die Erweiterung der zu kontrollierenden Stichprobe im Falle der Aufdeckung von Fehlern ein.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1981/98 der Kommission vom 17. September 1998 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 762/94, ABl. L 256 vom 18.9.1998, S. 8.

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 2490/98 der Kommission vom 18. November 1998 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1981/98, ABl. L 309 vom 19.11.1998, S. 27.

⁽⁵⁾ Vor der Agenda 2000 vorgenommene Reformen: Artikel 4 Buchstabe d) der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (in geänderter Fassung) über die gemeinsame Marktorganisation für Rind- und Kalbfleisch, ABl. L 148 vom 28.6.1968, S. 24; nach der Agenda 2000 vorgenommene Reformen: Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1254/99 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Rind- und Kalbfleisch, ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 21.

⁽⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 2801/99 der Kommission vom 21. Dezember 1999, ABl. L 340 vom 31.12.1999, S. 29.

⁽¹⁾ Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates.

⁽²⁾ Artikel 3 Absatz 4 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 762/94 der Kommission vom 6. April 1994 mit Durchführungsbestimmungen zur Flächenstilllegung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates, ABl. L 90 vom 7.4.1994, S. 8.

53. Bei absichtlichen Falschmeldungen können Landwirte für zwei Jahre von den Flächenbeihilfe- oder Tierprämienregelungen ausgeschlossen werden (siehe *Anhang 1*). Landwirte, die Flächenbeihilfen beziehen, können diese Sanktion jedoch umgehen, indem sie mit einem anderen Landwirt vereinbaren, dass dieser betreffenden Flächen für die betreffenden Jahre in seinen Antrag aufnimmt, denn die landwirtschaftlichen Parzellen selbst sind nicht von der Zahlung ausgeschlossen. Dadurch versuchen die Landwirte bestenfalls, die im Rahmen des InVeKoS geltenden Sanktionsbestimmungen zu umgehen, und schlimmstenfalls, zu betrügen.

Managementinformation

54. Ausmaß und Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen bedürfen der Verbesserung (siehe Ziffer 39). Die Kommission sollte ihre Anstrengungen zur Verbesserung dieser Informationen und deren Auswertung fortsetzen, um die Umsetzung des InVeKoS durch die Mitgliedstaaten gezielter steuern zu können. Im Zuge seiner Prüfung stellte der Hof Folgendes fest:

- a) Die Informationen zu den Maßnahmen zur Umsetzung des InVeKoS wurden weder von den Mitgliedstaaten systematisch geliefert noch von der Kommission angefordert. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Übermittlung von Informationen wurde durch die Verordnung aus dem Jahre 2000 ⁽¹⁾ verstärkt.
- b) Die Statistiken über die Rinderprämien werden von der Markt-Abteilung für Rindfleisch im Rahmen ihrer allgemeinen Beobachtung der Marktlage und zur Überprüfung herangezogen, ob keine Zahlungen über die Obergrenzen für den Viehbestand hinaus geleistet werden. Sie werden jedoch nicht von der Rechnungsabschlussdirektion verwendet und auch nicht mit den nicht vorgeschriebenen InVeKoS-Statistiken abgeglichen. Die Kommission beabsichtigt, im Rahmen ihres Jahresplans für 2001 eine vollständige Überprüfung der für die Antragsjahre ab 1997 geltenden Quoten und gezahlten Prämien vorzunehmen.
- c) Die InVeKoS-Statistiken über Beihilfeanträge, Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen sind ein Schlüsselinstrument für Analysezwecke. Diese Statistiken von zentraler Bedeutung wurden ohne das Vorliegen einer entsprechenden Rechtsvorschrift in der einschlägigen Verordnung erstellt und sind vom Jahr 2000 an aufgrund einer spezifischen Verordnungsbestimmung ⁽¹⁾ verpflichtend. Die Mitgliedstaaten liefern die statistischen Angaben häufig verspätet. So kam es beispielsweise vor, dass Angaben zu Kontrollen von Rindern aus Spanien, Irland und Italien für das Jahr 1998 im Juni 2000 noch immer ausstanden oder unvollständig waren. Ferner hatte es, obwohl die Kommission die Statistiken über Flächenbeihilfen regelmäßig in zusammenfassenden Berichten bewertete, seit 1994 keine entsprechenden Berichte über Tierprämien gegeben.
- d) Gemäß den Rechtsvorschriften sollen die Jahresberichte der bescheinigenden Stellen die im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens benötigten Informationen und Bestätigungen enthalten und brauchen nicht unbedingt eine Analyse des

InVeKoS zu umfassen. Dementsprechend variiert das Ausmaß der in den Berichten enthaltenen Angaben zum InVeKoS ⁽²⁾, und dadurch geht eine wichtige potenzielle Quelle für Managementinformationen zur Umsetzung des InVeKoS verloren. Dies wurde vom Hof bereits mehrmals beanstandet. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998 ⁽³⁾ wies der Hof darauf hin, dass die bescheinigenden Stellen nicht systematisch auf die Ergebnisse der InVeKoS-Kontrollen eingehen. In seinem Sonderbericht Nr. 22/2000 ⁽⁴⁾ über das geänderte Rechnungsabschlussverfahren beanstandete der Hof, dass die bescheinigenden Stellen die Kontrolltätigkeit vor Ort nicht angemessen prüften und die Angaben zu Fehlerquoten und infolge von InVeKoS-Kontrollen verhängten Sanktionen nicht analysierten.

55. Bei der Prüfung wurde eine große Abweichungsspanne in den von den Mitgliedstaaten gelieferten Statistiken festgestellt, wodurch sie schwer zu interpretieren sind. Das Ausmaß der Abweichungen ist zu groß, als dass sie sich durch unterschiedliche Quoten fehlerhafter Beihilfeanträge in den einzelnen Mitgliedstaaten erklären ließen.

56. Die wichtigsten Feststellungen aufgrund einer Analyse der Statistiken für 1998 lauten wie folgt:

- a) Der Prozentsatz der Vor-Ort-Kontrollen (sowohl zu Tierprämien als auch zu Flächenbeihilfen), bei denen Fehler festgestellt wurden, liegt je nach Beihilferegulation und Mitgliedstaat zwischen 80 % und praktisch 0 % (siehe *Abbildung 7*).
- b) Der Prozentsatz der Beihilfeanträge, in denen bei Verwaltungskontrollen Unstimmigkeiten festgestellt wurden, liegt je nach Beihilferegulation und Mitgliedstaat zwischen über 35 % und praktisch 0 % (siehe *Abbildung 8*).
- c) Aus den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen zu Flächenbeihilfen geht hervor, dass einige Mitgliedstaaten überwiegend geringfügige Fehler und kaum schwer wiegende Fehler melden ⁽⁵⁾ (insbesondere Irland und Vereinigtes Königreich) und andere deutlich mehr schwer wiegende Fehler (insbesondere Griechenland, Spanien und Italien) und relativ wenige geringfügige Fehler melden (siehe *Abbildung 9*).
- d) Aus den Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen zu Tierprämien geht hervor, dass einige Mitgliedstaaten kaum schwer wiegende Fehler (insbesondere Irland, Portugal und Österreich) meldeten, während andere deutlich mehr meldeten (insbesondere Deutschland, Griechenland, Spanien und Italien) (siehe *Abbildung 10*).

⁽²⁾ So enthielten beispielsweise die Jahresberichte der bescheinigenden Stellen in Frankreich zum Wirtschaftsjahr 1998 umfangreiche Informationen zur Funktionsweise der mit dem InVeKoS verbundenen Systeme, während die Berichte aus dem Vereinigten Königreich diesbezüglich relativ wenige Angaben enthielten.

⁽³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1998, Ziffer 2.92, ABl. C 349 vom 3.12.1999.

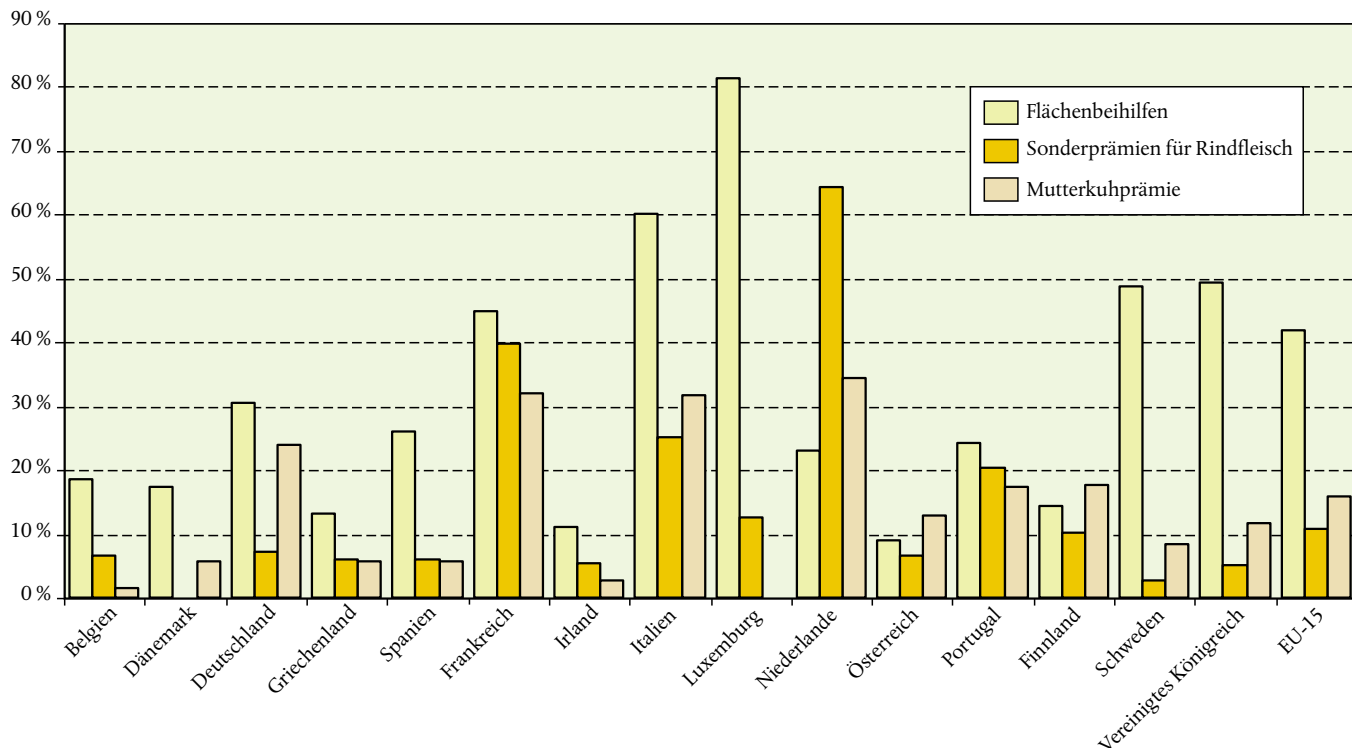
⁽⁴⁾ Sonderbericht Nr. 22/2000 über die Bewertung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens, ABl. C 69 vom 2.3.2001.

⁽⁵⁾ In diesem Zusammenhang ist ein schwer wiegender Fehler definiert als eine um mehr als 20 % überhöhte Meldung, woraufhin die gesamte Fläche, für die der Antrag gestellt wurde, von der Beihilfe ausgeschlossen wird.

⁽¹⁾ Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 2801/99 der Kommission vom 21. Dezember 1999, ABl. L 340 vom 31.12.1999, S. 29.

