



Brüssel, den 26.11.2019  
COM(2019) 601 final

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

**Neunter Bericht der Kommission über das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der  
traditionellen Eigenmittel (2016–2018) (Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EU,  
Euratom) Nr. 608/2014 des Rates vom 26. Mai 2014)**

## 1. EINLEITUNG

Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat alle drei Jahre<sup>1</sup> über das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel (TEM)<sup>2</sup>.

Im Zeitraum 2016-2018 wurden mehr als 60 Mrd. EUR (netto) mit einem Jahresdurchschnitt über 20 Mrd. EUR bereitgestellt. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber dem Zeitraum 2013-2015 um 20 %.

Rechtsgrundlage der Kontrollen der traditionellen Eigenmittel sind der Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 (2014/335/EU, Euratom)<sup>3</sup>, die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014 des Rates vom 26. Mai 2014<sup>4</sup> und die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014<sup>5</sup>.

Dieses Dokument beschreibt und analysiert das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der traditionellen Eigenmittel im Zeitraum 2016 bis 2018.<sup>6</sup> Es handelt von den Kontrollen der traditionellen Eigenmittel, die von der Europäischen Kommission über diesen Zeitraum durchgeführt wurden, und umfasst zudem andere Tätigkeiten, die zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (EU) durchgeführt werden:

- 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 (WOMIS);
- den Umgang mit Fehlern der Mitgliedstaaten, die zu Verlusten an traditionellen Eigenmitteln führen;
- die Verwaltung der Datenbank zu Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten (OWNRES);
- das zweite Pilotprojekt zur Prüfung der A- und B-Buchführung durch die Mitgliedstaaten;
- die Unterstützung für Beitrittsstaaten.

## 2. KONTROLLRAHMEN UND METHODE DER KONTROLLEN DER TRADITIONELLEN EIGENMITTEL

---

<sup>1</sup> Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014.

<sup>2</sup> Zölle, die auf die Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern erhoben werden, sowie Zuckerabgaben.

<sup>3</sup> ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 105.

<sup>4</sup> ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 29.

<sup>5</sup> ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 39, in der durch die Verordnung (EU, Euratom) 2016/804 des Rates vom 17. Mai 2016 geänderten Fassung (ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 85).

<sup>6</sup> 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.

## 2.1. Rechtlicher und operationeller Rahmen der Kontrollen traditioneller Eigenmittel

Die Verantwortlichkeit für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel liegt rechtlich bei den Mitgliedstaaten. Diese müssen die erhobenen Zölle dem EU-Haushalt zur Verfügung stellen<sup>7</sup>, dürfen aber ungeachtet der tatsächlich entstandenen Kosten einen Pauschalsatz von 20 % aller traditionellen Eigenmittel, die sie der Kommission<sup>8</sup> zur Verfügung stellen, als Kompensation für Erhebungskosten einbehalten. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, selbst Kontrollen durchzuführen und der Kommission darüber Bericht zu erstatten.

Die Kommission behält trotzdem wesentliche Kontrollbefugnisse in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang sind die Kontrollen vor Ort wichtige Instrumente zur Überwachung des Systems zur Erhebung der traditionellen Eigenmittel, wobei verschiedene Arten von Kontrollen<sup>9</sup> der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Unterlagen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

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 wesentliche 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, um Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen;
- Verbesserung der Einziehung traditioneller Eigenmittel. Die Kommission muss sich vergewissern, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Erhebung und Bereitstellung der traditionellen Eigenmittel nachkommen. Die Kommission kontrolliert die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur

---

<sup>7</sup> Mit diesem Begriff beziehen sich die Rechtsvorschriften auf die von den Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt geleisteten Zahlungen.

<sup>8</sup> Im Laufe der Jahre hat sich dieser Prozentsatz von 10 % für vor dem 28. Februar 2001 zur Verfügung gestellte Beträge auf 25 % für vom 1. März 2001 bis zum 28. Februar 2014 bereitgestellte Beträge verändert. Für ab dem 1. März 2014 bereitgestellte Beträge liegt der anzuwendende Prozentsatz bei 20 %.

<sup>9</sup> **Kontrolle der Rechts- und Verwaltungsvorschriften:** Kontrolle der mitgliedstaatlichen Vorschriften bezüglich des Systems der Erhebung der traditionellen Eigenmittel. **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.

Einziehung traditioneller Eigenmittel einschließlich der rechtzeitigen Mitteilung der Zollschuld und der für erforderlich erachteten Durchsetzungsverfahren;

- 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 traditionellen Eigenmittel an den Tag legen, Maßnahmen zur Abstellung etwaiger Mängel zu ergreifen sowie letztendlich der Haushaltsbehörde Bericht zu erstatten.

