



Brüssel, den 5.10.2016
COM(2016) 639 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Achter Bericht der Kommission über das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der
traditionellen Eigenmittel (2013–2015) (Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung (EG,
Euratom) Nr. 1150/2000 vom 22. Mai 2000)**

1. EINLEITUNG

Die Kommission erstellt in regelmäßigen Abständen einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über das Funktionieren der Vereinbarungen zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel (nachstehend: TEM).¹

Rechtsgrundlage der Kontrollen der TEM sind der Beschluss des Rates vom 7. Juni 2007 (2007/436/EG, Euratom)², die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000³ und die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1026/1999 des Rates vom 10. Mai 1999⁴.

Der vorliegende Bericht ist der achte dieser Art. Er beschreibt und analysiert das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der TEM im Zeitraum 2013 bis 2015.⁵ Er handelt von den TEM-Kontrollen, die von der Europäischen Kommission über diesen Zeitraum durchgeführt wurden, und umfasst:

- die von der Kommission vor Ort in den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen und deren Weiterverfolgung;
- die Weiterverfolgung der Mitteilungen vorläufiger Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes;
- die Prüfung der abbeschriebenen uneinbringlichen Forderungen;
- den Umgang mit Fehlern der Mitgliedstaaten, die zu Verlusten an TEM führen;
- die Verwaltung der Datenbank zu Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten (OWNRES);
- die Pilotarbeiten zur Prüfung der A- und B-Buchführung durch die Mitgliedstaaten und
- die Unterstützung für Beitrittsstaaten.

Traditionelle Eigenmittel (TEM): Zölle auf die Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern, sowie Zuckerabgaben. Im Zeitraum 2013-2015 wurden traditionelle Eigenmittel in Höhe von mehr als 50 Mrd. EUR bereitgestellt (netto). Der Jahresdurchschnitt betrug 16,8 Mrd. EUR.

¹ Artikel 18 Absatz 5 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000.

² ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17.

³ ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1–9, in der Fassung der Verordnung (EU/Euratom) Nr. 1377/2014 des Rates vom 18. Dezember 2014 (ABl. L 367 vom 23.12.2014, S. 14).

⁴ ABl. L 126 vom 20.5.1999, S. 1.

⁵ In dem Bericht geht es insbesondere um die Kontrollen, die von den Organen der EU (Kommission und Rechnungshof) durchgeführt werden. Die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen sind nicht Gegenstand dieses Berichts, sondern werden detailliert in dem Jahresbericht behandelt, der gemäß Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erstellt wird.

2. KONTROLLRAHMEN UND METHODE DER TEM-KONTROLLEN

2.1. Rechtlicher und operationeller Rahmen der TEM-Kontrollen

Die Verantwortlichkeit für die Erhebung der TEM liegt bei den Mitgliedstaaten. Diese müssen die erhobenen Zölle dem EU-Haushalt zur Verfügung stellen, dürfen aber 25 % aller TEM, die sie der Kommission zur Verfügung stellen, als Erhebungskosten einbehalten⁶. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, selbst Kontrollen durchzuführen und der Kommission darüber Bericht zu erstatten.

Die Kommission behält jedoch wesentliche Kontrollbefugnisse in diesem Bereich. Bei der Überwachung des Systems zur Erhebung der TEM kann die Kommission verschiedene Arten von Kontrollen durchführen: Kontrollen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Kontrollen der Unterlagen und Kontrollen vor Ort. Die Kommission ist ferner gehalten, zum einen auf die Bemerkungen des Rechnungshofes anlässlich seines Jahresberichts, seiner Sonderberichte oder der Mitteilungen der vorläufigen Feststellungen und zum anderen auf die Bemerkungen und Empfehlungen des Europäischen Parlaments bei der Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans zu reagieren. Die Kommission stellt sicher, dass die Mitgliedstaaten die unionsrechtlichen Vorschriften korrekt anwenden, und erstattet der Haushaltsbehörde hierüber Bericht.

Die Kontrollmaßnahmen der Kommission sind auf drei präzise Ziele ausgerichtet:

- Gewährleistung gleichwertiger Bedingungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Wirtschaftsteilnehmern unabhängig davon, wo die Waren in der EU in den zollrechtlich freien Verkehr überführt werden. Die Kommission muss dafür sorgen, dass die Unionsvorschriften einheitlich angewendet werden, um Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen.
- Verbesserung der Einziehung. Die Kommission muss sich vergewissern, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Erhebung und Bereitstellung der TEM nachkommen. Die damit verbundenen finanziellen und verwaltungsbezogenen Auswirkungen sollten von allen Mitgliedstaaten in angemessenem Verhältnis zueinander getragen werden.

Art der Kontrolle:

Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften:

Kontrolle der mitgliedstaatlichen Vorschriften bezüglich des Systems der Erhebung der TEM.

Kontrolle der Unterlagen:

Überprüfung der Buchführungsübersichten sowie sämtlicher anderer Buchführungsunterlagen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Mitteilungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich uneinbringlicher Forderungen.