Abbildung 7

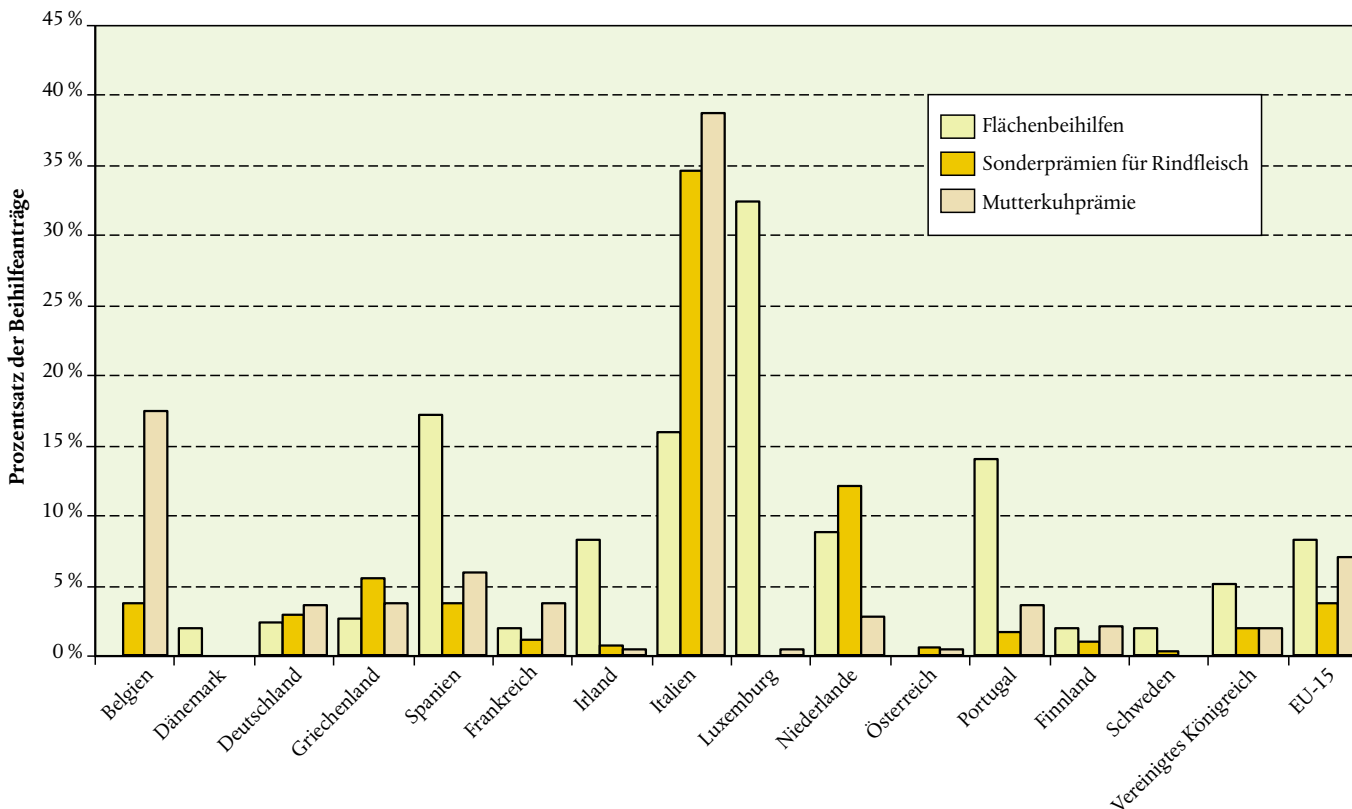
Prozentsatz der Vor-Ort-Kontrollen, bei denen im Jahre 1998 Fehler festgestellt wurden



Quelle: Von der GD Landwirtschaft der Kommission erhaltene Grunddaten (InVeKoS-Statistiken für 1998).

Abbildung 8

Im Jahre 1998 bei Verwaltungskontrollen festgestellte Fehler

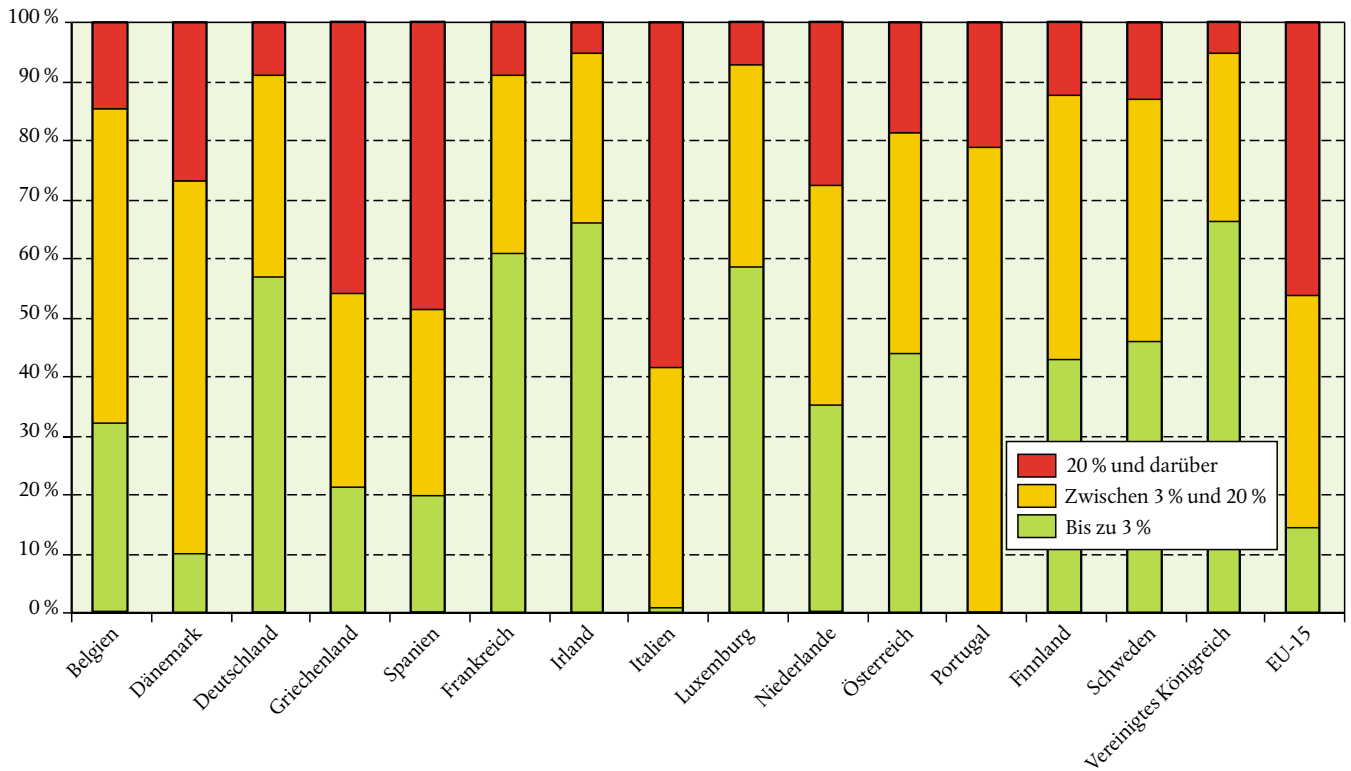


Anmerkung: Österreich und Schweden lieferten nicht alle Angaben zu den Anträgen auf Flächenbeihilfen bzw. Mutterkuhprämien.

Quelle: Von der GD Landwirtschaft der Kommission erhaltene Grunddaten (InVeKoS-Statistiken für 1998).

Abbildung 9

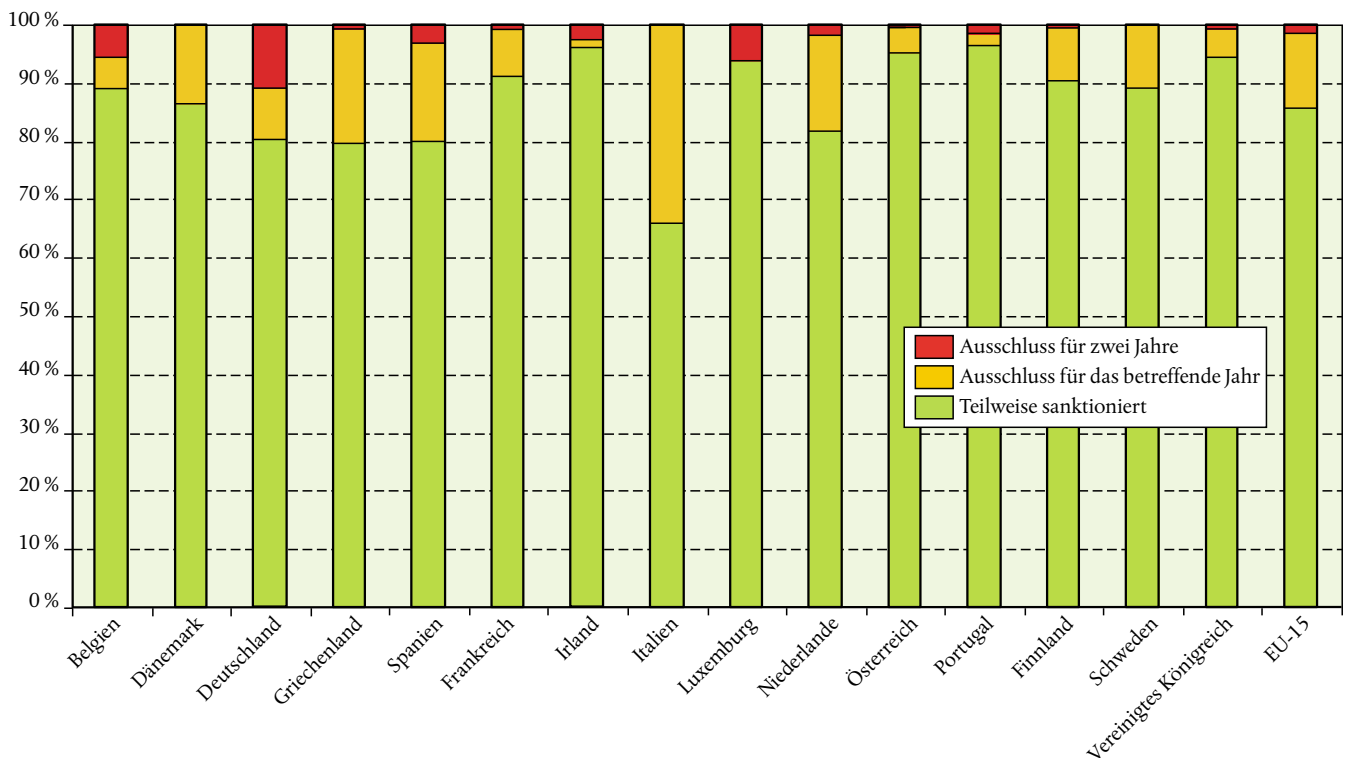
Im Jahre 1998 bei Vor-Ort-Kontrollen zu Flächenbeihilfen festgestellte Fehlerarten



Quelle: Von der GD Landwirtschaft der Kommission erhaltene Grunddaten (InVeKoS-Statistiken für 1998).

Abbildung 10

Im Jahre 1998 bei Vor-Ort-Kontrollen zu Rindern festgestellte Fehlerarten



Anmerkung: Italien lieferte keine Angaben zu ausgeschlossenen Anträgen.

Quelle: Von der GD Landwirtschaft der Kommission erhaltene Grunddaten (InVeKoS-Statistiken für 1998).

57. Die wichtigsten Feststellungen aufgrund einer Analyse der Entwicklung der Statistiken über Vor-Ort-Kontrollen im Zeitraum 1997—1999 lauten wie folgt:

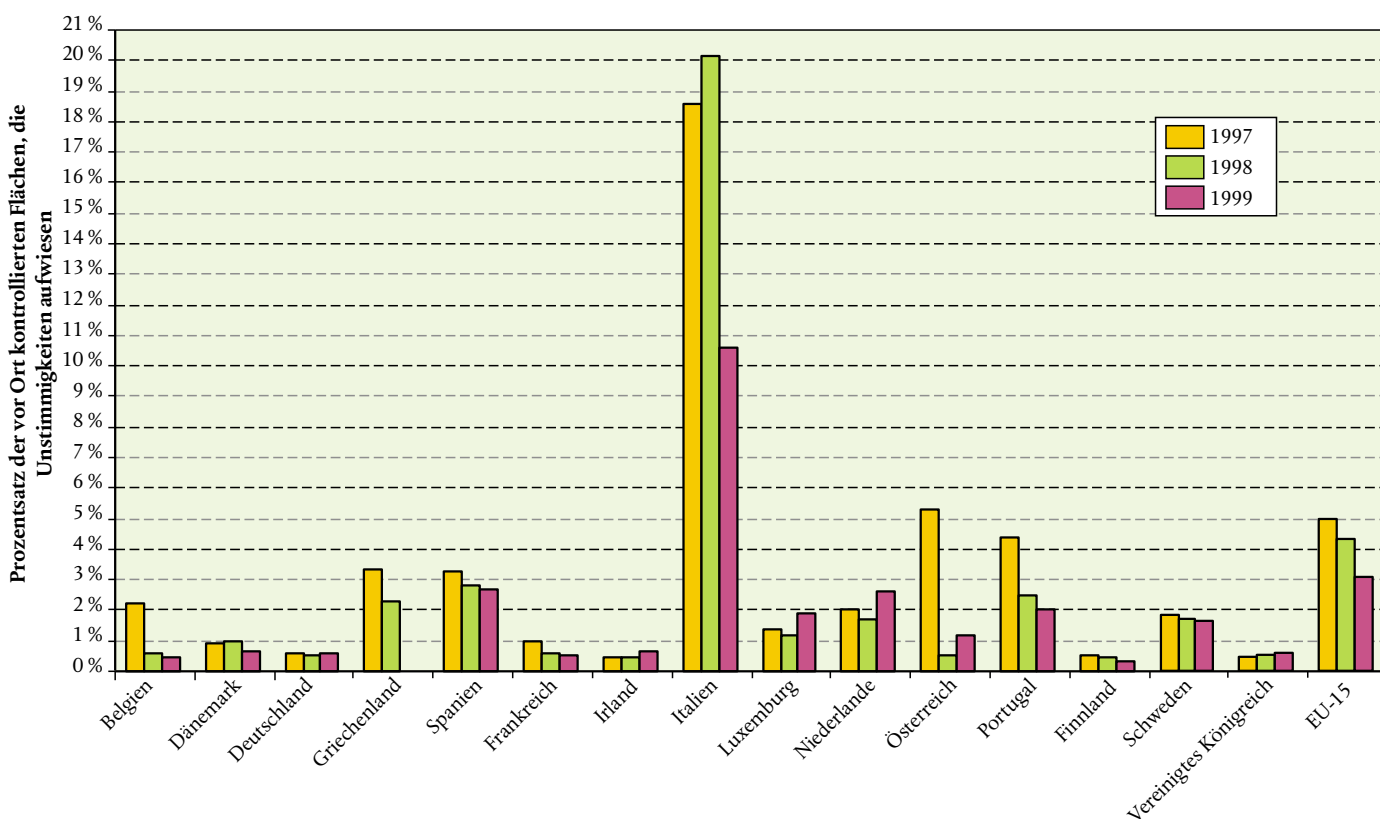
a) Bei den Vor-Ort-Kontrollen zu Flächenbeihilfen ist die Quote der festgestellten Unstimmigkeiten (außer in Italien) niedrig und rückläufig. Im Jahre 1999 wiesen sieben Mitgliedstaaten bei weniger als 1 % der an Ort und Stelle kontrollierten Flächen Unstimmigkeiten auf (siehe *Abbildung 11*). Die durchschnittliche Quote der bei Vor-Ort-Kontrollen festgestellten

Unstimmigkeiten lag in den Jahren 1998 und 1999 bei 1,3 % (ohne Italien).

b) Hinsichtlich der Vor-Ort-Kontrollen von Rindern sind die Statistiken unvollständig und im Falle einiger Mitgliedstaaten inkohärent. In den meisten Mitgliedstaaten, die Angaben lieferten, liegt die Quote der Unstimmigkeiten über 5 %. Einige Mitgliedstaaten haben Quoten von über 100 % mitgeteilt, was die Inkohärenz der Angaben nur bestätigt (siehe *Abbildungen 12 und 13*).