Darüber hinaus tragen die Kontrollen zur wirksamen Funktionsweise der Zollunion und der einheitlichen Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zur Vermeidung von Regelungslücken bei, durch die Betrüger profitieren oder die zu entrichtenden Zölle umgehen können.

Seit dem 1. Mai 2016 sind neue EU-Zollvorschriften anwendbar; zudem wird ein neuer Rechtsrahmen für Eigenmittel für den Zeitraum 2014-2020 rückwirkend ab dem 1. Januar 2014 angewandt. Durch die kontinuierliche Entwicklung von Handelserleichterungen und Vereinfachungen werden die von der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen der traditionellen Eigenmittel zudem komplizierter.

## **2.2. Ziele und Methode der Kontrollen traditioneller Eigenmittel vor Ort**

Das übergeordnete Ziel der Kontrollen traditioneller Eigenmittel 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 ungeachtet des Ortes, an dem die Waren freigegeben werden, auf angemessene und homogene Weise geschützt werden. Der Schwerpunkt der Kontrollen liegt jedes Jahr auf verschiedenen zoll- und buchführungsrelevanten Themen. Letztlich führt dies zur Harmonisierung und Verbesserung der in den Mitgliedstaaten angewandten Verfahren zur Gewährleistung eines wirksamen und effektiven Schutzes der finanziellen Interessen der EU auf konsistente Weise.

Die Kommission führt ihre Vor-Ort-Kontrollen auf der Grundlage einer besonderen Methodik durch und diese werden im Rahmen eines auf einer Risikoanalyse beruhenden jährlichen Kontrollprogramms festgelegt, das mehrere Kontrollthemen vorsieht, die in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu untersuchen sind.

Bei allen Kontrollen werden standardisierte Prozesse angewendet und maßgeschneiderte Auditinstrumente eingesetzt, um ein kohärentes Vorgehen bei der Durchführung der Kontrolle und der Abfassung der Berichte zu gewährleisten.

Im Jahr 2014 wurde zudem ein Auditpilotprogramm gestartet und im Jahr 2016 wurde ein Pilotprojekt ins Leben gerufen, bei dem die Mitgliedstaaten die Verwaltung der A- und B-Buchführungen selbst überprüfen. Die Ergebnisse waren zwar insgesamt positiv, doch haben die Kommissionsdienststellen entschieden, diese gemeinsame Tätigkeit einzustellen, da die erwarteten Synergien und Effizienzsteigerungen ausblieben.

### 3. VON DER KOMMISSION WÄHREND DES ZEITRAUMS 2016-2018 DURCHGEFÜHRTE KONTROLLEN DER TRADITIONELLEN EIGENMITTEL

Während des Zeitraums 2016-2018 führte die Kommission **68 Kontrollen** durch, bei denen 233 Feststellungen gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 608/2014 getroffen wurden. Vier dieser Kontrollen wurden nach dem gemeinsamen Prüfansatz<sup>10</sup> abgewickelt.

Von den 233 Feststellungen hatten bislang 134 (57,5 %) unmittelbare finanzielle Auswirkungen und 60 (25,8 %) betrafen die konforme Rechtsanwendung.

Die Buchführung und zollrechtliche Themen werden jeweils während der Kontrollen geprüft.

#### 3.1. Buchführungsthemen

**Die Verwaltung der A- und B-Buchführung**<sup>11</sup> wird in allen besuchten Mitgliedstaaten gemeinsam mit den wichtigsten zollrechtlichen Themen geprüft. Die zu diesem Thema während des Zeitraums 2016-2018 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.

Die Lage hat sich generell verbessert, was nicht nur auf die Berücksichtigung des Themas seitens der Kommission im Rahmen der Kontrollen zurückzuführen ist, sondern auch darauf, dass die meisten Mitgliedstaaten inzwischen elektronische Buchführungssysteme eingeführt haben, die das Risiko von Fehlern aufgrund manueller Eingriffe verringern. Indes müssen die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen unvermindert fortsetzen, um eine sorgfältige Handhabung der B-Buchführung und der Korrekturen der A-Buchführung zu gewährleisten, und alle gesetzlich erforderlichen Informationen bereitstellen, um sicherzustellen, dass die Übersichten klar und transparent sind.

Eine Reihe von Kontrollen, die in fünf Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, betraf ferner die **Zuverlässigkeit der A- und B-Buchführung und der zugehörigen Übersichten**. 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

---

<sup>10</sup> Kontrollen in Dänemark und Österreich.

