



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.06.2003
KOM(2003) 345 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Vierter Bericht der Kommission über das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel (2000-2002)

(Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung [EG, Euratom] Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Rechtlicher Rahmen und Ziele der Kontrollen	4
2.1.	Rechtlicher Rahmen	4
2.2.	Ziele der Kontrollen	5
3.	Funktionieren des Kontrollsystems auf Gemeinschaftsebene.....	5
3.1.	Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften	7
3.2.	Kontrolle der Unterlagen.....	7
3.3.	Kontrollen vor Ort.....	8
4.	Die Kontrolltätigkeit der Kommission in den Jahren 2000-2002	8
4.1.	Methodik der Kontrolle.....	8
4.2.	Verfahren bei der Ausübung der Kontrollen.....	9
4.3.	Ablauf der Kontrollen	9
4.4.	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Kontrolltätigkeit.....	10
4.5.	Folgemaßnahmen zu den Kontrollaktionen der Kommission.....	13
4.6.	Anwendung des Grundsatzes der finanziellen Haftung	18
4.7.	Anwendung von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/2000	20
5.	Evaluierung des Funktionierens des Kontrollsystems	23
5.1.	Gesamtbeurteilung	23
5.2.	Beziehungen zum Rechnungshof.....	23
5.3.	Joint Audit Arrangement.....	24
5.4.	Öffnung gegenüber den Beitrittsländern.....	25
6.	Schlussfolgerungen	27

BERICHT DER KOMMISSION

Vierter Bericht der Kommission über das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel (2000-2002)

(Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung [EG, Euratom] Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000)

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000¹ des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, EURATOM des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften², ersetzt durch den Beschluss 2000/597/EG, EURATOM³ (nachstehend "Verordnung Nr. 1150/2000" genannt), sieht in Artikel 18 Absatz 5 vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle drei Jahre einen Bericht über das Funktionieren des Kontrollsystems vorlegt.

Der erste Bericht⁴ über den Zeitraum 1989-1992 wurde der Haushaltsbehörde am 4.1.1994 zugeleitet; der zweite Bericht⁵ über den Zeitraum 1993-1996 wurde ihr am 8.12.1997 übermittelt; ein dritter Bericht⁶ über die Jahre 1997-1999 ging ihr am 5.2.2001 zu.

Der vorliegende Bericht beschreibt und analysiert das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel während der Jahre 2000, 2001 und 2002. Dabei wird über die Weiterverfolgung der einzelnen Fälle bis zum 31.12.2002 berichtet. Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: Darstellung der allgemeinen Ziele, die die Kommission über die Kontrollen der traditionellen Eigenmittel verfolgt, Erläuterung der rechtlichen Rahmenbedingungen, auf die sich die verschiedenen Kontrollverfahren stützen und Beschreibung des auf Gemeinschaftsebene angewendeten Kontrollsystems.

Sodann werden die Kontrollmaßnahmen der Kommission während des Zeitraums vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2002 zusammengefasst und eine Bewertung der Kontrollergebnisse vorgenommen. Dies führt zu Schlussfolgerungen und einer Beurteilung der Kontrolltätigkeit der Kommission⁷. Schließlich geht der Bericht auf die finanzielle und rechtliche Weiterverfolgung dieser Kontrollen sowie ihre möglichen Auswirkungen im Hinblick auf die künftige Entwicklung der einschlägigen Rechtsvorschriften ein. Zur besseren Veranschaulichung bestimmter Situationen bei der Weiterverfolgung der Kontrollen hat die Kommission es bisweilen für zweckmäßig gehalten, auf einzelne Vorgänge zu verweisen.

¹ ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1-9.

² ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 9.

³ ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 0042-0046.

⁴ Dok. KOM(93) 691 vom 4.1.1994.

⁵ Dok. KOM(97) 673 vom 1.12.1997.

⁶ Dok. KOM(01) 32 vom 5.2.2001.

⁷ In dem Bericht geht es insbesondere um die Kontrollen, die von den Organen der Gemeinschaft durchgeführt werden (Kommission, Rechnungshof). Die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen hingegen sind nicht Gegenstand dieses Berichts, sondern werden in dem gemäß Artikel 280 EG-Vertrag erstellten Jahresbericht behandelt.

Abschließend zieht dieser vierte Bericht eine Zwischenbilanz über die Ergebnisse anderer Maßnahmen der Kommission, die auf die Verbesserung der Modalitäten bei der Erhebung der Eigenmittel ausgerichtet sind, insbesondere im Bereich der finanziellen Haftung der Mitgliedstaaten und der gemeinsamen Audit-Initiative (*Joint Audit Arrangement*). Des Weiteren wird auf den Aspekt der traditionellen Eigenmittel im Zusammenhang mit der Anwendung der präferenziellen Handelsabkommen und der Vorbereitung der Beitrittsländer eingegangen.

2. RECHTLICHER RAHMEN UND ZIELE DER KONTROLLEN

2.1. Rechtlicher Rahmen

Die Kontrolle des Systems der Erhebung der Eigenmittel beruht auf drei Rechtsakten:

Der **Beschluss Nr. 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000** bildet die Rechtsgrundlage des Systems der Eigenmittel der Gemeinschaften. Darin ist festgelegt, welche Eigenmittel in den Haushaltsplan der Gemeinschaft eingesetzt werden.

Das rechtliche Instrumentarium zur Durchführung des Beschlusses Nr. 2000/597⁸ wurde mit der **Verordnung Nr. 1150/00 vom 22. Mai 2000** geschaffen. In dieser Verordnung werden die Grundsätze der Erhebung der traditionellen Eigenmittel (Artikel 2), der buchmäßigen Erfassung dieser Eigenmittel in der normalen Buchführung (*der sog. "A"-Buchführung*) bzw. der gesonderten Buchführung (*"B"-Buchführung*) (Artikel 6 Absatz 3) und der Bereitstellung an die Kommission (Artikel 10) niedergelegt. Daneben enthält die Verordnung Bestimmungen zur Übermittlung bestimmter Informationen durch die Mitgliedstaaten: Mitteilung der von den Mitgliedstaaten aufgedeckten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, die Ansprüche von mehr als 10.000 € betreffen, an die Kommission (Artikel 6 Absatz 5) und Anträge auf Befreiung von der Verpflichtung zur Bereitstellung von Beträgen, die 10.000 € übersteigen (Artikel 17 Absatz 2). Die Bestimmungen bezüglich der Kontrollen sind in Artikel 18 (Absatz 2 und 3) enthalten.

Gewisse Änderungen der Verordnung 1150/2000 befinden sich in Vorbereitung. Dabei geht es in erster Linie um die Einbeziehung der Bestimmungen des Eigenmittel-Beschlusses 2000/597/EG, EURATOM des Rates vom 29. September 2000⁹. Im Übrigen übernimmt der neue Vorschlag zum Teil den Änderungsentwurf für Artikel 17 Absatz 2, der dem Rat 1997 vorgelegt wurde – und sich noch immer in der Prüfung befindet. Der Änderungsentwurf wird unter Ziffer 4.5.1 dieses Berichts erläutert.

Die **Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1026/99¹⁰ des Rates vom 10. Mai 1999** findet im Rahmen der Kontrollen gemäß Artikel 18 Absatz 2 und 3 der Verordnung Nr. 1150/2000 Anwendung, die gemeinsam mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden¹¹. In dieser Verordnung werden die Rechte und Pflichten der von der Kommission mit der Kontrolle der Eigenmittel beauftragten Bediensteten bei der Ausübung ihrer Prüfungstätigkeit festgelegt.

⁸ Der den Beschluss Nr. 94/728/EG, EURATOM – ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 9 - ersetzt.

⁹ ABl. L 253 vom 7.10.2000.

¹⁰ ABl. L 126 vom 20.5.1999, S. 1-3.

¹¹ In Anwendung von Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/00.

2.2. Ziele der Kontrollen

Die von der Kommission durchgeführten Kontrollen, die in Form von Kontrollen der Unterlagen, Kontrollen der Rechtsvorschriften und Kontrollen vor Ort erfolgen können, sind auf drei ganz präzise Ziele ausgerichtet¹²:

- **Gewährleistung gleichwertiger Wettbewerbsbedingungen** zwischen den Wirtschaftsteilnehmern, ganz gleich an welchem Ort in der Europäischen Union die Zollabfertigung stattfindet. Dabei muss die Kommission für eine einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften durch alle Mitgliedstaaten sorgen, um sicherzustellen, dass eventuelle Funktionsmängel in diesem Bereich nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.
- **Verbesserung der Einziehung.** Die Kommission hat dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen auf dem Gebiet der Einziehung der Eigenmittel nachkommen. Dabei geht es nicht nur um die Einhaltung ihrer Verpflichtungen gegenüber dem Gemeinschaftshaushalt, sondern auch um eine gerechte Verteilung der finanziellen Belastung auf die Mitgliedstaaten.
- **Unterrichtung der Haushaltsbehörde.** Anhand der Kontrollergebnisse ist die Kommission in der Lage, die Effizienz und Sorgfalt zu beurteilen, die die Mitgliedstaaten bei der Einziehung der Eigenmittel an den Tag legen, und die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung etwaiger Mängel einzuleiten, und auf dieser Grundlage die Haushaltsbehörde über die Ausführung des Haushaltsplans im Bereich der Einnahmen in Kenntnis zu setzen.

3. FUNKTIONIEREN DES KONTROLLSYSTEMS AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

Bei der Kommission wird das System zur Erhebung der traditionellen Eigenmittel **verschiedenartigen Kontrollen** unterzogen: einerseits der eigentlichen Kontrolle der Generaldirektion Haushalt, die Anweisungsbefugte im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan ist, andererseits Kontrollen der Einziehung der Gemeinschaftsforderungen. Die Kommission trifft zu einem Folgemaßnahmen zu den Bemerkungen, die der Rechnungshof anlässlich seiner Kontrollen gemäß Artikel 248 des Vertrags sowie in seinem Jahresbericht, seinen Sonderberichten oder den sektorbezogenen Schreiben formuliert, zum anderen trifft sie Folgemaßnahmen zu den Anfragen des Europäischen Parlaments im Rahmen des Verfahrens der Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans.

Die Union hat die Erhebung der traditionellen Eigenmittel den Mitgliedstaaten übertragen. Sie sind für die praktische Umsetzung des Systems zuständig, wobei sie gemäß der im Beschluss 2000/597/EG, EURATOM des Rates vom 29. September 2000 festgeschriebenen Modalitäten 25%¹³ aller festgestellten Eigenmittelbeträge als Erhebungskosten einbehalten. Die Kommission achtet auf die ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinschaftsregelung durch die Mitgliedstaaten und erstattet der Haushaltsbehörde hierüber Bericht. Diese komplementäre Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ist in

¹² Eine eingehende Beschreibung dieser drei Ziele ist dem dritten Bericht der Kommission (KOM(2001)32 vom 5.2.2001) zu entnehmen.

¹³ Ab dem 1.1.2001.

der institutionellen Aufteilung der Aufgaben verankert, wie sie gegenwärtig in der Europäischen Union festgelegt ist.