Abbildung 11

Entwicklung der bei Vor-Ort-Kontrollen festgestellten Flächenabweichungen (%)

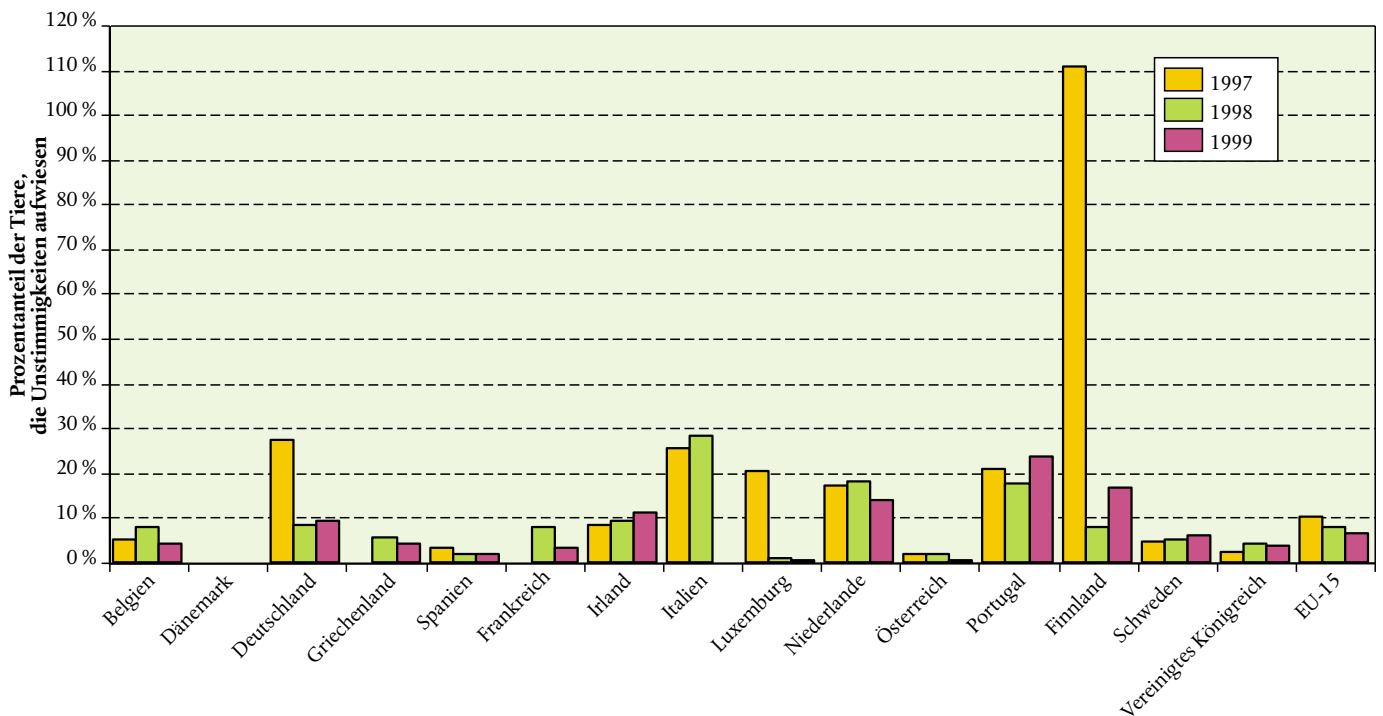


Anmerkung: Griechenland hatte (bis 1.2.2001) für 1999 keine statistischen Angaben geliefert.

Quelle: Untersuchung der InVeKoS-Statistiken der Kommission durch den Rechnungshof.

Abbildung 12

Entwicklung der bei Vor-Ort-Kontrollen festgestellten Unstimmigkeiten im Bereich der Sonderprämie für Rindfleisch (%)

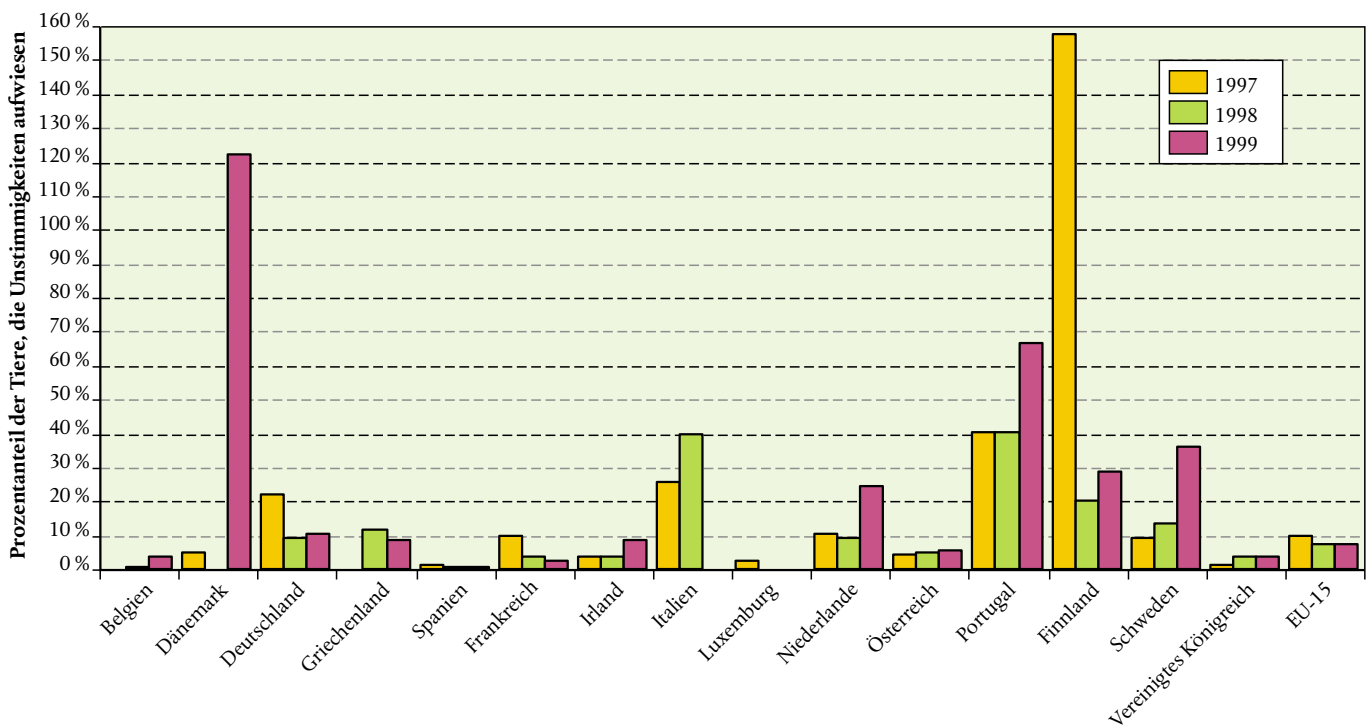


Anmerkung: Griechenland lieferte für 1997 und Italien für 1999 keine statistischen Angaben. Dänemark lieferte für drei Jahre und Frankreich für 1997 keine vollständigen Statistiken. Die Zahlenangaben betreffend Finnland für 1997 sind inkohärent, da der Prozentanteil der Unstimmigkeiten über 100 % liegt.

Quelle: Untersuchung der InVeKoS-Statistiken der Kommission durch den Rechnungshof.

Abbildung 13

Entwicklung der bei Vor-Ort-Kontrollen festgestellten Unstimmigkeiten im Bereich der Mutterkuhprämie (%)



Anmerkung: Griechenland lieferte für 1997 und Italien für 1999 keine statistischen Angaben. Dänemark lieferte für 1998 keine vollständigen Statistiken. Die Zahlenangaben betreffend Dänemark für 1999 und Finnland für 1997 sind inkohärent, da der Prozentanteil der Unstimmigkeiten über 100 % liegt.

Quelle: Untersuchung der InVeKoS-Statistiken der Kommission durch den Rechnungshof.

58. Zusammenfassend lässt sich aus den gewonnenen Erkenntnissen schließen, dass bei der Durchführung der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen und bei der zugehörigen Berichterstattung in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich verfahren wird.

59. Darüber hinaus sind einige Angaben, die die Kommission von den Mitgliedstaaten verlangt, nicht den spezifischen Erfordernissen der Beihilferegelungen angepasst. So ist beispielsweise in den InVeKoS-Statistiken das Schlachtmodell bei der Sonderprämienregelung für Rindfleisch nicht berücksichtigt. Infolgedessen führt die Einbeziehung dieser Zahlen zu einer fehlerhaften Analyse der konsolidierten Statistik.

60. Zur Kontrolle der Rinderprämien und zur Verfolgung des Verbleibs der Tiere und des Fleisches sind leistungsfähige Systeme zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern erforderlich. Bis Juni 2000 waren jedoch für 1998, das erste Geltungsjahr, von Deutschland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Österreich und Schweden noch keine Berichte über Vor-Ort-Kontrollen zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern eingegangen. Belgien übermittelte lediglich einen Vorschlag für die Gliederung eines Berichts. Der Inhalt der eingegangenen Berichte unterscheidet sich von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich, was die Analyse des Stands der Umsetzung erschwert ⁽¹⁾ (siehe auch Ziffer 42 zu Unzulänglichkeiten bei der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern).

Bewertung des InVeKoS und Durchsetzung der Einführung

61. Die Bewertung der Effizienz und Effektivität des InVeKoS ist besonders wichtig, da es für die meisten Ausgaben im Rahmen der GAP das wichtigste Kontrollinstrument darstellt. Die gesammelten Informationen sind häufig entweder ungenau, veraltet oder nicht vergleichbar, wodurch solche Bewertungen erschwert werden (siehe Ziffern 54—59).

62. Einige Angaben, die für eine solche Bewertung relevant sind, wurden bisher nicht verlangt, wie etwa die Kosten für die Verwaltung des InVeKoS in den Mitgliedstaaten oder die mithilfe des InVeKoS erzielten Einsparungen gemessen an den Abzügen von fehlerhaften Beihilfeanträgen. In seinem Sonderbericht Nr. 22/2000 ⁽²⁾ beanstandete der Hof, dass die Kommission von den Zahlstellen keine Quantifizierung der verhängten Sanktionen verlangte, so dass der Wert der mithilfe des InVeKoS aufgedeckten Fehler nicht berechnet wurde.

⁽¹⁾ Die GD Gesundheit und Verbraucherschutz der Kommission erarbeitete im Juli 2000 eine Verordnung, mit der den Mitgliedstaaten ausführliche Leitlinien für die Gliederung dieses Jahresberichts an die Hand gegeben werden sollen.

⁽²⁾ Sonderbericht Nr. 22/2000 über die Bewertung des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens, ABL C 69 vom 2.3.2001.

63. Die verfügbaren Informationen wurden nicht systematisch im Hinblick auf eine solche Bewertung ausgewertet. Darüber hinaus erstattet die Kommission nicht regelmäßig Bericht über die Umsetzung des InVeKoS. Zuletzt erstellte die Kommission im Juli 1998 anlässlich der Berichterstattung an das Parlament im Rahmen des Entlastungsverfahrens für 1996 ein Dokument zur Bewertung der Gesamtumsetzung des InVeKoS ⁽³⁾.

