

# Amtsblatt der Europäischen Union

# C 44

Ausgabe in  
deutscher Sprache

## Mitteilungen und Bekanntmachungen

50. Jahrgang  
27. Februar 2007

Informationsnummer

Inhalt

Seite

IV *Informationen*

INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN DER EUROPÄISCHEN UNION

### **Rechnungshof**

2007/C 44/01

Sonderbericht Nr. 11/2006 über das gemeinschaftliche Versandverfahren, zusammen mit den Antworten der Kommission .....

1

**DE**

## IV

(Informationen)

## INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN DER EUROPÄISCHEN UNION

## RECHNUNGSHOF

## SONDERBERICHT Nr. 11/2006

**über das gemeinschaftliche Versandverfahren, zusammen mit den  
Antworten der Kommission***(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)**(2007/C 44/01)*

## INHALT

	Ziffer	Seite
VERZEICHNIS DER AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN .....		2
ZUSAMMENFASSUNG .....	I-IV	3
EINLEITUNG .....	1-13	4
Definitionen und Risiken .....	1-4	4
Aufgrund der Schwierigkeiten in den 1990er Jahren getroffene Abhilfemaßnahmen ...	5-13	4
PRÜFUNGSUMFANG UND -ANSATZ .....	14-18	6
Wichtigste Prüfungsziele .....	14-15	6
Prüfungsansatz .....	16-18	6
PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN .....	19-66	6
Einführung des neuen EDV-gestützten Versandverfahrens .....	20-25	6
Angemessene Koordinierung seitens der Kommission .....	20-23	6
Durch die EDV-Umgebung der Mitgliedstaaten bedingte Mängel .....	24-25	7
Kontrolltätigkeit der Kommission nach der Reform der Rechtsgrundlage .....	26-27	7
Unzulänglichkeiten bei der Anwendung des neuen Rechtsrahmens .....	28-54	7
Uneinheitliche Anwendung der geänderten Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten .....	28-49	7
Verzögerungen bei der Feststellung der Ansprüche bei nicht erledigten Versandvorgängen .....	50-54	10
Notwendigkeit der Verstärkung der Betrugsbekämpfung und der Verbesserung des Risikomanagements .....	55-66	10
Geringe Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Angaben .....	55-62	10

	Ziffer	Seite
Lücken im Bereich des Risikomanagements und der Analyse betrugsbezogener Aspekte .....	63-66	11
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN .....	67-74	11
Einführung des NCTS .....	69	11
Anwendung des neuen Rechtsrahmens .....	70-72	12
Betrugsbekämpfung und Risikomanagement .....	73-74	12
ANHANG I .....		14
ANHANG II .....		15
<b>Antworten der Kommission</b> .....		16

#### VERZEICHNIS DER AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

ABL	Amtsblatt
EG	Europäische Gemeinschaften
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	<i>Early Warning System</i> (Frühwarnsystem)
MCC	<i>Minimum Common Core</i> (gemeinsame Basisanwendung)
NCTS	New Computerized Transit System (neues EDV-gestütztes Versandverfahren)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

## ZUSAMMENFASSUNG

I. Durch betrügerische Praktiken im Bereich des Versandverfahrens kam es im Zeitraum 1990-1994 zu Einnahmeverlusten zulasten des Gemeinschaftshaushalts in Höhe von schätzungsweise 320 Millionen ECU. Das Europäische Parlament, der Rat und der Europäische Rechnungshof empfahlen seinerzeit die Umstellung der Versandvorgänge auf EDV, eine Reform der zugehörigen Rechtsgrundlage und die Verstärkung der Warenkontrollen auf der Grundlage eines gemeinsamen Risikoanalyse-Systems.

II. Als Reaktion auf diese Empfehlungen legte die Kommission im Jahr 1997 einen „Aktionsplan für das Versandverfahren in Europa“ vor. Im Jahr 2001 setzte sie einen neuen Rechtsrahmen in Kraft und koordinierte bis Ende 2005 die Einführung eines neuen EDV-gestützten Versandverfahrens (NCTS), das den Austausch elektronischer Mitteilungen zwischen den Zollstellen sämtlicher Mitgliedstaaten ermöglicht.

III. Der Hof prüfte die Anwendung des neuen Rechtsrahmens sowie die Umsetzung des NCTS in elf Mitgliedstaaten. Seine Prüfung erstreckte sich auf die Erledigung von Versandvorgängen, die etwaige Erhebung der entsprechenden Einfuhrabgaben sowie die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung. Die wichtigsten Feststellungen lauten wie folgt:

- a) Die Kommission hat die Einführung des NCTS gut koordiniert und wirksam unterstützt.
- b) Die neuen Rechtsvorschriften für vereinfachte Verfahren, Suchverfahren und Einziehungsverfahren bei nicht erledigten Versandvorgängen wurden in den geprüften Mitgliedstaaten häufig unzulänglich angewandt.
- c) Die Mitgliedstaaten wandten die Rechtsvorschriften bezüglich der buchmäßigen Erfassung der Ansprüche bei nicht erledigten Versandvorgängen uneinheitlich an, was zu Verzögerungen bei der Bereitstellung an den Gemeinschaftshaushalt führte.
- d) Ende 2005 hatten die Kommissionsdienststellen noch keine auf das Versandverfahren ausgerichteten Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten vorgenommen, um die konkrete Anwendung des neuen Rechtsrahmens zu bewerten.
- e) In den meisten der besuchten Mitgliedstaaten erwies sich das Risikomanagement im Bereich des Versandverkehrs als rudimentär, und es wurden kaum Warenkontrollen durchgeführt.
- f) Wegen der unzureichenden Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der der Kommission vorliegenden Angaben zu Betrugsfällen im Versandverfahren ist nicht feststellbar, ob die Rechtsreform und das Projekt NCTS tatsächlich zu einem Rückgang der Betrugstätigkeit im Versandverfahren geführt haben.

IV. Wegen des Mangels an Angaben zu Betrugsfällen und der Unzulänglichkeiten im Bereich des Risikomanagements in den Mitgliedstaaten ist ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene erforderlich. Die Kommission sollte für die Zwecke der Risikoanalyse auf die detaillierten Informationen des NCTS zugreifen können und auf der Grundlage vorbildlicher Praktiken Strategien für gezielte Warenkontrollen im Versandverfahren fördern.

## EINLEITUNG

### *Definitionen und Risiken*

1. Das Versandverfahren erleichtert den Warenverkehr im Zollgebiet der Gemeinschaft und vereinfacht die Zollförmlichkeiten. Die Erhebung der auf in die Gemeinschaft eingeführte Waren fälligen Zölle und Abgaben wird bis zur Ankunft der Waren am Endbestimmungsort vorübergehend ausgesetzt. Die Zollförmlichkeiten werden vom Grenzüberschrittort an den Endbestimmungsort verlagert.

2. Das gemeinschaftliche Versandverfahren gilt für

- a) Beförderungen von Nichtgemeinschaftswaren und, in einigen spezifischen Fällen, von Gemeinschaftswaren (externes gemeinschaftliches Versandverfahren);
- b) Beförderungen von Gemeinschaftswaren zwischen zwei Orten des Zollgebiets der Gemeinschaft mit Durchquerung eines Drittlands, soweit diese Möglichkeit in einem internationalen Abkommen vorgesehen ist (internes gemeinschaftliches Versandverfahren).

3. Das Hauptrisiko im Bereich des gemeinschaftlichen Versandverfahrens besteht darin, dass Nichtgemeinschaftswaren rechtswidrig der zollamtlichen Überwachung entzogen und ohne Entrichtung von Zöllen und Abgaben, insbesondere der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern, in den Binnenmarkt umgeleitet werden.

4. Wegen der vorübergehenden Nichterhebung von Steuern und Abgaben im Rahmen eines Versandverfahrens betrachten die Zollbehörden die Kontrolle von Versandvorgängen tendenziell als zweitrangig. Als Ausgleich für die finanziellen Risiken wird für Versandvorgänge in der Regel eine Sicherheit verlangt, damit die Begleichung der Zollschuld und der sonstigen Abgaben gewährleistet ist. Hierbei kann es sich um eine Einzelbürgschaft für einen Einzelvorgang oder um eine Gesamtbürgschaft für eine Gruppe von Versandvorgängen handeln <sup>(1)</sup>.

### *Aufgrund der Schwierigkeiten in den 1990er Jahren getroffene Abhilfemaßnahmen*

5. Zu Beginn der 1990er Jahre war eine Zunahme der Betrugsfälle im Bereich der Versandvorgänge zu verzeichnen. Ohne Berücksichtigung späterer Rückforderungen („Clawback“) seitens der Mitgliedstaaten beliefen sich die Verluste zulasten des Gemeinschaftshaushalts zwischen 1990 und 1994 <sup>(2)</sup> auf schätzungsweise 320 Millionen ECU, wobei die nationalen Steuerausfälle noch höher lagen. Der Rat <sup>(3)</sup> und der Nichtständige

(1) Artikel 94 Absatz 2 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1).

(2) Siehe KOM(95) 108 endg. Für spätere Zeiträume wurden keine Schätzungen angestellt.

(3) Entscheidung Nr. 210/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 über ein Aktionsprogramm für das Zollwesen in der Gemeinschaft („Zoll 2000“) (ABl. L 33 vom 4.2.1997, S. 24).

Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments für das gemeinschaftliche Versandverfahren <sup>(4)</sup> sahen seinerzeit die Umstellung des Versandverfahrens auf EDV und eine Reform der Rechtsgrundlage für das gemeinschaftliche Versandverfahren als wichtige Bestandteile der Betrugsbekämpfung an. Diesem Standpunkt schloss sich der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994 <sup>(5)</sup> an.

6. Vor der Umstellung des Verfahrens auf EDV wurden die Anmeldungen zum gemeinschaftlichen Versandverfahren in Papierform vorgelegt. Durchschriften der bei der Abgangszollstelle aufbewahrten Originalanmeldungen begleiteten die Waren bis zur Bestimmungszollstelle. Letztere hatte an die Abgangszollstelle ein Papier zurückzusenden, mit dem die Ankunft der Waren bestätigt und mitgeteilt wurde, ob etwaige Unregelmäßigkeiten aufgetreten waren. Das Verfahren war langwierig und mit zahlreichen Risiken behaftet.

7. Deshalb legte die Kommission im Jahr 1997 einen „Aktionsplan für das Versandverfahren in Europa“ <sup>(6)</sup> vor und schlug ein Bündel von Maßnahmen zur Verbesserung des Risikomanagements im Rahmen des Versandverfahrens und zur Verringerung der Betrugsanfälligkeit vor. Diese Maßnahmen umfassen insbesondere die Einrichtung des EDV-gestützten Versandverfahrens, die Überwachung der Abwicklung der Versandvorgänge, die Verstärkung der Kontrolltätigkeit auf allen Ebenen und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden sowie zwischen dem Zoll und den Zollbeteiligten. Gleichzeitig leitete die Kommission eine Reform des Rechtsrahmens für das Versandverfahren ein.

8. Im Jahr 1999 wurde die Rechtsgrundlage für das Projekt NCTS (New Computerized Transit System — Neues EDV-gestütztes Versandverfahren) angenommen, mit dem das papiergestützte gemeinschaftliche Versandverfahren zunächst durch den Austausch elektronischer Mitteilungen zwischen den Zollstellen und in einem zweiten Schritt zwischen den Zollbeteiligten und dem Zoll ersetzt werden sollte.