Die Mitgliedstaaten ihrerseits müssen selbst Kontrollen durchführen¹⁴ und der Kommission darüber Bericht erstatten. Doch diese Überprüfungen durch die nationalen Behörden entbinden die Kommission nicht von der Pflicht, ihre einschlägigen Vorrechte wahrzunehmen. Mit Hilfe ihrer eigenen Kontrollen kann sie sich zum einen davon überzeugen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene - aber auch ihren gegenseitigen Verpflichtungen – nachkommen, und zum anderen kann sie auf diese Weise überprüfen, ob die von den Mitgliedstaaten an die Kommission überwiesenen Eigenmittel mit den rechtmäßig geschuldeten Beträgen übereinstimmen. Zu diesem Zweck werden die Einnahmen der Gemeinschaft von der Phase der Entstehung des Anspruchs bis zur Eintragung in die Buchführung der Kommission über die Verfahren der Feststellung, Buchung und Bereitstellung mitverfolgt.

Im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels verfügt die Kommission¹⁵ über drei Arten von Kontrollen, die sich gegenseitig ergänzen: Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Kontrolle der Unterlagen und Kontrolle vor Ort in den Mitgliedstaaten. Das System zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel der Gemeinschaft, das auf **Gemeinschaftsebene** vorgesehen ist, und für dessen Umsetzung die Kommission zuständig ist, lässt sich anhand des folgenden Schemas darstellen:

Art der Kontrolle	Anwendungsbereich	Verordnung Nr. 1150/2000	Modalitäten
Kontrolle der Rechtsvorschriften	In den Mitgliedstaaten geltende Vorschriften für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel	Artikel 4 Abs. 1 Buchst. B)	<i>Kontrolle der von den Mitgliedstaaten getroffenen Vorkehrungen in Bezug auf das System der Erhebung der traditionellen Eigenmittel</i>
Kontrolle der Unterlagen	Von den Mitgliedstaaten übermittelte Informationen zur Buchführung	Artikel 6 Abs. 4	<i>Monatliche Übersicht über die A-Buchführung und vierteljährliche Übersicht über die B-Buchführung</i>
		Artikel 7	<i>Jährliche Abschlussrechnung der festgestellten Ansprüche und erhobenen Beträge</i>
	Sonstige von den Mitgliedstaaten übermittelte Informationen	Artikel 6 Abs. 5	<i>Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, die Ansprüche in Höhe von mehr als 10 000 € betreffen</i>
		Artikel 17 Abs. 2	<i>Anträge auf Befreiung von der Verpflichtung der Bereitstellung von Beträgen, die 10.000 € übersteigen</i>
		Artikel 17 Abs. 3	<i>Jahresbericht über die Ergebnisse der Kontrollen der Mitgliedstaaten</i>
Kontrollen vor Ort	Gemeinsame Kontrollen	Artikel 18 Abs. 2	<i>Gemeinsame Kontrollen der Mitgliedstaaten und der Kommission</i>
	Autonome Kontrollen	Artikel 18 Abs. 3	<i>Autonome Kontrollen der Kommission auf eigene Initiative</i>

¹⁴ Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1552/89.

¹⁵ Die von der Kommission eingeleiteten Kontrollen, insbesondere die von der GD BUDG durchgeführten Überprüfungen, sind nur ein Teil der von den Gemeinschaftsorganen durchgeführten Kontrollen. Auch der Europäische Rechnungshof ist in diesem Bereich zuständig (Artikel 248 EG-Vertrag), und das Europäische Parlament hat ebenfalls Kontrollbefugnisse (Artikel 276 EG-Vertrag).

3.1. Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften

Diese Art der Kontrolle umfasst die **Überprüfung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften** der Mitgliedstaaten für den Bereich der Zollverfahren und der Verbuchung der Eigenmittel. Diese Prüfungen werden im wesentlichen bei der Vorbereitung der Kontrollbesuche oder im Rahmen der Weiterverfolgung derartiger Maßnahmen oder im Zuge der Prüfung der Unterlagen durchgeführt, die die Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/2000 (Verfahren der Niederschlagung) vorlegen.

3.2. Kontrolle der Unterlagen

Hierbei handelt es sich um eine **Untersuchung** der Übersichten über die „A“- und „B“-Buchführung, die gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1150/00 übermittelt werden, sowie des in Artikel 7 der genannten Verordnung vorgesehenen Jahresberichts. Hinzu kommt eine Prüfung der Daten, die die Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Artikel 17 Absatz 3 dieser Verordnung vorlegen – Ergebnisse ihrer Kontrollen und der dafür bereitgestellten Mittel – und die Untersuchung und Weiterverfolgung der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 17 Absatz 2 mitgeteilten Fälle von Niederschlagungen. Im Rahmen dieser letzten Kontrolle soll geprüft werden, ob die Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen von der Verpflichtung zur Bereitstellung der festgestellten Ansprüche befreit werden können.

Außerdem **überwacht** die Kommission **die Einziehungstätigkeit der Mitgliedstaaten** im Bereich der traditionellen Eigenmittel anhand der Informationen, die diese ihr über das EDV-Programm *Ownres* zuleiten. Bei diesen Informationen handelt es sich im wesentlichen um Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, die gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1150/2000 mitgeteilt werden und Ansprüche von mehr als 10.000 € betreffen. Sämtliche über *Ownres* übermittelten Informationen werden überdies vom Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) untersucht.

In Anbetracht der äußerst großen Zahl von Mitteilungen von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten (nachstehend als "Betrugsmeldebögen" oder "Amtshilfebögen" – AM-Mitteilungen - bezeichnet) hatte die Kommission zwei Verfahren zur Auswertung dieser Daten eingesetzt: das eine wird als *Stichprobe A* bezeichnet und umfasst eine statistische Auswertung der "Betrugsmeldebögen", das andere als *Stichprobe B* bezeichnete Verfahren beinhaltet eine eingehende Prüfung bestimmter besonders schwerwiegender Fälle, die Gegenstand von Mitteilungen im Rahmen der Amtshilfe waren.

Da sich der Bericht, der gemäß Artikel 17 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1150/2000 erstellt wird, seit 1999 nur auf noch Ansprüche im Betrag von mehr als 10.000 € bezieht, ist das Verfahren der *Stichprobe A*, bei dem die Stichprobe anhand derselben Daten aufgestellt wird, hinfällig geworden. Daher basiert die Überwachungstätigkeit der Kommission hinsichtlich der Einziehung nunmehr auf dem Verfahren der *Stichprobe B*, das dazu dient, die Einziehungsvorgänge in einer Reihe repräsentativer Fälle bis zu ihrer endgültigen Erledigung weiterzuverfolgen.

Zwei derartige Berichte (B94 und B98) wurden bereits erstellt¹⁶. Ein dritter derartiger Bericht soll 2001 erscheinen. Allerdings musste die ursprüngliche Stichprobe revidiert werden, da vier Vorgänge im Zusammenhang mit Unregelmäßigkeiten im Bereich der Ursprungsregeln überarbeitet werden mussten, da die Behandlung angesichts des Urteils des Gerichtshofes erster Instanz in der Rechtssache türkische Fernsehgeräte nicht mehr gerechtfertigt war¹⁷. Daher wurde eine neue Stichprobe festgelegt, für die jedoch neue Informationen gesammelt werden mussten. Der dritte Bericht, der die Bezeichnung B2003 tragen wird, dürfte im Laufe des Jahres 2003 erscheinen.

3.3. Kontrollen vor Ort

Die Kommission führt jährlich 22 bis 25 Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten durch – gemeinsame Kontrollen bzw. autonome Kontrollen – um sich vor Ort von der Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften/Rechtmäßigkeit der Systeme und Maßnahmen der nationalen Behörden im Bereich der Einziehung der traditionellen Eigenmittel zu überzeugen. Über jeden Kontrollbesuch wird ein Bericht verfasst, der zusammen mit den Bemerkungen des betreffenden Mitgliedstaats und deren Analyse durch die Kommission im Rahmen des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel erörtert wird. Die sich aus diesen Bemerkungen eventuell ergebenden verfahrensrechtlichen und/oder finanziellen Folgen werden bis zu ihrer endgültigen Erledigung weiterverfolgt. Der Rechnungshof wird systematisch über das Kontrollprogramm der Kommission und die Ergebnisse dieser Kontrollen in Kenntnis gesetzt.

4. DIE KONTROLLTÄTIGKEIT DER KOMMISSION IN DEN JAHREN 2000-2002

4.1. Methodik der Kontrolle

Seit 1999 hat die Kommission eine *schrittweise Neuausrichtung* ihres Konzepts bei der Ausübung der Kontrolltätigkeit vorgenommen. Seither besteht das erklärte Ziel dieser Kontrollen weniger in der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der einzelnen Vorgänge, sondern vielmehr darin, eine *Systemkontrolle* vorzunehmen, d.h. eine Kontrolle der Gesamtheit der nationalen Verfahren, die der Mitgliedstaat zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen buchungsmäßigen und zollamtlichen Abfertigung anwendet. Diese Methodik ist auf die Überprüfung der Übereinstimmung der Verfahren und der im Rahmen dieser Verfahren getroffenen Maßnahmen mit den Gemeinschaftsregelungen ausgerichtet. Sofern diese Kontrollmethodik gemäß eindeutig festgelegten Etappen strukturiert ist, ähneln die Kontrollmaßnahmen der Kommission einem partiellen *Audit*.

¹⁶ Berichte der Kommission über den Stand der Einziehung der traditionellen Eigenmittel bei Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten („Stichprobe A94“, KOM(95) 398 endg. vom 6. September 1995, „Stichprobe B94“, KOM(97) 259 endg. vom 9. Juni 1997 und „Stichprobe B98“, KOM(1999) 160 endg. vom 21. April 1999. Der erste Bericht B94 befasst sich mit sechs Fällen, die Ansprüche in Höhe von insgesamt rund 124 Mio. € betreffen, der zweite B98 behandelt neun Fälle, bei denen Ansprüche von rund 136 Mio. € auf dem Spiel stehen.

¹⁷ Urteil vom 10. Mai 2001, „Kaufring AG“, Rechtssachen T-186/97, T-187/97, T-190/97 à T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 bis T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 und T-147/99, Slg. 2001 S. II – 01337.

Der von der Kommission eingeführte strukturierte Kontrollansatz gestattet sowohl die Ermittlung strukturbedingter Mängel, die sich nachteilig auf die finanziellen Interessen der Gemeinschaft auswirken können, als auch die Aufdeckung punktueller Unregelmäßigkeiten. Die Überprüfung einer Stichprobe einschlägiger Vorgänge dient dazu, die Schlussfolgerungen der Systemanalyse zu bestätigen *bzw. zu widerlegen* und eine stichhaltige Beurteilung der Kapazitäten des Kontrollsystems hinsichtlich der Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der Einziehung der Eigenmittel unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Betrugsbekämpfung abzugeben. Dieses neue Konzept ist im Beratenden Ausschuss für Eigenmittel vorgestellt worden und stieß insofern auf breiteste Zustimmung seitens der Mitgliedstaaten, als es zu einer fundierteren Bewertung der effektiven Verwaltung der verschiedenen Zoll- und Buchungsverfahren durch die Zollbehörden beiträgt.