Kontrollen vor Ort:

Überprüfung der Übereinstimmung der nationalen Systeme und der zugrunde liegenden Unterlagen mit den unionsrechtlichen Vorschriften, sowohl aus Sicht der Buchführung als auch des Zolls. Diese Kontrollen werden entweder gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten oder autonom durchgeführt.

⁶ Der Europäische Rat hat sich auf seiner Tagung am 8. Februar 2013 darauf geeinigt, dass die Mitgliedstaaten ab 1. Januar 2014 nur noch 20 % der erhobenen Beträge als Erhebungskosten einbehalten sollen. Der neue Satz soll nach dem Inkrafttreten des neuen Eigenmittelbeschlusses rückwirkend angewendet werden.

- Unterrichtung der Haushaltsbehörde. Die Feststellungen der Kontrollen gestatten es der Kommission, die Effizienz und Sorgfalt zu beurteilen, die die Mitgliedstaaten bei der Erhebung und Bereitstellung der TEM an den Tag legen, Maßnahmen zur Abstellung etwaiger Mängel zu ergreifen sowie letztendlich der Haushaltsbehörde Bericht zu erstatten.

2.2. Ziele und Methode der TOR-Kontrollen vor Ort

Allgemeines Ziel der traditionellen Eigenmittelkontrolle ist es, angemessene Gewähr dafür zu erlangen, dass die Verfahren in den Mitgliedstaaten mit den einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften im Einklang stehen und die finanziellen Interessen der Union angemessen geschützt werden. Jedes Jahr werden verschiedene zoll- und buchführungsrelevante Themen untersucht.

Die Kommission führt ihre Vor-Ort-Kontrollen auf der Grundlage einer besonderen Methodik durch, um zu prüfen, ob die Verfahren den EU-Vorgaben entsprechen. Die Kontrollen werden im Rahmen eines jährlichen Kontrollprogramms festgelegt, das mehrere Kontrollthemen vorsieht, die in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu untersuchen sind. Die Planung des Kontrollprogramms und die Auswahl der Themen erfolgen auf der Grundlage einer Risikoanalyse. Bei allen Kontrollen werden standardisierte Prozesse angewendet und maßgeschneiderte Auditinstrumente eingesetzt, insbesondere im Voraus an die Mitgliedstaaten gerichtete Fragebögen sowie Prüfungschecklisten, welche vor Ort umzusetzende Testprogramme beinhalten. Damit soll ein kohärentes Vorgehen bei der Durchführung der Kontrolle und der Abfassung der Berichte gewährleistet werden.

3. VON DER KOMMISSION WÄHREND DES ZEITRAUMS 2013–2015 DURCHGEFÜHRTE KONTROLLEN

Während des Zeitraums 2013–2015 führte die Kommission **86 Kontrollen** gemäß Artikel 18 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 durch. Sechs davon wurden nach dem Konzept der gemeinsamen Kontrolle (Joint Audit)⁷ abgewickelt.

Es wurden 288 Feststellungen getroffen, von denen 122 (42,36 %) unmittelbare finanzielle Auswirkungen hatten und 63 (21,88 %) die konforme Rechtsanwendung betrafen. Die Kommission hat angemessene Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten soweit erforderlich die einschlägigen Beträge dem EU-Haushalt zur Verfügung stellen.

86 Kontrollen ergaben 288 Mängel.

Das Konzept des Joint Audit: Besondere Art einer gemeinsamen Kontrolle, bei der die für das interne Audit zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten nach einer von der Kommission genehmigten Methode eine Kontrolle (Audit) durchführen.

⁷ Kontrollen in Dänemark und Österreich.

3.1. Kontrollen zu zollrechtlichen Themen

2013 und 2015 konzentrierten sich die Kontrollen auf das **Verbringen von Waren in das Zollgebiet der EU**. Sie umfassten die Gestellung der Waren sowie die Definition, den Inhalt und die Richtigkeit von summarischen Anmeldungen zur vorübergehenden Verwahrung, die Genehmigungen von Lagerstätten zur vorübergehenden Verwahrung, die Überwachung von in der vorübergehenden Verwahrung befindlichen Waren und die fristgerechte und korrekte Feststellung der Abgaben.

Oft werden thematische Berichte erstellt, um die Feststellungen aus den Kontrollen zu einem bestimmten Thema sowie das Follow-up zu diesen Feststellungen zu konsolidieren. Die Generaldirektion Haushalt erstellte einen **Bericht zum Thema Verbringen**, der den Mitgliedstaaten und dem Beratenden Ausschuss für die Eigenmittel (BAEM) am 4. Dezember 2014 und der Gruppe für Zollpolitik (CPG)⁸ am 16. und 17. Dezember 2014 vorgelegt wurde. Die acht Kontrollen, die 2013 durchgeführt wurden, sowie weitere drei Kontrollen im Jahr 2015 haben gezeigt, dass die Mehrzahl der festgelegten Standards in den besuchten Mitgliedstaaten angemessen beachtet wurden. Allerdings wurden den Mitgliedstaaten 32 Feststellungen mitgeteilt; dabei ging es unter anderem um die Einhaltung der Vorschriften und Aufforderungen zur Verbesserung ihrer Verfahren.