9. Im Rahmen der Betrugsbekämpfung wurde mit dem NCTS ein zweifaches Ziel verfolgt:

- a) Verhütung der klassischen Betrugsformen, beispielsweise Verwendung gefälschter Stempel oder Papiere;
- b) sofortige Aufdeckung der Tatsache, dass die Waren nicht bei der Bestimmungszollstelle angekommen sind, und in diesem Fall unverzügliche Einleitung eines Suchverfahrens.

(4) Abschlussbericht (EP 220.895/endg.) vom 20. Februar 1997.

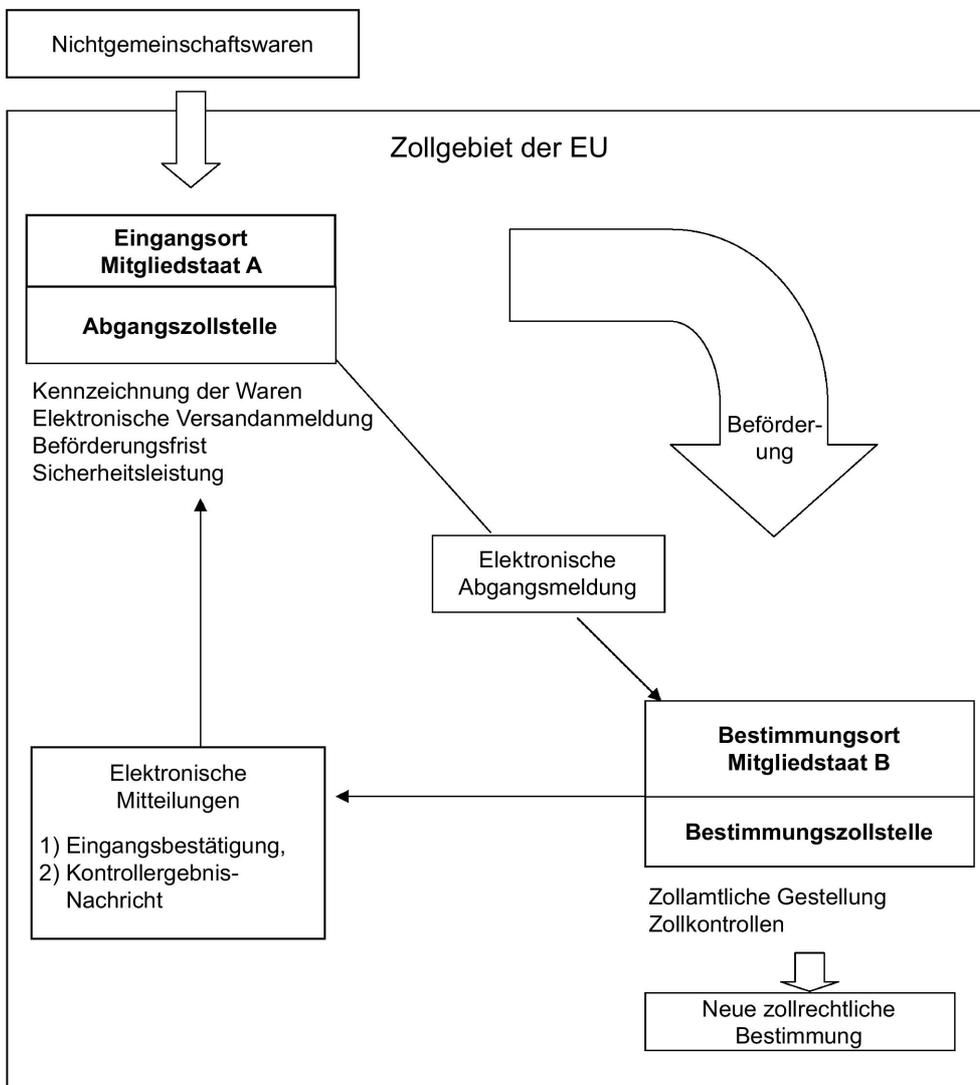
(5) Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994 zusammen mit den Antworten der Organe (ABl. C 303 vom 14.11.1995, S. 1).

(6) KOM(97) 188 endg. vom 10.6.1997.

10. *Abbildung 1* veranschaulicht den Ablauf eines normalen Versandvorgangs im Rahmen des NCTS.

*Abbildung 1*

**Normaler Versandvorgang im Rahmen des NCTS (externes gemeinschaftliches Versandverfahren)**



11. Im Jahr 2001 legte die Kommission parallel zur Umstellung auf EDV eine Reform der Rechtsgrundlage des Versandverfahrens <sup>(7)</sup> vor, die Neuregelungen insbesondere in folgender Hinsicht vorsah:

a) Deutlichere Unterscheidung zwischen normalen Versandverfahren und vereinfachten Verfahren (in letzterem Falle unterschiedliche Methoden der zollamtlichen Überwachung) und klarere Definition der Zuverlässigkeitskriterien für die Zollbeteiligten, die diese in Anspruch nehmen können;

b) Stützung des Systems der Sicherheitsleistungen auf die Zuverlässigkeit der Zollbeteiligten und die warenbezogenen Risiken durch Einführung des Begriffs der Waren mit erhöhtem Betrugsrisiko (sensible Waren) <sup>(8)</sup>;

c) Harmonisierung der Such- und Einziehungsverfahren zu nicht erledigten Versandvorgängen und Verkürzung der Fristen für die Einleitung dieser Verfahren.

<sup>(7)</sup> Hauptsächlich Verordnung (EG) Nr. 2787/2000 der Kommission vom 15. Dezember 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 330 vom 27.12.2000, S. 1).

<sup>(8)</sup> Anhang 44c der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1). Dies betrifft beispielsweise Lebewesen, Zigaretten oder bestimmte alkoholische Getränke.

12. Die Einführung des NCTS erfolgte in mehreren Etappen. Die „Kernphase“<sup>(9)</sup> wurde am 30. Juni 2003 in den damaligen 15 Mitgliedstaaten der EU abgeschlossen, und die Kommission setzte ihre Unterstützung bei der Einrichtung des NCTS in den Beitrittsländern fort. Die nachfolgenden Etappen umfassten insbesondere die Umstellung der Bearbeitung der Sicherheitsleistungen und anschließend der Auskunftsersuchen auf EDV. Sie wurden im Januar 2006 abgeschlossen.

13. Seit dem 1. Juli 2005 werden die Anmeldungen für das gemeinschaftliche Versandverfahren in der Regel elektronisch erstellt<sup>(10)</sup>. Aus den Statistiken der Kommission ist eine Zunahme der Anzahl der im Rahmen des NCTS abgewickelten Versandvorgänge von rund 5,5 Millionen im Jahr 2004 auf mehr als 7,5 Millionen im Jahr 2005 zu erkennen.

## PRÜFUNGSUMFANG UND -ANSATZ

### Wichtigste Prüfungsziele

14. Ziel der Prüfung des Hofes war es, Gewähr dafür zu erlangen, dass die Mitgliedstaaten die geänderten Rechtsvorschriften korrekt anwandten und die neuen Versandverfahren von der Kommission ordnungsgemäß koordiniert und in den Mitgliedstaaten korrekt umgesetzt worden waren, so dass der Schutz der finanziellen Interessen der EU wirksam gewährleistet war.

15. Darüber hinaus galt es, die Anwendung der vom Europäischen Parlament, vom Rat und vom Hof empfohlenen Maßnahmen, insbesondere der im Aktionsplan der Kommission vorgesehenen Maßnahmen, zu bewerten. Diesbezüglich wurde besonderes Augenmerk auf die Betrugsanfälligkeit des neuen Systems und auf die Verfolgung dieses Aspekts durch die Kommissionsdienststellen gerichtet.

### Prüfungsansatz

16. Zur Sammlung aktueller Angaben zum Versandverfahren wurde allen Mitgliedstaaten ein Fragebogen zugesandt. Zwischen Mai 2005 und Januar 2006 wurden in elf Mitgliedstaaten, auf die fast 80 % der im Rahmen des NCTS abgewickelten Versandvorgänge entfallen, Prüfbesuche durchgeführt<sup>(11)</sup>.

17. Diese Prüfungen erstreckten sich auf

- die allgemeine Verwaltung und EDV-Aspekte des NCTS in den besuchten Mitgliedstaaten;
- die Bewilligung vereinfachter Versandverfahren (zugelassene Versender/Empfänger und Inanspruchnahme von Gesamtbürgschaften);

<sup>(9)</sup> Kernphase: Umstellung der anhand des Einheitspapiers abgewickelten gemeinschaftlichen Versandverfahren auf EDV.

<sup>(10)</sup> Verordnung (EG) Nr. 837/2005 des Rates vom 23. Mai 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 139 vom 2.6.2005, S. 1).

<sup>(11)</sup> Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Ungarn, Niederlande, Polen, Slowenien und Schweden.

- die Such- und Einziehungsverfahren zu nicht fristgerecht erledigten Versandvorgängen.

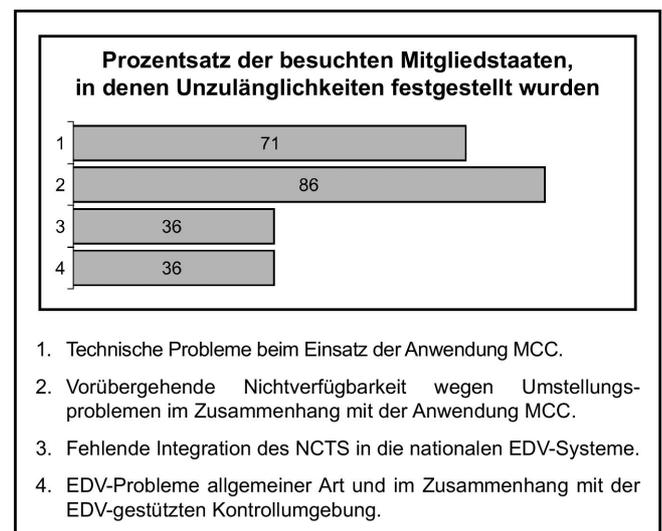
Im Zuge der Prüfung wurden insgesamt 620 Aktenvorgänge und 26 Versandanmeldungen untersucht.

18. Darüber hinaus wurde die Rolle der Kommissionsdienststellen beleuchtet, insbesondere die Koordinierungs- und Managementtätigkeit der Generaldirektion Steuern und Zollunion, die Kontrolltätigkeit der Generaldirektion Haushalt bezüglich des Versandverfahrens sowie die Maßnahmen zur Betrugsverhütung und -bekämpfung des OLAF.

## PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN

19. *Anhang I* zeigt die in den besuchten Ländern ermittelten Hauptschwachstellen.

### Einführung des neuen EDV-gestützten Versandverfahrens



### Angemessene Koordinierung seitens der Kommission

20. Die Kommission koordinierte die Einführung des NCTS-Projekts in den Mitgliedstaaten und unternahm erhebliche Anstrengungen im Bereich der Hilfestellung und der Überwachungsinstrumente. Ferner entwickelte sie die Standardanwendung des NCTS namens MCC (Minimum Common Core — gemeinsame Basisanwendung) und gewährleistet deren Pflege. Die Anwendung MCC wird in 15 Mitgliedstaaten verwendet. Die zehn übrigen Mitgliedstaaten zogen es vor, eigene nationale Anwendungen für das Versandverfahren zu entwickeln.