64. In den Berichten, die im Anschluss an die Kontrollbesuche der Kommission in den Mitgliedstaaten zu den Flächenbeihilfe- und Tierprämienregelungen im Hinblick auf das Rechnungsabschlussverfahren erstellt werden, wird zwar nicht systematisch auf die Umsetzung aller Bestandteile des InVeKoS eingegangen, jedoch auf Mängel in den Schlüssel- und Nebenkontrollen hingewiesen. *Tabelle 4* liefert eine Übersicht über diese von der Kommission in den Mitgliedstaaten festgestellten Mängel. Einige der Berichte enthalten allerdings eine allgemeine Bewertung des Stands der Umsetzung des InVeKoS, und in diesem Zusammenhang sind die Dienststellen der Kommission zu dem Schluss gelangt, dass das InVeKoS in Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Österreich und im Vereinigten Königreich, nicht jedoch in Griechenland umgesetzt wurde. Allerdings bestehen weiterhin in allen Mitgliedstaaten Mängel, wie aus *Tabelle 4* zu ersehen ist.

65. Die Feststellungen des Hofes bestätigen teilweise diejenigen, die die Kommission bei ihren Kontrollen in den Mitgliedstaaten gemacht hat (siehe *Tabelle 5* und Ziffern 69—70). Aus verschiedenen Gründen, von denen die wichtigsten nachstehend aufgeführt sind, ist dies jedoch nicht immer der Fall:

- a) Die Kontrollziele waren in den besuchten Mitgliedstaaten bzw. Regionen nicht identisch. Im Jahre 1998 befasste die Kommission sich hauptsächlich mit den Vor-Ort-Kontrollen und der Verhängung von Sanktionen, während der Hof das gesamte System analysierte.
- b) In Mitgliedstaaten mit dezentralisierten Datenbanken (insbesondere in Deutschland, Spanien und im Vereinigten Königreich) werden einige Regionen nur alle drei bis vier Jahre besucht.

66. Was den letztgenannten Sachverhalt betrifft, beschloss die Kommission, in den Jahren 1998 und 1999 in der Autonomen Gemeinschaft Katalonien keine eingehenden Vor-Ort-Kontrollen zu Flächenbeihilfen durchzuführen. Bei seiner Prüfung im Oktober 1999 stellte der Hof u. a. fest, dass in der Autonomen Gemeinschaft Katalonien bis 1999 keinerlei automatisierte Verwaltungskontrollen von Flächen durchgeführt wurden, was einer mangelhaften Schlüsselkontrolle entspricht (siehe Ziffer 70 Buchstabe b)). Die Kommission hat umgehend Maßnahmen zur Vermeidung von Verlusten zulasten des EAGFL eingeleitet, da sie im Rahmen des geänderten Rechnungsabschlussverfahrens nur 24 Monate Zeit hat, Berichtigungen vorzuschlagen. Für 1997 ist ein Betrag in Höhe von schätzungsweise mindestens 1 Million-Euro wiedereinzuziehen.

⁽³⁾ Bericht über den Stand der Umsetzung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems in den Mitgliedstaaten, DOK VI/6467/98 vom 6. Juli 1998.

Tabelle 4

Übersicht über die von der Kommission in den Mitgliedstaaten festgestellten Unzulänglichkeiten betreffend das Jahr 1998 (Prüfberichte aus dem Zeitraum 1998 bis Juni 2000)

	Flächenbeihilfen							Tierprämien							Sonstige Feststellungen
	Ein-haltung der Fristen	Informa-tisierte Daten-banken	System zur Identi-fizierung landwirt-schaftlicher Parzellen	Beihilfe-anträge	Verwal-tungs-kontrollen	Vor-Ort-Kontrollen	Sanktionen	Ein-haltung der Fristen	Informa-tisierte Daten-banken	System zur Identi-fizierung landwirt-schaftlicher Parzellen	Beihilfe-anträge	Verwal-tungs-kontrollen	Vor-Ort-Kontrollen	Sanktionen	
Belgien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Dänemark	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Deutschland: Nationale Ebene	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bayern	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Nordrhein-Westfalen	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Schleswig-Holstein	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Mecklenburg-Vorpommern	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Griechenland	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Spanien: Nationale Ebene	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Andalusien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Aragonien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kantabrien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kastilien und Leon	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kastilien-La Mancha	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Katalonien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Galicien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rioja	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Frankreich	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Irland	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Italien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Luxemburg	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Niederlande	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Österreich	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Portugal	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Finnland	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Schweden	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
VK: England und Nordirland	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Schottland	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Anmerkung: Schlüssel- und Nebenkontrollen sind gemäß den Leitlinien der Kommission zur Verhängung von Strafen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens definiert mit der Ausnahme, dass die Kontrollen in Bezug auf Doppelzahlungen sowie die ordnungsgemäße Anwendung der Strafen in dieser Tabelle als Schlüsselkontrollen behandelt werden.

■	Festgestellte Mängel in Bezug auf Schlüsselkontrollen
■	Festgestellte Mängel in Bezug auf Nebenkontrollen
■	Keine Kontrollmängel festgestellt
■	Nicht geprüfte Fläche

Quelle Untersuchung der Berichte der Kommission über Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten durch den Rechnungshof.

Tabelle 5

Übersicht über die vom Hof in den besuchten Mitgliedstaaten festgestellten Unzulänglichkeiten (bezogen auf im Jahre 1998 eingereichte Anträge — hauptsächlich zulasten des Haushaltsplans 1999)

Mitgliedstaaten und Regionen	Flächenbeihilfen						Tierprämien						Sonstige Feststellungen
	Informati-sierte Daten-banken und integriertes Kontroll-system	System zur Identifizierung landwirt-schaftlicher Parzellen	Beihilfe-anträge	Verwaltungs-kontrollen	Vor-Ort-Kontrollen	Sanktionen	Informati-sierte Daten-banken und integriertes Kontroll-system	System zur Kennzeich-nung und Registrie-rung von Tieren	Prämien-anträge	Verwal-tungs-kontrollen	Vor-Ort-Kontrollen	Sanktionen	
Deutschland — Zentrale Ebene													
— Bundesland Bayern													
— Bundesland Niedersachsen													
Spanien — Zentrale Ebene													
— Autonome Gemeinschaft Katalonien													
— Autonome Gemeinschaft Navarra													
Frankreich													
Irland													
Portugal													
Vereinigtes Königreich — Zentrale Ebene													
— Schottland													
— Wales													

	Auf dieser Ebene nicht zutreffend
	Gut — funktioniert einwandfrei
	Befriedigend — funktioniert mit einigen Schwierigkeiten
	Mangelhaft — funktioniert nicht unter akzeptablen Bedingungen

Quelle: Rechnungshof.

Sonstige Feststellungen

67. Im Bereich der Flächenbeihilfen werden die Berechnungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Überschreitungen der Grundflächen bei der Kommission von der Marktteilung und von der Rechnungsabschlussdirektion überprüft. Nachdem diese Überprüfungen vom Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 ⁽¹⁾ beanstandet worden waren, leitete die Kommission Maßnahmen zur Verbesserung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen ein, wodurch solidere Kontrollen ermöglicht wurden. Ab dem Jahr 2000 ⁽²⁾ nahm die Kommission eine weitere Verbesserung der von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Verfahren zur Berechnung von Flächenüberschreitungen vor. Dieses Verfahren gewährleistet zwar keine 100 %ige Genauigkeit, unterscheidet sich jedoch von den Obergrenzen für die Sonderprämien für Rindfleisch, wo es keinen entsprechenden Rahmen für die Meldung und Kontrolle von Überschreitungen gibt (siehe Ziffer 54 Buchstabe b)). Somit besteht das Risiko, dass die fehlerhafte Berechnung einer Überschreitung durch einen Mitgliedstaat von der Kommission unbemerkt bleibt, was überhöhte Zahlungen zur Folge hat. Der Hof hat diesbezügliche Risiken in Spanien, Frankreich und Portugal festgestellt.

ROLLE DER MITGLIEDSTAATEN

68. Die Mitgliedstaaten sind für die Einrichtung des InVeKoS zuständig ⁽³⁾. Die gesamte Verwaltung der Beihilfeanträge einschließlich der EDV-Systeme und der Datenbanken obliegt den Mitgliedstaaten. Während des Übergangszeitraums konnte die Kommission Änderungen an den Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des InVeKoS verlangen ⁽⁴⁾. Seit 1997 sind die Interventionsmöglichkeiten der Kommission eingeschränkt (siehe Ziffer 34).

Wichtigste Prüfungsfeststellungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten

69. Bei seiner Prüfung der im Jahre 1998 eingereichten Beihilfeanträge in den sechs besuchten Mitgliedstaaten stellte der Hof fest, dass selbst zwei Jahre nach dem Stichtag für die Einführung noch immer nicht alle Bestandteile des InVeKoS in allen Mitgliedstaaten vollständig eingerichtet waren: Es waren zahlreiche Unzulänglichkeiten und erhebliche Verspätungen zu verzeichnen. *Tablelle 5* liefert einen knappen Überblick über die vorgefundene Lage mit einer dreistufigen Bewertung: gut, befriedigend, unzureichend.

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 3.73, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2316/99 der Kommission vom 22. Oktober 1999, ABl. L 280 vom 30.10.1999, S. 43.

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates, Artikel 1.

⁽⁴⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission, Artikel 17, letzter Absatz.

70. Diese Tabelle veranschaulicht folgende Prüfungsfeststellungen:

- a) Im Jahre 1998 bestanden nur in Deutschland und Irland keine schwer wiegenden Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung des InVeKoS.
- b) In Spanien variierte der Stand der Entwicklung des InVeKoS erheblich zwischen der Autonomen Gemeinschaft Navarra, die keine größeren Unzulänglichkeiten aufwies, und der Autonomen Gemeinschaft Katalonien, wo insbesondere keine Gegenkontrollen zu Parzellen vorgenommen wurden. Überdies stimmten die nationalen Anweisungen mitunter nicht mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften überein. Bei Anomalien, die im Zuge von Verwaltungskontrollen zu Rinderprämien festgestellt wurden, wurden keine Sanktionen verhängt. Darüber hinaus waren die nationalen Gegenkontrollen zu Rindern sehr unvollständig.
- c) In Frankreich war die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen zu Anträgen auf Flächenbeihilfen unzulänglich, was insbesondere dadurch bedingt war, dass die Kontrollen hauptsächlich von Zeitbediensteten durchgeführt wurden, die allein unterwegs waren und eine Pauschale pro kontrollierten Antrag erhielten. Überdies wurden in Fällen, in denen bei Verwaltungs- oder Vor-Ort-Kontrollen Anomalien zu früheren Jahren festgestellt wurden, keine rückwirkenden Sanktionen verhängt.
- d) In Portugal waren die Gegenkontrollen zu Tieren sehr unvollständig (keine Überprüfung mehrerer Anspruchs voraussetzungen wie etwa der Existenz der zugeteilten Ohrmarkennummer, kein Abgleich der Zahlungsdatei für männliche Rinder mit derjenigen für Mutterkühe ⁽⁵⁾), und Sanktionen wurden uneinheitlich gehandhabt.
- e) Im Vereinigten Königreich (Schottland und Wales) waren die Gegenkontrollen zu Tieren unvollständig, insbesondere zu Mutterkühen, wo auf nationaler Ebene keine Gegenkontrollen durchgeführt wurden.

71. Ferner ergaben sich aus der Prüfung folgende Feststellungen:

- a) Bei Betrugsverdacht könnte der Fall nach Verhängung der in den InVeKoS-Verordnungen vorgesehenen Sanktionen von den nationalen Gerichten verfolgt werden. Die diesbezüglichen Praktiken variierten stark innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten: In Deutschland (Bundesländer Bayern und Niedersachsen) wurden zahlreiche Fälle verfolgt, während in den übrigen besuchten Mitgliedstaaten nur einige Fälle von den Beihilfen für das folgende Jahr ausgeschlossen und nur sehr wenige an die Gerichte weitergeleitet wurden. Somit werden die Landwirte EU-weit nicht gleich behandelt. Wo nur wenige Fälle gerichtlich verfolgt werden, geht ein wichtiges Abschreckungsinstrument verloren.

⁽⁵⁾ Wird keine solche Gegenkontrolle zwischen den Prämienzahlungen für männliche Rinder und Mutterkühe vorgenommen, besteht trotz der Tatsache, dass die Prämien für Tiere unterschiedlichen Geschlechts gewährt werden, das Risiko, dass Prämien zweimal für dasselbe Tier gezahlt werden. Derartige Doppelzahlungen kamen in Portugal vor.

- b) Im Jahre 1998 betrug das Handelsvolumen an Lebendrindern zwischen den Mitgliedstaaten 1,6 Millionen Tonnen (rund 20 % der EU-Produktion⁽¹⁾). Wenngleich in den Rechtsvorschriften verlangt wird, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des InVeKoS zusammenarbeiten⁽²⁾, fehlte es oft an Zusammenarbeit beim Informationsaustausch über die Verbringung von Rindern zwischen den Mitgliedstaaten. Infolgedessen waren die Kontrollen in Bezug auf die Kennzeichnung und die Beihilfefähigkeit der Tiere im Einfuhrmitgliedstaat unzureichend.
- c) Es gibt Ähnlichkeiten zwischen dem InVeKoS und den veterinärmedizinischen Vorschriften, die aus der dienststellenübergreifenden Zusammenarbeit in der Formulierungsphase herrühren. Was die in der neuen Verordnung über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern vorgesehenen, in Ziffer 18 beschriebenen Kontrollen betrifft, bestand ein allgemeiner Mangel an Koordination zwischen den Veterinärkontrollen (d. h. Kennzeichnung und Registrierung von Rindern) und den im Rahmen des InVeKoS durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen, wodurch das Risiko entsteht, dass unnötiger Doppelaufwand betrieben wird. Beide Verordnungen sehen nämlich eine Kontrollquote von 10 % (der Herden für Veterinärkontrollen bzw. der Beihilfeanträge für InVeKoS-Kontrollen) vor, doch es ist durchaus möglich, diese Kontrollen anhand ähnlicher Stichproben durchzuführen, denn die Kriterien für die Risikoanalyse sind ebenfalls sehr ähnlich. Ferner besteht bei fehlender Koordinierung das Risiko, dass Fehler, die bei einer Art von Kontrollen festgestellt wurden, nicht automatisch der für die andere Art von Kontrollen zuständigen Behörde mitgeteilt werden (siehe Ziffer 42 Buchstabe a)).