4.2. Verfahren bei der Ausübung der Kontrollen

Die bei den Kontrollen *zu behandelnden Themen* sind nach einer Auswahl aus verschiedenen Themen bestimmt worden, die alle hinsichtlich der traditionellen Eigenmittel von Interesse sind. Diese Auswahl erfolgt nach objektiven Gesichtspunkten unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien, die auf einer Analyse der mit den Zoll- bzw. Buchungsverfahren verbundenen Risiken beruhen und in Bezug auf Auswirkungen auf die Eigenmittel als relevant erachtet werden.

Dabei werden in der Regel *folgende Indikatoren* berücksichtigt: Interesse der Haushaltsbehörde und der anderen Institutionen (im Wesentlichen Europäisches Parlament, Rat und Europäischer Rechnungshof), Ergebnisse der Kontrollen des Europäischen Rechnungshofs und von ihm formulierte Empfehlungen, Kontrollergebnisse der Kommission und auf ihre Bemerkungen hin eingeleitete Folgemaßnahmen, Sensibilität/Interesse seitens der Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls von den Medien bekundetes Interesse, voraussichtliche Auswirkungen auf die Eigenmittel, Anzahl der aufgedeckten Betrugsfälle/Unregelmäßigkeiten, zeitlicher Abstand zur vorangegangenen Kontrolle der Kommission, punktuelle Informationen aus anderen Quellen.

Im Hinblick auf eine bessere Umsetzung dieses neuen Konzepts hat die Kommission im Übrigen für die Kontrollthemen *strukturierte Fragebögen* zusammengestellt, die eigens für die Kontrollmaßnahmen konzipiert worden sind, sowie *Checklisten*, die vor Ort zu verwenden sind, um die Kohärenz der Kontrollen zu gewährleisten. Diese Instrumente haben einen effektiven Beitrag zur Erhöhung der Wirksamkeit der Kontrollen in dem Sinne geleistet, dass die Kontrollmaßnahmen nun besser strukturiert sind, vor allem aber, dass bei den in den Mitgliedstaaten anlässlich der Kontrollen festgestellten Unregelmäßigkeiten zwischen strukturellen und punktuellen Mängeln unterschieden wird. Zudem führt dieses Instrument zu einer Vereinheitlichung des Kontrollansatzes in allen kontrollierten Mitgliedstaaten und damit zu einer Verbesserung der Qualität dieser Kontrollen.

4.3. Ablauf der Kontrollen

Die Kommission führt ihre Kontrollen anhand eines *Jahresprogramms* durch, das von der Generaldirektion Haushalt aufgestellt und im Beratenden Ausschuss für Eigenmittel vorgelegt wird. Die Mitgliedstaaten werden sodann über die Themen unterrichtet, die im Rahmen der gemeinsamen Kontrollen behandelt werden. Je nach Art der ausgewählten Themen können auch andere Dienststellen der Kommission zur Abwicklung des Programms hinzugezogen werden. Die mit der Durchführung der Kontrollen vor Ort beauftragte anweisungsbefugte

Dienststelle (GD BUDG/B/03) verfügte während des Zeitraums 2000-2002 über acht Mitarbeiter. Auf diese Kontrollen vor Ort – und deren Weiterverfolgung - entfielen über 35 % der Tätigkeiten des für die Kontrolle der Einziehung der traditionellen Eigenmittel zuständigen Referats. Die Durchführung der Kontrollen erfolgt in enger Koordinierung mit den zuständigen nationalen Behörden nach der vorstehend beschriebenen Methodik, die sich durch Transparenz und Weiterleitung der Informationen auszeichnet. Über jede Kontrolle wird ein Bericht erstellt, in dem im wesentlichen der Ablauf der Kontrolle sowie etwaige im Verlauf der Kontrolle festgestellte Regelwidrigkeiten beschrieben werden. Der betreffende Mitgliedstaat übermittelt der Kommission binnen drei Monaten seine Bemerkungen zu diesem Bericht. Jeder dieser Berichte wird im Beratenden Ausschuss für Eigenmittel vorgelegt. Die Kommission sorgt für die Weiterverfolgung der strittigen Punkte bis zu ihrer endgültigen Erledigung.

4.4. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Kontrolltätigkeit

Während des Zeitraums 2000-2002 hat die Kommission insgesamt **65 Kontrollen** gemäß Artikel 18 Absatz 2 bzw. 3 durchgeführt (verglichen mit 70 Kontrollen während des Zeitraums 1997-1999): dabei handelte es sich um 43 gemeinsame Kontrollen und 22 autonome Kontrollen. Sieben dieser Kontrollen wurden nach dem Konzept des "Joint Audit Arrangement" abgewickelt.

Die Kontrollen führten zur Aufdeckung von **304 Regelwidrigkeiten** (gegenüber 246 während des Zeitraums 1997-1999), die sich folgendermaßen aufteilten: 153 (50,30%) dieser Regelwidrigkeiten waren mit finanziellen Folgen verbunden, 92 (30,30%) waren mit verordnungsrechtlichen und 59 (19,40%) mit sonstigen Folgen verbunden. 147 dieser 304 Regelwidrigkeiten hingen direkt mit der Anwendung der Buchungsvorschriften zusammen (während des Zeitraums 1997-1999 traf dies auf 185 Regelwidrigkeiten zu), von denen 53 die Handhabung der B-Buchführung und 94 insbesondere Verzögerungen bei der Eintragung in die A-Buchführung, Verzögerungen bei der Bereitstellung oder aber die unterlassene Bereitstellung von Eigenmitteln betrafen. Die Kommission hat die geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die finanziellen Folgen dieser festgestellten Regelwidrigkeiten getroffen.

4.4.1 Verwaltung der Zollverfahren

- Die Kommission hat eine Kontrollaktion im Bereich des **gemeinschaftlichen Versandverfahrens** in die Wege geleitet. Die in drei Mitgliedstaaten (DK, NL, A) nach dem "Joint Audit Arrangement" durchgeführten Überprüfungen ergaben mehrere Regelwidrigkeiten, woraufhin die betreffenden Mitgliedstaaten bereits geeignete Abhilfemaßnahmen getroffen haben. Diese Bemerkungen haben nicht dazu geführt, dass die nationalen Systeme hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften in Frage gestellt wurden. Die von den zuständigen internen Dienststellen durchgeführte Audit-Tätigkeit hat bei dieser Gelegenheit die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit dieses Konzepts für die Kommission wie auch für die Mitgliedstaaten gezeigt. Die in weiteren drei Mitgliedstaaten (DK, IRL, UK) vorgenommenen *klassischen* Überprüfungen haben verschiedene Regelwidrigkeiten mit finanziellen Folgen zutage gefördert. Die in einem der drei Mitgliedstaaten (UK) geltenden Verfahren gaben Anlass zu kritischen Bemerkungen seitens der Kommission.

- Die Überprüfungen im Bereich des *aktiven Veredelungsverkehrs* in vier Mitgliedstaaten (F, IRL, FIN, S) sowie der *Umwandlung unter zollamtlicher Überwachung* in einem Mitgliedstaat (EL) gaben der Kommission keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen über die Verwaltung der Verfahren in den kontrollierten Mitgliedstaaten. Was die *Freizonen und Zollgebiete mit besonderer Regelung* anbelangt, so fand eine Kontrolle der Verfahren statt, die in der Freizone Madeira, den Gebieten Gers und Hochsavoyen sowie für Warensendungen mit Bestimmung Vatikan zur Anwendung kommen. Im Laufe dieser Kontrolle wurden in den drei betreffenden Mitgliedstaaten erhebliche Mängel festgestellt (FR, I, P).
- Die in fünf Mitgliedstaaten (D, E, IT, NL, P) angesichts der bei mehreren Gemeinschaftshäfen festgestellten Umleitungen der Handelsströme durchgeführten Kontrollen zum *Zollabfertigungssystem für frische Bananen*¹⁸ haben wesentliche Systemfehler zutage gefördert. Die in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Normen für die Warenbeschau werden in keinem der fünf kontrollierten Mitgliedstaaten eingehalten. Außerdem wurden trotz eindeutiger und harmonisierter Regeln für die Anmeldung des Gewichts der Bananen gravierende systematische Regelwidrigkeiten festgestellt, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung dieser Regeln durch die Zollbehörden.

Angesichts der Schlussfolgerungen zu diesen Kontrollen verfolgen die zuständigen Dienststellen der Kommission diese Vorgänge seither mit besonderer Aufmerksamkeit, und es ist nicht auszuschließen, dass 2003 weitere Kontrollbesuche stattfinden werden. Diese Weiterverfolgung ist umso wichtiger, als Spanien, das seine ehemalige Vorgehensweise an die Gemeinschaftsvorschriften angepasst hatte, dem Beratenden Ausschuss für Eigenmittel im Juli 2002 mögliche Umleitungen von Handelsströmen in andere Mitgliedstaaten mitteilte, die für die betreffenden Einführer mit unzulässigen Vorteilen oder Erleichterungen verbunden sein dürften, während die eigenen Bananeneinfuhren offenbar um mehr als 80% zurückgegangen waren.

- Die in sechs Mitgliedstaaten (B, D, E, F, NL, UK) durchgeführten Kontrollen des *Systems der Zollabfertigung von Getreide*¹⁹ ergaben verschiedene systematische Fehler: Insbesondere die Gemeinschaftsbestimmungen zur besonderen Verwendung werden von einigen der sechs kontrollierten Mitgliedstaaten nicht eingehalten.
- Bei einer in einem Mitgliedstaat (NL) durchgeführten Kontrolle der *Zollpräferenzregelungen* im Rahmen des "Joint Audit Arrangement" wurden verschiedene strukturelle Schwächen festgestellt (z.B. Mängel bei der Sicherheitsleistung und Verzögerungen bei der Einziehung). Dennoch steht das allgemeine System dieses Mitgliedstaats mit den Gemeinschaftsvorschriften in Einklang. Das von der zuständigen nationalen Dienststelle durchgeführte Audit hat im Übrigen gezeigt, dass dieses Konzept sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten ein beträchtliches Potenzial birgt.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 89/97 der Kommission vom 20. Januar 1997 (zur Einfügung des Artikels 290 a der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993) – ABl. L 017 vom 21.01.1997, S. 0028-0029.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1249/96 der Kommission vom 28.06.1996 – ABl. L 161 vom 29.06.1996, S. 0125-0130.