21. Die Arbeiten wurden im Rahmen der vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahren weitgehend untervergeben. Im Jahr 2005 prüfte der Interne Auditdienst der Kommission die Organisation, Planung und Verwaltung des NCTS-Projekts und befand sie für sehr zufriedenstellend. Er beanstandete allerdings die Tatsache, dass zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten keinerlei operationelle Vereinbarung bezüglich der Bewältigung kritischer Situationen getroffen wurde, in denen die Verfügbarkeit und Kontinuität des NCTS gefährdet sind.

22. Da in den Rechtsvorschriften die Umstellung der Versandvorgänge auf EDV als allgemeines Ziel der gemeinschaftlichen Zollpolitik verlangt wird <sup>(12)</sup>, bestand die Kommission auf ihrer Rolle als Koordinatorin des NCTS-Projekts, wobei in der Praxis die Überwachung der Umsetzung des Projekts den Mitgliedstaaten obliegt.

23. Im Zuge ihrer Koordinierungstätigkeit unternahm die Kommission regelmäßige Unterstützungsbesuche in den Mitgliedstaaten und leistete technische Hilfestellung.

### Durch die EDV-Umgebung der Mitgliedstaaten bedingte Mängel

24. Trotz der von der Kommission vorgenommenen Tests und Überprüfungen ließen sich einige Probleme im Zusammenhang mit der EDV-Kontrollumgebung nicht vermeiden.

25. Fünf der besuchten Mitgliedstaaten, von denen vier die Anwendung MCC einsetzten, verzeichneten erhebliche Kompatibilitätsprobleme beim Versuch, das NCTS in ihre nationale EDV-Umgebung zu integrieren, beispielsweise um zu prüfen, ob sämtliche abgeschlossenen Versandvorgänge mit einer neuen zollrechtlichen Bestimmung versehen waren, oder um die bestehenden Risikoprofile zu verwenden. Vier dieser Mitgliedstaaten zogen es schließlich vor, das NCTS als autonomes System bestehen zu lassen, und verknüpften es folglich nicht mit ihren nationalen EDV-gestützten Zollsystemen.

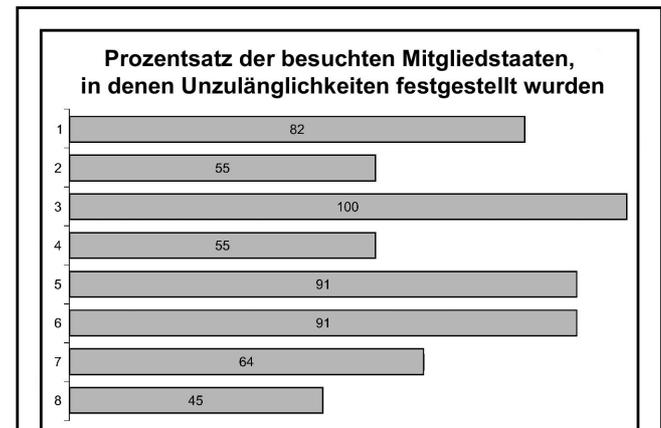
### Kontrolltätigkeit der Kommission nach der Reform der Rechtsgrundlage

26. Die Generaldirektion Steuern und Zollunion sorgt für die einheitliche Anwendung der gemeinschaftlichen Zollvorschriften durch die nationalen Behörden. Die Generaldirektion Haushalt überprüft im Rahmen ihrer regelmäßigen Kontrollen im Bereich der traditionellen Eigenmittel die Einhaltung der geltenden Zollvorschriften und arbeitet hinsichtlich der bei ihren Kontrollen aufgeworfenen zollpolitischen Fragen eng mit der Generaldirektion Steuern und Zollunion zusammen.

27. Im Zeitraum 2001-2005 wurden keine gezielt auf das Versandverfahren ausgerichteten Kontrollen durchgeführt, da die Kommission beschlossen hatte, vor der Vornahme eingehender Untersuchungen die vollständige Umsetzung des NCTS abzuwarten. Das Kernelement des NCTS war allerdings im Juni 2003 funktionsbereit (siehe Ziffer 12), und die wichtigsten Bestandteile der Reform der Rechtsgrundlage traten im Jahr 2001 in Kraft. Das Versandverfahren bildet das Hauptthema im Kontrollprogramm der Generaldirektion Haushalt für 2006.

<sup>(12)</sup> Beispielsweise Entscheidung Nr. 210/97/EG und Entscheidung Nr. 105/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 1999 (ABl. L 13 vom 19.1.2000, S. 1).

### Unzulänglichkeiten bei der Anwendung des neuen Rechtsrahmens



1. Gesamtbürgschaften: Kontrollen der Erteilung von Bewilligungen werden nicht vorgenommen oder nicht dokumentiert.
2. Zugelassener Versender/Empfänger: Kontrollen der Erteilung von Bewilligungen werden nicht vorgenommen oder nicht dokumentiert.
3. Nichteinhaltung der Fristen für die Einleitung von Suchverfahren.
4. Fehlende Zusammenarbeit seitens des Hauptverpflichteten.
5. Nichteinhaltung der in den gemeinschaftlichen Zollvorschriften festgelegten Zehnmonatsfrist.
6. Nichteinhaltung der Fristen für die Einziehung und die buchmäßige Erfassung.
7. Kommunikationsproblem zwischen den Mitgliedstaaten.
8. Beträge, die in der B-Buchführung erfasst sind, obwohl für sie eine Gesamtbürgschaft geleistet wurde.

### Uneinheitliche Anwendung der geänderten Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten

28. Im Nachgang zur Reform der Rechtsgrundlage (siehe Ziffer 11) präziserte die Kommission die Modalitäten des Versandverfahrens im „Handbuch Versandverfahren“ <sup>(13)</sup>, das im gegenseitigen Einverständnis mit den nationalen Behörden erstellt wurde und in 19 Gemeinschaftssprachen vorliegt.

29. Es stellte sich allerdings heraus, dass die Mitgliedstaaten die geänderten Rechtsvorschriften noch immer unzulänglich anwandten, denn bei 392 der im Zuge der Prüfung untersuchten 620 Aktenvorgänge wurden Abweichungen (teils formaler Art) von den geltenden Bestimmungen festgestellt.

#### Vereinfachte Verfahren

30. Bei der Option zugunsten vereinfachter Verfahren verwenden die Wirtschaftsteilnehmer der Europäischen Union in der Regel Gesamtbürgschaften und den Status des zugelassenen Versenders/Empfängers. In Artikel 373 der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften sind die allgemeinen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Vereinfachungen genannt (siehe *Anhang II*).

<sup>(13)</sup> Das „Handbuch Versandverfahren“ wurde im Aktionsplan angekündigt und von der Generaldirektion Steuern und Zollunion ausgearbeitet. Es enthält detaillierte Bestimmungen für alle Aspekte des Versandverfahrens auf der Grundlage des gemeinschaftlichen Zollrechts und datiert vom 1. Mai 2004.

31. Die Gesamtbürgschaft ermöglicht die Abwicklung einer Vielzahl von Versandvorgängen mit einem einzigen Instrument. Diese Bürgschaft gilt für einen als Referenzbetrag <sup>(14)</sup> bezeichneten Durchschnittsbetrag an Zöllen und Abgaben, der jährlich von der zuständigen Zollstelle zu prüfen ist.

32. Der Status des zugelassenen Versenders mit Gesamtbürgschaft ermöglicht die Abwicklung von Versandvorgängen ohne zollamtliche Gestellung der Waren. Außerdem kann ein zugelassener Empfänger einen Versandvorgang ohne Gestellung der Waren beenden.

33. Für den Fall, dass ein Beteiligter die Verminderung oder Befreiung von der Sicherheitsleistung anstrebt oder sensible Waren im Versandverfahren befördern möchte, gelten strengere Zuverlässigkeitskriterien. *Kasten 1* enthält die Kriterien, die Personen zu erfüllen haben, die eine Gesamtbürgschaft für normale und für sensible Waren beantragen <sup>(15)</sup>.

34. Abgesehen von der jährlichen Überprüfung des Referenzbetrags brauchen die Zollbehörden nach Erteilung der Bewilligung keine Kontrollen vorzunehmen. Der Inhaber einer Bewilligung hat allerdings die Zollbehörden über alle Ereignisse zu unterrichten, die Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung der Bewilligung oder ihren Inhalt haben könnten <sup>(16)</sup>.

#### Kasten 1

### Kriterien für die Bewilligung einer Gesamtbürgschaft oder einer Befreiung von der Sicherheitsleistung

Kriterien	% des gesicherten Betrags	Normale Waren				Sensible Waren			
		100 %	50 %	30 %	Befreiung	100 %	50 %	30 %	Befreiung nicht zulässig
1. Gesunde Finanzlage	— (**)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Ausreichende Erfahrung (in Jahren) (*)		1	2	3	1	2	3		
3. Enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden		—	✓	✓	✓ <sup>(***)</sup>	✓	✓	✓	
4. Kontrolle über Beförderungen		—	—	✓	✓ <sup>(***)</sup>	✓	✓	✓	
5. Ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit, um seinen Verpflichtungen als Hauptverpflichteter nachkommen zu können		—	—	✓	—	—	—	✓	

(\*) Diese Zeiträume verringern sich um ein Jahr, wenn der Hauptverpflichtete die Versandanmeldung per EDV vorlegt.

(\*\*) Keinerlei zusätzliche Bedingung.

(\*\*\*) In diesem Fall genügt die Erfüllung des Kriteriums Nr. 3 oder Nr. 4.

35. In sechs Mitgliedstaaten konnten die Zollbehörden keine hinreichenden Nachweise dafür vorlegen, dass die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Status des zugelassenen Versenders/Empfängers vor Erteilung der Bewilligung überprüft worden waren. In fünf dieser Mitgliedstaaten hatten die Zollbehörden nach Erteilung der Bewilligung nicht überprüft, ob der Inhaber die erforderlichen Bedingungen noch immer erfüllte.

36. Bezüglich der Verwendung von Gesamtbürgschaften war die Lage besorgniserregend: In neun Mitgliedstaaten verfügten die Zollbehörden nicht über hinreichende Nachweise dafür, dass die Inhaber von Bewilligungen bei Erteilung der Bewilligung die Voraussetzungen erfüllten. In vier Mitgliedstaaten akzeptierten die Zollbehörden den von den Beteiligten berechneten Referenzbetrag, anstatt die vorgesehene jährliche Überprüfung vorzunehmen. In einem Mitgliedstaat kamen die Beteiligten weiterhin in den Genuss von Befreiungen von der Sicherheitsleistung oder

Ermäßigungen bei Globalsicherheiten, obgleich die Zollbehörden gegen sie Zwangsbeitreibungsverfahren eingeleitet hatten.

#### Suchverfahren

37. Wird ein Versandvorgang nicht fristgerecht erledigt, ist vom Abgangsland ein Suchverfahren einzuleiten, um zu ermitteln, ob der Vorgang normal beendet wurde und ob eine Zollschuld entstanden ist. Im Zuge der Änderung der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften wurden die Fristen für die Benachrichtigung des Hauptverpflichteten <sup>(17)</sup> und für die Einleitung von Suchverfahren im Falle eines EDV-gestützten Verfahrens erheblich verkürzt.