<sup>11</sup> Die Mitgliedstaaten verbuchen die traditionellen Eigenmittel 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 oder Beträge, für die eine Sicherheit geleistet wurde, die jedoch angefochten wurden. Traditionelle Eigenmittel, die sich auf **uneinbringliche** Zölle beziehen, sind nach dem Ablauf eines bestimmten Zeitraums aus der gesonderten Buchführung herauszunehmen. Die betreffenden Beträge traditioneller Eigenmittel müssen der Kommission gleichzeitig bereitgestellt (gezahlt) werden, es sei denn, die fehlende Einziehung ist auf höhere Gewalt oder andere Gründe, die nicht von dem Mitgliedstaat zu vertreten sind, oder die Aufschiebung der buchmäßigen Erfassung oder Mitteilung der Zollschuld zurückzuführen, um strafrechtliche Ermittlungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union nicht zu beeinträchtigen.

Feststellungen betreffen gewisse Unstimmigkeiten zwischen den zwei Buchführungen und verspätete Entfernungen aus der B-Buchführung mit beschränkten finanziellen Auswirkungen.

### **3.2. Zollrechtliche Themen 2016-2018**

Während dieses Dreijahreszeitraums konzentrierten sich die Kontrollen auf:

#### **2016**

- die Verwaltung von Zollaussetzungen und Zollkontingenten;
- die Verwaltung von Zollpräferenzmaßnahmen;
- die Zuverlässigkeit der A- und B-Buchführung;
- die Kontrollstrategie im Bereich des Zollwerts (Pilotprojekt).

#### **2017**

- die Verwaltung von Zollaussetzungen und Zollkontingenten;
- das externe EU-Versandverfahren und das TIR-Verfahren;
- die Kontrollstrategie für Großunternehmen.

#### **2018**

- die Kontrollstrategie im Bereich des Zollwerts;
- die Kontrollstrategie für Einfuhren von Solarmodulen.

Für die Kontrollen werden die zollrechtlichen Themen mit dem größten Risiko für die finanziellen Interessen der Union ausgewählt.

In diesem Zusammenhang wurde die Unterbewertung von Waren als erhebliches Risiko für die Finanzen der Mitgliedstaaten und den EU-Haushalt ermittelt, was zu wesentlichen Verlusten an traditionellen Eigenmitteln und Mehrwertsteuern führt, die nicht von den Mitgliedstaaten eingezogen werden, wie die Kontrollen traditioneller Eigenmittel und die jüngsten Ermittlungen des Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF)<sup>12</sup> zeigen. Die EU hat tatsächlich einen großen Fall von Zollbetrug erlebt, dessen Auswirkungen in der gesamten EU spürbar waren. Es geht um Häfen in der EU mit besonders laxen Kontrollen, die von internationalen Gruppen der organisierten Kriminalität ausgespäht wurden, um dort unbemerkt Textilien und Schuhe aus China unter Wert verzollen zu können.

Viele Mitgliedstaaten haben zwar begonnen, gezielte Maßnahmen gegen diese Betrugsart einzuführen, doch das Volumen eines solchen Handels hat sich im Vereinigten Königreich aufgrund fehlender Zollkontrollen weiter erhöht. Knapp 80 % der EU-weiten Einfuhren von

---

<sup>12</sup> Siehe OLAF-Berichte aus den Jahren 2017 und 2018.

Textilien und Schuhen aus China, bei denen Verdacht auf eine betrügerische Unterbewertung bestand, gingen 2016 ins Vereinigte Königreich. Die Kontrollen traditioneller Eigenmittel bestätigten, dass das Vereinigte Königreich bis Oktober 2017 keinerlei wirksame Maßnahmen umgesetzt hatte, um einen solchen Betrug zu bekämpfen, und es ablehnte, die dem EU-Haushalt aufgrund der Untätigkeit des Landes entgangenen Beträge traditioneller Eigenmittel in Höhe von geschätzten 2,1 Mrd. EUR (netto) für den Zeitraum 2011-2017 zur Verfügung zu stellen. Infolgedessen leitete die Kommission im März 2018 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich ein und legte im März 2019 Klage beim Europäischen Gerichtshof ein.

In den Jahren 2016 und 2017 wurden in 11 Mitgliedstaaten Kontrollen **der Verwaltung von Zollaussetzungen und Zollkontingenten** durchgeführt.

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 Beträgen traditioneller Eigenmittel in Fällen von partieller Zuteilung oder Verweigerung von Zollkontingenten festgestellt. Die Kommission hat die betroffenen Mitgliedstaaten aufgefordert, in regulatorischer Hinsicht zügig Abhilfe zu schaffen und die Beträge der Verluste traditioneller Eigenmittel aufgrund von Verwaltungsfehlern zu entrichten.

