

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 11/2020

(uitgebracht krachtens de artikelen 287, lid 4, en 322, lid 2, VWEU)

over de ontwerpverordening (EU, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (document 12771/20, interinstitutioneel dossier 2018/0133 (NLE))

(2021/C 26/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
Samenvatting	I-V	3
Inleiding	1-5	3
Opmerkingen	6-39	4
Berekening van de totale netto btw-ontvangsten en de btw-grondslagen	15-19	6
Berekening van het definitieve meerjarige GGT	20-27	7
Indiening van btw-overzichten en de herzieningsprocedure	28-34	8
Verslaglegging over de werking van het stelsel van eigen middelen uit de btw	35-39	8
Conclusie	40-43	9
BIJLAGE		10

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 287, lid 4, en artikel 322, lid 2,

Gezien de ontwerpverordening (EU, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (document 12771/20, interinstitutioneel dossier 2018/0133 (NLE)),

Gezien het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (COM(2018) 328 final),

Gezien het op 11 november 2020 ontvangen verzoek van de Raad om een advies,

Gezien Besluit 2014/335/EU, Euratom van de Raad van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie ⁽¹⁾,

Gezien Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde ⁽²⁾, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 807/2003 van de Raad van 14 april 2003 ⁽³⁾,

Gezien de vorige adviezen van de Europese Rekenkamer inzake het stelsel van eigen middelen van de EU, en met name Advies nr. 5/2018 ⁽⁴⁾,

Gezien het eindverslag en de aanbevelingen van de Groep op hoog niveau inzake eigen middelen (High-Level Group on Own Resources, HLGOR) over de toekomstige financiering van de EU, die in december 2016 zijn uitgebracht ⁽⁵⁾,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Raad van 24 en 25 maart 1999 concludeerde ⁽⁶⁾ onder meer dat het stelsel van eigen middelen van de EU billijk, doorzichtig, kosteneffectief en eenvoudig moet zijn en gebaseerd op criteria die het bijdragevermogen van iedere lidstaat het best weerspiegelen.
- (2) De Europese Raad van februari 2013 heeft een oproep gedaan om te blijven werken aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe eigenmiddelenbron op basis van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) om die zo eenvoudig en transparant mogelijk te maken, het verband met het btw-beleid van de Unie en de feitelijke btw-inkomsten te versterken en een gelijke behandeling van de belastingbetalers in alle lidstaten te waarborgen ⁽⁷⁾.
- (3) In de discussienota van de Commissie over de toekomst van de EU-financiën ⁽⁸⁾ wordt benadrukt dat “de huidige benadering van de financiering te ingewikkeld, ondoorzichtig en vol complexe correctiemechanismen [is]” en dat het stelsel eenvoudig, billijk en transparant moet zijn.
- (4) In de resolutie over hervorming van het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, die het Europees Parlement in maart 2018 aannam, werd gewezen op tekortkomingen in de wijze waarop de EU-begroting momenteel wordt gefinancierd en werd opgeroepen tot grondige hervormingen ⁽⁹⁾.
- (5) In de resolutie over het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027, die het Europees Parlement in oktober 2019 heeft aangenomen, werd de goedkeuring van het MFK afhankelijk gesteld van een hervorming van het stelsel van eigen middelen van de EU, met inbegrip van een vereenvoudiging van de eigen middelen uit de btw ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ PB L 168 van 7.6.2014, blz. 105.

⁽²⁾ PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9.

⁽³⁾ PB L 122 van 16.5.2003, blz. 36.

⁽⁴⁾ Adviezen nr. 5/2018 (PB C 431 van 29.11.2018, blz. 1), nr. 7/2015 (PB C 5 van 8.1.016, blz. 1), nr. 7/2014 (PB C 459 van 19.12.2014, blz. 1), nr. 2/2012 (PB C 112 van 18.4.2012, blz. 1), nr. 2/2008 (PB C 192 van 29.7.2008, blz. 1), nr. 2/2006 (PB C 203 van 25.8.2006, blz. 50), nr. 4/2005 (PB C 167 van 7.7.2005, blz. 1) en nr. 7/2003 (PB C 318 van 30.12.2003, blz. 1).

⁽⁵⁾ “Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources”, december 2016.

⁽⁶⁾ Zie Bulletin EU 3-1999.

⁽⁷⁾ Conclusies van de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 (meerjarig financieel kader) EUCO 37/13.

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final van 28 juni 2017.

⁽⁹⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 14 maart 2018 over hervorming van het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (2017/2053(INI)).

⁽¹⁰⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 10 oktober 2019 over het meerjarig financieel kader 2021-2027 en eigen middelen: tijd om de verwachtingen van de burger in te lossen (2019/2833(RSP)).