74. Im Jahre 1998, dem sechsten Jahr nach Einführung des Systems und dem zweiten Jahr nach Ablauf des Übergangszeitraums, bestanden in allen besuchten Mitgliedstaaten Schwachstellen bei der Umsetzung des InVeKoS. Die Mängel betrafen bisweilen Bestandteile, die noch nicht hinreichend vollständig waren, um wirksame Kontrollen zu ermöglichen, und sogar Bestandteile des InVeKoS, die noch nicht umgesetzt worden waren (siehe Ziffern 69—70).

75. Überdies wurde ein Mangel an Koordination zwischen Veterinärkontrollen und InVeKoS-Kontrollen vor Ort festgestellt. Dies hat zur Folge, dass die Landwirte einer Vielzahl von Kontrollen unterzogen werden und den Mitgliedstaaten Zusatzkosten entstehen. Die Einführung diesbezüglicher integrierter Kontrollen erscheint angebracht (siehe Ziffer 71).

76. Die Rechnungsabschlussdirektion der Kommission ist für die Kontrolle und Prüfung der Ausgaben sowie für die Verhängung von Geldstrafen gegen die Mitgliedstaaten zuständig. Ferner obliegt ihr die organisatorische und administrative Verwaltung des InVeKoS, die Veranlassung von Änderungen an den Rechtsvorschriften und die Anleitung der Mitgliedstaaten. Während sich die Direktion bisher schwerpunktmäßig mit der Beurteilung der Leistung der Mitgliedstaaten im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens befasst hat, sollte mehr Aufmerksamkeit auf die Festlegung strategischer Vorgaben und die Anleitung der Mitgliedstaaten gerichtet werden. Außerdem sind die InVeKoS-Verordnungen komplex und werden häufig geändert. Trotz der von der Kommission herausgegebenen Auslegungsvermerke kommt es in den Mitgliedstaaten oder sogar zwischen verschiedenen Regionen ein und desselben Mitgliedstaates zu unterschiedlichen Auslegungen, was zur Ungleichbehandlung der Landwirte in der Europäischen Union führt. Die Kommission muss ihre Anstrengungen zur Anleitung der Mitgliedstaaten verstärken, damit die Verordnungen in der gesamten Union richtig verstanden sowie ordnungsgemäß und einheitlich angewandt werden (siehe Ziffern 43—45).

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

72. Im Jahre 1999 liefen 63,6 % der Ausgaben des EAGFL-Garantie direkt oder indirekt über das InVeKoS. Im Jahre 2004 dürfte dieser Prozentsatz über 80 % liegen (siehe Ziffer 6). Deshalb ist es wichtig, dass dieses System sachgerecht konzipiert wurde und größtenteils effizient zur Kontrolle der Agrarausgaben der Europäischen Union und zur Verhinderung unrechtmäßiger Zahlungen eingesetzt wird.

73. Das von der Kommission geschaffene Gesamtkonzept des InVeKoS ist zufrieden stellend. Das InVeKoS ruht auf zwei Pfeilern, nämlich der Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen und der Kennzeichnung der Tiere. Wenn die beiden Pfeiler solide sind (d. h., wenn sämtliche landwirtschaftliche Parzellen und sämtliche Tiere ordnungsgemäß identifiziert sind) und wenn alle EDV-Datenbanken und -Bearbeitungsfunktionen sachgerecht konzipiert und vollständig umgesetzt sind, könnte das InVeKoS eine solide Grundlage für die Kontrolle der meisten Ausgaben des EAGFL-Garantie liefern.

77. Was die neuen Verordnungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und insbesondere die Anerkennung der Datenbanken betrifft, bestand im Jahre 1999 allgemein ein Mangel an Koordination zwischen der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz und der Generaldirektion Landwirtschaft. Darüber hinaus war das Verfahren zur Anerkennung der Datenbanken unzulänglich, und es gab kein Überwachungsprogramm, mit dem geprüft werden konnte, ob die anerkannten Datenbanken weiterhin voll betriebsfähig waren und die Voraussetzungen für die Anerkennung erfüllten (siehe Ziffer 42).

78. Ferner weisen die Gemeinschaftsverordnungen einige Unstimmigkeiten auf. Die Kontrolle der Flächennutzung zum 31. Dezember 1991, eines der Hauptkriterien für den Anspruch auf Flächenbeihilfen, ist sehr kostenaufwendig (siehe Ziffer 48). Außerdem wurden Ungereimtheiten zwischen den verschiedenen Verordnungen festgestellt (Ziffern 49—51).

79. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für Sanktionen waren im Jahre 1998 nicht hinreichend präzise, insbesondere im Bereich der Flächenbeihilfen (Ziffer 52) und hinsichtlich der Aufdeckung und Verfolgung absichtlicher Falschmeldungen (Ziffer 53).

⁽¹⁾ Datenbank Comext der Kommission und monatliche Fleischstatistiken von Eurostat (11—2000).

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission, Artikel 15.

80. Umfang und Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen bedürfen der Verbesserung. Die Kommission sollte ihre Anstrengungen hinsichtlich der Verbesserung dieser Informationen und ihrer Auswertung fortsetzen, um die Umsetzung des InVeKoS durch die Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich der Tierprämienregelungen gezielter steuern zu können. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission die notwendigen Informationen häufig verspätet (siehe Ziffern 54—60). Die Kommission hat zu definieren, welche Angaben sie tatsächlich benötigt, den Mitgliedstaaten diesbezüglich klare Anleitungen an die Hand zu geben und ggf. entsprechende Rechtsgrundlagen zu schaffen. Insbesondere sollten verstärkte Anstrengungen unternommen werden um sicherzustellen, dass die von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen über die Ergebnisse von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen kohärent und vollständig sind. Wegen der bestehenden Einschränkungen ist die Kommission nicht in der Lage, die Umsetzung des InVeKoS durch die Mitgliedstaaten effizient zu steuern.

Empfehlungen

81. Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:

- a) Die Bestimmungen bezüglich der verschiedenen vom InVeKoS abgedeckten Maßnahmen sollten vereinfacht, vereinheitlicht und klarer gestaltet und die bestehenden Unstimmigkeiten und Widersprüche beseitigt werden.
- b) Es sollte ein Verfahrenshandbuch mit Auslegungshinweisen zum InVeKoS herausgegeben werden, das regelmäßig zu aktualisieren und allen Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen ist. Dieses Handbuch sollte auch Berechnungsbeispiele zu den Beihilfen enthalten, anhand deren erläutert wird, wie in komplizierten Fällen zu verfahren ist.
- c) Sämtliche landwirtschaftliche Parzellen aller Landwirte, die Gemeinschaftsbeihilfen beziehen, sollten in die Datenbank über landwirtschaftliche Parzellen aufgenommen werden, um wirksame Kontrollen zu ermöglichen und damit zu verhindern, dass für dieselbe Parzelle mehrere Beihilfen gezahlt werden.
- d) Alle Tiere, die einen mit den neuen Datenbanken nicht kompatiblen Kenncode tragen, sollten mit einer neuen Ohrmarke versehen werden als unabdingbare Voraussetzung dafür, dass wirksame Gegenkontrollen vorgenommen werden können.
- e) Die Kommission sollte ihre Möglichkeiten zur systematischen Bewertung der Umsetzung des InVeKoS verbessern, insbesondere indem sie die Mitgliedstaaten dazu anhält, ihr relevante und zuverlässige Angaben zu liefern, diese auswertet und in regelmäßigen Abständen über die erzielten Fortschritte Bericht erstattet.
- f) Die Kommission sollte ins Auge fassen, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, zuverlässige Finanzdaten zu den verhängten Sanktionen zu liefern, damit Kosten-Nutzen-Analysen zum InVeKoS angestellt werden können.
- g) Die Zuständigkeiten aller an der organisatorischen und administrativen Verwaltung des InVeKoS beteiligten Kommissionsdienststellen sollten eindeutig festgelegt werden.
- h) Die Kommission sollte über Verfahren und Programme entscheiden, mit denen geprüft werden kann, ob die anerkannten Datenbanken weiterhin voll betriebsfähig sind und die Voraussetzungen für die Anerkennung erfüllen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 6. und 7. Juni 2001 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Jan O. KARLSSON

Präsident

ANHANG

VORSCHRIFTEN FÜR DIE VERHÄNGUNG VON SANKTIONEN IM JAHRE 1998

VERS PÄTETE ANTRAGSTELLUNG (Artikel 8)

1 % ige Kürzung der Beihilfe pro Werktag Verspätung (Verfall der Beihilfe, wenn der Antrag mehr als 25 Tage zu spät gestellt wird).

Ein Antrag auf Flächenbeihilfen braucht nicht von Landwirten gestellt zu werden, die nur Rinder halten, die von den Bedingungen hinsichtlich der Besatzdichte befreit sind, und keine Extensivierungsprämien (Kleinerzeuger) oder nur Mutterschaf- und Ziegenprämien oder Saisonentzerrungsprämien beantragen.

FLÄCHENBEIHILFEN (Artikel 9)

Wird festgestellt, dass die tatsächlich ermittelte Fläche über der im Beihilfeantrag „Flächen“ angegebenen Fläche liegt, so wird bei der Berechnung des Beihilfebetrags die angegebene Fläche berücksichtigt.

Wird festgestellt, dass die in einem Beihilfeantrag „Flächen“ angegebene Fläche über der ermittelten Fläche liegt, so wird der Beihilfeantrag auf der Grundlage der bei der Kontrolle tatsächlich ermittelten Fläche berechnet. Außer in Fällen höherer Gewalt wird die tatsächlich ermittelte Fläche um das Doppelte der festgestellten Fläche gekürzt, wenn diese über 3 % oder über 3 ha liegt und bis zu 20 % der ermittelten Fläche beträgt.

Liegt die festgestellte Differenz über 20 % der ermittelten Fläche, so wird keinerlei Beihilfe für Flächen gewährt.

Handelt es sich jedoch um falsche Angaben, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, so wird der betreffende Betriebsinhaber ausgeschlossen

- von der Gewährung der betreffenden Beihilfe für das betreffende Kalenderjahr und
- im Fall absichtlich gemachter falscher Angaben von der Gewährung jeglicher Beihilfe im Rahmen der vom InVeKoS abgedeckten Regelungen im folgenden Kalenderjahr entsprechend der Fläche, für die sein Beihilfeantrag abgelehnt wurde.

Als ermittelte Fläche im Sinne dieses Artikels gilt die Fläche, bei der alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind.

Nur Futterflächen, Stilllegungsflächen und Anbauflächen der einzelnen Ackerpflanzen, für welche ein unterschiedlicher Beihilfeantrag gilt, werden gesondert berücksichtigt.

Anmerkung: Aus der Verordnung geht nicht hervor, was als grobe Fahrlässigkeit und was als absichtliche Meldung falscher Angaben anzusehen ist. Entsprechende Entscheidungen liegen somit im Ermessen der betreffenden Behörden im Einklang mit den nationalen Vorschriften.

TIERE (Artikel 10)

Gilt eine individuelle Höchstgrenze oder eine erzeuerspezifische Obergrenze, so darf die Zahl der in den Beihilfeanträgen angegebenen Tiere nicht über der jeweiligen Zahl der für den betreffenden Betriebsinhaber festgesetzten Obergrenze liegen.

Wird festgestellt, dass die Zahl der in einem Beihilfeantrag angegebenen Tiere über der Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere liegt, so wird der Beihilfebetrags auf der Grundlage der Zahl der festgestellten Tiere berechnet. Außer in Fällen höherer Gewalt und nach Abzug der unter natürlichen Umständen gestorbenen Tiere wird der betreffende Beihilfesatz jedoch wie folgt gekürzt:

- a) für den Fall eines höchstens 20 Tiere betreffenden Antrags
- um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese nicht mehr als zwei Tiere beträgt,
 - um den doppelten Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese mehr als zwei, aber höchstens vier Tiere beträgt.
- Liegt die festgestellte Differenz über vier Tieren, so wird keinerlei Beihilfe gewährt;
- b) für alle anderen Fälle
- um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese bis zu 5 % beträgt,
 - um den doppelten Prozentsatz, wenn die festgestellte Differenz über 5 % und bis 20 % beträgt.
- Liegt die Differenz über 20 %, so wird keinerlei Beihilfe gewährt.

Die Prozentsätze unter Buchstabe a) sind auf der Grundlage der beantragten Anzahl, die unter Buchstabe b) auf der Grundlage der festgestellten Anzahl zu berechnen.