2013 und 2014 konzentrierten sich die Kontrollen auf das **Zollverfahren zur besonderen Verwendung**, das in 18 Mitgliedstaaten überprüft wurde. Insbesondere wurden die Bewilligungsverfahren, die zollamtliche Überwachung, die Kontrolle der Zuführung der Waren zum vorgeschriebenen besonderen Verwendungszweck und die fristgerechte und korrekte buchmäßige Erfassung der Einfuhrabgaben geprüft. Die mitgeteilten Feststellungen betrafen vor allem Schwächen bei der Bewilligung von Verfahren mit besonderer Verwendung sowie ihrer zollamtlichen Überwachung, unzureichende Kontrollen und Unstimmigkeiten in den Zollanmeldungen.

2014 konzentrierten sich die Kontrollen auf das **Follow-up der Mitgliedstaaten bei Fällen von Betrug und Unregelmäßigkeiten**. Die untersuchten Bereiche umfassten die Verwaltung, Beurteilung und Weiterverfolgung von risikobezogenen Informationen in Bezug auf mögliche Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, die Implementierung des Gemeinsamen Prioritären Kontrollbereichs „Discount“ und die fristgerechte Festsetzung und Erhebung der Forderungen.

Die Generaldirektion Haushalt erstellte ebenfalls einen **Bericht zu diesem Thema**, der den Mitgliedstaaten und dem Beratenden Ausschuss für die Eigenmittel (BAEM) in seiner Sitzung am 7. Juli 2015 und der Gruppe für Zollpolitik am 4. Dezember 2015 vorgelegt wurde. Aufgrund der 20 Kontrollen wurden den besuchten Mitgliedstaaten 37 Feststellungen mitgeteilt; die meisten von ihnen erfordern die Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollverfahren zur Verwaltung der Risikoinformationsblätter und der

⁸ Die Gruppe für Zollpolitik setzt sich aus den Generalzolldirektoren der Mitgliedstaaten zusammen.

Amtshilfemitteilungen durch die fristgerechte Aufstellung von umfassenden Risikoprofilen, die die identifizierten Risiken abdecken sollen. Die Feststellungen und deren Follow-up betrafen außerdem die von den Mitgliedstaaten an den Tag gelegte Sorgfalt, die Überwachung von nachträglichen Kontrollen und andere Follow-up-Maßnahmen.

2015 wurden fünf Kontrollen der **Verwaltung von Zollaussetzungen und Zollkontingenten** durchgeführt; dabei ging es vor allem darum, ob Zollaussetzungen und Zollkontingente nur an berechnete Personen bzw. nur für die verfügbaren Mengen gewährt wurden, ob angemessene Zollkontrollen durchgeführt wurden und ob die entsprechenden Abgaben korrekt berechnet und fristgerecht bereitgestellt wurden. Die Kontrollen ergaben, dass die unionsrechtlichen Vorschriften von den meisten Mitgliedstaaten eingehalten werden und dabei ein angemessener Schutz der finanziellen Interessen der EU gewährleistet ist. Indessen wurden Mängel im Zusammenhang mit der Verwaltung von Zollkontingenten, den veranlassten Kontrollen und der Bereitstellung von TEM-Beträgen in Fällen von partieller Zuteilung oder Verweigerung von Zollkontingenten festgestellt. Die Kommission hat die betroffenen Mitgliedstaaten aufgefordert, hier zügig Abhilfe zu schaffen.

Ferner wurde die **Verwaltung von Zollpräferenzmaßnahmen** in vier Ländern untersucht. Der Schwerpunkt lag dabei auf den Verfahren und Voraussetzungen im Hinblick auf die Gewährung einer Präferenzbehandlung, der Überwachung von unvollständigen Zollanmeldungen und fehlenden Ursprungsnachweisen sowie der Kontrolle, der Risikoanalyse und den Nachprüfungsanfragen in Zusammenhang mit dem Warenursprung. Obwohl insgesamt die finanziellen Interessen der EU angemessen geschützt sind, wurden Mängel in Bezug auf die nachträgliche Prüfung von Ursprungsnachweisen sowie hinsichtlich des Inhalts und der Bearbeitung von Zollanmeldungen für Waren mit Präferenzursprung festgestellt. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Europäische Rechnungshof 2014 einen Sonderbericht zu diesem Thema veröffentlicht hat⁹.

Die Mitgliedstaaten sind im Allgemeinen daran interessiert, ihre Systeme zu verbessern. Die überwiegende Zahl der oben genannten Feststellungen wurde bzw. wird bereits angegangen.

⁹ Sonderbericht Nr. 2 des ERH: „Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet?“.