- In elf Mitgliedstaaten (B, D, EL, E, F, IRL, IT, LUX, P, S, UK) hat die Kommission eine **Kontrollaktion im Bereich der kleinen und mittleren Zollämter** in die Wege geleitet. Die Kontrollaktionen werden nämlich zumeist bei den großen Zollämtern durchgeführt, die sich von den kleineren Ämtern insbesondere hinsichtlich des Umfangs der zollamtlichen Tätigkeit, des breiten Spektrums der bearbeiteten Verfahren und ihrer verfügbaren Ressourcen unterscheiden. Dieses Konzept hat bisweilen dazu geführt, dass den Zollämtern von mittlerer Bedeutung weniger Aufmerksamkeit gewidmet wird, obwohl auch sie die vollständige Palette der Zollverfahren und Bestimmungen bearbeiten. Diese Zollämter, die im Übrigen in den meisten Mitgliedstaaten wichtige Glieder in der Zolkette darstellen, spielen in dieser Hinsicht eine nicht unwesentliche Rolle bei der Einziehung und Kontrolle der traditionellen Eigenmittel. Die Schlüsse, die aus diesen Kontrollen der Zollämter von mittlerer Bedeutung gezogen wurden, sind als zufriedenstellend zu beurteilen. Zum einen konnte bei der Kontrolle festgestellt werden, dass die nationalen Verfahren trotz der Aufdeckung einiger struktureller Fehler - wie z.B. Verzögerungen in der internen Kommunikationskette - generell angemessen sind. Zum anderen hatten die Kontrollbeauftragten Gelegenheit, die erforderlichen Empfehlungen abzugeben, um bestimmte Praktiken zu ändern und die Funktion der Kommission zu erläutern, die im Wesentlichen in der Überwachung der einheitlichen Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften besteht.

4.4.2 *Verwaltung der Buchungsverfahren*

- **Die Verwaltung der gesonderten Buchführung** – einschließlich des Verfahrens der Niederschlagung – stellt ein ständiges Thema der Kontrolltätigkeit der Kommission in allen Mitgliedstaaten dar. Die während des Zeitraums 2000-2002 zu diesem Thema durchgeführten Kontrollen – klassische Kontrollen bzw. Kontrollen im Rahmen des "Joint Audit Arrangement" (nur in NL und A) – haben gezeigt, dass dieses Buchungssystem nicht hinreichend zuverlässig ist. Seit 1996 formulieren Kommission und Rechnungshof Vorbehalte gegenüber der Art und Weise, wie bestimmte (kommunale) Behörden die gesonderte Buchführung handhaben. Von den 147 Regelwidrigkeiten im Buchungsbereich, die im Laufe der Kontrollen festgestellt wurden, hängen 53 unmittelbar mit der gesonderten Buchführung zusammen. Immer wieder sind systematische Mängel (Aufnahme von Beträgen, für die eine Sicherheit geleistet wurde und die nicht angefochten wurden; Niederschlagungen, die als Annullierungen ausgewiesen werden) wie auch punktuelle Fehler (z.B.: Verzögerungen bei der Erledigung und bei der Aufnahme der geschuldeten Beträge) festzustellen. Doch die Kontrollen und Empfehlungen der Kommission beginnen Früchte zu tragen: in mehreren Mitgliedstaaten (insbesondere B und UK) ist man bereits zu zuverlässigeren Verwaltungsmaßnahmen übergegangen.
- In einem Mitgliedstaat (EL) wurde eine spezifische **Kontrollaktion zur Anwendung des Niederschlagungsverfahrens** durchgeführt. Diese stellte darauf ab, die Verwaltungsinfrastruktur im Bereich der Verwaltung bestimmter Zollschnulden und die Verfahren zur Feststellung der Gründe zu testen, die die griechischen Behörden an der ordnungsgemäßen Anwendung des Niederschlagungsverfahrens hindern.

Anhand einer Systemanalyse hat die Kommission festgestellt, dass ein Mangel an Transparenz - insbesondere bei den Verwaltungsstrukturen zur systematischen Weiterleitung von Informationen zwischen den Zollämtern einerseits und den Gerichten/Konkursverwaltern andererseits - in diesem Mitgliedstaat *de facto* zu einer Situation geführt hat, in der die ordnungsgemäße Anwendung der

gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Bereich des Niederschlagungsverfahrens nicht mehr möglich ist. Diese Situation trägt überdies zu einem Anschwellen des Saldos der gesonderten Buchführung bei.

- Hinsichtlich der **Behandlung der Antidumpingzölle** haben die meisten der fünfzehn Mitgliedstaaten generell Systeme eingerichtet, die eine korrekte Anwendung der Antidumpingmaßnahmen gewährleisten. Dennoch wurden verschiedene Regelwidrigkeiten festgestellt, insbesondere Verzögerungen bei der buchmäßigen Erfassung der vorläufigen Antidumpingzölle, die endgültigen Charakter erhalten, sowie Nichteinziehung der endgültigen Antidumpingzölle.
- Bei der Kontrolle der **Einfuhren mit Bestimmung San Marino** stellte sich heraus, dass die italienischen Buchungsverfahren für die Verzollung von Waren mit Bestimmung Republik San Marino im Rahmen des Interimsabkommens über Handel und Zollunion zufriedenstellend sind, wenn es um die Zuweisung der eingezogenen Abgaben an die Republik San Marino oder an die Europäische Union geht.

4.4.3 Sonstige Verfahren

- Des Weiteren hat die Kommission in allen Mitgliedstaaten **die Verwaltung von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten über das OWNRES-System** geprüft. Bei dieser Kontrolle traten verschiedene Schwächen zutage, die jedoch überwiegend punktueller Art sind (verspätete Übermittlung der Betrugsmeldebögen, unterlassene Mitteilung und/oder Aktualisierung).
- Mit Ausnahme eines Mitgliedstaats (UK), zu dem es verschiedene kritische Bemerkungen gab, führte die Kontrolle der **Behandlung der Amtshilfemitteilungen** in allen Mitgliedstaaten zu dem Schluss, dass die nationalen Systeme generell angemessen sind, wenngleich vereinzelt strukturelle Fehler in Form von Verzögerungen in der internen Kommunikationskette und bei der Rückleitung von Informationen an die Kommission festgestellt wurden. Ferner wurden einige punktuelle Mängel festgestellt. Im Lichte der Ergebnisse dieser Kontrollen denkt die Kommission über eine Verbesserung der Amtshilfe-Mitteilungen nach.

4.5. Folgemaßnahmen zu den Kontrollaktionen der Kommission

4.5.1 Rechtliche Folgemaßnahmen

Wenn bei den Kontrollen in den Mitgliedstaaten Unzulänglichkeiten oder Mängel in den nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgestellt werden, werden die betreffenden Mitgliedstaaten aufgefordert, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen, um sich damit gegebenenfalls an die Gemeinschaftsvorschriften anzupassen. Diese Berichtigungen, die sowohl im Bereich des Zollrechts als auch im Finanzbereich vorgenommen werden, sind eine nicht zu vernachlässigende Folge der Kontrolltätigkeiten der Kommission. Außerdem stellen die festgestellten Regelwidrigkeiten eine wichtige Informationsquelle darüber dar, auf welche Probleme die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Zollregelung stoßen, und wie sich diese auf die Eigenmittel auswirken.

Die Untersuchung dieser Regelwidrigkeiten kann zu Reformen der geltenden Bestimmungen führen und zu Klarstellungen bei den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verhelfen.

- Bestimmte Punkte der Regelungen geben immer wieder Anlass zu Divergenzen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, insbesondere wenn es um die Modalitäten der Anfechtung der Zollschuld durch den Zollbeteiligten oder um die Bemessung und Verbuchung der Sicherheiten geht. Daher hat die Kommission zur Regelung bestimmter unerledigter Vorgänge nur die Möglichkeit, auf das **Verstoßverfahren** gemäß Artikel 226 EG-Vertrag zurückzugreifen. Zum 31.12.2002 waren 19 solcher Vorgänge anhängig, die sich in einem mehr oder weniger fortgeschrittenen Stadium befanden (Aufforderung zur Äußerung, mit Gründen versehene Stellungnahme, Klageerhebung). Hiervon betroffen waren 11 Mitgliedstaaten. Die aus der Prüfung dieser Verstoßverfahren durch den Gerichtshof gezogenen Schlussfolgerungen dürften zur Klärung der strittigen Fragen und zur endgültigen Behebung der Auslegungsstreitigkeiten führen.

- Außerdem hat die Kommission verschiedene Initiativen im Hinblick auf eine **Änderung der Verordnung Nr. 1150/2000** eingeleitet. Die vorgeschlagene Änderung, die im Laufe des Jahres 2003 angenommen werden dürfte, umfasst eine technische Komponente zur Einbeziehung der im Beschluss 2000/597/EG, EURATOM des Rates vom 29. September 2000 enthaltenen Bestimmungen zum System der Eigenmittel. Dabei handelt es sich im wesentlichen um den Satz der Erhebungskosten für die traditionellen Eigenmittel (Artikel 10 Absatz 1) und den einheitlichen Satz für Verzugszinsen (Artikel 11). Vor allem aber umfasst sie eine grundsätzliche Komponente: Der Vorschlag ist auf eine grundlegende Überarbeitung des Artikels 17 Absatz 2 in Bezug auf das Niederschlagungsverfahren ausgerichtet. Die Kontrollen des Europäischen Rechnungshofs und der Kommission haben anhaltende Regelwidrigkeiten bei der Handhabung der gesonderten Buchführung zutage gefördert, die zur Folge haben, dass diese Buchführung nicht den realen Stand der Haushaltslage widerspiegelt. Daher gilt es, die gesonderte Buchführung um diejenigen Beträge zu bereinigen, deren Einziehung vom Zufall abhängt, und deren Beibehaltung den Saldo verfälscht. Um die gesonderte Buchführung um diese Beträge zu bereinigen, hat die Kommission eine überarbeitete Fassung ihres Vorschlags von 1997 ausgearbeitet, dem gegenüber der Rat eine befürwortende Haltung manifestiert hat. Allerdings hatte er sich noch nicht endgültig festgelegt, da in einem anderen Punkt des Vorschlags noch keine Einigung erzielt werden konnte²⁰.

- Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass erstmals **eine Klausel zur Verwaltungszusammenarbeit** im Bereich der Abgabenerhebung in den Entwurf der Rechtsvorschrift (législation "pont") für die Zollunion EG/Andorra aufgenommen worden ist. Diese Initiative wurde auf der Sitzung der Gruppe Zollunion vom 18/10/2002 politisch unterstützt. Die förmliche Annahme wird für Ende Januar 2003 erwartet. Diese Problematik war im Jahr 2000 im Anschluss an die Prüfung mehrerer Fälle von Niederschlagungen aufgegriffen worden, die Deutschland im Rahmen von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/2000 vorgelegt hatte.

Ferner wurden weitere Initiativen ergriffen, die ebenfalls mit Auswirkungen auf den Bereich der traditionellen Eigenmittel verbunden sein dürften:

²⁰ Der Vorschlag von 1997 würde vor der Zustimmung des Rates zur aktualisierten Fassung zurückgezogen.