<sup>(15)</sup> Artikel 380 und 381 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93.

<sup>(16)</sup> Artikel 377 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93.

<sup>(17)</sup> Der Hauptverpflichtete ist der Inhaber des externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens — Artikel 96 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2913/92.

<sup>(14)</sup> Artikel 379 Absatz 2 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93.

38. Nunmehr gilt es <sup>(18)</sup> gleichzeitig den Hauptverpflichteten zu benachrichtigen und das Suchverfahren einzuleiten, sobald die vorgeschriebene Frist <sup>(19)</sup> für die Gestellung der Waren bei der Bestimmungs Zollstelle abgelaufen ist, wenn letztere keine „Eingangsbestätigung“ versandt hat. Diese Vorschrift wurde in keinem der besuchten Mitgliedstaaten eingehalten.

39. Gemäß den nationalen Rechtsvorschriften wird in der Regel eine Verspätung von bis zu zwei Wochen toleriert, bevor ein Suchverfahren eingeleitet wird.

40. In zehn der elf besuchten Mitgliedstaaten wurden die eigenen Vorschriften allerdings nicht eingehalten und Suchverfahren mit deutlich mehr als zweiwöchiger Verzögerung eingeleitet. In einigen Mitgliedstaaten arbeiteten die Beteiligten nicht zufriedenstellend mit den Zollbehörden zusammen, was zu Verzögerungen bei der Erledigung führte, die ihrerseits die verspätete Einziehung der Zölle zur Folge haben können.

41. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994 hatte der Hof unterstrichen, dass die Einziehungsverfahren durch Neuausrichtung auf die Pflichten des Hauptverpflichteten gestrafft werden müssten. Dabei hatte er die Einführung eines verschärften, harmonisierten Sanktionssystems empfohlen.

42. Vor der Einführung des EDV-gestützten Verwaltungssystems für Suchverfahren sandte das Abgangsland eine Suchmeldung (Formular TC 20) an das Bestimmungsland, um die erforderlichen spezifischen Angaben einzuholen <sup>(20)</sup>. Die Zollbehörden des Bestimmungsmitgliedstaates hatten dann diese Suchmeldungen unverzüglich zu beantworten <sup>(21)</sup>. In neun der geprüften Mitgliedstaaten hatten die Zollbehörden verspätet auf Suchmeldungen reagiert oder die angeforderten Angaben nicht übermittelt. In sieben dieser Mitgliedstaaten waren die Suchverfahren mit mehrmonatiger Verspätung eingeleitet worden, und anhand der übermittelten Angaben konnte nicht immer mit Sicherheit festgestellt werden, ob die Zölle letztendlich erhoben worden waren. Durch diese Unzulänglichkeiten kam es zu Verzögerungen bei der Erhebung der Zölle.

43. Die meisten der besuchten Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass diese Kommunikationsprobleme durch die Einführung des Moduls zur Verwaltung der Suchverfahren im Rahmen des NCTS <sup>(22)</sup> gelöst würden, was im Zuge der Prüfung des Hofes nicht überprüft werden konnte, da die Einrichtung des Moduls noch zu kurz zurücklag.

<sup>(18)</sup> Artikel 365 Absatz 1a und Artikel 366 Absatz 1 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93.

<sup>(19)</sup> Artikel 366 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93.

<sup>(20)</sup> Die spezifischen Vorschriften für das papiergestützte Suchverfahren (beispielsweise Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten, zu verwendende Formulare, Verwaltungsinstanzen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten) sind in Teil IV des Handbuchs Versandverfahren niedergelegt.

<sup>(21)</sup> Artikel 366 Absätze 3 und 4 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93.

<sup>(22)</sup> Bis Anfang 2006 war das Modul zur Verwaltung der Suchverfahren im Rahmen des NCTS-Projekts (Phase 3.2.2) praktisch in allen Mitgliedstaaten eingerichtet worden. Es ersetzt das papiergestützte Suchverfahren.

## Einziehungsverfahren

44. Vollständig abgewickelte Suchverfahren liefern in der Regel die notwendigen Angaben zur Ermittlung, ob eine Zollschuld besteht, und zur Bestimmung, welches Land die Zölle zu erheben hat. Für den Zweifelsfall sehen die neuen Vorschriften vor, dass als Ort, an dem der Tatbestand eintrat, der die Zollschuld entstehen ließ, das Abgangs- oder Eingangsland und als Frist höchstens zehn Monate nach Überführung der Waren in das Versandverfahren festgesetzt werden <sup>(23)</sup>.

45. Die vorherigen Vorschriften für Einziehungsverfahren hatten bereits in zwei Mitgliedstaaten zu Anwendungsproblemen geführt. Die Kommission hatte gegen diese Staaten Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften angestrengt und obsiegt <sup>(24)</sup>.

46. Auslegung und Anwendung der neuen Bestimmungen waren nicht in allen Mitgliedstaaten einheitlich. In zehn der elf besuchten Mitgliedstaaten wurde die Zehnmonatsfrist selten eingehalten, wobei es häufig zu erheblichen Fristüberschreitungen kam. In zwei Mitgliedstaaten warteten die Zollbehörden das Ende der Zehnmonatsfrist ab, auch wenn die Voraussetzungen für die Feststellung des Anspruchs bereits lange vor diesem Termin erfüllt waren. In einem der zehn im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten waren bei den besuchten Zollstellen in derartigen Fällen 18 Monate nach dem Beitritt noch kaum Einziehungsverfahren eingeleitet worden.

47. In den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften wird nicht präzisiert, binnen welcher Frist ein Einziehungsverfahren im Bestimmungsland des Versandvorgangs einzuleiten ist. Sobald die Zollbehörden im Falle eines nicht erledigten Versandvorgangs jedoch wissen, dass in ihrem Land eine Zollschuld entstanden ist, und sie den zugehörigen Schuldner bestimmen und den betreffenden Abgabebetrag berechnen können, haben sie für die buchmäßige Erfassung der Schuld höchstens zwei Wochen Zeit <sup>(25)</sup>.

48. In den besuchten Mitgliedstaaten wurden diese Fälle selten mit dem gebotenen Nachdruck behandelt, was zur verspäteten Erhebung der Eigenmittel führte. In drei Mitgliedstaaten leiteten die Zollbehörden, obwohl sie von den Warenempfängern selbst benachrichtigt und zur Erhebung der Abgaben aufgefordert worden waren, die Einziehungsverfahren erst mit mehrmonatiger Verspätung ein.

49. Wie der Hof seinerzeit in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994 und in seinem Sonderbericht Nr. 8/99 über die Sicherheiten <sup>(26)</sup> betonte, behaupteten die Mitgliedstaaten, die Verzögerungen bei der Einziehung seien häufig dadurch bedingt, dass die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften die Angabe der Werts der Sendung und der Zolltarifposition in der Versandanmeldung nicht zwingend vorsehen. In zwei Mitgliedstaaten verlangen die Zollbehörden allerdings diese Angaben von den Beteiligten vor Beginn jedes Versandvorgangs.

<sup>(23)</sup> Siehe Artikel 450a der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 und Artikel 215 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2913/92.

<sup>(24)</sup> Rechtssachen C-460/01 und C-104/02 vom 14. April 2005 (ABl. C 132 vom 28.5.2005, S. 1 und 2).

<sup>(25)</sup> Artikel 218 Absatz 3 und Artikel 219 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2913/92.

<sup>(26)</sup> Sonderbericht Nr. 8/99 über die im Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehenen Sicherheiten zum Schutz der Erhebung traditioneller Eigenmittel, zusammen mit den Antworten der Kommission (ABl. C 70 vom 10.3.2000, S. 1).

## Verzögerungen bei der Feststellung der Ansprüche bei nicht erledigten Versandvorgängen

50. Wie bei allen nachträglich aufgedeckten Zollschuldbeträgen schreibt der Zollkodex <sup>(27)</sup> vor, dass im Falle nicht erledigter Versandvorgänge die buchmäßige Erfassung der Zollschuld innerhalb von zwei Tagen nach dem Tag erfolgt, an dem der betreffende Abgabebetrag und der Zollschuldner bekannt sind. Diese Frist kann in bestimmten im Zollkodex <sup>(28)</sup> vorgesehenen Fällen auf 14 Tage verlängert werden.

51. In zehn der elf besuchten Mitgliedstaaten wurden Verzögerungen bei der buchmäßigen Erfassung über die 14-tägige Frist hinaus festgestellt. Diese Verzögerungen waren durch die Unzulänglichkeit der Suchverfahren bedingt. In fünf Mitgliedstaaten kam es wegen der Komplexität der Einziehungsverfahren zu weiteren Verzögerungen bei der buchmäßigen Erfassung. Von den 194 Einziehungsvorgängen, die im Zuge der Prüfung untersucht wurden, wiesen 110 Verzögerungen bei der buchmäßigen Erfassung auf.

52. Gemäß der Eigenmittelverordnung <sup>(29)</sup> haben die Mitgliedstaaten eine ausführliche Buchhaltung zu führen. Sie haben die Angaben, die sich aus den einzelnen Buchungseinträgen in der A-Buchführung ergeben, zusammenzuführen und die Gesamtbeträge der festgestellten Abgaben abzüglich der Erhebungskosten im zweiten Monat, der auf den Monat folgt, in dem der Anspruch festgestellt wurde, der Kommission bereitzustellen. Lediglich Abgabebetrag, die nicht entrichtet wurden und für die keine Sicherheit geleistet wurde oder für die eine Sicherheit geleistet wurde, die jedoch angefochten werden, brauchen erst nach der tatsächlichen Erhebung bereitgestellt zu werden. Macht ein Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch, sind die entsprechenden Abgabenansprüche in einer gesonderten Buchführung (B-Buchführung) zu erfassen <sup>(30)</sup>.

53. Die Mitgliedstaaten verfahren bei der buchmäßigen Erfassung der bei Nichterledigung von Versandvorgängen entstehenden Abgabenansprüche unterschiedlich. In einem Mitgliedstaat wurden die Ansprüche zu nicht erledigten Versandvorgängen, für die eine Einzelbürgschaft gestellt worden war, in der B-Buchführung erfasst. Drei Mitgliedstaaten gingen davon aus, dass der mit einer Gesamtbürgschaft abgedeckte tatsächliche Betrag bei Ausstellung der Einziehungsanordnung nicht bekannt ist und somit kein Betrag in die A-Buchführung aufgenommen werden kann. Diese Mitgliedstaaten erfassten den Gesamtbetrag der betreffenden Ansprüche in der B-Buchführung, d. h., sie verfahren, als ob keinerlei Sicherheitsleistung gestellt worden wäre. Diese Praxis wurde auch bei Zollstellen in zwei weiteren Mitgliedstaaten beobachtet.

<sup>(27)</sup> Artikel 218 Absatz 3 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2913/92.