3.2. Kontrollen zu Buchführungsthemen

Die Verwaltung der gesonderten Buchführung¹⁰ in Verbindung mit den Korrekturen der normalen Buchführung ist ein wiederkehrendes Thema, das neben dem zollbezogenen Thema ständig in allen Mitgliedstaaten geprüft wird. Die gesonderte Buchführung gibt wertvolle Hinweise darauf, wie die einzelstaatlichen Behörden ihren Verpflichtungen im Bereich der Verwaltung der TEM nachkommen (Feststellung der Abgaben, Verwaltung der Sicherheiten, Überwachung der Erhebungsmaßnahmen, Annullierungen, Abschreibung uneinbringlicher Forderungen). In drei Mitgliedstaaten wurden umfassende Kontrollen ausschließlich **zu diesem Thema** durchgeführt. Die zu diesem Thema während des Zeitraums 2013–2015 durchgeführten Kontrollen haben bestätigt, dass die festgestellten Fehler überwiegend punktuellen Charakter haben und systematische Fehler die Ausnahme sind. Die Mitgliedstaaten sind für die finanziellen Folgen, die aus den festgestellten Mängeln entstanden sind, aufgekommen. Bei den Kontrollen durch die Kommission hat sich bestätigt, dass sich die Lage generell verbessert, was nicht nur auf den Kontrolldruck seitens der Kommission zurückzuführen ist, sondern auch darauf, dass die meisten Mitgliedstaaten inzwischen elektronische Zoll- und/oder Buchführungssysteme eingeführt haben, die das Risiko punktueller Fehler verringern. Indes müssen die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen unvermindert fortsetzen um eine sorgfältige Handhabung der gesonderten Buchführung und der Korrekturen der normalen Buchführung zu gewährleisten. Die Kommission wird die Sorgfalt, mit der die Staaten die Einziehung betreiben, weiterhin eingehend überwachen.

Die Mitgliedstaaten verbuchen die TEM in einer von zwei verschiedenen Buchführungen:

*- in der **normalen (A-) Buchführung** verbuchen sie Beträge, die eingezogen wurden oder für die eine Sicherheit geleistet wurde (diese Beträge werden an den Haushalt der Union abgeführt).*

*- in der **gesonderten (B-) Buchführung** verbuchen sie nicht eingezogene Beträge, für die eine Sicherheit geleistet wurde, die jedoch angefochten wurden.*

***System zur Erhebung der TEM:** Alle von den Mitgliedstaaten eingeführten Systeme und Verfahren zur Feststellung, buchmäßigen Erfassung, Erhebung und Bereitstellung der TEM.*

***Uneinbringliche TEM** sind nach dem Ablauf eines bestimmten Zeitraums aus der getrennten Buchführung herauszunehmen. Die betreffenden Beträge müssen der Kommission bereitgestellt (gezahlt) werden, es sei denn, die fehlende Einziehung ist auf höhere Gewalt oder andere Gründe, die nicht von dem Mitgliedstaat zu vertreten sind, zurückzuführen.*

Eine Reihe von Kontrollen, die in sechs Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, betraf ferner die **Zuverlässigkeit der Übersichten über die normale und die gesonderte Buchführung**. Die allgemeine Schlussfolgerung war, dass die vorhandenen Verfahren zur Festsetzung dieser Übersichten mit den unionsrechtlichen Vorschriften im Einklang stehen und den Schutz der finanziellen Interessen der EU gewährleisten. Die infolge dieser Kontrollen mitgeteilten Feststellungen betreffen entweder punktuelle Fehler oder systematische Mängel mit beschränkten finanziellen Auswirkungen.

Schließlich wurde, als Folgemaßnahme in Hinsicht auf zuvor im belgischen TEM-Erhebungssystem festgestellte Probleme, die (von der Kommission angeforderte) externe Prüfung des nationalen Zollabfertigungs- und TEM-Buchführungssystems evaluiert und für

¹⁰ Sogenannte „B-Buchführung“.

insgesamt akzeptabel befunden. Der externe Prüfer kam zum Schluss, dass die belgische TEM-Buchführung und die daraus resultierenden Beträge, die an die Kommission transferiert wurden, keine materiellen Fehler aufweisen und dass die Zuverlässigkeit der Buchungen durch die festgestellten Fehler (einige von ihnen mit finanziellen Folgen) nicht beeinträchtigt wird. Die Weiterverfolgung der von der Kommission geforderten Abhilfemaßnahmen ist im Gange. Die Evaluierung des externen Audits führte gleichwohl dazu, dass der Vorbehalt aufgehoben wurde, den der Generaldirektor in Bezug auf die Zuverlässigkeit der belgischen Buchführung in seinen Zuverlässigkeitserklärungen in den Jahrestätigkeitsberichten der Generaldirektion Haushalt für 2011 und 2012 aufgenommen hatte.