Handelt es sich jedoch um falsche Angaben, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, so wird der betreffende Betriebsinhaber ausgeschlossen

- von der Gewährung der betreffenden Beihilfe im betreffenden Kalenderjahr und
- im Falle absichtlich gemachter falscher Angaben von der Gewährung der Beihilfe im folgenden Kalenderjahr.

Anmerkung: Aus der Verordnung geht nicht hervor, was als grobe Fahrlässigkeit und was als falsche Angabe anzusehen ist. Die entsprechenden Entscheidungen liegen somit im Ermessen der zuständigen Behörden im Einklang mit nationalen Vorschriften.

Quelle: Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission (in geänderter Fassung).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die GAP-Reformen von 1992 waren ein Wendepunkt für die Art und Weise, in der die Gemeinschaftsunterstützung für die Landwirtschaft verwaltet wurde. Die Preisstützung wurde von Direktbeihilfen für die Landwirte abgelöst. Dadurch erhöhte sich die Zahl der Begünstigten, aber auch das Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien. Aus diesem Grunde umfasste das Reformpaket auch Bestimmungen, wonach jeder Mitgliedstaat ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) für Direktbeihilfen einzurichten hat. In das InVeKoS sind alle Beihilfeanträge von Einzelerzeugern einzubeziehen. Die Effizienz bei der Bearbeitung der Anträge und bei der Prüfung der Zahlungen wird dadurch verbessert.

Im Rahmen des InVeKoS sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, informatisierte Datenbanken einzurichten, um betriebsbezogene elektronische Gegen- und Vor-Ort-Kontrollen zu ermöglichen. Damit diese Kontrollen auch funktionieren, war es ferner erforderlich, ein neues System zur Identifizierung von Flächen und zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren sowie zur Speicherung von Einzelheiten zu den jeweiligen Beihilfeanträgen einzuführen. Luftaufnahmen und Satelliten werden für die kartografische Erfassung und die Überprüfung der Flächennutzung eingesetzt.

Feststellungen, die im Rahmen von Inspektionen und Expertentreffen gemacht wurden, haben gezeigt, dass das InVeKoS ein hervorragendes Instrument ist, um zuverlässige Daten zur Lage in diesem Bereich und zur Kontrolle der Beihilfeanträge zu erheben.

IV. Nach der Festlegung des rechtlichen Rahmens für die Zahlungen im Rahmen des InVeKoS sowie der Leitlinien und Hinweise für die Mitgliedstaaten zu ihren jeweiligen InVeKoS leitete die Kommission eine genaue Systemüberwachung ein. Dadurch ließen sich operationelle Mängel ermitteln, so dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen konnten, um die Probleme zu beseitigen. Erweist sich das im Rahmen des InVeKoS von einem Mitgliedstaat eingesetzte System als nicht zufriedenstellend, lehnt die Kommission beim Rechnungsabschluss die Erstattung der betreffenden Ausgaben ganz oder teilweise ab.

Die Zuständigkeit für das InVeKoS liegt beim Rechnungsabschlussreferat der GD Landwirtschaft, die jedoch eng mit den Abteilungen für Rechts- und Marktangelegenheiten der GD Landwirtschaft sowie der GD Gesundheit und Verbraucherschutz zusammenarbeitet.

V. Angesichts der vielen Marktverordnungen ist das InVeKoS besonders wichtig für die Harmonisierung der Kontrollen. Zwar

erfolgt die Umsetzung zugegebenermaßen nicht immer zufriedenstellend, doch müssen die unterschiedlichen Gewohnheiten, Traditionen und bestehenden Rechts- und Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Es muss ferner betont werden, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, über die Mindestvorschriften hinauszugehen. Daher können die Verfahrenswesen der Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen voneinander abweichen.

Viele der vom Rechnungshof angeführten Änderungen waren geringfügig, die weitaus meisten bezogen sich auf Änderungen, die aus Gründen der Marktverwaltung erfolgten.

VI. Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass einige Mitgliedstaaten bestimmte Informationen nicht korrekt und rechtzeitig beigebracht haben.

Bei den Ackerkulturen und den Tierprämien hat die Kommission bereits ermittelt, welche Informationen erforderlich sind, und den Mitgliedstaaten klare Leitlinien vorgegeben. Wichtige Schritte zur Verbesserung des Informationsflusses bei den Tierprämien wurden bereits Mitte 2000 getätigt. Der Notwendigkeit, dass die Mitgliedstaaten statistische Informationen pünktlich liefern, wird seit 2000 im Rahmen von Rechtsvorschriften entsprochen.

VII. Der Hof beschreibt allgemein die Hauptmängel bei Kontrollen in einigen Mitgliedstaaten. Die Kommission stimmt zu, dass sogar bei jenen Mitgliedstaaten, in denen das InVeKoS angewendet wird, immer noch Mängel bestehen und im Rahmen der Rechnungsabschlussverfahren entsprechend behandelt werden.

VIII. Die Empfehlungen des Hofes zum Management und zur Vereinfachung der Regeln werden zur Kenntnis genommen, es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass größtenteils bereits geeignete Maßnahmen eingeleitet wurden. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang ist die derzeitige Überarbeitung des bestehenden InVeKoS-Rechts vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die seit der GAP-Reform von 2000 gewonnen wurden.

KONZEPTION DES INTEGRIERTEN SYSTEMS

System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen

15. Der Hof beschreibt die unterschiedlichen Systeme in mehreren Mitgliedstaaten.

Die Mitgliedstaaten verfügen über verschiedene Gewohnheiten, Traditionen und Rechts- und Verwaltungssysteme, die zwangsläufig zu den vom Hof beschriebenen unterschiedlichen Ansätzen führen. Zugegebenermaßen erfolgt die Umsetzung nicht immer ganz zufrieden stellend, doch müssen auch die Unterschiede der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Systeme anerkannt und bei der Bewertung im Rahmen des Rechnungsabschlusses berücksichtigt werden. Darüber hinaus wäre es ohne einen solchen Ansatz unmöglich gewesen, ein Instrument zur Qualitätskontrolle so schnell einzusetzen.

Die Mitgliedstaaten können beschließen, über die Mindestvorschriften hinauszugehen. Daher kann es zu unterschiedlichen Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten kommen.

Integriertes Kontrollsystem

Sanktionen

32. Die Sanktionsregeln im Zusammenhang mit den Rinderprämien wurden durch die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1678/98 mit Wirkung vom 1. Januar 1999 erheblich geändert und geklärt, um insbesondere den Änderungen bei der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern gemäß der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates zu entsprechen.

ROLLE DER KOMMISSION

Anleitung seitens der Kommission und verordnungsrechtliche Aspekte

38. Obwohl die Gesamtzahl der Verordnungen zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3508/92 und (EWG) Nr. 3887/92 über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem hoch erscheinen mag, wird darauf hingewiesen, dass, insbesondere bei Verordnung (EWG) Nr. 3508/92, viele Änderungen nur geringfügig waren. Darüber hinaus beruhen die Änderungen der Kontrollregeln zwangsläufig auf den Anforderungen der Marktregelungen, da die Marktvorschriften in aller Regel den politischen Vorgaben angepasst wurden.

Managementinformation

39. Informationen der Mitgliedstaaten gehen nicht immer vollständig oder rechtzeitig ein, was die Planung von Kontrollbesuchen behindert. Die Risikoanalyse des Rechnungsabschlussverfahrens und der Jahresplan für die verschiedenen Jahre berücksichtigen jedoch die eingegangenen Informationen durchaus.

- a) Es muss ferner erwähnt werden, dass die Mitgliedstaaten der Kommission bezüglich der Durchführung ihrer Marktregelungen, z. B. Leitlinien für Kontrolleure und Erzeuger, Standarddokumentationen usw., oft sehr umfassende Informationen liefern. Diese werden systematisch geprüft.

Bewertung des InVeKoS und Durchsetzung der Einführung

40. Es wird daran erinnert, dass der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 22/2000 das InVeKoS begrüßt hat.

Wichtigste Prüfungsfeststellungen auf Kommissionsebene

Allgemeines organisatorisches Umfeld

Generaldirektion Landwirtschaft

41. Die Zuständigkeit für das InVeKoS liegt beim Rechnungsabschlussreferat der GD Landwirtschaft, das jedoch eng mit den Dienststellen der GD Landwirtschaft sowie der GD Gesundheit und Verbraucherschutz zusammenarbeitet.

Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz

42.

- a) Der obligatorische Austausch von Prüfungsfeststellungen zwischen den nationalen Veterinärdiensten und InVeKoS-Diensten ist durch Rechtsvorschriften geregelt (siehe Verordnung (EG) Nr. 1678/98, die seit 1999 gilt). Die Effektivität dieser Zusammenarbeit wird von der GD Landwirtschaft überprüft.
- b) Der Hof weist auf die unterschiedlichen Fortschritte hin, die von den Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Datenbanken für die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern gemacht wurden.

Die Fortschritte in Bezug auf die Datenbanken in allen Mitgliedstaaten wurden von der GD Landwirtschaft und der GD Gesundheit und Verbraucherschutz in den Jahren 1999 und 2000 beobachtet und geprüft. Mängel oder Verzögerungen wurden im Hinblick auf Folgemaßnahmen festgehalten.

Die Verabschiedung der neuen Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 hat die Lage nicht grundlegend geändert. Jedoch wurde die Frist vom 1. Januar 2000 insofern aufgehoben, als die Kommission die volle Betriebsfähigkeit der Datenbanken für Rinder anerkennt.

c) Bislang hat das System zur Anerkennung der vollen Betriebsfähigkeit der nationalen Datenbanken wie folgt funktioniert:

Nach einer gründlichen Analyse der Informationen, die von den Mitgliedstaaten unterbreitet werden, führt die GD Gesundheit und Verbraucherschutz Vor-Ort-Besuche zwecks vollständiger Vorführung und intensive Gespräche durch. Die GD Gesundheit und Verbraucherschutz untersucht, wie sich die Kontrollen der Betriebsfähigkeit der Datenbanken am besten in die Gesamtkontrollen und -inspektionen einbinden lassen.

d) Der Hof weist auf die unterschiedlichen Mindestkontrollquoten hin, die von den Generaldirektionen Gesundheit und Verbraucherschutz sowie Landwirtschaft akzeptiert sind. Was die Kontrollen der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern betrifft, so kann jedoch eine 5 %-Quote bei Mitgliedstaaten angesetzt werden, die eine voll betriebsfähige Datenbank mit Möglichkeiten für effektive Gegenkontrollen haben. Die GD Landwirtschaft wendet im Grundsatz dieselben Kriterien an.

Anleitung seitens der Kommission und verordnungsrechtliche Aspekte

Anleitung seitens der Kommission

43. Der Hof bringt vor, dass die Kommission zu wenig Ressourcen für die organisatorische und administrative Verwaltung des InVeKoS bereitgestellt hat. Die erheblichen Änderungen der InVeKoS-Vorschriften durch die Verordnungen (EG) Nr. 1678/98 und (EG) Nr. 2801/1999 aufgrund der Entwicklungen bei der Kennzeichnung von Rindern bzw. bei der Agenda 2000 verdeutlichen die Rolle des Rechnungsabschlusses bei der Vorgabe politischer Rahmenbedingungen und Anleitungen. Diese Maßnahmen profitieren direkt von der entsprechenden detaillierten und aktuellen Kenntnis von der einzelstaatlichen Umsetzung.

Die oben erwähnten erheblichen Änderungen der InVeKoS-Bestimmungen machten zudem eine ganze Reihe an Auslegungen und Anleitungen der Kommission für die Mitgliedstaaten erforderlich. Diese Auslegungen und Mitteilungen wurden dem Hof mitgeteilt.

Darüber hinaus erhalten die Mitgliedstaaten in den schriftlich mitgeteilten Bemerkungen zu den Prüfungen systematisch ausführliche Empfehlungen sowohl in Bezug auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften als auch zur praktischen Kontrolle.

44.

a) Die Kommission forderte alle Mitgliedstaaten auf, Informationen über die Toleranzen für jede im Jahr 2000 verwendete Methode zu liefern. Diese wurden analysiert und ergaben, dass alle Mitgliedstaaten die technischen Toleranzen auf die landwirtschaftlichen Nutzflächen anwenden und dass mehrere von ihnen ihre maximalen Toleranzen den Empfehlungen der Kommission angepasst haben.

b) Das Konzept des „offenkundigen Fehlers“ wird abgedeckt durch ein Arbeitspapier, das dem Hof bereits vorliegt. Der Ansatz wird weiter vereinheitlicht, um dem Fortschritt in der modernen Technologie Rechnung zu tragen.

c) Die Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission sowie die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates enthalten klare Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten zur Wiedereinziehung unzulässiger Zahlungen einschließlich jener, die für frühere Anspruchsjahre entrichtet wurden. Die Kommission wird sich weiter um eine konsequentere und einheitlichere Anwendung durch die Mitgliedstaaten bemühen.

46. Die vom Hof unter den Buchstaben a), b) und c) angeführten Mängel waren Gegenstand eines Rechnungsabschlussverfahrens und führten in einigen Fällen zu finanziellen Berichtigungen, während die anderen Fälle noch offen sind.