- Im Bereich des *Versandverfahrens* wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 2787/2000 der Kommission vom 15. Dezember 2000²¹ die Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften²² mit der Einführung eines Artikels 450a mit Wirkung vom 01.07.2001 geändert. Nach diesem Artikel wird die Frist, nach deren Ablauf eine Zollschuld als entstanden gilt, auf zehn Monate (von ursprünglich 14 Monaten) ab dem Zeitpunkt der Annahme der Anmeldung zum Versandverfahren verkürzt. Damit führt die Nichterledigung des Versandverfahrens nach Ablauf dieser Frist zur Feststellung einer Zollschuld.
- Mit ihrer Mitteilung vom 7.11.2001 zur *Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements* hat die Kommission ihren Willen zum Ausdruck gebracht, zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft eine Kultur der Betrugsprävention zu entwickeln und die Rechtsvorschriften unter den Aspekten Betrugssicherheit und Sicherheit vor anderen illegalen Praktiken zu verschärfen. Dazu werden in der Unterlage verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen und die Bereiche ermittelt, die in dieser Hinsicht besonderer Eingriffe bedürfen. In diesem Sinne ist die Änderung der Verordnung Nr. 1150/2000 in die Reihe der Gesetzgebungsvorschläge für 2003 eingestuft worden, die einem Konsultationsverfahren - OLAF/Betrugssicherheit - unterzogen werden sollen.
- Angesichts der Konsequenzen, die sich aus dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache Türkische Fernsehgeräte ergeben, und der beträchtlichen Verluste an traditionellen Eigenmitteln, die damit für den Gemeinschaftshaushalt verbunden sind, hat die Kommission einen Entwurf eines Grünbuchs zur *Zukunft der Ursprungsbestimmungen im Rahmen der Handelspräferenzregelungen* ausgearbeitet. Insbesondere hat die Kommission beschlossen, auf der Grundlage einer Tiefenanalyse der Entwicklung der wirtschaftlichen und rechtlichen Hintergründe dieser Regelungen neue Orientierungslinien festzulegen, um über besseres Management und bessere Kontrollen des Präferenzursprungs eine optimale Funktionsweise der Präferenzregelungen zu gewährleisten. Dies kann bis zu einer Neufestlegung der einschlägigen Verfahren reichen. Ziel des Grünbuchs ist es, der Kommission bei der Aufstellung dieser Orientierungslinien unter Berücksichtigung der unterschiedlichen auf dem Spiel stehenden Interessen und in Erfüllung der Erwartungen aller an den Präferenzregelungen beteiligten Akteure Hilfestellung zu leisten.

4.5.2 *Folgemaßnahmen im finanziellen Bereich*

Während des Berichtszeitraums (2000-2002) wurden der Kommission infolge der Bemerkungen in den Berichten über die gemeinsamen und autonomen Kontrollen der Kommission zusätzliche Beträge (*Kapitalbeträge ohne Zinsen*) in Höhe von **140 936 094,49 €** überwiesen. Im Anschluss an die Kontrollen des Rechnungshofs wurden weitere **2 284 794,00 €** überwiesen. Damit ergibt sich ein Gesamtbetrag von **143 220 888,49²³**.

²¹ ABl. L 330 vom 27.12.2000.

²² Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 – ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1.

²³ Davon entfallen 119 254 808,77 € auf Vorgänge im Zusammenhang mit militärischen Ausrüstungen und 38 582 485,48 € auf Zahlungsaufforderungen aus der Zeit vor dem Berichtszeitraum

Außerdem wurden nach Maßgabe von Artikel 11 der Verordnung Nr. 1150/00 Verzugszinsen für die verspätete Bereitstellung von Eigenmitteln berechnet, die bei den Kontrollen der Kommission oder des Rechnungshofs festgestellt wurden. Für den Berichtszeitraum 2000-2002 beliefen sich die von den Mitgliedstaaten überwiesenen *Verzugszinsen* auf **16 991 189,11 €**, wovon **12 656 552,42²⁴** auf ein Tätigwerden der Kommission zurückgehen.

Diese Zahlen sind allerdings insbesondere für das Jahr 2002 noch nicht vollständig, da die Einziehung der Forderungen im Anschluss an die Kontrollen der Kommission den nationalen Verfahren zur Erhebung der Buchungsdaten unterliegen, die für die Ausstellung der Einziehungsanordnung benötigt werden.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die Folgemaßnahmen zur Kontrolle des *Kumulativen Rückforderungssystems (KRS) im Reissektor²⁵*. Hier wurden während des Berichtszeitraums erhebliche Fortschritte erzielt. Bei der 1999 durchgeführten Kontrolle hatte die Kommission festgestellt, dass die Preise für amerikanischen Reis, der von der belgischen Niederlassung eines amerikanischen Großkonzerns eingeführt wurde, höher waren als die Preise für vergleichbare Reisqualitäten, die von der europäischen Konkurrenz eingeführt wurden. Daraufhin leitete das OLAF zusätzliche Untersuchungen ein, deren Ergebnisse die ursprünglichen Schlussfolgerungen bestätigten, nämlich dass die angemeldeten Preise gemessen an der Qualität der Reiseinfuhren zu hoch waren. Daraufhin legten die belgischen Behörden die Erstattungen für den Einführer nach Maßgabe der Schlussfolgerungen des OLAF-Untersuchungsberichts fest. Das betreffende Unternehmen legte Einspruch vor Gericht ein, und die Vereinigten Staaten reichten bei der WTO in Genf Klage gegen die Entscheidung der belgischen Verwaltung ein. Parallel dazu nahm der amerikanische Konzern enge Kontakte mit der Kommission auf. In der Tat hat der Konzern ergänzende Angaben vorgelegt, die das OLAF zu einer erneuten Überprüfung des Falls veranlassten. Schließlich wurden die geschuldeten Abgaben gegenüber dem im ursprünglichen Bericht festgelegten Betrag um rund 81% gekürzt.

Angesichts der Prüfung der vom Einführer vorgelegten zusätzlichen Belege und im Hinblick auf die korrekte Anwendung der KRS-Rechtsvorschriften wurden die belgischen Behörden im November 2001 aufgefordert, dem Einfuhrunternehmen einen Zusatzbetrag in Höhe von 8 696 810 € (dem Gegenwert von 350 828 447 BEF) zu erstatten. Die belgischen Behörden sind dieser Aufforderung nachgekommen, so dass der Fall abgeschlossen werden konnte. Diese Schlussfolgerung gilt auch für die noch anhängigen Fälle in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich.

4.5.3 *Folgemaßnahmen im organisatorischen Bereich*

In ihren Bestrebungen um die Aufrechterhaltung bzw. weitere Verbesserung der Qualität der Kontrollen arbeitet die Kommission an einer Reihe von Initiativen im Bereich der Organisation der Kontrollen:

²⁴ Davon entfallen 566 241,63 € auf Zahlungsaufforderungen aus der Zeit vor dem Berichtszeitraum.
²⁵ Dieser Vorgang wurde bereits im dritten Bericht der Kommission KOM(2001) 32 endg. erwähnt.

- Die Sitzungen des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel und die Bemerkungen der Kommission in den Kontrollberichten bieten der Kommission hinreichend Gelegenheit, auf die wesentlichen Grundlagen für die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsvorschriften im Zoll- und Finanzbereich zu verweisen. Desgleichen haben die Kontrollbeauftragten der Kommission im Rahmen ihrer Kontrollbesuche bereits die Möglichkeit, gewisse **Empfehlungen** oder Ratschläge abzugeben, denn die Rolle der Kommission muss sich nicht zwangsläufig auf die Sanktionierung von Regelwidrigkeiten beschränken.

Die meisten Mitgliedstaaten treffen in der Regel rasch die geeigneten Maßnahmen zur Behebung der Mängel, die im Wesentlichen bei der Handhabung der gesonderten Buchführung festgestellt werden. So dienen diese Maßnahmen beispielsweise der Verbesserung des Einsatzes der elektronischen Datenverarbeitung bei der Weiterverfolgung der Verfahren oder der besseren Nutzung der mit der Risikoanalyse verbundenen Vorteile.

- Angesichts der Regelwidrigkeiten bei der Übermittlung von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten über das OWNRES-System in seiner heutigen Form hat die Kommission die erforderlichen Schritte zur Entwicklung **einer neuen Anwendung** über das Internet eingeleitet. Den Mitgliedstaaten steht damit ein funktionelleres Instrument zur Verfügung, das es ihnen gestattet, der Kommission die erforderlichen Angaben zu Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten in Echtzeit zu übermitteln bzw. sie zu aktualisieren. Für diese neue Anwendung wird keine besondere Ausrüstung benötigt, lediglich ein Internet-Zugang und ein Passwort, das von der Kommission zugewiesen wird. Im Mai 2003 soll dazu ein Vorstellungs- und Schulungsseminar stattfinden. Die neue WEB-Anwendung könnte ab Juli 2003 einsatzbereit sein. Mit dieser neuen Anwendung tragen dann die Mitgliedstaaten als Hauptnutzer dieses Instruments die vollständige Verantwortung für das ordnungsgemäße Datenmanagement.
- Im Hinblick auf eine bessere Umsetzung des neuen Kontrollkonzepts arbeitet die Kommission im Übrigen an **strukturierten Fragebögen**, die eigens für die Kontrollmaßnahmen konzipiert werden, sowie an vor Ort einsetzbaren Kontrollmodulen, um auf diese Weise eine bessere Bearbeitung der programmierten Kontrollthemen zu gewährleisten. So wurden während des Berichtszeitraums beispielsweise eigens Instrumente für die Kontrolle der gesonderten Buchführung, der Arbeitsmethoden der mittleren Zollämter und der Einfuhrregelung für Getreide konzipiert. Diese Instrumente haben einen effektiven Beitrag zur Erhöhung der Wirksamkeit der Kontrollen in dem Sinne geleistet, dass die Kontrollmaßnahmen nun besser strukturiert sind, vor allem aber, dass bei den in den Mitgliedstaaten anlässlich der Kontrollen festgestellten Unregelmäßigkeiten eine (fundierte) Unterscheidung zwischen strukturellen und punktuellen Mängeln getroffen wird. Zudem führt dieses Instrument zu einer Vereinheitlichung des Kontrollansatzes in allen kontrollierten Mitgliedstaaten und damit zu einer Verbesserung der Qualität dieser Kontrollen. In diesem Sinne hat die Kommission ein weiteres Instrument entwickelt, das auf das für 2003 vorgesehene allgemeine Kontrollthema der elektronischen Zollanmeldungen ausgerichtet ist.
- Des Weiteren arbeitet die Kommission an der Verbesserung eines weiteren Instruments, namentlich der **Checklisten**, die ausschließlich für den Gebrauch der Kontrollbeauftragten bestimmt sind und ihnen die Möglichkeit bieten, sich bereits im Vorfeld der Kontrolle einen Überblick über alle – unverzichtbaren –

Vorbereitungsphasen der Kontrollen und über alle Punkte zu verschaffen, die während der Kontrolle geprüft werden müssen. Dieses Instrument bietet damit die Gewähr, dass die Kontrollen sorgfältig strukturiert sind, und dass das Kontrollkonzept ungeachtet des kontrollierten Mitgliedstaats und des eingesetzten Kontrollteams auf einheitliche Weise umgesetzt wird. Zudem wurde der Aufbau der Kontrollberichte abgeändert, um allen relevanten Elementen Rechnung zu tragen, die sich aus der Verwendung dieser Checklisten ergeben.

4.5.4 Erstellung thematischer Berichte

Zu bestimmten spezifischen Kontrollthemen wurden anhand der Antworten der Mitgliedstaaten auf die Fragebögen, die ihnen im Vorfeld der Kontrolle zugeleitet wurden, sowie der Kontrollergebnisse *thematische Berichte* verfasst. Diese Berichte vermitteln einen Gesamtüberblick sowohl über den theoretischen Ansatz der Mitgliedstaaten in Bezug auf bestimmte Rechtsvorschriften als auch über die sich daraus ergebende praktische Anwendung durch die Zollämter vor Ort.