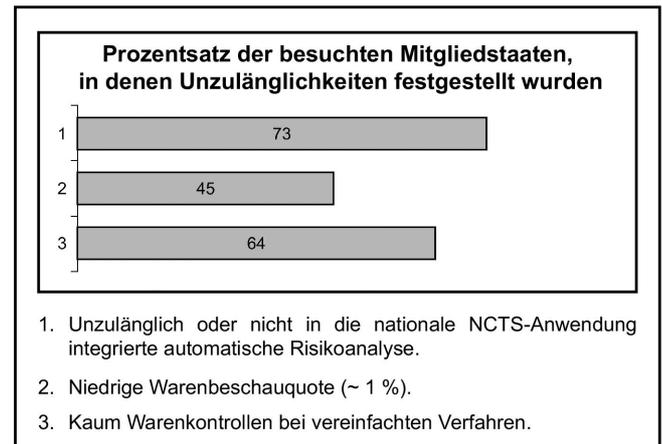
<sup>(28)</sup> Artikel 219 Absatz 1 der geänderten Verordnung (EWG) Nr. 2913/92.

<sup>(29)</sup> Geänderte Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1).

<sup>(30)</sup> Artikel 6 der geänderten Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000.

54. Zur Beseitigung der Auslegungsunterschiede verfügte die Kommission, dass Ansprüche, für die eine Sicherheit geleistet wurde, in der A-Buchführung zu erfassen und die übrigen Ansprüche in die B-Buchführung aufzunehmen sind. Im Falle von Gesamtbürgschaften folgen die Mitgliedstaaten nicht immer der Auslegung der Kommission. Deshalb hat die Kommission vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ein Verfahren bezüglich der buchhalterischen Handhabung von Ansprüchen angestrengt, für die eine Sicherheit geleistet wurde.

## Notwendigkeit der Verstärkung der Betrugsbekämpfung und des Risikomanagements



## Geringe Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Angaben

55. Das NCTS trägt zur Verhütung bestimmter Betrugsformen wie etwa der Verwendung gefälschter Stempel oder Bürgschaftsbescheinigungen bei und ermöglicht die Beschleunigung des Suchverfahrens bei nicht erledigten Versandvorgängen. Durch die Umstellung auf EDV lassen sich allerdings fehlerhafte Beschreibungen oder vorsätzlich falsche Anmeldungen, mit denen das System missbraucht werden soll, nicht verhindern.

56. Zur Bewertung der Wirksamkeit der Reform des Versandverfahrens im Hinblick auf den Rückgang der betrügerischen Praktiken im Zusammenhang mit Versandvorgängen müssten zuverlässige und vollständige Angaben zur Betrugstätigkeit auf EU-Ebene vorliegen. Die Prüfung hat allerdings gezeigt, dass Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der wichtigsten verfügbaren Quellen für Angaben zu Betrug und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Versandvorgängen auf EU-Ebene nicht gewährleistet sind.

## NCTS-Daten

57. Die Kommission analysiert laufend die in der Anwendung NCTS nicht erledigten Versandvorgänge. Die verfügbaren Angaben lassen erkennen, dass sich ihre Anzahl von 2004 (2,5 %) auf 2005 (1,2 %) halbiert hat. Bei dieser Analyse der im NCTS erfassten Versandvorgänge bleiben allerdings die auf dem Gebiet eines einzigen Mitgliedstaates abgewickelten Vorgänge unberücksichtigt <sup>(31)</sup>, die einen erheblichen Teil der im NCTS erfassten Versandvorgänge ausmachen.

<sup>(31)</sup> Mit Ausnahme Österreichs und Finnlands.

## OWNRES-Daten

58. In der Datenbank OWNRES werden Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Eigenmitteln mit einem Volumen von über 10 000 Euro erfasst, die die Mitgliedstaaten aufgrund der Eigenmittelverordnung<sup>(32)</sup> der Kommission (Generaldirektion Haushalt) zu melden haben.

59. Trotz der von der Kommission unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität der OWNRES-Daten ist diese noch immer unzulänglich. Dennoch bilden die OWNRES-Daten die einzige Quelle für die jüngsten jährlichen Betrugsbekämpfungsberichte der Kommission und lassen im Gegensatz zu anderen Quellen einen zahlen- und volumenmäßigen Anstieg der gemeldeten Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem Versandverfahren zwischen 2001 (dem Jahr der Reform der Rechtsgrundlage) und 2005 erkennen. Deshalb bedarf es weiterer Maßnahmen zur Schaffung einer zuverlässigen Informationsquelle für die Analyse der Betrugstätigkeit im Rahmen der verschiedenen gemeinschaftlichen Zollverfahren.

## Frühwarnsystem (EWS)

60. Mit dem im Jahr 1992 eingerichteten Frühwarnsystem (EWS) wird der Begriff der sensiblen Waren eingeführt (siehe Ziffer 11). Das EWS funktioniert in der Praxis ähnlich wie das NCTS: Die Abgangszollstelle sendet eine Vorankündigung für sensible Waren an die Bestimmungszollstelle und ggf. die Durchgangszollstellen sowie an das OLAF.

61. Dem OLAF zufolge lag der Prozentsatz der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle, in denen Sendungen im Versandverfahren nicht am Bestimmungsort angekommen waren, im Zeitraum 2004–2005 zwanzig Mal niedriger als allein im ersten Quartal 1998.

62. Wegen der Einrichtung des NCTS und der Ähnlichkeit der in die beiden Systeme einzugebenden Informationen halten die Mitgliedstaaten das NCTS allerdings für ausreichend und geben keine Daten mehr in das EWS ein. Das OLAF hat jedoch keinen Zugriff auf die Angaben in den im NCTS erfassten Versandanmeldungen. Deshalb wurde im Januar 2006 eine Änderung der Verwaltungsvereinbarungen vorgenommen mit dem Ziel, dem OLAF ab 2007 Zugriff auf die Angaben zu Versandvorgängen mit sensiblen Waren zu verschaffen.

## **Lücken im Bereich des Risikomanagements und der Analyse betrugsbezogener Aspekte**

63. Voraussetzung für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem reibungslosen Handelsverkehr und einem wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sind ein angemessenes Risikomanagement und die auf einer Risikoanalyse beruhende Kontrolle der Versandvorgänge.

<sup>(32)</sup> Artikel 6 Absatz 5 der geänderten Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000.

64. Der Hof stellte fest, dass die Risikoanalyse im Bereich des Versandverfahrens in vielen Mitgliedstaaten weiterhin rudimentär ist. In einem einzigen Mitgliedstaat wurde eine EDV-gestützte Zufallsauswahl vorgenommen, um bei den Beteiligten ein gewisses Maß an Ungewissheit aufrechtzuerhalten. Nur drei der elf besuchten Mitgliedstaaten nahmen eine automatische, in das NCTS integrierte Risikoanalyse anhand für das Versandverfahren spezifischer Risikoprofile vor. Die Zollbehörden dieser drei Mitgliedstaaten sahen die Tatsache, dass die Zolltarifposition der Waren nicht zwingend in der Versandanmeldung vermerkt sein muss, als schwerwiegendes Hindernis für die Einrichtung wirksamer Kontrollen der Versandvorgänge an. Bereits in seinem Sonderbericht Nr. 8/99 wies der Hof darauf hin, dass die Kontrolltätigkeit der gemeinschaftlichen Zollbehörden durch das Fehlen von Vorschriften bezüglich obligatorischer Angaben zu Art und Wert der Waren auf dem Einheitspapier erschwert wird.

65. Die Risikoermittlung und die Warenkontrolle verbleiben weiterhin im Ermessen des Zollbediensteten. Die meisten der besuchten Mitgliedstaaten sahen die Kontrolle der Sendungen im Versandverfahren nicht als vorrangig an, teilweise wegen der wenigen Angaben in den Versandanmeldungen. In fünf Mitgliedstaaten stellte der Hof fest, dass die Beschauquoten bei Sendungen im Versandverfahren besonders niedrig waren (rund 1 %), während in sieben der elf besuchten Mitgliedstaaten kaum eine Kontrolle in Bezug auf zugelassene Versender oder Empfänger durchgeführt wurde.

66. Das NCTS liefert der Kommission statistische Angaben zu Anzahl und Status der Versandvorgänge und zu den beteiligten Ländern, enthält jedoch keinerlei Anhaltspunkte zu den Waren oder den Wirtschaftsbeteiligten, die eine weitergehende Analyse ermöglichen würden. Ferner haben die Kommissionsdienststellen bisher weder eine Analyse der Betrugsmechanismen im Bereich des Versandverfahrens vorgenommen noch diesbezügliche Ermittlungen angestellt. Ebenso wenig haben sie spezifische Instrumente zur Risikoanalyse für Versandvorgänge entwickelt.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

67. Die Kommission hat die zentralen Bestandteile des Aktionsplans für das Versandverfahren umgesetzt, insbesondere durch Umstellung des Versandverfahrens auf EDV und durch Umsetzung einer Reform der Rechtsgrundlage (2001 in Kraft getreten).

68. Die Prüfungsarbeiten des Hofes bezüglich des Versandverfahrens lieferten eine Bestätigung für die gute Qualität der Umsetzung des neuen EDV-gestützten Versandverfahrens (NCTS), wenngleich noch einige technische Probleme bestehen. Dabei wurden auch einige Unzulänglichkeiten bei der Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich des Versandverfahrens sowie der zugehörigen Vorschriften betreffend die traditionellen Eigenmittel festgestellt. Auch die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Bereich des Versandverfahrens sowohl auf Gemeinschafts- als auch auf nationaler Ebene wiesen Unzulänglichkeiten auf.

## **Einführung des NCTS**

69. Die Kommission hat die Einführung des NCTS in den Mitgliedstaaten gut koordiniert. In einigen Mitgliedstaaten konnte das System allerdings wegen der EDV-Umgebung nicht optimal funktionieren (siehe Ziffern 20–25).

Die Kommission sollte

- a) den Abschluss einer operationellen Vereinbarung mit den Mitgliedstaaten bezüglich der Verwaltung des NCTS insbesondere in kritischen Situationen, in denen die Betriebskontinuität gefährdet ist, ins Auge fassen;
- b) über ihre Koordinierungsfunktion hinaus die Überwachungstätigkeit insbesondere bezüglich der EDV-gestützten Kontrollumgebung des NCTS in den Mitgliedstaaten verstärken.

### Anwendung des neuen Rechtsrahmens

70. Bis Ende 2005 hatte die Kommission noch keinerlei spezifische Kontrolle des Versandverfahrens vorgenommen, um die Wirksamkeit der Umsetzung der im Jahr 2001 abgeschlossenen Reform der Rechtsgrundlage zu bewerten (siehe Ziffern 26 und 27).

71. Die Mitgliedstaaten wandten die geänderten Bestimmungen häufig nicht korrekt an. So heißt es beispielsweise im gemeinschaftlichen Zollrecht, dass nur zuverlässige Beteiligte, die spezifische Kriterien erfüllen, zur Inanspruchnahme der vereinfachten Versandverfahren berechtigt sind. Im Zuge der Prüfung zeigte sich, dass die Einhaltung dieser Kriterien nicht überprüft wird, wodurch die finanziellen Interessen der Gemeinschaft verletzt werden können (siehe Ziffern 30-36). Das Suchverfahren erwies sich als schwerfällig, wobei die Mitgliedstaaten bei Einleitung eines solchen Verfahrens weder die geltenden Rechtsvorschriften anwandten noch mit dem gebotenen Nachdruck vorgehen. Die Einführung der neuen Verfahren im Rahmen des NCTS liegt zu kurze Zeit zurück, als dass ihre Auswirkungen beurteilt werden könnten (siehe Ziffern 37-43). Einziehungsverfahren wurden häufig verspätet eingeleitet, so dass die traditionellen Eigenmittel nicht rechtzeitig erhoben und bereitgestellt wurden (siehe Ziffern 44-49).