- (6) In de mededeling ⁽¹¹⁾ van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van mei 2020 over de EU-begroting als drijvende kracht achter het herstelplan voor Europa werd het nieuwe stelsel van eigen middelen (met inbegrip van een vereenvoudigde nationale bijdrage op basis van de btw) kort uiteengezet.
- (7) De Europese Raad van juli 2020 concludeerde ⁽¹²⁾ dat de huidige eigen middelen uit de btw zouden worden vervangen door de vereenvoudigde en verfijnde alternatieve methode van de Commissie. De in aanmerking te nemen btw-grondslag zal niet hoger zijn dan 50 % van het bruto nationaal inkomen (bni) van elke lidstaat,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

SAMENVATTING

I. Op 2 mei 2018 heeft de Commissie een hervorming voorgesteld van het financieringsstelsel van de EU voor de toekomstige begroting in het kader van het meerjarig financieel kader 2021-2027, met inbegrip van een vereenvoudiging van de eigen middelen uit de btw. In ons Advies nr. 5/2018 hebben wij kritiek geuit op de veronderstellingen waarvan wordt uitgegaan in de methodologie van de Commissie zoals beschreven in het voorstel. In november 2020 heeft de Raad een herziene tekst van de ontwerpverordening betreffende de berekening van de eigen middelen uit de btw opgesteld en ons om een advies verzocht. In dit advies ligt de nadruk op de nieuwe methode die wordt voorgesteld voor de berekening van de eigen middelen uit de btw.

II. De eigen middelen uit de btw waren goed voor 11 % van de EU-begroting in 2019 (17,8 miljard EUR). Ze worden berekend aan de hand van een heffingsgrondslag die vergelijkbaar en hypothetisch geharmoniseerd is tussen de lidstaten en wordt verkregen door hun netto btw-ontvangsten te delen door het overeenkomstige gewogen gemiddelde tarief.

III. Het voorstel van de Raad beoogt de berekening ten opzichte van de huidige methode te vereenvoudigen door de meeste correcties en compensaties te schrappen en het gebruik van een definitief meerjarig gewogen gemiddeld tarief (bevroren op de waarde van 2016) in te voeren. Het bevat ook gewijzigde bepalingen over de indiening van btw-overzichten en de herzieningsprocedure, en voert een procedure in voor de verslaglegging over de werking van de eigen middelen uit de btw.

IV. Wij zijn ingenomen met het voorstel van de Raad. Naar onze mening wordt de berekening van de eigen middelen uit de btw van de lidstaten door het voorstel aanzienlijk vereenvoudigd ten opzichte van het huidige stelsel. We hebben echter vastgesteld dat het risico bestaat dat het definitieve meerjarige gewogen gemiddelde tarief mogelijk niet representatief is voor alle lidstaten.

V. Om het huidige voorstel te verbeteren, raden wij aan om een mechanisme in te voeren voor de herziening van het bevroren gewogen gemiddelde tarief. Dit moet een herberekening mogelijk maken voor de lidstaten waarvan de bijdragen op basis van de btw aanzienlijk zouden worden beïnvloed door het gebruik van het bevroren in plaats van het werkelijke gewogen gemiddelde tarief. Een dergelijk mechanisme zou moeten worden toegepast aan de hand van bepaalde triggerindicatoren, en zou verstoringen van de bijdragen op basis van de btw tijdens de looptijd van het meerjarig financieel kader als gevolg van significante wijzigingen in het btw-beleid van lidstaten voorkomen.

INLEIDING

1. Het financieringsstelsel voor de EU-begroting is sinds 1988 niet meer grondig hervormd. De drie belangrijkste categorieën ontvangsten in het huidige stelsel zijn: traditionele eigen middelen (TEM), eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (bni).

2. Op 2 mei 2018 heeft de Commissie een hervorming voorgesteld van het financieringsstelsel van de EU voor de toekomstige begroting in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027. Deze hervorming omvatte een herziening van een aantal bestaande eigen middelen (met inbegrip van vereenvoudigde eigen middelen uit de btw), de invoering van een pakket van drie nieuwe soorten eigen middelen (op basis van de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, het emissiehandelssysteem van de Europese Unie en niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval), de geleidelijke afschaffing van correcties, en een verhoging van de maxima van de eigen middelen ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 442 final van 27 mei 2020.

⁽¹²⁾ EUCO 10/20, Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020) — Conclusies.

⁽¹³⁾ Het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM(2018) 325 final), het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting, het emissiehandelssysteem van de Europese Unie en niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, en betreffende de maatregelen om in de behoefte van kasmiddelen te voorzien (COM(2018) 326 final), het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM(2018) 327 final), en het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (COM(2018) 328 final).