4. FOLGEMABNAHMEN ZU DEN KONTROLLEN DER KOMMISSION

4.1. Verordnungsrechtliche Folgemaßnahmen

Werden bei den Kontrollen in den Mitgliedstaaten Unzulänglichkeiten oder Mängel der nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgestellt, so werden die betreffenden Mitgliedstaaten aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich gesetzgeberischer und verordnungsrechtlicher Schritte, zu ergreifen, um den Erfordernissen des EU-Rechts Genüge zu tun. Solche Korrekturen sind ein wichtiges Ergebnis der Kontrolltätigkeiten der Kommission. Außerdem sind die festgestellten Mängel eine wichtige Informationsquelle im Hinblick darauf, welche Probleme die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Zollvorschriften haben und wie sich diese auf die TEM auswirken.

4.2. Gerichtliche Folgemaßnahmen

Einige Punkte der Vorschriften bleiben zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission strittig. In solchen Fällen hat die Kommission keine andere Wahl, als ein Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) einzuleiten. Im Zeitraum 2013–2015 wurden folgende Verletzungsverfahren eingeleitet oder abgeschlossen:

- Rs. Nr. 2007/2230 (Urteil des EuGH¹¹ vom 17. Juli 2014, Kommission/Portugal, C-335/12): Das Gericht ist der Ansicht der Kommission gefolgt und hat entschieden, dass die nationalen Behörden gegen ihre Verpflichtungen verstoßen haben, indem sie sich weigerten, Beträge für Abgaben auf nach dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft nicht ausgeführte überschüssige Zuckerbestände bereitzustellen. Da die geforderten Verzugszinsen vollständig gezahlt wurden, konnte die Sache abgeschlossen werden.
- Rs. Nr. 2013/2103, Kommission/Vereinigtes Königreich: Der Mitgliedstaat weigerte sich, Verluste von Eigenmitteln, die durch die unzulässige Erteilung von Ausfuhrbescheinigungen durch die Behörden der Insel Anguilla, die britisches

¹¹ Europäischer Gerichtshof.

Hoheitsgebiet ist, auszugleichen. Das Aufforderungsschreiben wurde am 27.9.2013 übermittelt und die mit Gründen versehene Stellungnahme am 16.10.2014.

- Rs. Nr. 2013/2165, Kommission/Niederlande: Der Mitgliedstaat weigerte sich, Verluste von Eigenmitteln durch die unzulässige Ausstellung von EUR.1-Zertifikaten durch die Behörden von Curacao und Aruba, die niederländisches Hoheitsgebiet sind, auszugleichen. Das Aufforderungsschreiben wurde am 21.11.2013 übermittelt und die mit Gründen versehene Stellungnahme am 16.10.2014.
- Rs. Nr. 2013/2251, Kommission/Italien: Der Mitgliedstaat weigerte sich, Verluste von Eigenmitteln, die auf die Nichtergreifung geeigneter Maßnahmen zur Einziehung eines festgestellten und verbuchten Betrages von Einfuhrabgaben zurückzuführen sind, auszugleichen. Dieses Verfahren steht mit dem Abschreibungsfall IT(07)08-917 bezüglich Zigarettenschmuggel in Verbindung. Das Aufforderungsschreiben wurde am 21.11.2013 übermittelt und die mit Gründen versehene Stellungnahme am 28.4.2016.
- Rs. Nr. 2014/2221, Kommission/Belgien: Der Mitgliedstaat verweigerte die Zahlung von Verzugszinsen für vier Fälle, in denen sich herausgestellt hatte, dass die geforderten Sicherheiten nicht für die Deckung der Zollschuld ausreichten. Das Aufforderungsschreiben wurde am 25.9.2014 übermittelt. Ein zusätzliches Aufforderungsschreiben folgte am 22.10.2015.

Im Urteil des Gerichtshofs vom 3. April 2014, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-60/13, ECLI:EU:C:2014:219 schloss sich der Gerichtshof der Meinung der Kommission an und entschied, dass die nationalen Behörden gegen ihre Verpflichtungen verstoßen haben, indem sie sich weigerten, Beträge im Zusammenhang mit Abgaben auf die Einfuhren frischen Knoblauchs bereitzustellen, für die eine fehlerhafte verbindliche Zolltarifauskunft erteilt worden war.

Außerdem gelangte der Gerichtshof zu einer Reihe von Entscheidungen in Zusammenhang mit Anträgen von Mitgliedstaaten zur Erklärung der Nichtigkeit von Schreiben, mit welchen die Kommission Mittel abgerufen hatte. Das Gericht stellte fest, dass ein Schreiben der Kommission, mit dem die Mitgliedstaaten zur Zahlung von Eigenmitteln aufgefordert werden, keine Maßnahme darstellt, die mit einer Nichtigkeitsklage angefochten werden kann.¹² Rechtsmittel gegen diese Entscheidungen sind beim Gerichtshof anhängig.¹³

4.3. Finanzielle Folgemaßnahmen

Im Referenzzeitraum 2013–2015 beliefen sich die zusätzlichen Nettobeträge, die infolge der Bemerkungen der Kommission in ihren Kontrollberichten und anderer Kontrolltätigkeiten der Kommission sowie im Anschluss an die Feststellungen des Rechnungshofs und an Urteile des

¹² Rs. T-585/14, Slowenien/Kommission; Rs. T-678/14 und T-779/14, Slowakei/Kommission; Rs. T-784/14, Rumänien/Kommission; Rs. T-841/14, Spanien/Kommission.