Ferner wurde im Jahr 2016 **die Verwaltung von Zollpräferenzmaßnahmen** in zwei Mitgliedstaaten 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 im Zusammenhang mit dem Warenursprung. Obwohl in Anbetracht der allgemeinen Lage in den Mitgliedstaaten insgesamt ein angemessener Schutz der finanziellen Interessen der EU gewährleistet wird, sind in einigen Fällen zusätzliche Informationen im Hinblick auf zu ergreifende nationale Maßnahmen angefordert worden, um sicherzustellen, dass die Verfahren ordnungsgemäß Anwendung finden.

Im Jahr 2017 wurde **das externe EU-Versandverfahren** in 18 Mitgliedstaaten überprüft, um angemessene Gewähr dafür zu erlangen, dass die Verfahren hinsichtlich der Gewährleistung, Genehmigung und Kontrolle von Versandverfahren und die Weiterverfolgung von nicht erledigten Versandvorgängen mit den einschlägigen Verordnungen übereinstimmen und dass die traditionellen Eigenmittel ordnungsgemäß berechnet, festgestellt und buchmäßig erfasst werden. Die Feststellungen der Kontrollen bezogen sich in erster Linie auf verordnungsrechtliche Fragen, bei denen die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, unverzüglich tätig zu werden.

Im Jahr 2018 wurde **die Kontrollstrategie für Solarmodule** in neun Mitgliedstaaten überprüft. Das allgemeine Ziel der Überprüfung der Kontrollstrategie für Solarmodule

bestand in der Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Systeme und Verfahren mit Blick auf die Verhinderung einer Umgehung von Antidumping- und Ausgleichszöllen<sup>13</sup> auf Solarmodule.

Die Kontrollen offenbarten, dass mehrere Mitgliedstaaten die Rechtsvorschriften der Verordnungen über Antidumpingzölle und Ausgleichszölle für Solarmodule im Hinblick auf den Begriff *versandt aus* und die Elemente zur Festlegung des Ursprungs der Waren fehlinterpretiert haben und somit der Anwendungsbereich dieser Verordnungen, die dem Schutz des EU-Wirtschaftszweigs dienen sollen, künstlich eingeschränkt wurde. Dieser Fehler hatte finanzielle Folgen für die betreffenden Mitgliedstaaten.

Das zweite Thema, das 2018 in 13 Mitgliedstaaten bewertet wurde, war **die Kontrollstrategie im Bereich des Zollwerts**.

Die Kontrollen befassten sich mit der Bewertung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Kontrollstrategie im Bereich des Zollwerts, um dem Risiko von Einfuhren unterbewerteter Waren, besonders von Textilien und Schuhen aus China, zu begegnen und sicherzustellen, dass der angegebene Wert richtig ist.

Bei den Kontrollen wurden erhebliche Mängel bei der Einrichtung ordnungsgemäßer Risikoprofile (z. B. auf der Grundlage des Verhältnisses Wert/Gewicht für alle Händler und risikobehafteten Waren) im Hinblick auf die wirksame Fokussierung auf unterbewertete Einfuhren vor ihrer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr aufgedeckt. Obwohl das OLAF und die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission (JRC) *durchschnittliche Cleanpreise* entwickelt haben, die einen Vergleichsindex für die Auffindung unterbewerteter Sendungen von Textilien und Schuhen aus China<sup>14</sup> darstellen, haben mehrere Mitgliedstaaten diese in der Praxis nicht verwendet. Das uneinheitliche Konzept bei der Erstellung von Risikoprofilen hat die Mitgliedstaaten davon abgehalten, möglicherweise unterbewertete Waren für die Kontrolle anzuvisieren, und hat zu einer Umleitung der Einfuhrströme in Richtung der Mitgliedstaaten geführt, die als weniger effektiv bei der Bekämpfung der Unterbewertung erachtet werden.

Die Ergebnisse der Kontrollen bestätigten, dass ein eindeutiger „Zollschutz“ erforderlich ist, um die finanziellen Interessen der Union zu verfolgen und zu schützen. In der Folge der Kontrollen und Feststellungen zu diesem Kontrollthema haben sich die Risikoanalyse und Prüfungen von Waren in den Mitgliedstaaten verbessert.

Eine allgemeine Schlussfolgerung der Kommission aus ihren Kontrollen in den Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren ist, dass die Kontrollstrategien sich immer mehr von Zollkontrollen zum Zeitpunkt der Überlassung von Waren zu nachträglichen Kontrollen verschieben. Die Zollkontrollen vor oder zum Zeitpunkt der Überlassung der Waren sind

---

<sup>13</sup> Antidumpingzölle, Ausgleichszölle.

<sup>14</sup> Diese Methodik wird durch das Urteil des EuGH (C-291/15) gestützt.

jedoch weiterhin unabdingbar für die Aufdeckung von Unterbewertungen und neuen Formen oder Mustern von Betrug oder Unregelmäßigkeiten.