72. Bei der buchmäßigen Erfassung der traditionellen Eigenmittel im Zusammenhang mit nicht erledigten Versandvorgängen kam es zu Verzögerungen wegen der uneinheitlichen Anwendung der Buchführungsverfahren oder einfach durch die fehlerhafte Anwendung der Rechtsvorschriften insbesondere bezüglich der Sicherheitsleistungen (siehe Ziffern 50-54).

Die Kommission sollte bei der Ausarbeitung der Anwendungsmodalitäten zu den Bestimmungen bezüglich des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten die im Zuge der Prüfung des Hofes aufgezeigten Mängel berücksichtigen<sup>(33)</sup>.

Was die Suchverfahren betrifft, sollte die Kommission

- a) sicherstellen, dass durch die Umstellung der Bearbeitung der Suchverfahren auf EDV die raschere Bearbeitung nicht erledigter Versandvorgänge ermöglicht und die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten verbessert wird, und erforderlichenfalls Abhilfemaßnahmen einleiten;

<sup>(33)</sup> Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (Abl. L 117 vom 4.5.2005, S. 13).

- b) die Verhängung von Sanktionen gegen Beteiligte vorschlagen, die Suchverfahren behindern.

Was die Einziehungsverfahren betrifft, sollte die Kommission

- a) die Kontrolltätigkeit in den Mitgliedstaaten durch eine gezielte Ausrichtung auf die Einziehungsverfahren zu nicht erledigten Versandvorgängen verstärken;
- b) die Auslegung der Rechtsvorschriften zur Einziehung beim Versandverfahren klarer gestalten und eine Änderung des Zollrechts zur Verkürzung der Zehnmonatsfrist und zur Erleichterung von Einziehungen bei nicht erledigten Versandvorgängen dadurch vorschlagen, dass in der Versandanmeldung bestimmte Angaben wie etwa die Zolltarifposition und der Wert der Waren obligatorisch zu vermerken sind.

Was das System der Sicherheitsleistungen betrifft, sollte die Kommission

- a) ihre Anstrengungen zur Durchsetzung der korrekten und einheitlichen Anwendung der Vorschriften für die Behandlung von Abgaben fortsetzen, für die eine Sicherheit geleistet wurde;
- b) ihre Kontrolltätigkeit in den Mitgliedstaaten verstärken, um die korrekte und einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften sicherzustellen.

### Betrugsbekämpfung und Risikomanagement

73. Die Zuverlässigkeit der der Kommission zur Verfügung gestellten Angaben zu Betrugsfällen im Zusammenhang mit Versandvorgängen reicht weiterhin nicht zur Beurteilung aus, inwieweit die Reform der Rechtsgrundlage und das NCTS-Projekt zur Eindämmung der Betrugstätigkeit und zur Analyse der sich daraus ergebenden mutmaßlichen Fälle beigetragen hat (siehe Ziffern 55-62).

74. So haben die Kommissionsdienststellen beispielsweise noch keine Analyse der Betrugsmechanismen im Zusammenhang mit Versandvorgängen vorgenommen und auch keine Analyseinstrumente für spezifische Risiken entwickelt. Das systematische Risikomanagement im Bereich des Versandverfahrens ist in vielen Mitgliedstaaten rudimentär oder fehlt ganz, und nur in wenigen Staaten wurden Risikoprofile in das NCTS eingebaut. In einigen Mitgliedstaaten sind die Warenkontrollen in Bezug auf Sendungen im Versandverfahren unzulänglich oder fehlen ganz (siehe Ziffern 63-66).

Die Kommission sollte Maßnahmen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Informationsquellen zu Betrugsfällen und zur besseren Nutzung der vorhandenen Quellen durch die Ausarbeitung von Risikomanagementstrategien treffen.

Im Zuge der Umsetzung des gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement<sup>(34)</sup> sollte die Kommission auf die Durchführung einer angemessenen Anzahl gezielter Warenkontrollen in Bezug auf Sendungen im Versandverfahren und die Ausarbeitung spezifischer automatischer Risikoprofile für den Versandverkehr hinwirken.

<sup>(34)</sup> Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 648/2005.

Dieser Sonderbericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 14. Dezember 2006 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
Hubert WEBER  
*Präsident*

---

## ANHANG I

## GESAMTÜBERSICHT ÜBER DIE FESTSTELLUNGEN IN DEN ELF BESUCHTEN MITGLIEDSTAATEN

	DE	ES	FR	IT	BE (*)	LV (*)	HU (*)	NL (*)	PL (*)	SI (*)	SE (*)
<b>Einführung des NCTS</b>											
Technische Probleme beim Einsatz der Anwendung MCC					X	X		X		X	X
Vorübergehende Nichtverfügbarkeit wegen Umstellungsproblemen im Zusammenhang mit der Anwendung MCC					X	X	X	X		X	X
Fehlende Integration des NCTS in die nationalen EDV-Systeme			X			X		X			X
EDV-Probleme allgemeiner Art und im Zusammenhang mit der EDV-gestützten Kontrollumgebung			X	X	X				X		
<b>Anwendung der Rechtsvorschriften und Reform der Rechtsgrundlage</b>											
Gesamtbürgerschaften: Kontrollen der Erteilung von Bewilligungen werden nicht vorgenommen oder nicht dokumentiert	X	X	X	X	X		X		X	X	X
Zugelassener Versender/Empfänger: Kontrollen der Erteilung von Bewilligungen werden nicht vorgenommen oder nicht dokumentiert	X	X	X				X			X	X
Nichteinhaltung der Fristen für die Einleitung von Suchverfahren	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fehlende Zusammenarbeit seitens des Hauptverpflichteten	X		X	X		X	X			X	
Nichteinhaltung der in den gemeinschaftlichen Zollvorschriften festgelegten Zehnmonatsfrist	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Nichteinhaltung der Fristen für die Einziehung und die buchmäßige Erfassung	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Kommunikationsproblem zwischen den Mitgliedstaaten	X	X	X	X		X				X	X
Beträge, die in der B-Buchführung erfasst sind, obwohl für sie eine Gesamtbürgerschaft geleistet wurde	X	X	X		X		X				
<b>Betrugsbekämpfung und Risikomanagement</b>											
Unzulänglich oder nicht in die nationale NCTS-Anwendung integrierte automatische Risikoanalyse	X				X	X	X	X	X	X	X
Niedrige Warenbeschauquote (~ 1 %)		X	X		X	X					X
Kaum Warenkontrollen bei vereinfachten Verfahren	X	X	X	X	X	X					X

(\*) Dieses Land nutzt die Anwendung MCC.

## ANHANG II

**Kasten 2: Artikel 373 der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften**

1. Eine Bewilligung nach Artikel 372 Absatz 1 wird nur Personen erteilt, die
  - a) in der Gemeinschaft ansässig sind; die Bewilligung der Inanspruchnahme einer Gesamtbürgerschaft kann jedoch nur Personen erteilt werden, die in dem Mitgliedstaat der Bürgerschaftsleistung ansässig sind,
  - b) das gemeinschaftliche Versandverfahren regelmäßig in Anspruch nehmen oder von denen die Zollbehörden wissen, dass sie ihren Verpflichtungen aus dem Verfahren nachkommen können oder die, im Fall der Vereinfachung nach Artikel 372 Absatz 1 Buchstabe f, regelmäßig im gemeinschaftlichen Versandverfahren beförderte Waren erhalten und
  - c) keine schweren oder wiederholten Verstöße gegen die Zoll- und Steuervorschriften begangen haben.
2. Zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verwaltung der Vereinfachungen wird die Bewilligung nur erteilt, wenn
  - a) die Zollbehörden die Überwachung und Kontrolle des Verfahrens sicherstellen können, ohne dass die Bedürfnisse der beteiligten Personen einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand erfordern, und
  - b) die Personen Aufzeichnungen führen, die den Zollbehörden die Durchführung wirksamer Kontrollen ermöglichen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### ZUSAMMENFASSUNG

I.-II. Das Versandverfahren ist durch die EU-weite Einführung eines modernen und robusten EDV-gestützten Systems durch die Kommission effizienter geworden.

III.

- b) Den vorläufigen Ergebnissen der jüngsten Kontrollen der Kommission zufolge hat sich die Anwendung bestimmter Vereinfachungen in einigen Mitgliedstaaten bereits verbessert. Hinsichtlich des Such- und Einziehungsverfahrens untersucht die Kommission Möglichkeiten der Rationalisierung des Verfahrens.
- c) Die Weiterverfolgung von nicht erledigten Versandvorgängen wird im Rahmen der Kontrollen der B-Buchführung der Mitgliedstaaten überprüft. In den Fällen, in denen administrative Verzögerungen dazu geführt haben, dass die traditionellen Eigenmittel verspätet bereitgestellt wurden, wurden oder werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, weitere Ermittlungen durchzuführen und eventuell anfallende Verzugszinsen zu zahlen. Sollten sie dieser Forderung nicht nachkommen, werden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.
- d) Die Kommission hat gestützt auf ihre Risikoanalyse beschlossen, umfassende Kontrollen der Versandvorgänge bis zur vollständigen Einführung des NCTS-Systems aufzuschieben, um das gesamte Leistungsspektrum des Systems beurteilen zu können.
- e) Die Mitgliedstaaten werden durch die Annahme und Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 verpflichtet, sich bei den Zollkontrollen auf die Risikoanalyse zu stützen.
- f) Die Informationen der Kommission über mutmaßliche Betrugstätigkeiten stammen aus unterschiedlichen Quellen. Es gibt Hinweise darauf, dass die Betrugsfälle im Versandverkehr insgesamt rückläufig sind.

IV. Die Kommission ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um Zugang zu den NCTS-Daten zu erhalten, die einen Überblick über die Beförderungswege von konsolidierten Sendungen sensibler Waren im Versandverfahren geben und die strategische und operative Analyse dieser Waren ermöglichen.

### PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN

20. Hinsichtlich des Nebeneinanderbestehens der MCC — (Minimum Common Core) — Anwendung und der nationalen Anwendungen für das Versandverfahren musste Letztere in Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Funktions- und technischen Spezifikationen gebracht werden.

21. Im Juli 2006 wurde eine operative Vereinbarung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten angenommen.

24. Die Mitgliedstaaten sind für den Betrieb ihrer nationalen Anwendungssysteme für das Versandverfahren verantwortlich. Die Kommission hat weder den Auftrag noch die Mittel, EDV-gestützte Audits der nationalen Systeme durchzuführen. Sie unternahm erhebliche Anstrengungen im Bereich der Hilfestellung und Koordination der Entwicklungsprojekte der nationalen Verwaltungen und überprüft inzwischen in regelmäßigen Abständen die Qualität der von den nationalen Verwaltungen erbrachten Dienstleistungen.