3. In ons Advies nr. 5/2018 beoordeelden we het voorstel voor het nieuwe EU-financieringsstelsel, met inbegrip van de drie bovengenoemde nieuwe eigen middelen, en constateerden we dat hiermee enkele van de tekortkomingen werden aangepakt die we in onze voorgaande werkzaamheden met betrekking tot de eigen middelen hadden vastgesteld. Wij concludeerden echter dat het voorgestelde hervormde systeem ingewikkeld bleef.

4. Nadat de Commissie haar voorstel over de hervorming van de eigen middelen in mei 2018 had ingediend, hebben op het niveau van het Europees Parlement en de Raad verschillende onderhandelingen plaatsgevonden, zowel over het MFK 2021-2027 als over het daarmee verband houdende EU-financieringsstelsel. Op basis van bovengenoemde onderhandelingen wordt het voorstel van de Commissie gewijzigd. Het onderhandelingsproces loopt nog en het voorstel wordt op verschillende punten gewijzigd.

5. Met betrekking tot de eigen middelen uit de btw heeft de Raad in november 2020 een herziene tekst van de ontwerpverordening betreffende de berekening van deze eigen middelen opgesteld (met inbegrip van een “vereenvoudigde en verfijnde alternatieve methode”) en ons om een advies verzocht. In dit advies ligt de nadruk op de voorgestelde alternatieve methode voor de berekening van de eigen middelen uit de btw ⁽¹⁴⁾.

OPMERKINGEN

6. De eigen middelen uit de btw waren goed voor 11 % van de EU-begroting in 2019 (17,8 miljard EUR). Ze worden verkregen door een uniform afdrachtpercentage toe te passen op een “geharmoniseerde btw-grondslag”. Het afdrachtpercentage bedraagt 0,3 % voor alle lidstaten behalve Duitsland, Nederland en Zweden, die profiteren van een verlaagd tarief van 0,15 %.

7. Het huidige stelsel van eigen middelen uit de btw is gebaseerd op een heffingsgrondslag die vergelijkbaar en hypothetisch geharmoniseerd is tussen de lidstaten en wordt verkregen door hun aangepaste btw-ontvangsten te delen door het overeenkomstige gewogen gemiddelde tarief (GGT). In **tekstvak 1** wordt beschreven hoe de eigen middelen uit de btw worden berekend in het huidige stelsel en hoe deze in het kader van het voorgestelde nieuwe stelsel zouden worden berekend.

Tekstvak 1

Hoe worden de eigen middelen uit de btw berekend?

Het huidige stelsel:

De methode voor het berekenen van de eigen middelen uit de btw van de lidstaten is gebaseerd op een vergelijkbare, hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslag. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat de keuzes van de lidstaten met betrekking tot de combinatie van btw-tarieven (binnen de grenzen die in de btw-richtlijn zijn bepaald) van invloed zijn op de bijdragen die zij moeten betalen. Het uitgangspunt in deze ingewikkelde methode is het btw-bedrag dat elke lidstaat int (zijn ontvangsten), dat na alle nodige correcties wordt gedeeld door het GGT (zie **tekstvak 2**). Nadat de aanvullende compensaties zijn doorgevoerd, wordt de aldus verkregen hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslag vermenigvuldigd met een vast afdrachtpercentage om de bijdrage van elke lidstaat te berekenen.

Deze berekening van de eigen middelen uit de btw wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende formule, die voor elke lidstaat en voor elk jaar (n) wordt toegepast:

$$\text{eigen middelen uit de btw (n)} = \frac{\text{totale btw - ontvangsten (n) (aangepast)}}{\text{GGT (n)}} \times \text{afdrachtpercentage}$$

Het voorgestelde nieuwe stelsel:

De Raad stelt voor het GGT te bevriezen op de waarde daarvan in 2016 en dit te gebruiken als “definitief” GGT voor de duur van het volgende meerjarig financieel kader. Overeenkomstig het voorstel van de Commissie van mei 2018 stelt hij ook voor alle correcties en compensaties af te schaffen, met uitzondering van twee soorten: die in verband met het territoriale toepassingsgebied als bedoeld in de artikelen 6 en 7 van de btw-richtlijn en die in verband met inbreuken op die richtlijn.

De nieuwe berekening wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende formule, die voor elke lidstaat en voor elk jaar (n) wordt toegepast:

$$\text{eigen middelen uit de btw (n)} = \frac{\text{totale btw - ontvangsten (n) (aangepast)}}{\text{GGT 2016}} \times \text{afdrachtpercentage}$$

⁽¹⁴⁾ Ontwerpverordening (EU, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (document 12771/20, interinstitutioneel dossier 2018/0133 (NLE)).

waarbij:

eigen middelen uit de btw (n) = door een lidstaat in jaar n te betalen bijdrage;

totale btw-ontvangsten (n) (aangepast) = het totale netto btw-bedrag dat die lidstaat in jaar n heeft geïnd;

afdrachtpercentage = het percentage dat is aangegeven in het eigenmiddelenbesluit (momenteel 0,3 %).