## **4. FOLGEMAßNAHMEN ZU DEN KONTROLLEN DER KOMMISSION**

### **4.1. Verordnungsrechtliche Folgemaßnahmen**

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Erfordernissen des EU-Rechts Genüge zu tun, wenn bei den Kontrollen Unzulänglichkeiten oder Mängel der nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgestellt werden. Solche Änderungen werden als erforderlich angesehen, um die Feststellung und die Erhebung der traditionellen Eigenmittel in den 28 Mitgliedstaaten zu harmonisieren, und sind ein großer Erfolg der Kontrolltätigkeiten der Kommission. Außerdem sind die ermittelten Feststellungen eine wichtige Informationsquelle im Hinblick darauf, welche Probleme die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Zollvorschriften haben und wie sich diese auf die traditionellen Eigenmittel auswirken.

### **4.2. Gerichtliche Folgemaßnahmen**

Die Auslegung der Rechtsvorschriften und die vorhandenen Verfahren in einigen Mitgliedstaaten entsprechen nicht immer den Erfordernissen der Kommission. Wenn keine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann, hat die Kommission keine andere Wahl, als ein Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) einzuleiten.

Im Zeitraum 2016-2018 wurden acht Vertragsverletzungsverfahren entweder eingeleitet oder abgeschlossen (siehe Anhang für Einzelheiten). Der herausragende Fall ist dabei das Verfahren gegen das Vereinigte Königreich in Bezug auf die Unterbewertung von Textilien und Schuhen, die zu enormen Verlusten an Eigenmitteln führte, deren Bereitstellung das Vereinigte Königreich ablehnte.

### **4.3. Finanzielle Folgemaßnahmen**

Im Zeitraum 2016-2018 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 Gerichtshofs in Vertragsverletzungsverfahren im Bereich der TEM an die Kommission gezahlt wurden, auf mehr als **105 Mio. EUR** (+75 % gegenüber dem Dreijahreszeitraum 2013-2015).

Der Gesamtbetrag der von den Mitgliedstaaten gezahlten Verzugszinsen belief sich auf über **110 Mio. EUR**.

## 5. MAßNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER ERHEBUNG DER TRADITIONELLEN EIGENMITTEL

Neben den Kontrollen, die in den Mitgliedstaaten vor Ort durchgeführt werden, verfügt die Kommission über verschiedene andere Methoden, mit denen sie die Erhebung der traditionellen Eigenmittel überwachen kann.

### 5.1. Prüfung der abgeschriebenen uneinbringlichen Forderungen

Die Mitgliedstaaten müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die traditionellen Eigenmittel bereitzustellen, es sei denn, deren Einziehung erweist sich gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung Nr. 609/2014 als unmöglich:

- aus Gründen *höherer Gewalt*;
- aus anderen, nicht von den Mitgliedstaaten zu vertretenden Gründen oder
- aufgrund der Aufschiebung der buchmäßigen Erfassung oder Mitteilung der Zollschuld, um strafrechtliche Ermittlungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union nicht zu beeinträchtigen.

Nach den Rechtsvorschriften der EU sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, uneinbringliche Beträge von mehr als 100 000 EUR, für die sie nach ihrer Meinung nicht verantwortlich sind, der Kommission zu melden (Mitteilungen der Uneinbringlichkeit<sup>15</sup>). Die Kommission gibt zu jeder dieser Mitteilungen eine Stellungnahme ab. Für Beträge, die unter dieser Schwelle liegen, ist zwar keine separate Mitteilung zu erstellen, doch die Kommission prüft diese Fälle routinemäßig stichprobenweise bei ihren Vor-Ort-Kontrollen.

Um die Mitgliedstaaten bei der Beurteilung ihrer potenziellen finanziellen Verantwortung für uneinbringliche Beträge traditioneller Eigenmittel zu unterstützen, hat die Kommission ein Arbeitsdokument – das *Handbuch* – herausgegeben, in dem die Kriterien angeführt sind, die ihren Stellungnahmen zu den Mitteilungen der Uneinbringlichkeit zugrunde lagen. Das Arbeitsdokument wurde den Mitgliedstaaten erstmals im Rahmen der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel (BAEM) am 6. Dezember 2012 vorgelegt. Die zuletzt am 8. März 2018 angesichts der Änderungen in der EU-Gesetzgebung und der einschlägigen Rechtsprechung über traditionelle Eigenmittel überarbeitete Fassung wurde allen Mitgliedstaaten am 1. Juni 2018 in ihrer jeweiligen Amtssprache übermittelt.