47. Im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 soll die Notwendigkeit einer genaueren Regelung der Amtshilfe mit den Mitgliedstaaten erörtert werden.

Verordnungsrechtliche Aspekte

48. Die Übereinstimmung mit dieser Bedingung kann durch Auswertung ausgewählter Satellitenbilder des Zeitraums 1986-1991, die die Flächennutzung zum 31. Dezember 1991 zeigen, überprüft werden.

50. Im Rahmen des Preispakets 1998/1999 hatte die Kommission zur Vereinfachung der Regelung zugesagt, die Verpflichtung aufzuheben, der zufolge stillgelegte Flächen seit zwei Jahren zum Betrieb gehören müssen.

Die Kommission hat die betreffende Verordnung zur Anwendung ab dem folgenden Wirtschaftsjahr absichtlich nach Ablauf der Stilllegungsphase veröffentlicht, damit eine Begünstigung der Erzeuger vermieden wurde, die mangelhafte Anträge eingereicht haben.

Die Verordnung (EG) Nr. 2490/98 hatte, wie ihre Begründung zeigt, rein klärenden Charakter.

51. Zwar erhöhen ungenügende Gegenkontrollen das Risiko unzulässiger Zahlungen, doch darf eine Kuh mehrmals im Jahr Gegenstand eines Antrags sein, wenn sie entsprechend ersetzt wird. Unter diesen Umständen muss der Ersatz geprüft werden, da ein Mehrfachantrag für sich genommen nicht unzulässig ist. Dennoch würdigt die Kommission die diesbezügliche Bemerkung des Hofes und bestätigt, dass sie auf diesen Aspekt in den Mitgliedstaaten einschließlich der genannten Staaten tatsächlich geachtet hat.

52. Entsprechend Artikel 9 Nummer 2 sind Reduzierungen nur auf der Ebene der Kulturpflanzengruppen anwendbar. Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes nicht, dass die gemeinschaftlichen Bestimmungen eine Schmälerung des tatsächlichen Ausmaßes der Unregelmäßigkeiten zur Folge haben. Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 besagt, dass eine Stichprobe ausgeweitet wird, wenn in der geprüften Stichprobe Fehler festgestellt werden. Den Mitgliedstaaten wurde in einem Arbeitspapier empfohlen, alle Flächen innerhalb einer Kulturpflanzengruppe zu vermessen, sobald Diskrepanzen auftreten.

53. Die Kommission ist sich dieses Problems der Vermeidung der vollen Auswirkungen von Sanktionen bewusst und untersucht, ob bei der Kodifizierung der Kommissionsverordnung über das InVeKoS entsprechende Bestimmungen vorzusehen sind. Folgendes muss in Betracht gezogen werden:

- Die Auswertung von Fällen durch die Kommission, die die Mitgliedstaaten als absichtliche Falschmeldungen klassifizierten, zeigte, dass Antragsteller oft nicht existente Flächen angeben. Daher haben die Sanktionen des zweiten Jahres keine Wirkung und die Einführung einer Vorschrift, der zufolge eine Fläche der im ersten Jahr abgelehnten Fläche entsprechen müsse, wäre einfach nicht möglich. Der tatsächliche Effekt der beabsichtigten Abschreckung durch eine solche Bestimmung und die tatsächliche Verringerung des Risikos für den Fonds wären sehr beschränkt.
- Eine „Blockierungsklausel“ könnte sich in vielen Fällen für Dritte wie eine Strafe auswirken. Wird die Fläche, für die eine solche Beihilfe beantragt, aber abgelehnt wurde, im laufenden Jahr verpachtet und läuft der Pachtvertrag zum Ende des Jahres aus, dann wäre der Eigentümer (oder die dann berechnete Person) von den Sanktionen direkt betroffen. Dies wirft eine Reihe von rechtlichen Problemen auf.

Managementinformation

54. Die Kommission hat bereits rechtliche und anleitende Maßnahmen ergriffen, um ihre Ziele für eine Verbesserung von Management und Kontrolle zu erfüllen.

- b) Es trifft die Feststellung des Hofes zu, dass die Obergrenzen für Rinderprämien bisher nicht endgültig geprüft wurden. Auf Grund ihrer Besonderheit (Zahlungen können bis zu zwei Jahre nach der Anspruchsperiode erfolgen) müssen diese Prüfungen lediglich entsprechend des Prüfungsstandards im Anspruchsjahr + 2 durchgeführt werden.
- c) Obwohl in keinem offiziellen zusammenfassenden Bericht erwähnt, werden die Statistiken über Tierprämien jedes Jahr ausgewertet und einer strengen Vor-Ort-Prüfung unterzogen, was in den meisten Mitgliedstaaten zu zahlreichen finanziellen Berichtigungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses führt. Es ist bedauerlich, dass einige Mitgliedstaaten auf Anfrage keine Statistiken liefern, doch dies wurde durch Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2801/1999 korrigiert.
- d) Der Hof weist darauf hin, dass die nationalen bescheinigenden Stellen eingesetzt werden könnten, um die Umsetzung des InVeKoS zu analysieren.

Die bescheinigenden Stellen berichten über die Verfahren, die zur Einhaltung der Verordnungen angewandt werden. Die Verordnung (EG) Nr. 1663/95 enthält jedoch keine besondere Vorschrift für die Berichterstattung über die allgemeine Umsetzung des InVeKoS oder für Statistiken im besonderen, da die Arbeit der bescheinigenden Stellen in keinem direkten Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss steht. Die Bemerkung des Hofes, dass die bescheinigenden Stellen die Umsetzung des InVeKoS bewerten könnten, wird für künftige Maßnahmen zur Kenntnis genommen.

55.–59. Die Bemerkungen des Hofes basieren auf den Statistiken, die ihm von den Kommissionsdiensten zur Verfügung gestellt werden und die im Allgemeinen denen im Rahmen des Rechnungsabschlusses sehr ähnlich sind. Wenn Mitgliedstaaten nur unvollständige oder gar keine Statistiken liefern, wird dies im Rechnungsabschluss systematisch berücksichtigt.

56.

- b) Einige Mitgliedstaaten weisen eine Fehlerquote von 0 % auf, da alle Fälle mit Abweichungen nach den Verwaltungskontrollen durch Vor-Ort-Kontrollen weiterverfolgt werden.
- c) Dies entspricht genau der Realität. Der Hauptgrund liegt in den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und dem Standard des Kartenmaterials, das sie zu ihrer Verfügung haben.
- d) Wie bei Punkt c) gehen die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Aufdeckung und Berichterstattung bezüglich schwer wiegender Fehler häufig auf unterschiedliche Kontrollsysteme zurück. Sowohl bei Ackerkulturen als auch bei den Tierprämien werden solche Unterschiede im Rahmen des Rechnungsabschlusses untersucht.

58.–59. Die Statistiken über Kontrollergebnisse (Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen) wurden systematisch von allen Mitgliedstaaten angefordert. Mit zunehmender Erfassung von Systemen durch das InVeKoS mussten die ursprünglich verwendeten Tabellen zur Datenerhebung aktualisiert werden.

Um bei den Flächenbeihilfen besonders große Diskrepanzen in den eingereichten Statistiken zu vermeiden, wurde ein spezieller vorgedruckter Fragebogen mit detaillierten Erläuterungen erstellt, den die Mitgliedstaaten seit 1995 ausfüllen sollen. Daher war es möglich, die Ergebnisse aller Mitgliedstaaten zu analysieren und zu vergleichen sowie zu erreichen, dass über die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen einheitlich berichtet wird.

Die Notwendigkeit, den Besonderheiten der Rinderprämien mehr Aufmerksamkeit zu schenken, wurde bereits 1999 angesprochen und wird für das Jahr 2000 weiterentwickelt.

60. Der Bericht über die 1998 durchgeführten Kontrollen wurde von den meisten Mitgliedstaaten (Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich) eingereicht. Jedoch waren sie in unterschiedlichem Maße vollständig. Der Bericht über die 1999 durchgeführten Kontrollen ging von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Griechenlands ein. Wie in der Verordnung (EG) Nr. 2630/97 der Kommission vorgesehen, hat die Kommission das Muster für die Jahresberichte der Mitgliedstaaten über die Ergebnisse der im Rindersektor durchgeführten Kontrollen in Bezug auf die Gemeinschaftsvorschriften für die Kennzeichnung und Registrierung gemäß der Kommissionsverordnung (EG) Nr. 1898/2000 vom 7. September 2000 festgelegt.

Bewertung des InVeKoS und Durchsetzung der Einführung

61. Die Kommission stimmt zu, dass zuverlässige und rechtzeitige Informationen seitens der Mitgliedstaaten wichtig sind, und berücksichtigt ihre Leistungen, wenn die Lage im Rahmen des Rechnungsabschlusses bewertet wird. Darüber hinaus wird betont, dass kein Rechnungsabschluss erfolgt, bevor die statistischen Informationen eingegangen und auf Mängel geprüft sind.

62. Bisher hat die Kommission keine Kosten-/Nutzenanalysen zur Durchführung des InVeKoS erstellt.

Angesichts des extrem hohen Anteils an zu kontrollierenden Ausgaben war die Kommission mehr mit der InVeKoS-Arbeit beschäftigt als mit der Bewertung der Kosteneffizienz des Systems. Besonders wichtig ist die abschreckende Wirkung der InVeKoS-Sanktionsvorschriften, die sich nur schwer in Zahlen fassen lässt. Darüber hinaus ist die Rolle des InVeKoS bei der Aufdeckung und Ablehnung von Beihilfeansprüchen im Anfangsstadium (beispielsweise, bevor sie in das eigentliche System eingehen) kaum wahrnehmbar, jedoch hoch wirksam.

Betrachtet man die Kostenwirksamkeit der Kontrollen lediglich in finanzieller Hinsicht, so ist dies eine zu begrenzte Sehweise. Die Bedeutung der Kontrollen greift darüber hinaus, weil sie dafür sorgen, dass die Ausgaben entsprechend den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erfolgen, und somit dazu beitragen, dass die wirtschaftlichen Ziele der gemeinsamen Marktorganisationen erreicht werden.

63. Der Hof stellt fest, dass die Kommission nicht regelmäßig über die Umsetzung des InVeKoS berichtet. Es muss erwähnt werden, dass es keine entsprechende Verpflichtung gibt, obwohl dem Europäischen Parlament 1998 tatsächlich ein Bericht über die InVeKoS-Umsetzung übermittelt wurde, und es wurden aktualisierte Daten im Zusammenhang mit den Entlastungsverfahren geliefert.

Von größerer Bedeutung ist die laufende Beobachtung und Berichterstattung der Kommission zur InVeKoS-Lage. Die Kommission

berücksichtigt die Effektivität und Effizienz der geforderten Kontrollen und schlägt den geprüften Mitgliedstaaten in ihren schriftlichen Bemerkungen regelmäßig Verbesserungen vor.

Darüber hinaus enthalten die meisten Prüfungsberichte der Kommissionsdienste eine teilweise oder vollständige Bewertung der InVeKoS-Umsetzung. Alle Feststellungen bezüglich Mängeln und/oder Unregelmäßigkeiten werden in den zusammenfassenden Berichten über den Rechnungsabschluss, die mehrmals jährlich erscheinen, sehr detailliert aufgeführt. So werden nicht nur Probleme, sondern auch von der Kommission autorisierte Folgemaßnahmen festgehalten.

64. Die Kommission stimmt zu, dass sogar bei jenen Mitgliedstaaten, in denen das InVeKoS zufrieden stellend umgesetzt wurde, immer noch Mängel bestehen, die im Zusammenhang mit dem Kontenabschlussverfahren behandelt werden. Allerdings muss daran erinnert werden, dass der Rechnungsabschluss ein verordnungsrechtliches Verfahren zum Schutz der Interessen sowohl des Gemeinschaftshaushaltes als auch der Mitgliedstaaten ist.

Wenn der Hof das Jahr 1998 separat betrachtet, so schenkt er der Tatsache, dass der Rechnungsabschluss ein fortlaufender Vorgang ist, keine ausreichende Beachtung.

65. Die Kommission begrüßt die Feststellungen des Hofes, die den ihrigen entsprechen. Jedoch ist die Folgerung des Hofes, dass die Kommission die Umsetzungssysteme der Mitgliedstaaten nur unvollständig analysiert (1998), irreführend. Wegen der fortlaufenden Prüfungen und Überwachungen des InVeKoS durch die Kommission müssen nicht jedes Jahr alle Aspekte gründlich untersucht werden.

- a) Besonders für 1998 kann die Kommission ihre Bemühungen um andere Angelegenheiten als Vor-Ort-Kontrollen und die Anwendung von Sanktionen belegen.
- b) Da die Kommission eine jährliche Risikoanalyse zur Festlegung ihres Prüfungsspektrums durchführt, wird es nicht als notwendig erachtet, jede Zahlstelle jedes Jahr zu besuchen. Ist eine Region tatsächlich Gegenstand einer Vor-Ort-Prüfung im Rahmen des Rechnungsabschlusses, deckt die Prüfung ausnahmslos mehrere Jahre ab. Darüber hinaus liefern diese periodischen und manchmal regional ausgerichteten Prüfungen stets sachdienliche Informationen zur nationalen Umsetzung.