8. Het GGT vormt een complexe berekening die wordt uitgevoerd door alle belastbare handelingen bij het juiste btw-tarief in te delen op basis van statistische gegevens uit de nationale rekeningen die zijn opgesteld in overeenstemming met het Europees stelsel van economische rekeningen (ESR) ⁽¹⁵⁾. In **tekstvak 2** wordt geïllustreerd hoe het GGT wordt berekend, waarbij het verschil tussen het huidige en het voorgestelde nieuwe stelsel wordt benadrukt.

Tekstvak 2

Hoe wordt het gewogen gemiddelde tarief (GGT) berekend?

Het GGT is het resultaat van een statistische analyse van de combinatie van goederen en diensten, en de toegepaste btw-tarieven in alle lidstaten. De wegingsfactoren die op alle belastbare handelingen worden toegepast om het gemiddelde btw-tarief in elke lidstaat te berekenen, worden uitgerekend aan de hand van gegevens uit de nationale rekeningen.

De formule voor de berekening van het GGT is als volgt:

$$GGT(n) = \text{som van } H(i) \times T(i),$$

waarbij:

$H(i)$ = waarde van de handelingen waarop btw-tarief i van toepassing is, gedeeld door de totale waarde van alle belastbare handelingen, en

$T(i)$ = btw-tarief i . De gebruikte btw-tarieven zijn die welke van toepassing zijn in jaar n . Voor jaar n worden de wegingscoëfficiënten berekend aan de hand van gegevens uit de nationale rekeningen van twee jaar daarvoor ($n-2$).

In het voorgestelde nieuwe stelsel zou het GGT voor 2016 worden berekend en bevroren. Het zou dan worden toegepast om vanaf 2021 elk jaar de eigen middelen uit de btw te berekenen. Een jaarlijks GGT zou niet langer worden berekend of gecontroleerd en gebruikt voor jaar n , zoals in het huidige stelsel het geval is.

9. Hoewel de door de nationale belastingautoriteiten geïnde btw-ontvangsten het uitgangspunt vormen voor het berekeningsproces, zijn er talrijke correcties en compensaties om de belastbare handelingen tussen de lidstaten te harmoniseren. Het beheer van deze eigen middelen brengt derhalve aanzienlijke administratieve lasten met zich mee, zowel voor de Commissie als voor de lidstaten.

10. Zoals vermeld in ons Advies nr. 2/2012, hebben we een aantal maal opgemerkt dat de berekening van de eigen middelen uit de btw ingewikkeld is ⁽¹⁶⁾ en dat een rechtstreeks verband tussen deze middelen en de desbetreffende heffingsgrondslag ontbreekt. Om deze tekortkomingen aan te pakken, heeft de Commissie in mei 2018 een vereenvoudigde methode voor de berekening van de eigen middelen uit de btw voorgesteld. Deze methode om de eigen middelen uit de btw voor elke lidstaat te vereenvoudigen, hield onder meer in dat voor de berekening van de grondslag uitsluitend gebruik zou worden gemaakt van het aandeel van de leveringen waarop in alle lidstaten het standaardtarief van toepassing was.

11. In ons Advies nr. 5/2018 merkten we op dat het complexe GGT in het berekeningsproces was vervangen door een simpel standaardpercentage. We constateerden echter dat de veronderstellingen op basis waarvan de Commissie de vereenvoudigde bijdragen op basis van de btw berekende, niet aansloten op bepaalde berekeningsstappen van de methodologie die werd beschreven in het voorstel ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1).

⁽¹⁶⁾ In ons Jaarverslag 2017 rapporteerden we tekortkomingen in de verificatie door de Commissie van de eigen middelen uit de btw, met name in verband met de berekening van het GGT.

⁽¹⁷⁾ Zie Advies nr. 5/2018, bijlage II.

12. In de herziene tekst van de ontwerpverordening van de Raad van november 2020 werd een vereenvoudigde en verfijnde alternatieve methode voor de eigen middelen uit de btw voorgesteld. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de bovenstaande door ons geuite kritiek, terwijl de berekening eenvoudiger blijft dan in het huidige stelsel.

13. Voor de voorgestelde nieuwe berekening van de eigen middelen uit de btw worden dezelfde processen gevolgd om de btw-grondslagen te verkrijgen als bij de huidige (zie de paragrafen 7 en 8). Deze processen zijn vereenvoudigd, met name wat betreft de berekening van de btw-grondslagen en het definitieve meerjarige GGT (zie **tekstvak I**). De nationale bijdragen worden verkregen door deze grondslagen te vermenigvuldigen met het btw-afdrachtpercentage (0,3 % voor alle lidstaten, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van juli 2020) ⁽¹⁸⁾.