¹³ Rs. C-599/15P, Rumänien/Kommission; Rs. C-593/15P und C-594/15P, Slowenien/Kommission.

Gerichtshofs in Vertragsverletzungsverfahren im Bereich der TEM an die Kommission gezahlt wurden, auf mehr als **124 Mio. EUR**.

Der Gesamtbetrag der von den Mitgliedstaaten gezahlten Zinsen beläuft sich auf über **104 Mio. EUR**.

5. MAßNAHMEN DER KOMMISSION ZUR VERBESSERUNG DER ERHEBUNG DER TEM

Neben den Kontrollen, die in den Mitgliedstaaten vor Ort durchgeführt werden, verfügt die Kommission über verschiedene andere Methoden, mit denen sie die Erhebung der TEM überwachen kann. Eine richtige Anwendung dieser Methoden verbessert die Einziehung wirksam.

5.1. Prüfung der abbeschriebenen uneinbringlichen Forderungen

Die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die TEM bereitzustellen, es sei denn, deren Einziehung erweist sich aus Gründen *höherer Gewalt* oder aus nicht von ihnen zu vertretenden Gründen als unmöglich (Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000).

Nach den Vorschriften der EU sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, uneinbringliche Beträge von mehr als 50 000 EUR, für die sie nach ihrer Meinung nicht verantwortlich sind, an die Kommission zu melden (Mitteilungen über die Abschreibung). Die Kommission gibt zu jeder dieser Mitteilungen eine Stellungnahme ab. Für Beträge, die unter dieser Schwelle liegen, ist zwar keine separate Mitteilung zu erstellen. Die Kommission prüft diese Fälle jedoch routinemäßig stichprobenweise bei ihren Vor-Ort-Kontrollen.

Um die Mitgliedstaaten bei der Beurteilung ihrer potenziellen finanziellen Verantwortung für uneinbringliche TEM zu unterstützen hat die Kommission ein Arbeitsdokument („Handbuch“) herausgegeben, in dem die Kriterien angeführt sind, die ihren Stellungnahmen zu den Mitteilungen über die Abschreibung der Periode 1992–2012 zugrunde lagen. Das Arbeitsdokument wurde den Mitgliedstaaten während der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel (BAEM) am 6. Dezember 2012 vorgelegt. Es wurde am 25. Juni 2013 angesichts der Änderungen in der EU-Gesetzgebung und der einschlägigen Rechtsprechung über traditionelle Eigenmittel überarbeitet.

Sofern ein Mitgliedstaat der Meinung ist, dass er die Bedingungen erfüllt, von der Verpflichtung befreit zu sein, der Kommission, einen 50 000 EUR übersteigenden Betrag bereitzustellen, der sich aus nicht von ihm zu vertretenden Gründen als uneinbringlich erwiesen hat, muss er die entsprechenden Fälle über eine mehrsprachige Datenbank namens

Mitteilung über die Abschreibung: Verfahren nach Artikel 17 der Verordnung (EG, Euratom) 1150/2000 zur Überwachung der potenziellen finanziellen Verantwortung der Mitgliedstaaten für uneinbringliche TEM-Beträge von mehr als 50 000 EUR. Bei diesem Verfahren gibt die Kommission eine Stellungnahme darüber ab, ob die TEM aus Gründen, die der Mitgliedstaat nicht zu vertreten hat, uneinbringlich wurden. Die Kommission prüft die gemeldeten Fälle, um festzustellen, mit welcher Sorgfalt die Mitgliedstaaten ihre Einziehungsmaßnahmen durchführen.

WOMIS (Write-Off Management and Information System), die zum 1. Januar 2010 in Betrieb genommen wurde, mitteilen. Aufgrund regelmäßiger Aktualisierung gewährleistet diese Anwendung eine effiziente und sichere Verwaltung der Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

Während des Zeitraums 2013–2015 wurden der Kommission 904 solche Mitteilungen¹⁴ übermittelt, die einen Gesamtbetrag von 245 523 019 EUR betrafen. Die Kommission akzeptierte für die in diesem Zeitraum bearbeiteten 791 Mitteilungen (Altfälle und neue Mitteilungen), die einen Gesamtbetrag von 290 520 371 EUR betrafen, 106 Mitteilungen über einen Betrag von 40 831 238 EUR. Dagegen war die Kommission in 264 Fällen, die einem Betrag von **87 273 185 EUR** entsprechen, der Meinung, dass die Beträge aus von den Mitgliedstaaten zu vertretenden Gründen, uneinbringlich geworden sind. In 12 Fällen (5 013 866 EUR) wurde die Mitteilung als unangebracht oder voreilig eingestuft. In mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle (409 Mitteilungen¹⁵, zu welchen die Kommission bis Ende 2015 keine endgültige Stellungnahme abgegeben hatte (157 402 082 EUR)) musste die Kommission ergänzende Auskünfte anfordern.