Im Laufe des Berichtszeitraums wurden im Anschluss an die Kontrollen drei thematische Berichte verfasst, die auf einfache Anfrage erhältlich sind²⁶. Die beiden ersten Berichte, die sich mit der *Behandlung der Antidumpingzölle* bzw. mit der *Behandlung der Amtshilfemitteilungen* befassen, basieren auf einer Erhebung, die in allen Mitgliedstaaten durchgeführt wurde. Die dabei festgestellten Regelwidrigkeiten wurden nicht so schwerwiegend eingestuft, dass sie die Funktionsfähigkeit der Verfahren in Frage stellen, wenngleich einige einschlägige Bemerkungen zur Verbesserung ihrer Funktionsweise formuliert wurden. Der dritte Bericht dagegen, der sich mit der *Zollabfertigung frischer Bananen* befasst, basiert auf einer in fünf Mitgliedstaaten durchgeführten Erhebung und ließ den Schluss zu, dass die Zollabfertigungssysteme in keinem der kontrollierten Mitgliedstaaten dazu geeignet waren, die ordnungsgemäße Anwendung der einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und die korrekte Erhebung der traditionellen Eigenmittel zu gewährleisten.

Diese drei Berichte wurden den Mitgliedstaaten vorgelegt und im Beratenden Ausschuss für Eigenmittel erörtert. Sie bilden eine *Reflexionsgrundlage* für die Dienststellen der Kommission in Bezug auf die möglichen praktischen Schwierigkeiten, die gewisse Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufwerfen können, und gestatten die Abgabe von *Empfehlungen* gegenüber den Mitgliedstaaten, die dazu beitragen dürften, die Effizienz ihrer Systeme zur Verwaltung der Zoll- und Buchungsverfahren zu verbessern bzw. grundlegend zu ändern. Die Aspekte der *Zollabfertigung von Getreideeinfuhren* sowie die Kontrolle der *mittleren Zollämter* werden ebenfalls in thematischen Berichten behandelt, die im Laufe des Jahres 2003 veröffentlicht werden sollen.

4.6. Anwendung des Grundsatzes der finanziellen Haftung

Parallel zur Entwicklung eines besser strukturierten Kontrollansatzes und zur Gewährleistung einer wirtschaftlicheren und effizienteren Haushaltsführung hat die Kommission ihr Konzept im Bereich der Erhebung auf der Grundlage des Grundsatzes der finanziellen Haftung der Mitgliedstaaten verbessert. Dieser Grundsatz umfasst zwei Komponenten – eine interne und eine externe.

²⁶ Diese Berichte sind erhältlich bei: GD Haushalt, Sekretariat des Referats BUDG/B/3 (Tel. 02 295 06 63).

4.6.1 Interne finanzielle Haftung

Der Grundsatz der finanziellen Haftung betrifft weniger das Follow-up der Einziehung, vielmehr geht es darum, die Mitgliedstaaten bei ihren Einziehungsmaßnahmen stärker in die Verantwortung zu nehmen. Die Mitgliedstaaten haben den Auftrag, die Erhebung der traditionellen Eigenmittel unter optimalen Bedingungen wahrzunehmen. Nach dem Grundsatz einer solchen Haftung, die im Übrigen damit verbunden ist, dass die Mitgliedstaaten *25% der erhobenen Mittel einbehalten dürfen*, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten für die Verluste an traditionellen Eigenmitteln aufkommen müssen, die durch ihr Verschulden entstanden sind, und diese im Rahmen ihrer finanziellen Haftung dem Gemeinschaftshaushalt zukommen lassen müssen.

Die Fälle finanzieller Haftung werden insbesondere anhand folgender Elemente festgestellt: Artikel 220 Absatz 2 Buchstabe b (Irrtümer der Zollbehörden, die vom Zollschuldner nicht erkannt werden können) und Artikel 221 Absatz 3 (Verjährung infolge des Nichttätigwerdens der nationalen Behörden) des Zollkodex der Gemeinschaften, Artikel 869 und 889 der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex, berechtigtes Vertrauen des Zollschuldners gegenüber einer nationalen Behörde, die ihm eine falsche Bewilligung ausgestellt hat, sowie mangelnde Sorgfalt der nationalen Behörden bei der Einziehung von Forderungen, die eine Nichterhebung zur Folge hat (Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/2000). Ende 2002 belief sich die Gesamtzahl derartiger Vorgänge auf *114*, was einem kumulierten Betrag (Kapital ohne Zinsen) von *50 861 860,00 €* entspricht.

Vier Mitgliedstaaten (F, IT, A, UK) haben infolge eigener Verwaltungsirrtümer einen Gesamtbetrag von *7 471 501,00 €* bereitgestellt und damit vermieden, dass die Steuerpflichtigen im Wege eines Ausgleichs über die vierte Einnahmequelle die Folgen dieser Irrtümer zu tragen hat. Die übrigen Mitgliedstaaten zeigten sich zwar gegenüber dem Grundsatz der finanziellen Haftung durchaus aufgeschlossen, verweisen jedoch weiterhin auf das Fehlen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage, die das einschlägige Vorgehen der Kommission rechtfertigt. Um die Auslegungsdivergenzen zwischen diesen Mitgliedstaaten und der Kommission auszuräumen, wird gegenwärtig ein *Musterfall* zur finanziellen Haftung im Rahmen eines Verstoßverfahrens gemäß Artikel 226 EG-Vertrag verhandelt, in dem der Gerichtshof am 8. November 2002 angerufen wurde. Sodann wird die Kommission das Urteil des Gerichtshofs *mutatis mutandis* auf alle weiteren Fälle zur finanziellen Haftung übertragen. Im kommenden Haushaltsjahr will sich die Kommission weiter mit der Aufdeckung von Fällen finanzieller Haftung aufgrund bestimmter Irrtümer der Mitgliedstaaten befassen und den Dialog mit denjenigen Mitgliedstaaten weiterführen, die die Beträge, für die sie nach Auffassung der Kommission zu haften haben, noch nicht bereitgestellt haben.

4.6.2 Externe finanzielle Haftung

Parallel zur Entwicklung des Konzepts der finanziellen Haftung der Verwaltungen der Mitgliedstaaten für eigene Verwaltungsirrtümer, die die buchmäßige Erfassung der Zölle verhindern, hat die Kommission eine weitere Aktion eingeleitet, die auf die Entwicklung *des externen Pendants* dazu ausgerichtet ist. Dabei geht es darum, die Partner der internationalen

Handelsabkommen, die die Union mit Drittländern geschlossen hat bzw. noch schließen wird, ebenfalls in die Verantwortung zu nehmen²⁷.

Im Rahmen derartiger Abkommen beruht die *Präferenzberechtigung* darauf, dass die Einführer in der Gemeinschaft Ursprungszeugnisse vorlegen, die von den zuständigen Behörden der betreffenden Drittländer für gültig erklärt worden sind. Das Fehlen der Gültigkeitserklärung für diese Papiere führt *ipso facto* bei der Einfuhr in die Union zur Erhebung der Abgaben zum vollen Satz. Problematisch wird es insbesondere dann, wenn die Ausstellung derartiger Bescheinigungen auf „*Verwaltungsirrtümern*“ der zuständigen Behörden beruht, die die Ursprungszeugnisse ausstellen, obwohl sie wissen oder eigentlich wissen müssten, dass die betreffenden Erzeugnisse ihren Ursprung nicht in diesem Land haben.

In diesem Fall erweist sich die Abgabenerhebung als extrem schwierig wenn nicht gar unmöglich, da sich der Einführer in der Gemeinschaft auf seinen guten Glauben und das berechnete Vertrauen in die Papiere berufen kann, die von den zuständigen Behörden der Handelspartner der Union für gültig erklärt worden sind. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten ihrerseits berufen sich auf die Tatsache, dass sie durch die Informationen, die sie von den zuständigen Behörden der Drittländer erhalten haben, irregeführt worden sind. Die „Rechnung“ wird dann schließlich über die vierte Einnahmequelle (BSP-Eigenmittel) den Steuerpflichtigen der Europäischen Union präsentiert.

Angesichts der hier auf dem Spiel stehenden Interessen hält die Kommission es für angebracht, systematisch eine Klausel einzuführen, die auf dem Grundsatz der *finanziellen Haftung*²⁸ der Länder beruht, die in den Genuss von Zollpräferenzen gelangen (Mitgliedstaaten der Union wie auch Drittländer, da es sich um Abkommen auf Gegenseitigkeit handelt). Eine solche Klausel muss es gestatten, den Verlust traditioneller Eigenmittel direkt den Verwaltungen anzulasten, die aufgrund ihres Verhaltens die volle Verantwortung für einen Verlust von Eigenmitteln zu Lasten des Haushalts des anderen Vertragspartners tragen. Diese Klausel ist bereits heute Bestandteil der *Verhandlungsrichtlinien mit den arabischen Golfstaaten, Albanien und den AKP-Staaten*.

Die einschlägigen Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sollen Anfang 2003 auf der Ebene des Rates geführt werden, um so den rechtlichen Rahmen für die Einführung eines solchen Konzepts abstecken zu können.

4.7. Anwendung von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/2000

Die Kommission prüft die Unterlagen, die ihr von den Mitgliedstaaten im Rahmen von Artikel 17 Absatz 2 vorgelegt werden, soweit der betreffende Betrag an traditionellen Eigenmitteln die Schwelle von 10 000 € überschreitet, und deren Erhebung sich als zufallsbedingt erweist, um sich ein Bild davon zu verschaffen, welche Sorgfalt die Mitgliedstaaten bei der Erhebung der Gemeinschaftsförderungen an den Tag legen.

²⁷ Die externe Komponente der finanziellen Haftung betrifft nicht die autonomen Maßnahmen wie das Allgemeine Präferenzsystem. Insofern es sich nicht um ein ausgehandeltes Instrument handelt, kann die Kommission eine derartige Klausel nicht einseitig „verhängen“.

²⁸ Mitteilung der Kommission vom 17.7.2001 (Dok. C(2001) 1954).

Hinsichtlich der Mitteilung dieser Fälle hat die Kommission nach einer einschlägigen befürwortenden Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel die Entscheidung C(2002) 416 endg. vom 13.03.2002 zur Änderung der Entscheidung 97/245/EG, Euratom²⁹ vom 20.03.1997 zur Festlegung der Modalitäten für die Übermittlung bestimmter Informationen angenommen, die die Mitgliedstaaten der Kommission im Rahmen des Systems der Eigenmittel der Gemeinschaften zuzuleiten haben. Diese Änderung, die im wesentlichen Anhang 6 der Entscheidung vom 20.03.1997 betrifft, zielt darauf ab, den Informationsfluss von den Mitgliedstaaten an die Kommission zu verbessern, wenn es um die Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten bei der Erhebung der Eigenmittel geht.