14. Om de voorgestelde nieuwe vereenvoudigde en verfijnde alternatieve methode te beoordelen, richtten wij ons op de volgende belangrijke aspecten:

1. berekening van de totale netto btw-ontvangsten en de btw-grondslagen (inclusief correcties en compensaties);
2. berekening van het definitieve meerjarige GGT;
3. indiening van btw-overzichten en de herzieningsprocedure, en
4. verslaglegging over de werking van de eigen middelen uit de btw.

Voor elke kwestie zullen wij de voorgestelde bepalingen en ons standpunt daarover presenteren.

Berekening van de totale netto btw-ontvangsten en de btw-grondslagen

15. Volgens de Commissie hebben correcties en compensaties in het verleden een verwaarloosbaar effect gehad op het bedrag van de eigen middelen uit de btw (tussen 2011 en 2015 gemiddeld 0,5 % van de btw-ontvangsten voor correcties en 0,09 % van de btw-grondslagen voor compensaties). Het beheer ervan omvatte echter complexe berekeningen en vereiste onevenredige middelen van zowel de Commissie als de lidstaten.

16. Het voorgestelde artikel 3 van de ontwerpverordening van de Raad houdt de afschaffing in van alle compensaties en correcties, op twee soorten na: die in verband met het territoriale toepassingsgebied als bedoeld in de artikelen 6 en 7 van de btw-richtlijn ⁽¹⁹⁾ en die in verband met inbreuken op die richtlijn. Hierin was al voorzien in het voorstel van de Commissie van mei 2018.

17. Correcties en compensaties in verband met het territoriale toepassingsgebied zijn gehandhaafd als gevolg van bepalingen in de EU-toetredingsverdragen van sommige lidstaten ⁽²⁰⁾ met betrekking tot de berekening van de eigen middelen uit de btw. Deze correcties en compensaties vinden voornamelijk plaats omdat de btw-richtlijn niet volledig van toepassing is in sommige EU-gebieden (bijv. de Canarische Eilanden, Ceuta en Melilla, of de Åländeilanden). De handelingen in deze gebieden komen dus niet tot uiting in de btw-ontvangsten van de lidstaten. Voor eigenmiddelendoel-einden moeten dergelijke handelingen door middel van correcties in de btw-grondslag worden opgenomen.

18. Daarnaast worden de compensaties als gevolg van inbreukprocedures gehandhaafd in het voorstel van de Raad. Deze worden berekend in gevallen waarin bijvoorbeeld een specifiek product of een specifieke dienst in een lidstaat is vrijgesteld van btw en de Commissie van mening is dat een dergelijke vrijstelling in strijd is met de btw-richtlijn. Eind 2019 waren deze compensaties van toepassing op negen lidstaten ⁽²¹⁾. Volgens het voorstel van de Raad moeten dergelijke aanpassingen nog steeds in aanmerking worden genomen om te voorkomen dat lidstaten die het EU-recht niet toepassen, profiteren van een verlaging van het verschuldigde bedrag aan eigen middelen uit de btw. Totdat de inbreukprocedure in kwestie is afgesloten, moet het btw-overzicht van de betrokken lidstaat voor eigenmiddelendoel-einden dienovereenkomstig worden aangepast.

⁽¹⁸⁾ Zie voetnoot 12.

⁽¹⁹⁾ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1), zoals gewijzigd.

⁽²⁰⁾ Zo bepaalt artikel 187 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB L 302 van 15.11.1985, blz. 23): "Het bedrag van de rechten die zijn geconstateerd uit hoofde van de eigen middelen afkomstig uit de belasting van de toegevoegde waarde is volledig verschuldigd vanaf 1 januari 1986. Dit bedrag wordt berekend en gecontroleerd alsof de Canarische Eilanden en Ceuta en Melilla onder de territoriale werkingssfeer vallen van de Zesde Richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag."

⁽²¹⁾ Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Cyprus, Hongarije, Malta, Oostenrijk en Polen.

Onze beoordeling van de voorgestelde berekening van de totale netto btw-ontvangsten en de btw-grondslagen

19. Wij zijn ingenomen met de voorgestelde vereenvoudiging van correcties en compensaties in de totale netto btw-ontvangsten en de btw-grondslagen, en zijn van mening dat deze zal bijdragen tot een vermindering van de administratieve lasten voor zowel de Commissie als de lidstaten, zonder dat dit aanzienlijke gevolgen heeft voor de nauwkeurigheid van de bijdragen op basis van de btw.