---

<sup>15</sup> **Mitteilung der Uneinbringlichkeit:** Verfahren nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 609/2014 zur Überwachung der potenziellen finanziellen Verantwortung der Mitgliedstaaten für uneinbringliche Beträge traditioneller Eigenmittel von mehr als 100 000 EUR. Bei diesem Verfahren gibt die Kommission eine Stellungnahme darüber ab, ob die traditionellen Eigenmittel aus Gründen, die der Mitgliedstaat nicht zu vertreten hat, uneinbringlich wurden. Zweck der Prüfung der Mitteilungen über die Abschreibung durch die Kommission ist, festzustellen, mit welcher Sorgfalt sich die Mitgliedstaaten um die Feststellung und Einziehung der Einfuhrabgaben, die traditionelle Eigenmittel darstellen, von den Wirtschaftsteilnehmern bemühen. Die Schwelle für die Mitteilung uneinbringlicher Beträge wurde durch die Verordnung Nr. 609/2014 des Rates ab dem 1. Oktober 2016 von 50 000 EUR auf 100 000 EUR angehoben.

Die Mitgliedstaaten müssen für jeden entsprechenden Fall einen strukturierten Bericht ausarbeiten und diesen über eine mehrsprachige Datenbank namens WOMIS (Write-Off Management and Information System) der Kommission mitteilen. WOMIS wird regelmäßig aktualisiert und gewährleistet eine effiziente und sichere Verwaltung der Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

Die zuständigen Kommissionsdienststellen prüfen den Bericht und geben gegenüber den Mitgliedstaaten innerhalb einer gesetzlichen Frist von sechs Monaten eine Stellungnahme ab. Diese Stellungnahme bezieht sich auf die Begründung, auf die sich der Mitgliedstaat dafür berufen kann, dass er die traditionellen Eigenmittel, die den uneinbringlichen Einfuhrabgaben entsprechen, der Kommission nicht bereitstellt.

Während des Zeitraums 2016-2018 wurden der Kommission 214 solche Mitteilungen über die Abschreibung übermittelt, die einen Gesamtbetrag von 124 633 046,19 EUR betrafen. Die Kommission ging bei 91 der in diesem Zeitraum<sup>16</sup> bearbeiteten Mitteilungen, die einen Gesamtbetrag von 30 435 940,72 EUR betrafen, davon aus, dass der Verlust an traditionellen Eigenmitteln nicht von den Mitgliedstaaten zu vertreten ist. In 159 Fällen, die einem Betrag von **77 289 805,76 EUR** entsprechen, war die Kommission der Meinung, dass die Beträge zumindest teilweise aus von den betreffenden Mitgliedstaaten zu vertretenden Gründen uneinbringlich geworden sind. In fünf Fällen wurde die Mitteilung an die Kommission als unangebracht oder voreilig eingestuft (3 253 457,74 EUR).

Die Bewertung, ob ein Verlust von traditionellen Eigenmitteln von einem Mitgliedstaat zu vertreten ist, erfordert eine eingehende Analyse der in der Mitteilung genannten Aspekte. Aufgrund dieses mitunter langwierigen Verfahrens befanden sich zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts noch bis zu 330 Mitteilungen über Abschreibungen (167 590 097,16 EUR) aus den Jahren 2009 bis 2019 in der Prüfungsphase.

## **5.2. Umgang mit Feststellungsfehlern, die zu Verlusten an traditionellen Eigenmitteln führen**

Die Kommission hat im Zeitraum 2016-2018 die Verwaltungsfehler nachverfolgt, die von den Mitgliedstaaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen wurden (Fälle, die bei Kontrollen vor Ort festgestellt wurden, nationale Entscheidungen über die Erstattung oder den Erlass von Abgaben aufgrund von Verwaltungsfehlern, freiwillige Bereitstellung von Zahlungen durch die Mitgliedstaaten aufgrund von Verwaltungsfehlern, für die sie die finanzielle Verantwortung für Verluste traditioneller Eigenmittel übernehmen, abgelehnte abgeschriebene uneinbringliche Beträge unter 100 000 EUR usw.). Aufgrund dieser Nachverfolgung stellten die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2016-2018 **52,9 Mio. EUR** bereit. Zusätzlich wurden **43,2 Mio. EUR** als Verzugszinsen bezahlt.

## **5.3. OWNRES-Datenbank**

---

<sup>16</sup>Die folgenden Angaben enthalten auch abschließend beurteilte Mitteilungen, die ursprünglich vor dem Jahr 2016 übermittelt wurden.

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 608/2014 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 OWNRES verfügt die Kommission über die Informationen, die für die Überwachung der Erhebung und die Vorbereitung ihrer Kontrollen vor Ort benötigt werden. Diese Datenbank 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.