66. Es wurde hingewiesen auf ein möglicherweise ernstes Problem bezüglich des Mangels an Kontrollen der Futterflächen in Katalonien zum Zeitpunkt der Rechnungsabschlussprüfung von Rinderprämien im September 1998, die ernsthafte Zweifel an der Legitimität der angegebenen Futterflächen aufkommen ließ.

Sonstige Feststellungen

67. Mögliche Überschreitungen der regionalen Obergrenzen für besondere Rinderprämien werden von der Kommission untersucht, die diesen Aspekt beim Rechnungsabschluss prüft (siehe auch Nummer 54).

ROLLE DER MITGLIEDSTAATEN

Wichtigste Prüfungsfeststellungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten

69.–70. Die Kommission bezieht sich auf ihre ausführliche Antwort unter Nummer 64.

Was Tabelle 5 des Hofes betrifft, so bekräftigt die Kommission hinsichtlich der mit „mangelhaft — funktioniert nicht“, bezeichneten Unzulänglichkeiten, dass fast alle Aspekte bereits im Rechnungsabschluss behandelt werden. In ähnlicher Weise hat der Rechnungsabschluss die mit „befriedigend — funktioniert mit einigen Schwierigkeiten“ eingestuften Bereiche berücksichtigt. In einigen anderen Aspekten fallen die Bewertungen der Kommissionsdienste gegenüber den Mitgliedstaaten tatsächlich weniger günstig aus als die des Hofes.

Hinsichtlich der Mängel, die in Bezug auf Gegenkontrollen und andere Kontrollen in Zusammenhang mit der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern gefunden wurden, ist darauf hinzuweisen, dass die in Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates geplanten Datenbanken erst ab 31. Dezember 1999 betriebsfähig sein sollten.

- a) Die Kommission hat größere Unzulänglichkeiten für das Jahr 1998 sowohl in Deutschland als auch in Irland festgestellt. Diese werden im Rechnungsabschlussverfahren weiterbehandelt.
- b) In Bezug auf Katalonien, das Anlass zu zahlreichen Beanstandungen seitens des Hofes gibt, kann die Kommission bestätigen, dass nach ihrem Prüfungsbesuch im September 1998 eine ganze Reihe finanzieller Berichtigungen vorgeschlagen wurden/werden, und zwar sowohl für regionale als auch nationale Ausgaben im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens.
- c) Die Feststellungen des Hofes zu Frankreich entsprechen weitestgehend denen der Kommissionsdienste, und finanzielle Konsequenzen wurden/werden im Rechnungsabschluss wirksam. Darüber hinaus hat das Rechnungsabschlussreferat einige ernsthafte Mängel bei der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern festgestellt.
- d) Bei Portugal kommt der Hof zu ganz ähnlichen Ergebnissen wie die Kommission, die finanzielle Konsequenzen im Rahmen des Rechnungsabschlusses vorgeschlagen hat/vorschlägt.

71.

- a) Die Kommission weiß um die verschiedenen nationalen Rechtssysteme und -praktiken bei der Verfolgung von Betrugsverdachtsfällen, doch die Mitgliedstaaten sind eindeutig verpflichtet, die Sanktionen gemäß Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 anzuwenden.

Die Kommission muss jedoch die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen, die unter anderem die entsprechenden Rechtsmittel — in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren — garantieren. Ferner muss sie die unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen berücksichtigen.

Die Kommission ist von einigen Mitgliedstaaten gebeten worden, ein System objektiver Zahlen zu den Abweichungen zu erstellen, für die strengere Sanktionen gelten sollten. Entsprechende Möglichkeiten werden derzeit im Hinblick auf die Einbeziehung eines neuen Sanktionssystems in die neue kodifizierte InVeKoS-Verordnung der Kommission erarbeitet.

- b) Siehe Antwort unter Nummer 47.

- c) Die entsprechenden veterinärrechtlichen und InVeKoS-Vorschriften sind miteinander verknüpft, und die Mitgliedstaaten können bereits Kontrollen kombinieren, was sie auch tun. Es sollte jedoch beachtet werden, dass nicht alle von der Verordnung (EG) Nr. 820/97 abgedeckten Rinder oder Tierhalter unter das InVeKoS fallen und dass die Mitgliedstaaten für die effiziente Koordination verantwortlich sind.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

74. Die Kommission hat festgestellt, dass die grundlegenden Bestandteile des InVeKoS in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Griechenlands und einiger der finanziell weniger bedeutenden Autonomen Gemeinschaften Spaniens angewendet werden. Trotzdem werden noch nicht alle Bestandteile in allen Mitgliedstaaten zufrieden stellend eingesetzt, da immer noch Mängel bei bestimmten Schlüssel- und Nebenkontrollen bestehen. Jedes Kontrollsystem lässt sich verbessern, und eine Aufgabe der Kommissionsprüfer ist es, Verbesserungen zu empfehlen.

Treten Mängel wie die vom Hof beschriebenen auf, zieht die Kommission allerdings auch weiterhin finanzielle Konsequenzen in Form von Vorschusskürzungen und Berichtigungen im Rechnungsabschluss.

75. Die Kommission rät den Mitgliedstaaten, ihre Kontrollen, wie bereits erlaubt, zu integrieren.

76. Der Hof vertritt die Ansicht, dass die Kommission der Konzipierung der InVeKoS-Politik und der Anleitung der Mitgliedstaaten mehr Aufmerksamkeit widmen sollte. Die maßgeblichen Änderungsverordnungen (EG) Nr. 1678/98 und (EG) Nr. 2801/1999, die umfassende Verwaltungsarbeit zur Bereitstellung von Auslegungen sowie die regelmäßige Veranstaltung von Expertentreffen belegen hinreichend die entsprechenden Bemühungen der Kommission. Daraus folgende Verbesserungen basieren weitgehend auf dem Sachverstand der Experten und der Fähigkeit der Kommission, mit schnellen Verbesserungen und praktischen Lösungen aufzuwarten.

Jedoch ist die korrekte Anwendung der von der Kommission verabschiedeten Rechtstexte in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten. Das InVeKoS-Recht ist manchmal komplex, was durch seine Aufgabe bedingt ist, einheitliche Regeln für viele verschiedene Direktbeihilfesysteme vorzugeben, die selbst wiederum Varianten beinhalten können (z. B. Lebend- und Schlachtmodell für die Rindersonderprämien).

Die Kommission weist darauf hin, dass viele Änderungen nach den Änderungen der Marktverordnungen durchgeführt wurden. Die Kommission verweist auf die derzeitige Überarbeitung des InVeKoS-Rechts, die gemäß ihrer erklärten Absicht, zu vereinfachen und zu verdeutlichen, zu einer kodifizierten Fassung der InVeKoS-Verordnung führen wird.

Das InVeKoS hat sich als wichtiges Werkzeug zur Begrenzung und Verringerung der Risiken für den Fonds erwiesen (siehe Bemerkungen des Hofes zur Entlastung für 1998 und 1999).

77. Alle Prüfungsberichte im Rahmen des Rechnungsabschlusses über Rinderprämien werden systematisch an die GD Gesundheit und Verbraucherschutz übermittelt, und das Rechnungsabschlussreferat wird über die Kontrollen sowie Datenbankzugänge der GD Gesundheit und Verbraucherschutz informiert. Tatsächlich beteiligt sich das Rechnungsabschlussreferat manchmal an diesen Besuchen. Daher ist die Annahme, dass der Kommissionsdienst nicht auf dem Laufenden sei, falsch.

Der Hof weist unter Nummer 36 zu Recht auf die Ähnlichkeiten zwischen InVeKoS-Vorschriften und Veterinärrecht hin. Dies ist auf die enge Zusammenarbeit zwischen den Diensten zurückzuführen. Das Rechnungsabschlussreferat hatte sich an der Formulierung der Ende 1997/ Anfang 1998 verabschiedeten Durchführungsverordnungen der Kommission zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern beteiligt. Entsprechend profitierten die InVeKoS-Regeln über Kontrollen und Sanktionen, die durch die Änderungsverordnung (EG) Nr. 1678/98 eingeführt wurden, von der Beteiligung der Veterinärdienststellen.

78. Der Hof stellt Probleme bei der Kontrolle eines der Hauptauswahlkriterien, nämlich der Flächennutzung zum 31. Dezember 1991, fest.

Die Kommission kann bestätigen, dass die Erfüllung dieser Bedingung durch Kontrollen ausgewählter Satellitenbilder des Zeitraums 1986-1991 nachvollzogen werden kann. Diese Fernerkennungen zeigen die Flächennutzung zum 31. Dezember 1991.

79. Als Antwort auf die Feststellungen des Hofes bezüglich Ungenauigkeit der Gemeinschaftsbestimmungen zu Sanktionen wird Bezug genommen auf die Antworten zu den Nummern 55, 56 und 76 Buchstabe a). Nach Artikel 9 Absatz 2 werden Reduzierungen nur auf der Ebene der Kulturpflanzengruppe durchgeführt, und die Mitgliedstaaten sind eindeutig verpflichtet, die Sanktionen gemäß Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 10 Buchstabe e) der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 zu verhängen.

In Bezug auf die Beobachtung und Verfolgung von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten sind die Mitgliedstaaten entsprechend Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates gehalten, die Unregelmäßigkeiten quartalsweise mitzuteilen, wobei die entsprechende Mitteilung Angaben über den Verlauf der Gerichts- oder Verwaltungsverfahren enthalten muss.

80. Die von der Kommission dem Hof vorgelegten Statistiken waren unvollständig, doch dies liegt in der Verantwortung der betreffenden Mitgliedstaaten. Bei den Tierprämien wurden bereits Maßnahmen eingeleitet, um die künftige Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu verbessern, und zwar sowohl durch Änderungen der Rechtsvorschriften als auch durch die Neukonzipierung des Mustererklärungs (mit Erläuterungen). Hiervon hat der Hof bereits eine Kopie erhalten. Im Rahmen des Rechnungsabschlusses gezogene finanzielle Konsequenzen für alle Anspruchsjahre seit 1993 zeigen, dass die Auswertung der statistischen Informationen einer genauen Prüfung unterzogen wurde.

Bei den Ackerkulturen hat die Kommission bereits ermittelt, welche Informationen tatsächlich benötigt werden, und den Mitgliedstaaten diesbezüglich klare Anleitungen an die Hand gegeben und eine Rechtsgrundlage geschaffen. Ferner wird Bezug genommen auf die zu den Nummern 58 und 66 gemachten Angaben.

Empfehlungen

81.

a) Die InVeKoS-Rechtsvorschriften werden bereits in Anlehnung an die Vorschläge des Hofes überarbeitet. Aus Gründen der Effizienz müssen die Verordnungen (EWG) Nr. 3508/92 und (EWG) Nr. 3887/92 die Besonderheiten der Marktverwaltungssysteme berücksichtigen, was die vom Hof empfohlene Präzisierung der InVeKoS-Regeln erheblich erschwert.

- b) Die Kommission hat bereits einige Maßnahmen ergriffen und der Empfehlung des Hofes entsprochen, indem sie nun regelmäßig ein Kompendium der Auslegungen und Anleitungen verteilt, die auf Wunsch der Mitgliedstaaten erarbeitet wurden. Jedoch ist es derzeit nicht die Absicht der Kommission, ein allgemeines InVeKoS-Handbuch mit Hinweisen zur Auslegung und zu den Verfahrensweisen des InVeKoS herauszugeben.
- c) Die Einführung der „Kompatibilitätsklausel“ durch Artikel 9a in die InVeKoS-Verordnung (EG) Nr. 3508/92 des Rates dürfte gewährleisten, dass keine unzulässigen Doppelzahlungen für ein und dieselbe Parzelle geleistet werden.
- d) Damit die Kommission die Betriebsfähigkeit einer nationalen Datenbank für Rinder anerkennen kann, müssen alle Rinder des Mitgliedstaates erfasst sein.
- e) Die Möglichkeiten, den Empfehlungen des Hofes weiter nachzukommen, werden untersucht, wobei auch die verfügbaren Mittel zu berücksichtigen sind.
- f) Grundsätzlich stehen verlässliche Daten über die von den Mitgliedstaaten verhängten Sanktionen bereits zur Verfügung, um die Bewertung der direkten finanziellen Hilfen im Rahmen des InVeKoS zu ermöglichen — siehe jedoch Antwort zu Nummer 62.
- g) Die organisatorische und administrative Verwaltung im Rahmen des InVeKoS ist Aufgabe der Mitgliedstaaten. Bei den Zuständigkeiten der Kommission wird zwischen den verschiedenen Kommissionsdiensten entsprechend dem Anwendungsbereich der jeweiligen Rechtsgrundlagen eine klare Aufgabentrennung vorgenommen. Während die Referate für Marktangelegenheiten, insbesondere jene für Tier- und Flächenbeihilfen, die Voraussetzung dafür auslegen müssen, ob ein Beihilfeantrag förderwürdig ist oder nicht, ist das Rechnungsabschlussreferat für die Auslegung der Verwaltungs- und Kontrollanforderungen gemäß den Verordnungen (EWG) Nr. 3508/92 und (EWG) Nr. 3887/92 zuständig.
- h) Die Kommission wird die Möglichkeiten prüfen und dabei auch die verfügbaren Mittel berücksichtigen.
-