Berekening van het definitieve meerjarige GGT

20. Het voorgestelde artikel 4 van de ontwerpverordening van de Raad bevat de volgende methode voor de berekening van het definitieve meerjarige GGT:

- a) het GGT moet worden uitgedrukt als een percentage dat de lidstaat overeenkomstig de bestaande bepalingen voor het begrotingsjaar 2016 heeft berekend;
- b) het moet worden berekend tot op vier decimalen;
- c) het moet door de diensten van de Commissie zijn gecontroleerd en vrij zijn van kennisgevingen betreffende openstaande kwesties in verband met correcties of compensaties;
- d) als er nog openstaande kwesties zijn, moet in de tussentijd gebruik worden gemaakt van een GGT waarop kennisgevingen betrekking hebben, dat wordt beschouwd als het voorlopige meerjarige gewogen gemiddelde tarief;
- e) zodra de kwesties waarop de kennisgevingen betrekking hebben zijn opgelost, moet het resulterende percentage in de plaats komen van het voorlopige meerjarige GGT en moet het met ingang van het begrotingsjaar 2021 het definitieve meerjarige GGT worden;
- f) de gevolgen voor de begroting van een eventueel verschil tussen het voorlopige en het definitieve GGT moeten worden behandeld in het kader van de jaarlijkse procedure voor de bepaling van het saldo en de aanpassingen van de eigen middelen uit de btw.

21. Hoewel de voorgestelde methode voor het verkrijgen van het GGT dezelfde is als de huidige methode, merken we op dat het verkregen percentage wordt gebruikt voor meerjarige berekeningen en bevroren is voor het gehele MFK (zie **tekstvak 1**). Het referentiejaar 2016 werd gekozen om het definitieve meerjarige GGT te berekenen, aangezien dat het jaar is waarvoor de meest recente gegevens beschikbaar zijn die de Commissie in alle lidstaten al heeft gecontroleerd. Uit onze evaluatie van de GGT's van voorgaande jaren blijkt dat, hoewel de algemene trend op jaarbasis over het algemeen stabiel was, er in sommige lidstaten van jaar tot jaar aanzienlijke verschillen waren. Dit kan van invloed zijn op de nauwkeurigheid van hun bijdrage op basis van de btw, die pas na afloop van de MFK-periode zou worden gecorrigeerd.

Onze beoordeling van de voorgestelde berekening van het definitieve meerjarige GGT

22. Wij zijn van mening dat de huidige berekening van de eigen middelen uit de btw moet worden vereenvoudigd. Een dergelijke vereenvoudiging moet echter worden afgewogen tegen de noodzaak om de bijdragen van de lidstaten redelijk nauwkeurig te houden.

23. Wij zijn ingenomen met het voorstel, met inbegrip van de berekening van een definitief meerjarig GGT voor elke lidstaat dat gedurende de hele MFK-periode moet worden gebruikt. Wij merken op dat het gekozen referentiejaar 2016 was. Hoewel wij de redenen voor het gebruik van één jaar voor de bepaling van het definitieve meerjarige GGT erkennen, bestaat het risico dat het geselecteerde jaar voor sommige lidstaten niet representatief is.

24. Wij zijn van mening dat in de voorgestelde vereenvoudigde methode een redelijk nauwkeurig GGT nodig is om ervoor te zorgen dat elke lidstaat een bijdrage levert die zijn btw-grondslag naar behoren weerspiegelt. In het kader van de voorgestelde methode zou, indien een lidstaat een aanzienlijke wijziging van zijn btw-tarieven doorvoert, in het GGT dat wordt gebruikt om het bedrag aan eigen middelen uit de btw te bepalen, geen rekening worden gehouden met deze herziene tarieven. Als gevolg daarvan zou de btw-grondslag de totale waarde van alle belastbare handelingen niet nauwkeurig weergeven en zou het berekende nationale bijdragebedrag het nieuwe btw-beleid van de lidstaat niet weerspiegelen.

25. Om dit risico te beperken, moet de Raad overwegen om in zijn voorstel een mechanisme op te nemen voor de herziening en mogelijke herberekening van het definitieve meerjarige GGT voor de lidstaten waarvan de bijdrage op basis van de btw aanzienlijk zou worden beïnvloed door het gebruik van het definitieve GGT in plaats van het werkelijke GGT.

26. Een dergelijk mechanisme moet in werking worden gesteld bij bepaalde belangrijke wijzigingen (die kunnen worden vastgesteld aan de hand van indicatoren zoals significante veranderingen in btw-tarieven en/of belastbare handelingen, en/of in btw-ontvangsten). Indien het verschil tussen het herberekende werkelijke GGT en het definitieve meerjarige GGT een bepaalde vooraf vastgestelde materialiteitsdrempel overschrijdt, moet het eerstgenoemde in de plaats komen van het tweede.

27. Dit mechanisme zou verstoringen voorkomen van de bijdragen op basis van de btw tijdens de MFK-periode als gevolg van significante wijzigingen in het btw-beleid van de lidstaten. De Commissie moet uitvoeringshandelingen vaststellen met nadere bijzonderheden over de procedures voor de toepassing van dit mechanisme.