Anfang 2019 enthielt die OWNRES-Datenbank **106 361** („offene“ oder „abgeschlossene“) Fälle von Betrug und Unregelmäßigkeiten; Anfang 2016 lag diese Zahl noch bei **90 204** Fällen. Es handelt sich hierbei um einen Anstieg um rund **17,91** % bzw. **16 157** Fälle, die im Dreijahreszeitraum 2016-2018 neu mitgeteilt wurden.

Während der Sitzung des Beratenden Ausschusses für Eigenmittel (BAEM) in Brüssel am 6. Juli 2017 stellten die Kommissionsdienststellen die Aktualisierung der OWNRES-Anwendung und das Arbeitsdokument zur Berichterstattung über die Ergebnisse von Maßnahmen zur Einziehung von Finanzmitteln bei Untersuchungen des OLAF vor.

#### **5.4. Monitoringmaßnahmen gegenüber den Beitrittsländern**

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

In diesem Bereich hat die Kommission 2016 einen Monitoringbesuch im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit Montenegro durchgeführt. Bei dieser Erkundungsmission stellte sich heraus, dass Montenegro eindeutig mehr Zeit benötigt, um seine Verwaltungsverfahren anzupassen und die zahlreichen am Eigenmittelsystem beteiligten Akteure zu mobilisieren.

Im Anschluss zur **Beitrittskonferenz** mit Serbien am 25. Juni 2018 wurde Kapitel 33 des Besitzstandes (Finanz- und Haushaltsvorschriften) förmlich für Beitrittsverhandlungen eröffnet. In einem ersten Schritt wurden die serbischen Behörden dazu aufgefordert, einen umfangreichen Fragebogen zum Eigenmittelsystem zu beantworten, mit dem künftige Maßnahmen der Information und technischen Unterstützung in diesem Bereich ermittelt und geplant werden können.

## **6. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die in den Jahren 2016 bis 2018 verzeichneten Ergebnisse bestätigen, dass die von der Kommission durchgeführten Kontrollen der traditionellen Eigenmittel und die systematischen Folgemaßnahmen zu den festgestellten Mängeln weiterhin unerlässliche und effiziente Instrumente für die Verbesserung der Erhebung von traditionellen Eigenmitteln und Rückversicherung dafür sind, dass die finanziellen Interessen der EU angemessen geschützt sind.

Die Kontrollen sind weiterhin ein Schlüsselwerkzeug für die Harmonisierung und Verbesserung der Einhaltung der EU-Vorschriften. Die signifikanten finanziellen Auswirkungen der Kontrollen zeigen sich insbesondere daran, dass durch sie dem EU-Haushalt im **Zeitraum 2016-2018 ein zusätzlicher Nettobetrag von rund 388 Mio. EUR** bereitgestellt werden konnte. Dies schafft für die Mitgliedstaaten beträchtliche Anreize für eine fristgerechte und vollständige Bereitstellung der traditionellen Eigenmittel an den EU-Haushalt. Überdies tragen die Kontrollen zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung der Zoll- und Buchführungsvorschriften und somit zum Schutz der finanziellen Interessen der EU bei, indem sie einen starken Mechanismus für die Bekämpfung und Vorbeugung von schädigenden Wettbewerbsverzerrungen darstellen.

Die Kommission steht vor einigen Herausforderungen im Bereich der traditionellen Eigenmittel. Besonders der Brexit stellt ein erhebliches Problem für die Zollunion dar und erforderte von der Kommission und den Mitgliedstaaten bereits, einen erheblichen Umfang an Ressourcen für die Vorbereitung der verschiedenen möglichen Szenarien aufzuwenden und alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union hinsichtlich der Einnahmen für den EU-Haushalt zu ergreifen.

Die Weiterentwicklung des internationalen Handels und Trends wie der elektronische Geschäftsverkehr stellen ebenfalls Gefahren und Chancen dar und erfordern neue Instrumente und eine Fortsetzung der engen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, damit sie risikobasierte Zollkontrollen sowie eine wirksame Beitreibung der Zollabgaben verbessern.

In diesem Zusammenhang haben die für traditionelle Eigenmittel zuständigen Kommissionsdienststellen ihre Zusammenarbeit in den letzten Jahren verstärkt, um die vor ihnen liegenden Herausforderungen wirksamer bewältigen zu können. Sie werden weitere Initiativen ergreifen, um die Funktionsweise der Zollunion zu verbessern.



Brüssel, den 26.11.2019  
COM(2019) 601 final

ANNEX

## ANHANG

*des*

### **BERICHTS DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

**Neunter Bericht der Kommission über das Funktionieren des Systems zur Kontrolle der  
traditionellen Eigenmittel (2016–2018) (Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EU,  
Euratom) Nr. 608/2014 des Rates vom 26. Mai 2014)**

Detaillierter aktueller Stand laufender Streitsachen im Bereich traditionelle Eigenmittel.