25. Bei der Einführung des NCTS-Projekts forderten mehrere Mitgliedstaaten, die keine nationale Anwendung für das Versandverfahren entwickeln wollten, die Bereitstellung einer Standardanwendung. Da es sich bei der von der Kommission entwickelten gemeinsamen Basisanwendung MCC um ein autonomes System handelt, stand es den Mitgliedstaaten frei, ihre eigene NCTS-Anwendung mit den damit verbundenen Vorteilen der Integration

in ihre bestehenden Systeme oder das von der Kommission bereitgestellte autonome System der MCC-Anwendung zu verwenden. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Kontrollen des Versandverfahrens im Jahr 2006 untersucht, ob die Mitgliedstaaten über die zweckmäßigen Verfahren verfügen, um Warenbewegungen aus dem Versandverfahren in andere Zollsysteme sowie aus anderen Zollsystemen in das Versandverfahren zu kontrollieren. Die von den Mitgliedstaaten verwendeten Systeme können auch effizient sein, wenn sie nicht voll integriert sind.

27. Der Prozess der Reform der Rechtsgrundlage des Versandverfahrens geht bis in das Jahr 1994 zurück. Die Kommission hat mehrere auf das Versandverfahren ausgerichtete Kontrollen in ihre Kontrollprogramme für 1996, 1997 und 2000 aufgenommen. Danach beschloss sie angesichts ihrer begrenzten für Kontrollen zur Verfügung stehenden Mittel, weitere umfassende Kontrollen so lange aufzuschieben, bis sie beurteilen kann, ob das NCTS tatsächlich die erwarteten Ergebnisse liefert. Bestimmte Aspekte des Versandverfahrens sind jedoch im Rahmen anderer Kontrollbereiche weiterverfolgt worden.

29. Die Kommission wird die Feststellungen des Hofes zusammen mit den Ergebnissen ihrer eigenen Kontrollen eingehend prüfen und die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten auf die Bereiche lenken, in denen Abhilfe geschaffen werden muss. In den Fällen, in denen Abweichungen von den gesetzlichen Anforderungen zu Verlusten im Gemeinschaftshaushalt geführt haben, wurden oder werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Eigenmittel bereitzustellen und Zinsen zu zahlen.

35. Auch die Kommission hat Fälle unzureichender Angaben über die Prüfungen vor Erteilung der Bewilligung festgestellt und auf die möglichen finanziellen Konsequenzen hingewiesen, die eine eingeschränkte Erfüllung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nach sich ziehen kann.

36. Die betroffenen Mitgliedstaaten werden erneut auf die Bedeutung der dokumentarisch belegten Überprüfungen vor Erteilung der Bewilligung sowie von Nachprüfungen hingewiesen. Die Tatsache, dass ein Zwangseinziehungsverfahren gegen einen Wirtschaftsteilnehmer eingeleitet wird, muss nicht automatisch den Widerruf der bewilligten Erleichterungen bedeuten. Die Mitgliedstaaten müssen jeden Fall für sich beurteilen. Sollte eine zu Unrecht bewilligte Verminderung oder Befreiung von der Sicherheitsleistung jedoch zu einem nachweislichen Verlust im Gemeinschaftshaushalt führen, wird der betroffene Mitgliedstaat aufgefordert, die betreffenden Eigenmittel zusammen mit den etwaigen daraus resultierenden Verzugszinsen bereitzustellen.

38. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Kontrollen ferner festgestellt, dass das Suchverfahren nur selten umgehend eingeleitet wird. Es wurde eine Sachverständigengruppe zur Überprüfung der Beendigung und Erledigung von Versandvorgängen — einschließlich der Such- und Einziehungsverfahren — eingesetzt, die ihren Bericht Ende 2006 vorlegen soll. Eventuell sich daraus ergebende Änderungsvorschläge werden im Jahr 2007 weiterverfolgt.

41. Falls die Hauptverpflichteten nicht kooperieren, haben die Verwaltungen bereits jetzt Möglichkeiten, die Versandvereinfachungen wie beispielsweise die Gesamtbürgschaft oder die Verminderung des Referenzbetrags abzulehnen oder zu widerrufen. Die Zollbehörden haben durch die Reform speziell die Möglichkeit erhalten, das Einziehungsverfahren unabhängig vom Grad der Zusammenarbeit des Hauptverpflichteten einzuleiten. Darüber hinausgehende Sanktionen und Geldstrafen fallen derzeit unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, obwohl der Vorschlag der Kommission für einen Modernisierten Zollkodex <sup>(1)</sup> einen Konvergenzrahmen bietet.

42. Das papiergestützte Untersuchungsverfahren war mit Verzögerungen verbunden. Das im Januar 2006 eingeführte Modul zur Verwaltung der Suchverfahren im Rahmen des NCTS sollte Abhilfe schaffen — was die Ergebnisse der laufenden Kontrollen auch bestätigen. Die Rechtsvorschriften sehen auf jeden Fall Fristen vor, innerhalb deren die Abgangsstelle Maßnahmen ergreifen muss, um die Zollschuld festzustellen. Die Kommission wird die vom Hof festgestellten Fälle, in denen der Eingang der Waren von den Wirtschaftsbeteiligten selbst gemeldet wurde, jedoch keine sofortigen Maßnahmen ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass die Waren in einem anderen Zollsystem angemeldet werden, weiterverfolgen.

43. Obwohl die Kontrollen der Kommission noch nicht abgeschlossen sind, gibt es bereits Hinweise dafür, dass die Fälle, für die ein Suchverfahren läuft, schneller gelöst werden.

45. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat im Oktober 2006 in mehreren Rechtssachen Urteile erlassen, die die Rechtswirksamkeit unterschiedlicher Rechtsvorschriften die Behandlung nicht erledigter Versandvorgänge (einschließlich im Zusammenhang mit dem TIR-Übereinkommen) betreffend zum Gegenstand haben. Der Europäische Gerichtshof bestätigte in drei

Urteilen, die sich auf den geltenden Rechtsrahmen auswirken, den Standpunkt der Kommission <sup>(2)</sup>.

46. Auch die Kommission hat mehrfach festgestellt, dass die Mitgliedstaaten trotz eindeutiger Rechtsvorschriften die Zollschuld für nicht erledigte Versandvorgänge verspätet feststellen. Es sind Maßnahmen zur Abführung der entsprechenden Eigenmittel ergriffen und Verzugszinsen berechnet worden. Die Mitgliedstaaten wurden in den Fällen, in denen von systematischen Verzögerungen auszugehen ist, aufgefordert, weitere Untersuchungen durchzuführen, um etwaige weitere Fälle offen zu legen. Die Kommission wird hinsichtlich der drei Mitgliedstaaten, mit deren Fällen der Hof befasst war, Schritte unternehmen.

48. Die dem Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegten Rechtssachen, die Auswirkungen auf die traditionellen Eigenmittel haben werden, werden gemeinsam mit den Mitgliedstaaten weiterverfolgt.

49. Für sensible Waren (siehe Fußnote 9 des Hofes) sowie in bestimmten anderen Fällen <sup>(3)</sup> ist die Angabe der Zolltarifposition in den Versandmeldungen vorgeschrieben. In den Fällen, in denen der Wert und die Zolltarifposition der Waren für einen Versandvorgang in der Versandanmeldung nicht angegeben sind, werden die für die Feststellung der Zollschuld erforderlichen Informationen in der Regel im Rahmen des Suchverfahrens erhalten; andernfalls berechnet sich die Zollschuld üblicherweise unter Zugrundelegung des höchsten Tarifs.

51. Die Kommission wird die Feststellungen des Hofes gemeinsam mit den Mitgliedstaaten weiterverfolgen.

53.-54. Die Rechtsvorschriften über die buchmäßige Erfassung des besicherten Teils der Schuld sind eindeutig — diese Ansprüche sind in der A-Buchhaltung zu erfassen, es sei denn, der geschuldete Betrag wurde vor Fälligkeit der Abführung der Schuld nach Eingang einer schriftlich eingelegten Beschwerde geändert. In diesem Fall kann die Schuld in der B-Buchhaltung erfasst werden. Trotz dieser Eindeutigkeit und trotz Unterrichtung aller Mitgliedstaaten über das ordnungsgemäße Verfahren stellt die Kommission fest, dass einige Zollstellen Ansprüche, für die eine Sicherheit geleistet wurde, unkorrekt erfassen und dass diese Ansprüche in drei Mitgliedstaaten systematisch in der B-Buchhaltung erfasst wurden. Die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofs gegen diese Mitgliedstaaten <sup>(4)</sup> bestätigen, dass diese Behandlung gegen die Rechtsvorschriften verstößt. Inzwischen sind Maßnahmen eingeleitet worden, um sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten Kenntnis von den Urteilen des Gerichtshofs haben, und um zudem alle nicht abgeführten traditionellen Eigenmittel zuzüglich etwaiger daraus resultierender Verzugszinsen einzutreiben.

<sup>(2)</sup> Rechtssachen C-105/02, C-377/03 und C-275/04, Urteile vom 5. Oktober 2006.

<sup>(3)</sup> Und zwar stets dann, wenn die Anmeldung für das gemeinschaftliche Versandverfahren durch ein und dieselbe Person gleichzeitig oder im Anschluss an eine Zollanmeldung, in der die Zolltarifposition angegeben ist, erfolgt, sowie in den Fällen, in denen die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften dies vorschreiben.

<sup>(4)</sup> C-105/02 und C-377-03.

<sup>(1)</sup> KOM(2005) 608 endg. vom 30. November 2005.

56. Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Angaben auf EU-Ebene hängen von der ordnungsgemäßen Anwendung des Rechtsrahmens und der Meldeverfahren für Betrugsfälle gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 515/97 und (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 ab. Im Vergleich zu Angaben aus anderen verfügbaren Quellen und Anzeigern (Amtshilfemittelungen, Zollinformationssystem (CIS), Frühwarnsystem (EWS)) spiegeln die OWNRES-Daten die Trends bei den Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem Versandverfahren nur bedingt wider. OLAF beispielsweise hat seit 2001 nur sehr wenige Betrugsfälle im Versandverfahren bearbeitet. Dieser Rückgang zeigt sich auch an der rückläufigen Zahl der von OLAF versandten Amtshilfemittelungen über Betrugsfälle im Versandverkehr (Rückgang von durchschnittlich 35 % der Anfang der 1990er Jahre insgesamt versandten Amtshilfemittelungen auf unter 3 % seit 2001) sowie der fehlenden operativen Fälle, die unmittelbar im Zusammenhang mit Versandvorgängen im Zollinformationssystem (CIS) stehen. Bis zum heutigen Tage betrifft lediglich einer von 620 CIS-Fällen Versandvorgänge.

57. Nach Ansicht der Kommission ist es wichtig, den Bereich der nicht erledigten Versandvorgänge zu analysieren. Bei dieser Untersuchung konzentriert sie sich auf die internationalen Versandvorgänge, die die einzigen aus dem gemeinsamen System verfügbaren Angaben darstellen.