Indiening van btw-overzichten en de herzieningsprocedure

28. In artikel 7 van de voorgestelde ontwerpverordening van de Raad blijft de termijn voor de indiening van de btw-overzichten door de lidstaten, met inbegrip van hun btw-grondslagen voor het vorige jaar en de herziene grondslagen voor de voorgaande jaren, dezelfde als in het huidige systeem (31 juli van elk jaar). Dit artikel voorziet ook in de mogelijkheid om deze termijn te verlengen in gevallen waarin de lidstaten deze termijn niet in acht kunnen nemen als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden waarop zij geen invloed hebben.

29. Met het voorgestelde artikel 9 wordt een procedure ingevoerd voor gevallen waarin de Commissie het niet eens is met de correcties van de lidstaten zoals vermeld in hun btw-overzichten (zie de paragrafen **15-18**). In dergelijke gevallen laat zij dit via een formele brief weten.

30. In het kader van deze procedure kan de betrokken lidstaat de Commissie verzoeken de desbetreffende correctie binnen twee maanden na dagtekening van bovengenoemde brief te herzien. De herziening moet worden afgesloten met een besluit van de Commissie, dat binnen drie maanden na het verzoek van de lidstaat moet worden vastgesteld. In toekomstige btw-overzichten moet rekening worden gehouden met de correcties die uit deze procedure voortvloeien.

31. Noch de herzieningsprocedure noch juridische stappen die een lidstaat heeft ondernomen om het besluit van de Commissie nietig te verklaren, doen afbreuk aan de verplichting van dat land om binnen de wettelijke termijn het met de correcties overeenkomend bedrag aan eigen middelen uit de btw ter beschikking te stellen.

Onze beoordeling van het voorstel met betrekking tot de indiening van btw-overzichten en de herzieningsprocedure

32. Wij nemen nota van de toevoeging van een bepaling om de termijn voor het indienen van btw-overzichten te verlengen in gevallen waarin de lidstaten deze termijn niet in acht kunnen nemen als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden waarop zij geen invloed hebben.

33. Wij nemen nota van de invoering van een herzieningsprocedure voor gevallen waarin de Commissie het niet eens is met de correcties van de lidstaten zoals vermeld in hun btw-overzichten. Deze procedure houdt in dat de Commissie de correcties opnieuw bekijkt en binnen drie maanden na het verzoek van de lidstaat een besluit neemt. Tegen dit besluit kan door de lidstaat een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

34. Deze nieuwe herzieningsprocedure kan de lidstaten een aanvullende mogelijkheid bieden om bij het Hof van Justitie van de Europese Unie beroep in te stellen tegen het besluit van de Commissie waarmee de herzieningsprocedure wordt afgesloten. De herzieningsprocedure kan echter ook aanzienlijke extra lasten met zich meebrengen voor het beheer door de Commissie van de eigen middelen uit de btw.

Verslaglegging over de werking van het stelsel van eigen middelen uit de btw

35. Het nieuwe voorgestelde artikel 13 bis van de ontwerpverordening van de Raad verplicht de Commissie om uiterlijk op 1 januari 2025 een verslag over de werking van het stelsel van eigen middelen uit de btw op te stellen.

36. In dit verslag moet het aantal lidstaten worden vermeld dat nog een GGT toepast in verband waarmee een of meer kennisgevingen betreffende openstaande kwesties zijn gedaan (zie paragraaf **20, onder d**) en **e**), alsmede eventuele wijzigingen van de nationale btw-tarieven. Daarnaast moet het verslag een beoordeling bevatten van de doeltreffendheid en adequaatheid van het stelsel van de eigen middelen uit de btw, en met name van het definitieve meerjarige GGT. In het kader van dit verslag moet de Commissie ook wijzigingen van het definitieve meerjarige GGT voorstellen op basis van recentere gegevens.

Onze beoordeling van het voorstel met betrekking tot de verslaglegging over de werking van het stelsel van eigen middelen uit de btw

37. Wij zijn ingenomen met de invoering van deze verplichting voor de Commissie om vóór het einde van het MFK verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en adequaatheid van het stelsel van eigen middelen uit de btw, en over de mogelijkheid om het GGT te herzien.

38. Wanneer de Commissie haar beoordeling uitvoert voor het verslag, zou zij ook de door ons voorgestelde procedure kunnen toepassen om te bepalen of het herzieningsmechanisme moet worden geactiveerd (zie de paragrafen **22-27**). Dit zou inhouden dat zij de indicatoren evalueert die worden gebruikt om triggergebeurtenissen te monitoren, dat zij het werkelijke GGT opnieuw berekent en dat zij, waar nodig, het definitieve meerjarige GGT wijzigt voor de lidstaten waarvan de bijdrage op basis van de btw aanzienlijk zou worden beïnvloed door het gebruik van het definitieve GGT in plaats van het werkelijke GGT.