5.2. Umgang mit Feststellungsfehlern, die zu Verlusten an TEM führen

In seinem Urteil vom 15. November 2005¹⁶, *Kommission/Dänemark*, bestätigte der Gerichtshof den Standpunkt der Kommission, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten, einen Anspruch der EU auf TEM festzustellen (und den Betrag dann dem Haushalt der Union zuzuführen), entsteht, sobald die durch das Zollrecht vorgesehenen Voraussetzungen unter normalen Umständen erfüllt sind. Die Feststellung muss somit nicht tatsächlich erfolgt sein. Eine Befreiung von der Bereitstellung von TEM ist nur dann gegeben, wenn der Betrag aus Gründen *höherer Gewalt* oder aus Gründen, die nicht durch den Mitgliedstaat zu vertreten sind, uneinbringlich ist; folglich müssen die Mitgliedstaaten für die finanziellen Folgen ihrer Fehler aufkommen, ohne dass es dabei darauf ankommt, ob und wann die tatsächliche Feststellung erfolgt ist.

Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung hat die Kommission im Zeitraum 2013–2015 die Verwaltungsfehler nachverfolgt, die von den Mitgliedstaaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen wurden (Kontrollen vor Ort, nationale Entscheidungen über die Erstattung oder den Erlass von Abgaben aufgrund von Verwaltungsfehlern usw.). Aufgrund dieses Follow-up forderte die Kommission von den Mitgliedstaaten im Zeitraum 2013–2015 die Bereitstellung von **32 704 818 EUR**.

Im Urteil des Gerichtshofs, vom 8. Juli 2010, *Kommission/Italien*, C-334/08, Slg. I-06869 hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass der Mitgliedstaat ab dem Zeitpunkt für die Bereitstellung der TEM verantwortlich ist, zu dem die TEM der Kommission hätten

¹⁴ Einschließlich der Fälle, in denen die Mitgliedstaaten eine Neuurteilung verlangten.

¹⁵ Einschließlich der Fälle, in denen die Mitgliedstaaten eine Neuurteilung verlangten.

¹⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 15. November 2005, *Kommission/Dänemark*, C-392/02, Slg. 2005 I-09811.

bereitgestellt werden müssen, wenn kein Verwaltungsfehler vorgelegen hätte. Entsprechend werden auch etwaige Verzugszinsen berechnet.

5.3. OWNRES-Datenbank

Gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten informieren, die Ansprüche von 10 000 EUR übersteigen. Diese Informationen werden über die Datenbank OWNRES mitgeteilt, die von der Kommission verwaltet und gepflegt wird.

Dank dieser Datenbank verfügt die Kommission über die wesentlichen Informationen, die für die Überwachung der Erhebung und die Vorbereitung ihrer Kontrollen vor Ort benötigt werden. Sie wird auch vom Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) für verschiedene Analysen verwendet. Die übermittelten Daten werden außerdem im Jahresbericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung detailliert erörtert.

5.4. Pilotprojekt zu den A- und B-Buchführungen der Mitgliedstaaten

Neben den mit Dänemark und Österreich abgeschlossenen Joint Audit Arrangements hat die Kommission ein Pilotprojekt ins Leben gerufen, bei dem die Mitgliedstaaten die Verwaltung der A- und B-Buchführungen selbst überprüfen und anschließend ihre Audits den Kommissionsdienststellen zur Evaluierung vorlegen. Eine Projektgruppe für einen solchen gemeinsamen Kontrollansatz wurde 2012 im Einklang mit dem Konzept des Aktionsprogramms Zoll 2013 eingerichtet. 13 Mitgliedstaaten nahmen daran teil. Die Gruppe erarbeitete Empfehlungen für gemeinsame Ziele und Audittools zur Verwendung durch die internen Auditdienste (oder die Dienststellen für Eigenmittelkontrollen) der nationalen Verwaltungen. 2014 wurde ein Auditpilotprogramm für die TEM-Buchführung gestartet, an dem fünf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Estland, Kroatien, Italien und Slowenien) teilgenommen haben. Sie haben ihre Auditberichte im letzten Quartal 2014 eingereicht. Die Kommission führte dann in den betroffenen Mitgliedstaaten Kontrollen vor Ort durch, um die im Rahmen des Pilotprojekts eigenständig erarbeiteten Prüfungsfeststellungen zu validieren. Die zusammengefassten Schlussfolgerungen dieses Verfahrens wurden in einem eigens für jeden Mitgliedstaat erstellten Kommissionsbericht festgehalten.

Die Ergebnisse waren insgesamt positiv, obwohl in Bezug auf manche Aspekte ein Bedarf an weiterer Arbeit und weiteren Überlegungen festgestellt wurde. Es ist mehr Erfahrung in dieser Art von gemeinsamer Arbeit erforderlich. Aus diesem Grund wurde 2016 ein zweites Pilotprojekt zur TEM-Buchführung gestartet.