59. Wie aus den letzten jährlichen Betrugsbekämpfungsberichten der Kommission hervorgeht, werden die OWNRES-Daten nicht als wirklich repräsentativ für die Trends im Bereich der Betrugsfälle im Versandverfahren angesehen. Diese Daten stimmen nicht mit anderen verfügbaren Indikatoren (EWS, Amtshilfemittelungen, CIS) überein; siehe auch die Antwort auf Ziffer 56. Die Kommission teilte der Haushaltsbehörde 2004 mit, die OWNRES-Daten stellten keine zuverlässige Informationsquelle dar, weil die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten weder vollständig noch aktuell seien. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, diesen Missstand abzustellen. Aufgrund der von ihnen daraufhin ergriffenen Maßnahmen hat sich die Qualität der Meldungen in dem Maße verbessert, dass die OWNRES-Daten und die Angaben der B-Buchführung den jüngsten Feststellungen zufolge inzwischen zu 90 % vergleichbar sind. Die Kommission wird die Arbeit der Mitgliedstaaten weiterhin überwachen.

64. Mit der Annahme und Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 wird eine eindeutige Rechtsgrundlage für auf einer Risikoanalyse beruhende Zollkontrollen sowohl Realität als auch rechtliche Verpflichtung für die Mitgliedstaaten werden (Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92, in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 648/2005). Es ist effektiver, mit maßgeschneiderten Profilen, gemeinsamen Kriterien und vorrangigen Kontrollbereichen zu arbeiten, statt von Anbeginn an Mindestkontrollquoten einzuführen, die dazu führen können, dass sensible Waren einzig und allein aus dem Grund, die Mindestkontrollquote zu erfüllen, in nicht sensible Waren umgewandelt werden. Die Kommission schließt jedoch nicht aus, dass sie den Rechtsrahmen anhand gewonnener Erfahrungen weiter ausbaut.

Hinsichtlich der Zolltarifposition wird auf die Antwort der Kommission zu Ziffer 49 verwiesen.

65. Die Kommission schlägt derzeit vor, bei der Auswahl der Waren für die Kontrollen der Versandvorgänge ein Zufallselement einzuführen. Ferner sind mit den Mitgliedstaaten im Ausschussverfahren gemeinsame vorrangige Zollbereiche — die auf einer Risikoanalyse unter Verwendung gemeinsamer Kriterien beruhenden verstärkten Zollkontrollen, die über einen bestimmten Zeitraum durchgeführt werden, unterliegen — zu vereinbaren. Die

Bedenken und Empfehlungen des Hofes werden im Ausschuss für den Zollkodex behandelt werden.

66. Die Kommission hat derzeit keinen Zugang zu den Daten. Sie kann lediglich den Umschlag der Versandanmeldung, aber nicht deren Inhalt sehen. Sie ist jedoch dabei, die erforderlichen Schritte einzuleiten, um Zugang zu den NCTS-Daten zu erhalten, die einen Überblick über die Beförderungswege konsolidierter Sendungen sensibler Waren im Versandverfahren liefern und eine strategische und operative Analyse dieser Waren ermöglichen.

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

68. Die Kommission wird die vom Hofe festgestellten technischen Probleme und Unzulänglichkeiten — speziell in den Fällen, in denen finanzielle Konsequenzen zu ziehen sind — auf Einzelfallbasis weiterverfolgen, die Lage beobachten und die Verwaltungen auffordern, die Rechtsvorschriften ordnungsgemäß anzuwenden.

Sie wird zu diesem Zwecke sicherstellen, dass der Rechtsrahmen klar und eindeutig ist, und nötigenfalls Änderungen vorschlagen. Sie wird ferner durch administrative Vereinbarungen wie beispielsweise das „Handbuch Versandverfahren“ zusätzlich und detailliert Unterstützung bei der Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften leisten. In Zweifelsfällen wird die Kommission eine Plattform bereitstellen, um eventuell fortbestehende Zweifel zu klären.

Schließlich wird die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten in den gebührend gerechtfertigten Fällen der Nichtanwendung oder der unkorrekten Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens in Betracht ziehen.

Siehe Antwort auf Ziffer 66.

69.

a) Wie vom Hofe empfohlen, wurde bereits im Juli 2006 eine detaillierte operative Vereinbarung bezüglich der Verwaltung des NCTS speziell in kritischen Situationen, in denen die Verfügbarkeit und Betriebskontinuität gefährdet ist, angenommen.

b) Die Überwachung des Betriebs von NCTS wurde verstärkt und wird im Laufe des Jahres 2007 noch weiter verbessert werden. (Siehe auch Antwort auf Ziffer 24.)

70. Die Kommission hat beschlossen, alle weitreichenden Kontrollen des Versandverfahrens aufzuschieben, bis alle Aspekte des NCTS-Systems voll umgesetzt sind, um die Leistungsfähigkeit des Systems beurteilen zu können.

71. Die Kommission hat ferner festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten auch nach der Einführung des neuen Rechtsrahmens nicht nachweisen konnten, dass alle Prüfungen, ob ein Unternehmen zur Inanspruchnahme des vereinfachten Versandverfahrens berechtigt ist, durchgeführt wurden. Der potenzielle Schaden für den Gemeinschaftshaushalt ist jedoch begrenzt: In den Fällen, in denen sich die zu Unrecht gewährten Sicherheitsleistungen als unzureichend erweisen, haftet der betroffene Mitgliedstaat für den Verlust der Eigenmitteln und die gegebenenfalls daraus resultierenden Zinsen.

Das alte papiergestützte Suchverfahren erwies sich aufgrund der Verzögerungen bei der Übermittlung sowie anderer verfahrenstechnischer Probleme in zahlreichen Fällen von nicht erledigten Versandvorgängen als problematisch. Das NCTS bewältigt diese Überlast. Der Bericht einer Sachverständigengruppe ist zudem derzeit in Vorbereitung (siehe Antwort auf Ziffer 38).

In den Fällen, in denen die Kommission im Rahmen von Routinekontrollen oder aufgrund einer Maßnahme des Hofes Verzögerungen bei der Bereitstellung von traditionellen Eigenmitteln feststellt, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die fälligen Eigenmittel zuzüglich etwaiger daraus resultierender Verzugszinsen abzuführen. Stellt sich heraus, dass es sich um eine systematisch betriebene Unterlassung handelt, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, diese Fälle zu untersuchen und die erforderlichen finanziellen Korrekturen vorzunehmen.

72. Die Kommission ergreift gegebenenfalls Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Beträge der Eigenmittel, die nicht bereitgestellt wurden, weil die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen in Zusammenhang mit nicht erledigten Versandvorgängen verspätet einleiteten, an den Gemeinschaftshaushalt erstatten.

Die Kommission hat bei der Ausarbeitung der Anwendungsmodalitäten zu den Bestimmungen des Status des zugelassenen Wirtschaftsteilnehmers in unterschiedlichen Bereichen Unzulänglichkeiten festgestellt. Sie wird bei der Vorlage der Leitlinien für zugelassene Wirtschaftsteilnehmer weitere Überprüfungen vornehmen. Artikel 14q der Durchführungsbestimmungen zu Verordnung (EG) Nr. 648/2005 bestimmt, dass die Zollbehörden in den Fällen, in denen der Status eines zugelassenen Wirtschaftsteilnehmers gewährt wurde, überprüfen, ob der zugelassene Wirtschaftsteilnehmer die vorgeschriebenen Bedingungen und Kriterien erfüllt. Der Besitz des Statuts soll von den erteilenden Zollbehörden immer dann, wenn die einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft sich ändern oder wenn die Behörde den begründeten Verdacht hat, dass die einschlägigen Bedingungen nicht länger erfüllt werden, neu bewertet werden.

Was die Suchverfahren betrifft:

- a) kann die Kommission bestätigen, dass die Umstellung auf EDV bereits zu einer rascheren Bearbeitung der Suchverfahren geführt hat. Gegebenenfalls werden Abhilfemaßnahmen eingeleitet, und wie in der Antwort auf Ziffer 71 bereits dargelegt, läuft derzeit eine gesonderte Überprüfung des Suchverfahrens. Ein Ziel der Kommission besteht darin, die Fristen nach Abschluss der Einführung des NCTS zu verkürzen.
- b) wurde durch die Reform der Rechtsgrundlage insbesondere die Möglichkeit eröffnet, das Einziehungsverfahren unabhängig vom Grad der Zusammenarbeit des Hauptverpflichteten einzuleiten. Die Sanktionen und Geldstrafen fallen derzeit unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, obwohl der Vorschlag der Kommission für einen Modernisierten Zollkodex einen Konvergenzrahmen bietet (siehe Ziffer 41).

Was die Einziehungsverfahren betrifft:

- a) wird diese Empfehlung durch das Kontrollprogramm 2006, dessen Hauptthema das Versandverfahren darstellt, umgesetzt. Die Gesamtzielsetzung dieser Kontrollen beinhaltet die Überprüfung, ob die Verfahren der Mitgliedstaaten zur Weiterverfolgung von nicht erledigten Versandvorgängen mit den einschlägigen Verordnungen übereinstimmen und ob die Eigenmittel ordnungsgemäß berechnet, festgestellt und buchmäßig erfasst werden.
- b) ist die Kommission der Frage nachgegangen, ob die Zolltarifposition und der Wert der Waren in allen Versandanmeldungen (das heißt zusätzlich zu den unter Ziffer 49 genannten Fällen) obligatorisch vermerkt werden sollten. Da der Anmelder im Versandverfahren häufig weder der Exporteur noch der Importeur ist, sind die zusätzlichen Kosten, die dem Beteiligten durch die Angabe solcher Informationen entstehen, und die beschränkte Zahl von Einziehungsverfahren, die von den Zollbehörden eingeleitet werden, gegeneinander abzuwägen. Die Kommission vertritt dabei die Auffassung, dass diese Art Informationen zum Zwecke der Versandvorgänge nicht für alle Versandanmeldungen erforderlich ist und dass, vorausgesetzt, die Zollstellen führen die Suchverfahren ordnungsgemäß durch, der korrekte Zollbetrag eingezogen wird. Siehe auch Antwort auf Ziffer 72 Buchstabe a.

Was das System der Sicherheitsleistungen betrifft:

- a) wird die Kommission die Verfahren der Mitgliedstaaten kontinuierlich überwachen.
- b) wird die Kommission die Themen ihrer Kontrolltätigkeiten in den Mitgliedstaaten auch künftig auf Grundlage der Risikoanalyse auswählen. Vor 2006 gab es zwar Kontrollbedarf im Bereich des Versandverfahrens, doch wurde keine Kontrolltätigkeit durchgeführt, weil die Kommission abwarten wollte, bis die Einführung des NCTS abgeschlossen ist. Die Kommission hält es für wahrscheinlich, dass es 2007 weitere Kontrolltätigkeiten im Bereich des Versandverfahrens geben wird.

73. Die Kommission erhält aus zahlreichen Quellen Informationen über mutmaßliche Betrugsfälle im Versandverfahren. Insgesamt gibt es jedoch Anzeichen, dass die Betrugsfälle rückläufig sind.

74. Mit der Annahme und Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 wird eine eindeutige Grundlage für auf einer Risikoanalyse beruhende Zollkontrollen Wirklichkeit und rechtliche Verpflichtung für die Mitgliedstaaten (Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92, in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 648/2005).

Das so genannte Risiko-Informationsblatt (RIF), ein zentraler Bestandteil bei der Ausarbeitung eines durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 vorgeschriebenen gemeinsamen Risikomanagement-Rahmens, das den Austausch von Risikoinformationen zwischen den Mitgliedstaaten in Zollangelegenheiten — darunter auch Versandvorgänge — erleichtert, findet bereits Anwendung.