39. De **bijlage** bevat voorgestelde wijzigingen van een aantal bepalingen van de voorgestelde ontwerpverordening van de Raad. Deze betreffen de hierboven beschreven kwesties en enkele bijkomende kleine redactionele suggesties.

CONCLUSIE

40. We hebben een aantal maal melding gemaakt van de complexiteit van de berekening van de eigen middelen uit de btw. In ons Advies nr. 5/2018 erkenden we dat het voorstel van de Commissie van mei 2018 een simpele berekening bevatte, maar constateerden we dat de veronderstellingen waarvan werd uitgegaan bij de berekening van de vereenvoudigde bijdragen op basis van de btw niet aansloten bij een aantal berekeningsstappen van de in het voorstel beschreven methodologie.

41. In november 2020 heeft de Raad een vereenvoudigde en verfijnde alternatieve methode voorgesteld voor de berekening van de eigen middelen uit de btw. In het voorstel worden de meeste correcties en compensaties geschrapt, zoals ook al was voorzien in het voorstel van de Commissie van mei 2018, en wordt het gebruik van een definitief meerjarig GGT ingevoerd.

42. Wij zijn ingenomen met het voorstel van de Raad, dat de huidige berekening van de bijdragen van de lidstaten op basis van de btw aanzienlijk vereenvoudigt. We hebben echter vastgesteld dat het risico bestaat dat het definitieve meerjarige GGT (bevroren op de waarde daarvan in 2016) mogelijk voor bepaalde lidstaten in sommige jaren (in de toekomst) niet representatief is. Bijgevolg kan daarmee mogelijk niet gegarandeerd worden dat de berekening van de btw-grondslagen en de daarmee samenhangende bijdragen van de lidstaten redelijk nauwkeurig zijn.

43. Wij zijn van mening dat, om het huidige voorstel te verbeteren, een mechanisme moet worden overwogen voor de herziening van het bevroren meerjarige GGT, met het oog op een herberekening voor de lidstaten waarvan de bijdrage op basis van de btw aanzienlijk zou worden beïnvloed door het gebruik van het bevroren GGT in plaats van het werkelijke GGT. Dit mechanisme zou verstoringen voorkomen van de bijdragen op basis van de btw tijdens de MFK-periode als gevolg van significante wijzigingen in het btw-beleid van de lidstaten.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op 8 december 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President

BIJLAGE

Onze voorgestelde wijzigingen van de voorgestelde ontwerpverordening van de Raad betreffende de eigen middelen uit de btw

Ontwerpverordening (EU, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (document 12771/20, interinstitutioneel dossier 2018/0133 (NLE))		
Verwijzing naar de voorgestelde bepalingen	Suggestie/voorgestelde wijziging van de ERK	Opmerkingen
Artikel 4	Er moet een mechanisme worden overwogen voor de herziening van het definitieve meerjarige GGT om verstoringen te voorkomen van de bijdragen op basis van de btw tijdens de MFK-periode als gevolg van significante wijzigingen in het btw-beleid van lidstaten.	Zie de paragrafen 22-27 voor meer details.
Artikel 9, lid 1	Vóór de laatste zin van de tweede alinea zou de volgende zin moeten worden toegevoegd: "De in de brief van de Commissie vermelde correctie moet in het volgende btw-overzicht worden opgenomen."	Wij willen verduidelijken dat in geval van een meningsverschil tussen de Commissie en de lidstaat, het door de Commissie aan de lidstaat meegeede correctiebedrag in aanmerking moet worden genomen voor de berekening van de eigen middelen uit de btw. Dit moet onverwijld in het volgende btw-overzicht van de lidstaat worden opgenomen en als zodanig worden gehandhaafd totdat het meningsverschil is opgelost.
Artikel 10, lid 1	De verwijzing naar "artikel 3, lid 2, onder c)" moet worden toegevoegd.	Wij stellen voor om volledigheidshalve ook te verwijzen naar correcties en compensaties in verband met inbreuken (zie de paragrafen 16 en 18).
Artikel 11, lid 2	De verwijzing naar "artikel 4, lid 3" moet worden geschrapt.	Aangezien het voorgestelde artikel 4 slechts twee leden bevat en de berekening van het GGT uitvoerig wordt beschreven in het voorgestelde artikel 4, lid 2, is de verwijzing naar artikel 4, lid 3, niet nodig.
Artikel 13 bis	Deze bepaling moet worden gewijzigd in die zin dat wordt bepaald dat het verslag ook een beoordeling van de doeltreffendheid van het herzieningsproces bevat, alsook maatregelen om de toepassing daarvan in de toekomst te verbeteren.	Zie paragraaf 38 voor meer details.