In der Praxis stellt sich die Situation so dar, dass der Kommission während des Berichtszeitraums von Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich 426 Anträge auf Niederschlagungen (davon allein 317 Anträge von Deutschland) zugeleitet wurden, die einen Gesamtbetrag von 148 103 290,28 €³⁰ ausmachen. Angesichts der Menge der Vorgänge, die während des Zeitraums 2000-2002 eingereicht wurden, hat die Kommission zur besseren Verwaltung des Niederschlagungsverfahrens eine eigene Datenbank eingerichtet. Dank dieser Methodik konnten binnen sehr kurzer Fristen operationelle Schlussfolgerungen im Bereich der finanziellen Haftung gezogen werden.

Was die Bearbeitung dieser Vorgänge anbelangt, so hat die Kommission während desselben Zeitraums 424 Dossiers geprüft, die einem Gesamtbetrag von 98 008 529,14 € entsprechen (siehe nachstehende Tabelle). Die Prüfung dieser Dossiers wurde von einer dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe durchgeführt, die während des Zeitraums 2000-2002 siebenmal zusammenkam. Die Vertreter der Dienststellen der Kommission wurden im Vorfeld dieser Tagungen systematisch über diese Dossiers und alle für deren Prüfung relevanten Aspekte unterrichtet.

Jahr	Befreiung bewilligt	Abgelehnt	Zusatzinformationen	Nicht zutreffend ³¹	Insgesamt
2000	123 Fälle €17 557 144.81	128 Fälle €4 310 313.18	5 Fälle €2 135 024.92	73 Fälle €17 205 094.60	329 Fälle €41 207 577.51
2001	9 Fälle €951 714.27	1 Fall €406 361.09	1 Fall €1 055 542.84	---	11 Fälle €2 413 618.20
2002	27 Fälle €12 069 872.68	10 Fälle €2 491 791.54	17 Fälle €4 546 479.40	30 Fälle €35 279 189.81	84 Fälle €54 387 333.43
Insges.	159 Fälle = 37.50%	139 Fälle = 32.80%	23 Fälle = 5.40%	103 Fälle = 24.30%	424 Fälle = 100%
	€30 578 731.76 = 31.20%	€7 208 465,81 = 7.30%	€7 737 047.16 = 7.90%	€52 484 284.41 = 53.60%	€98 008 529.14 = 100%

Angesichts der Anzahl der Mitgliedstaaten, die Fälle von Niederschlagungen gemeldet haben, ist die Kommission nach wie vor der Ansicht, dass auf dieser Ebene ein grundsätzliches Problem vorliegt. Sie hofft, dass mit dem Entwurf der Überarbeitung des Artikels 17

²⁹ ABl. L 97 vom 12.4.1997, S. 12.

³⁰ 327 Fälle im Betrag von 42 650 456,00 € im Jahr 2000, 12 Fälle im Betrag von 2 434 780,85 € im Jahr 2001 und 87 Fälle im Betrag von 103 018 053,43 € im Jahr 2002.

³¹ Hierbei handelt es sich im wesentlichen um Fälle, die unter die alte Regelung fallen, oder in denen die Zoltschuld von nationalen Gerichten annulliert wurde

Absatz 2, der wie vorstehend beschrieben in den Änderungsentwurf für die Verordnung Nr. 1150/2000 eingebunden werden soll, erreicht wird, dass die Mitgliedstaaten den Begriff der *endgültig uneinbringlichen Forderungen* besser erfassen können und daraufhin die erforderlichen Maßnahmen zur *Bereinigung* der gesonderten Buchführung treffen, um so zu einer objektiveren Rechnungsführung zu gelangen.

Von *Deutschland* wurden der Kommission 1997 115 Dossiers zugeleitet. Seinerzeit konnte die Kommission diese allerdings nicht bearbeiten, da sie nicht auf Betrugsmeldebögen nach dem in der Entscheidung der Kommission vom März 1997 vorgeschriebenen Muster eingereicht wurden, das eigens zur Vereinfachung der Bearbeitung der Anträge auf Niederschlagung konzipiert wurde. Folglich hat die Kommission den Mitgliedstaat aufgefordert, diese Fälle unter Einhaltung der Bestimmungen der genannten Entscheidung erneut vorzulegen. Im Mai 2000 hat Deutschland schließlich eine vollständigere Liste von 282 Fällen für den Zeitraum 1994-1998 plus weitere 35 Fälle vorgelegt. Angesichts der Weigerung Deutschlands, der Kommission die zusätzlichen Informationen zuzuleiten, die zur Prüfung bestimmter Dossiers benötigt werden, sowie seiner Weigerung, die Beträge für die abgelehnten Dossiers bereitzustellen, erwägt die Kommission die Einleitung eines *Verstoßverfahrens* gemäß Artikel 226 EG-Vertrag gegen diesen Mitgliedstaat.

5. EVALUIERUNG DES FUNKTIONIERENS DES KONTROLLSYSTEMS

5.1. Gesamtbeurteilung

Die während des Zeitraums 2000-2002 festgestellten Regelwidrigkeiten im Funktionieren des Systems zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel bestätigen, wie dies bereits in den Vorjahren der Fall war, dass diese Kontrollen auch weiterhin durchaus im Interesse der Kommission sind. Maßnahmen wie die Berichtigung der nicht konformen nationalen Verfahren, buchmäßiger Abschluss früherer Dossiers (innerhalb der Verjährungsfrist), punktuelle Korrekturen der aufgedeckten Regelwidrigkeiten, Erläuterung von Gemeinschaftstexten und einvernehmliche Verbesserungen der Gemeinschaftsregelung bei anhaltenden Funktionsmängeln usw. bilden die *traditionellen Instrumente*, die die Kommission im Anschluss an ihre Kontrollaktionen einsetzt.

Die sichtbaren Folgen der Überprüfungen vor Ort sind an den finanziellen Auswirkungen abzulesen. Dennoch sind sie nicht der einzige Rechtfertigungsgrund für diese Überprüfungen. Die nach Einholung aller erforderlichen Informationen von den Mitgliedstaaten und deren Analyse vorgenommenen spezifischen Kontrollen des Anweisungsbefugten können ebenfalls zu einer Verbesserung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Sinne einer besseren Wahrung der finanziellen Interessen der Union beitragen.

Zu der Auswahl der vorstehend genannten Instrumente des klassischen Systems der Überprüfungen kommen weitere Maßnahmen hinzu, mit denen sich der Kontrollbereich erweitern lässt. Diese Maßnahmen werden nachstehend beschrieben.

5.2. Beziehungen zum Rechnungshof

Die Kommission unterhält mit dem Rechnungshof für das Follow-up seiner Tätigkeiten regelmäßige und enge Kontakte – rund 20% der Arbeit des für die Kontrolle der traditionellen Eigenmittel zuständigen Referats entfällt auf den Rechnungshof. Wichtigste Grundlage hierfür sind die gegenseitigen Informationen über geplante Kontrollaktionen und die Übermittlung aller den Mitgliedstaaten zugeleiteten Kontrollberichte und deren Antworten dazu. Im Rahmen der Vorbereitung seiner eigenen Kontrollen kann der Rechnungshof auf die Informationen und den Erfahrungsschatz der Generaldirektion Haushalt zurückgreifen.

Für die Auswertung der Berichte (Jahresberichte/Sonderberichte) und der Sektorschreiben des Rechnungshofs einerseits und die verwaltungsmäßigen und finanziellen Folgemaßnahmen im Anschluss an die Bemerkungen in den Berichten des Rechnungshofs andererseits hat das für die traditionellen Eigenmittel zuständige Referat der Kommission 1998 eigens eine *Task-force* eingerichtet. Die Aufgaben und Zuständigkeiten dieser *Task-force* wurden im Laufe des Berichtszeitraums neu festgelegt, um eine noch effizientere Bearbeitung der Fälle unter Einhaltung noch knapperer Fristen zu gewährleisten. Außerdem wacht diese Stelle rigoros darüber, dass die Antworten der Mitgliedstaaten innerhalb der vorgegebenen Fristen ergehen.

Während des Berichtszeitraums hat die Kommission das Follow-up zu den Sonderberichten gewährleistet, die der Rechnungshof zum Thema *Sicherheiten und Bürgschaften* bzw. *Zollwert* verfasst hat. Ferner hat sie den Jahresberichten 1999³², 2000 und 2001 Folge geleistet. Zudem leistete sie einen Beitrag zur Ausarbeitung der Antworten auf die Fragen betreffend den Aspekt der traditionellen Eigenmittel, die Teil des Fragebogens³³ waren, den Herr Blak, Mitglied des Europäischen Parlaments, im Rahmen des Entlastungsverfahrens für 1999 ausgearbeitet hatte. Ferner gewährleistete sie das Follow-up zu den Jahresberichten, die als Grundlage für die Entlastung dienen. In diesem Zusammenhang ist die fast ununterbrochene Weiterbearbeitung des Dossiers „Butter aus Neuseeland“ (Sonderbericht 1/98) zu erwähnen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission die Koordinierungsfunktion der ehemaligen „Zepter“-Gruppe übernommen und alle Auskunftsersuchen beantwortet hat, die der Hof in dieser Angelegenheit veranlasst hat.

Des Weiteren hat die Kommission während des Zeitraums 2000-2002 53 *Sektorschreiben* bearbeitet. Zum Ende des Berichtszeitraums waren 30 Schreiben unerledigt³⁴: entweder standen die Antworten der Mitgliedstaaten oder die Bereitstellung der betreffenden Eigenmittel noch aus, oder aber die Bearbeitung der Fälle gab möglicherweise Anlass zu Formalitäten im Hinblick auf die Einleitung von Verstoßverfahren³⁵ gemäß Artikel 226 EG-Vertrag.

Im Übrigen führt der Rechnungshof regelmäßig Audits bei den Dienststellen der Kommission durch. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel fanden während des Berichtszeitraums zwei solcher Audits statt. Die einschlägigen Bemerkungen des Rechnungshofs stellen für die Kommission gegebenenfalls einen wichtigen Beitrag zur Evaluierung ihrer Maßnahmen und deren Ergebnisse dar.

5.3. Joint Audit Arrangement

Das Verfahren des Joint Audit Arrangement – als Oberbegriff für die zwischen der Kommission und den für Innenrevision zuständigen Dienststellen bestimmter Mitgliedstaaten eingeleitete Zusammenarbeit zur Förderung des Austauschs von Erfahrungen, Sachkenntnissen und Verfahrenstechniken im Bereich des internen Audit – wurde 1994 auf den Weg gebracht und hat inzwischen mehrere Entwicklungsphasen durchlaufen, die alle zufriedenstellend verliefen. Die unter der Federführung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel eingerichtete Untergruppe Audit trifft regelmäßig zu einem Meinungsaustausch der Delegationen aller Mitgliedstaaten zusammen.

Im Rahmen dieses Ausschusses haben die beteiligten Mitgliedstaaten auf eigene Initiative und in enger Zusammenarbeit mit der Kommission Arbeitsunterlagen mit Auditplänen und Auditinstrumenten ausgearbeitet, die die einzelnen Audit-Module bilden. Diese Module bilden einen strukturierten Bezugsrahmen für eine Evaluierung der Kontrollen, die in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, um sich zu vergewissern, ob die traditionellen

³² Das Europäische Parlament hat die Initiativen der Kommission zur Befolgung der Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs zur Kenntnis genommen und begrüßt – Vgl. Dokumente PE 294.389 vom 10.2.2001

³³ Siehe Dok. PE 294.293 vom 30.11.2000.