5.5. Monitoringmaßnahmen gegenüber den Beitrittsländern

Die Kommission unterstützt die Kandidatenländer bei der Entwicklung von verwaltungstechnischen Kapazitäten und Schaffung der Systeme zur Umsetzung des Besitzstandes im Bereich der TEM für den Zeitpunkt ihres Beitritts. Außerdem überprüft sie die Bereitschaft der Kandidatenländer in dieser Hinsicht.

In diesem Bereich hat die Kommission ihren letzten Vorbereitungsbesuch 2013 im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien durchgeführt. Die Erkundungsmission gestattete es der Kommission, sich hinreichend von den verwaltungstechnischen Kapazitäten Kroatiens für die Umsetzung des *Besitzstandes* zu vergewissern. Island und Montenegro wurde technische Unterstützung in Form von TEM-Workshops geboten. Island hat seine Bewerbung zur Aufnahme in die EU zurückgezogen. Montenegro erhält weiterhin technische Unterstützung.

6. GESAMTEVALUIERUNG DER KONTROLLVORKEHRUNGEN

Wie bereits in früheren Jahren bestätigen die Feststellungen des Zeitraums 2013–2015 die Vorteile und Rückversicherung die für die EU mit dem System zur Kontrolle der TEM verbunden sind. Der Europäische Rechnungshof bestätigte in seinen Jahresbericht ferner die Wirksamkeit dieser Vorkehrungen im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU.

Die Kontrollvorkehrungen der Kommission zielen vor allem darauf ab, dass die Mitgliedstaaten den TEM-Rechtsrahmen einhalten und die TEM dem EU-Haushalt fristgerecht und vollständig zur Verfügung stellen. Die finanziellen Auswirkungen der oben dargelegten Kontrollen sind beträchtlich und verbessern offensichtlich die Einziehung und Bereitstellung der TEM an den EU-Haushalt. Sie tragen aber auch deutlich zu einer besseren Einhaltung der EU-Vorschriften bei. Die bei den Kontrollen der Kommission gemachten Feststellungen veranlassen die Mitgliedstaaten regelmäßig, ihre eigenen Vorschriften oder Verfahren zu überarbeiten oder neue einzuführen. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs bestätigen ebenfalls regelmäßig die Standpunkte der Kommission zu Fragen des Schutzes der finanziellen Interessen der EU im Hinblick auf die Anwendung des TEM-Rechtsrahmens. Schließlich beeinflussen die Feststellungen der Kommissionskontrollen den Gesetzgebungsprozess, zum Beispiel bei der Identifizierung von Regelungslücken und deren Folgen.

Alles in allem tragen die TEM-Kontrollen durch die Kommission wesentlich zur Verbesserung der finanziellen Interessen der EU bei, indem sie die fristgerechte und vollständige Bereitstellung der TEM durch die Mitgliedstaaten effektiv überwachen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die in den Jahren 2013 bis 2015 verzeichneten Ergebnisse bestätigen, dass die von der Kommission durchgeführten Kontrollen der TEM und die systematischen Nachfolgebmaßnahmen zu den festgestellten Mängeln weiterhin unerlässliche und effiziente Instrumente für die Verbesserung der Erhebung von TEM und Rückversicherung dafür sind, dass die finanziellen Interessen der EU in diesem Bereich angemessen geschützt sind.

Die Kontrollen sind weiterhin ein Schlüsselwerkzeug für die Hebelung der Einhaltung der unionsrechtlichen Regeln. Die signifikanten finanziellen Auswirkungen der Kontrollen zeigen sich insbesondere daran, dass durch sie dem EU-Haushalt im **Zeitraum 2013–2015** ein zusätzlicher Nettobetrag von **rund 348 Mio. EUR** bereitgestellt werden konnte (einschl. Zahlungen für Beträge, die aus von den Mitgliedstaaten zu vertretenden Gründen nicht eingezogen werden konnten, sowie Beträge, für die die Mitgliedstaaten wegen Fehler ihrer nationalen Verwaltungsbehörden aufkommen mussten). Dies schafft beträchtliche Anreize für eine fristgerechte und vollständige Bereitstellung der TEM an den EU-Haushalt. Obendrein tragen die Kontrollen zur Gleichbehandlung zwischen den Mitgliedstaaten bei, und zwar sowohl in Bezug auf die Anwendung der Zoll- und Buchführungsregeln als auch in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU, indem sie einen starken Mechanismus für die Bekämpfung und Vorbeugung von schädigenden Wettbewerbsverzerrungen darstellen.

Seit 1. Mai 2016 sind neue EU Zollvorschriften¹⁷ anwendbar. Nach seiner Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten wird das neue TEM-Regelwerk für den Zeitraum 2014–2020 rückwirkend zum 1. Januar 2014 in Kraft treten. Beide erfordern, dass die Kommission ihre TEM-Kontrollen resolut und effektiv fortsetzt.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union; Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union; Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/2447 der Kommission vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union.