- **Rechtssache C-391/17** Kommission/Vereinigtes Königreich: Der Mitgliedstaat weigerte sich, Verluste von Eigenmitteln, die durch die unzulässige Erteilung von Ausfuhrbescheinigungen durch die Behörden der Insel Anguilla, die Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs ist, auszugleichen. Die Kommission hat am 29.6.2016 entschieden, die Rechtssache zur Entscheidung an den Gerichtshof der Europäischen Union zu verweisen und hat ihre Klage am 3.7.2017 eingereicht. Die mündliche Anhörung fand am 2.10.2018 statt. Der Generalanwalt hat seinen Schlussantrag am 6.2.2019 gestellt. Das Gerichtsurteil steht noch aus.
- **Rechtssache C-395/17** Kommission/Niederlande: Der Mitgliedstaat weigerte sich, Verluste von Eigenmitteln durch die unzulässige Ausstellung von EUR.1-Zertifikaten durch die Behörden von Curaçao und Aruba, die niederländisches Hoheitsgebiet sind, auszugleichen. Die Kommission hat am 29.6.2016 entschieden, die Rechtssache zur Entscheidung an den Gerichtshof zu verweisen und hat ihre Klage am 5.7.2017 eingereicht. Die mündliche Anhörung fand am 2.10.2018 statt. Der Generalanwalt hat seinen Schlussantrag am 6.2.2019 gestellt. Das Gerichtsurteil steht noch aus.
- **Rechtssache C-304/18** 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. Die Kommission hat am 29.6.2016 entschieden, die Rechtssache zur Entscheidung an den Gerichtshof zu verweisen und hat ihre Klage am 7.5.2018 eingereicht.
- **Rechtssache 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. Eine begründete Stellungnahme wurde am 27.5.2016 übermittelt. Belgien hat dem vollumfänglich entsprochen und die Kommission hat die Rechtssache am 27.4.2017 abgeschlossen.
- **Rechtssache Nr. 2015/2121** Kommission/Belgien: Der Mitgliedstaat weigerte sich, Verluste von traditionellen Eigenmitteln, die auf die fehlende Einziehung eines Betrages von Einfuhrabgaben, der aus betrügerischem Transit herrührt, zurückzuführen sind, auszugleichen. Die Kommission übermittelte am 19.7.2018 ein Aufforderungsschreiben.
- **Rechtssache Nr. 2017/2001** Kommission/Belgien: Der Mitgliedstaat weigerte sich, traditionelle Eigenmittel in Fällen bereitzustellen, in denen Einfuhrabgaben für Einfuhren außerhalb des Zeitraums erstattet oder erlassen wurden, der im Beschluss REM 28/01 der Kommission festgelegt ist, und/oder außerhalb der Frist für Anträge auf Erstattung oder Erlass im **Zollkodex** der Gemeinschaft. Die Kommission übermittelte am 19.7.2018 das Aufforderungsschreiben.
- **Rechtssache Nr. 2017/2154** Kommission/Belgien: Der Mitgliedstaat weigerte sich, traditionelle Eigenmittel bereitzustellen, indem er die Differenz der Zollabgaben nicht erhob, die in Fällen schuldig waren, in denen seine Behörden eine verbindliche Zolltarifauskunft für eingelegten statt frischen Knoblauch akzeptiert hatten, was nicht den Bestimmungen des **Zollkodex** der Gemeinschaft entspricht. Die Kommission übermittelte am 9.11.2018 das Aufforderungsschreiben.
- **Rechtssache C-213/19** Kommission/Vereinigtes Königreich: Der Mitgliedstaat hat keine geeigneten Maßnahmen ergriffen, um Einfuhren hoher Stückzahlen von eindeutig unterbewerteten Textilien und Schuhen aus der Volksrepublik China zu verhindern. Dies führte zu enormen

Verlust an Eigenmitteln, deren Bereitstellung das Vereinigte Königreich ablehnt. Die Kommission übermittelte das Aufforderungsschreiben am 9.3.2018, die begründete Stellungnahme am 24.9.2018 und hat ihre Klage am 8.3.2019 am Gerichtshof eingereicht.

Der Gerichtshof hat in der Berufung zudem Urteile bestätigt, in denen das Gericht zu der Entscheidung gelangte, dass ein Schreiben der Kommission, in dem es die Mitgliedstaaten aufforderte, Eigenmittel zu entrichten, keine Maßnahme war, gegen die eine Nichtigkeitsklage eingereicht werden kann.