³⁴ Von diese 30 Schreiben entfallen auf 5 auf Deutschland, jeweils 4 auf Belgien, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich, 3 auf Spanien, jeweils 2 auf die Niederlande und Schweden und jeweils 1 auf Dänemark und Österreich.

³⁵ Seit 1997 sind noch 40 Schreiben abzuschließen

Eigenmittel ordnungsgemäß festgestellt, verbucht und der Kommission bereitgestellt werden. Desgleichen ermöglichen es die Module³⁶ die Messung der Kapazitäten eines Systems und gegebenenfalls die Aufdeckung struktureller Schwächen, die es zu beheben gilt.

Bislang sind an dieser Initiative Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, die Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich aktiv beteiligt. Ausgehend von den vorgenannten Modulen hat die Kommission in Zusammenarbeit mit freiwilligen Mitgliedstaaten eine alternative Methodik zur Verbesserung der gemeinsamen Kontrollen entwickelt (d.h. Kontrollen gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1150/2000), die einer engeren Zusammenarbeit bedürfen. Dänemark, die Niederlande und Österreich haben sich bereit erklärt, dieses Konzept anzuwenden, und es wurden bereits sieben derartige Kontrollen mit diesen Mitgliedstaaten durchgeführt.

Nach diesem Konzept wird die Kontrolle auf der Grundlage eines geeigneten Moduls zu dem vorab ausgewählten Zoll- und/oder Buchungsbereich von der Dienststelle Internes Audit des betreffenden Mitgliedstaats ausgeführt. Nach Abschluss ihrer Arbeiten erstellt diese Dienststelle einen Bericht, der sowohl der nationalen Verwaltung wie auch der Kommission zugeleitet wird. Die Kommission ihrerseits prüft die Ergebnisse der Audit-Tätigkeit und stattet dem betreffenden Mitgliedstaat einen Kurzbesuch ab, um mit dem zuständigen Team zu sprechen und die Arbeitsunterlagen und die angewendete Methodik zu kontrollieren.

Zum Abschluss dieses Besuchs kann die Kommission die Grundzüge des Berichts annehmen, anschließend erstellt sie ihren eigenen Bericht. Eventuelle Regelwidrigkeiten – punktueller oder systematischer Art – werden auf Haushaltsebene unter den normalen Bedingungen berichtet. Falls die Systemanalyse ergibt, dass eine Regelwidrigkeit strukturelle Ursachen hat, wird die Kommission über die Maßnahmen in Kenntnis gesetzt, die der Mitgliedstaat zur Behebung dieser systembedingten Mängel vorschlägt.

Die Durchführung der Kontrollen nach diesem Konzept ist sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten außerordentlich vorteilhaft. Für die Kommission bietet dieser Ansatz eine hinreichende Garantie für die tatsächliche Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten. Er gestattet ihr ferner die Einsparung von Ressourcen, die sie besser in andere Bereiche leiten kann, insbesondere in Richtung der Bewerberländer. Für die Mitgliedstaaten ist dieses Konzept mit weniger Störungen bei der tagtäglichen Arbeit der Behörden verbunden und stellt eine bessere Investition in die eigene Verwaltung dar. Die Kommission hat das Verfahren des "Joint Audit Arrangement" und seine Vorteile übrigens auf der 5. Tagung der *Contact Group for Financial Control Organisations* vom Oktober 2002 in Malta vorgestellt.

5.4. Öffnung gegenüber den Beitrittsländern

Mit Blick auf das Jahr 2004 hat es sich die Kommission während des Berichtszeitraums zur Aufgabe gemacht, eine Heranführungsstrategie für diese Problematik zu erarbeiten, die zunächst vorbereitende Informationsbesuche umfasst, an die sich die erforderlichen einschlägigen Maßnahmen bei den Verwaltungen der zehn Beitrittsländer anschließen, um sicherzustellen, dass deren Zoll- und Buchungssysteme den gemeinschaftlichen Anforderungen im Bereich der operationellen Bearbeitung der Eigenmittel gerecht werden.

³⁶ Derzeit sind folgende Module verfügbar: Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr einschließlich A-Buchführung, externes Versandverfahren (TI und TIR), Zolllagerverfahren, allgemeines Präferenzsystem, aktiver Veredelungsverkehr und gesonderte Buchführung.

So haben sich Bedienstete der Kommission aktiv an *Seminaren* zur Einweisung der Verwaltungsbeamten der Beitrittsländer in das System der traditionellen Eigenmittel beteiligt. Diese Seminare fanden in Litauen (Oktober 2000), Malta (Februar 2001), Zypern (Februar 2001), Polen (März 2001) und Bulgarien (Oktober 2001) statt. Sie haben sich als überaus nützlich zur Hervorhebung der verschiedenen Aspekte erwiesen, die die Beitrittsländer bei ihren Reformen berücksichtigen müssen, damit sie sich unter optimalen Bedingungen auf den Beitritt vorbereiten können. Zusätzlich zu diesen Seminaren finden verschiedene weitere Vorbereitungsarbeiten statt.

So hat die Kommission einen *praktischen Leitfaden* erstellt, in dem die konkreten Maßnahmen aufgeführt sind, die die Behörden dieser Länder zwecks Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands in ihre nationalen Rechtsvorschriften treffen müssen. Diese *Checkliste* stellt eine wertvolle technische Hilfe dar, um die Vorbereitung ihres Beitritts im spezifischen Bereich der traditionellen Eigenmittel zu erleichtern. Anhand dieser *Checkliste* konnte die Kommission einen *Fragebogen* aufstellen, der den 10 Bewerberländern der *Laeken-Gruppe* – d.h. alle Bewerberländer, mit denen die Kommission bereits Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat, mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien – zugeleitet wurde, um eine erste Bewertung der Fortschritte vornehmen zu können, die diese Länder bei der Vorbereitung der Berechnung und Zahlung der Eigenmittel erzielt haben. Dabei wurden die betreffenden Länder in Bezug auf jede vorgeschriebene Verwaltungsbedingung befragt, ob sie bereits über einschlägige nationale Rechtsvorschriften und die einschlägigen Infrastrukturen zur Erfüllung der betreffenden Bedingung verfügen. Zudem wurden diese Länder aufgefordert, Simulationen der Buchungsübersichten über die traditionellen Eigenmittel anzufertigen.

Diese Tätigkeiten wurden durch *Besuche vor Ort* ergänzt, bei denen technische Hilfe geleistet und die Antworten auf die Fragebögen nachbereitet wurden. Diese Besuche dienten insbesondere dazu, eventuelle Missverständnisse in sehr technischen Aspekten der Funktionsweise des Eigenmittelsystems auszuräumen und Bilanz über die bereits erzielten Fortschritte sowie die noch zu planenden Maßnahmen zu ziehen, um eine vollständige Anwendung des Systems im unmittelbaren Anschluss an den Beitritt zu gewährleisten. Ferner boten sie Gelegenheit, zum einen eine einheitliche Methode zur Berechnung der Eigenmittel (und Ausgaben) vorzustellen bzw. gemeinsam zu erarbeiten, und zum anderen die Verhandlungen über das Kapitel Haushalt durch die Aufstellung einer gemeinsamen Terminologie und Methodik zu erleichtern.

Anhand der (Entwürfe) der nationalen Rechtsvorschriften der Beitrittsländer und der Antworten auf den Fragebogen konnte sich die Kommission einen positiven Eindruck von der Qualität der eingerichteten nationalen Verfahren und von den erzielten Fortschritten im Hinblick auf den künftigen Beitritt verschaffen. Angesichts des Zeitplans und der noch ausstehenden Anstrengungen sowie des erklärten Interesses des Europäischen Rechnungshofs daran, dass die Vorbereitungsarbeiten von der Kommission durchgeführt werden, misst diese diesem Thema *absoluten Vorrang* bei. Daher wird die Kommission während des gesamten Jahres 2003 gezielt technische Hilfe für die Bereiche leisten, in denen noch ein Anpassungsbedarf besteht. Darüber hinaus bildet die Evaluierung der Erhebungssysteme in Echtzeit in Zukunft ein vorrangiges Anliegen.

Natürlich wird diese Öffnung gegenüber den Beitrittsländern und die in diesem Zusammenhang von der Kommission verlangten Investitionen – bei gleichbleibendem Personalbestand – zwangsläufig zu einer Neuausrichtung der Kontrollen in den gegenwärtigen fünfzehn Mitgliedstaaten führen. So wird sich die Anzahl der sog. *klassischen* Kontrollbesuche im Prinzip auf eine Kontrollmission pro Mitgliedstaat verringern, und in

einigen Mitgliedstaaten wird die Kontrolle nach dem Konzept des "Joint Audit Arrangement" durchgeführt. Dies schließt natürlich nicht aus, dass zusätzliche Kontrollbesuche von kurzer Dauer stattfinden können, um bestimmte bei früheren Kontrollprogrammen in Angriff genommene Aspekte zu vertiefen. Im Übrigen denkt die Kommission über die Zweckmäßigkeit nach, die Mitgliedstaaten an den Kontrollmissionen zu beteiligen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die im Laufe der Jahre 2000 bis 2002 gewonnenen Erkenntnisse wie auch die sich abzeichnenden Perspektiven bestätigen deutlich, dass die von der Kommission durchgeführten Kontrollen der traditionellen Eigenmittel notwendig sind. Diese Kontrolltätigkeit gestattet es, die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten sowohl auf der Ebene der Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich der Zoll- und der Buchführungsverfahren als auch hinsichtlich des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union effektiv zu gewährleisten, denn es gilt darauf zu achten, dass die Mitgliedstaaten im Falle der Nichteinhaltung dieser Rechtsvorschriften alle die gleichen Konsequenzen zu tragen haben.

Die Kommission wird alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Abwicklung ihrer klassischen Kontrollmissionen noch weiter zu verbessern, doch parallel dazu möchte sie ihr Engagement folgendermaßen verstärken:

- im Wege einer **Monitoringfunktion** gegenüber den Beitrittsländern, um ein akzeptables Maß an Sicherheit zu gewährleisten, dass die Systeme dieser Länder zur Erhebung der traditionellen Eigenmittel spätestens zum Zeitpunkt ihres Beitritts den Gemeinschaftsanforderungen entsprechen.
- im Wege der **internen finanziellen Haftung der Mitgliedstaaten**, wonach die Mitgliedstaaten prinzipiell die Verantwortung für ihre Fehler zu tragen haben. Die verschiedenen vor dem Gerichtshof anhängigen Verstoßverfahren dürften dazu führen, dass gewisse Verfahrensleitlinien definitiv festgelegt werden können.
- im Wege der **externen finanziellen Haftung**; es muß ein weitere angemessene Prüfung dieses Problembereiches stattfinden, um die negativen finanziellen Auswirkungen einer nicht korrekten Verwaltung der Präferenzabkommen ausgleichen zu können.