

## III

*(Vorbereitende Rechtsakte)*

## RECHNUNGSHOF

**STELLUNGNAHME Nr. 11/2020***(gemäß Artikel 287 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 2 AEUV)***zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates (EU, Euratom) zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (Dokument 12771/20, interinstitutionelles Dossier 2018/0133 (NLE))**

(2021/C 26/01)

## INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Zusammenfassung	I-V	3
Einleitung	1-5	3
Bemerkungen	6-39	4
Berechnung der gesamten MwSt.-Nettoeinnahmen und der MwSt.-Bemessungsgrundlagen	15-19	6
Berechnung des endgültigen mehrjährigen GMS	20-27	7
Vorlage von MwSt.-Übersichten, Überprüfungsverfahren	28-34	8
Berichterstattung über die Funktionsweise des MwSt.-basierten Eigenmittelsystems	35-39	8
Schlussfolgerung	40-43	9
ANHANG		10

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 287 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 2,

gestützt auf den Entwurf einer Verordnung des Rates (EU, Euratom) zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (Dokument 12771/20, interinstitutionelles Dossier 2018/0133 (NLE)),

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (COM(2018) 328 final),

gestützt auf das am 11. November 2020 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme des Hofes,

gestützt auf den Beschluss 2014/335/EU, Euratom des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union <sup>(1)</sup>,

gestützt auf die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel <sup>(2)</sup> in ihrer zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 807/2003 des Rates vom 14. April 2003 geänderten Fassung <sup>(3)</sup>,

gestützt auf die vorangegangenen Stellungnahmen des Europäischen Rechnungshofs zum System der Eigenmittel der EU, insbesondere Stellungnahme Nr. 5/2018 <sup>(4)</sup>,

gestützt auf den Abschlussbericht und die Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ zur künftigen Finanzierung der EU, vorgelegt im Dezember 2016 <sup>(5)</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Europäische Rat vom 24. und 25. März 1999 gelangte u. a. zu der Schlussfolgerung <sup>(6)</sup>, dass das Eigenmittelsystem der EU gerecht, transparent, kosteneffizient und einfach sein sollte und auf Kriterien basieren muss, durch welche die Beitragskapazität jedes Mitgliedstaats am besten zum Ausdruck kommt.
- (2) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung von Februar 2013 dazu aufgefordert, die Arbeit an dem Vorschlag der Kommission für eine neue Eigenmittelkategorie auf der Grundlage der Mehrwertsteuer (MwSt.) mit dem Ziel fortzusetzen, größtmögliche Einfachheit und Transparenz zu gewährleisten, die Verknüpfung mit der Mehrwertsteuerepolitik der EU und der tatsächlich erhobenen Mehrwertsteuer zu verstärken und für eine Gleichbehandlung der Steuerzahler in allen Mitgliedstaaten zu sorgen <sup>(7)</sup>.
- (3) Im Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der EU-Finzen <sup>(8)</sup> wurde betont, dass das derzeitige Finanzierungskonzept zu kompliziert und undurchsichtig ist und über eine Vielzahl komplexer Korrekturmechanismen verfügt, und dass das System einfach, fair und transparent sein sollte.
- (4) In der vom Europäischen Parlament im März 2018 angenommenen Entschließung zu der Reform des Eigenmittelsystems der EU wurden Mängel bei der derzeitigen Finanzierung des EU-Haushalts hervorgehoben und weitreichende Reformen verlangt <sup>(9)</sup>.
- (5) In seiner im Oktober 2019 angenommenen Entschließung zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 erklärte das Europäische Parlament eine Reform des Eigenmittelsystems der EU, einschließlich der Vereinfachung der auf der MwSt. basierenden Eigenmittel, zur Voraussetzung der Billigung des MFR <sup>(10)</sup>.

<sup>(1)</sup> ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 105.

<sup>(2)</sup> ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 9.

<sup>(3)</sup> ABl. L 122 vom 16.5.2003, S. 36.

<sup>(4)</sup> Stellungnahmen Nr. 5/2018 (ABl. C 431 vom 29.11.2018, S. 1), Nr. 7/2015 (ABl. C 5 vom 8.1.2016, S. 1), Nr. 7/2014 (ABl. C 459 vom 19.12.2014, S. 1), Nr. 2/2012 (ABl. C 112 vom 18.4.2012, S. 1), Nr. 2/2008 (ABl. C 192 vom 29.7.2008, S. 1), Nr. 2/2006 (ABl. C 203 vom 25.8.2006, S. 50), Nr. 4/2005 (ABl. C 167 vom 7.7.2005, S. 1) und Nr. 7/2003 (ABl. C 318 vom 30.12.2003, S. 1).

<sup>(5)</sup> „Future Financing of the EU — Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources“, Dezember 2016 (Abschlussbericht und Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ zur künftigen Finanzierung der EU).

<sup>(6)</sup> Siehe Bulletin EU 3-1999.

<sup>(7)</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 7./8. Februar 2013 (Mehrjähriger Finanzrahmen) EUCO 37/13.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 358 final vom 28. Juni 2017.

<sup>(9)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu der Reform des Eigenmittelsystems der Europäischen Union (2017/2053(INI)).

<sup>(10)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Oktober 2019 zum Thema „Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027 und Eigenmittel: Die Erwartungen der Bürger sollten jetzt erfüllt werden“ (2019/2833(RSP)).

- (6) In der Mitteilung der Kommission<sup>(11)</sup> an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen von Mai 2020 über den EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan wurde ein Überblick über das neue Eigenmittelsystem (einschließlich eines vereinfachten auf der MwSt. basierenden nationalen Beitrags) gegeben.
- (7) Der Europäische Rat kam auf seiner Tagung im Juli 2020 zu dem Schluss<sup>(12)</sup>, dass die derzeitigen MwSt.-Eigenmittel durch die vereinfachte und verfeinerte alternative Methode der Kommission ersetzt werden sollen. Die für diesen Zweck zu berücksichtigende MwSt.-Bemessungsgrundlage darf für keinen Mitgliedstaat 50 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) überschreiten —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

#### ZUSAMMENFASSUNG

I. Am 2. Mai 2018 schlug die Kommission eine Reform des Finanzierungssystems der EU für den künftigen Haushalt unter dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 vor, einschließlich einer Vereinfachung der MwSt.-Eigenmittel. In seiner Stellungnahme Nr. 5/2018 kritisierte der Hof die Annahmen, die der im Vorschlag beschriebenen Methode der Kommission zugrunde lagen. Im November 2020 hat der Rat einen überarbeiteten Text seines Entwurfs einer Verordnung über die Berechnung der MwSt.-Eigenmittel erstellt und den Hof um Stellungnahme ersucht. Der Schwerpunkt der vorliegenden Stellungnahme liegt auf der vorgeschlagenen neuen Methode zur Berechnung der MwSt.-Eigenmittel.

II. MwSt.-Eigenmittel machten im Jahr 2019 11 % des EU-Haushalts aus (17,8 Milliarden Euro). Sie werden anhand einer Bemessungsgrundlage berechnet, die zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbar und fiktiv harmonisiert ist und durch Division der MwSt.-Nettoeinnahmen der Mitgliedstaaten durch den entsprechenden gewogenen mittleren Satz (GMS) ermittelt wird.

III. Mit dem Vorschlag des Rates soll die Berechnung im Vergleich zur derzeitigen Methode dadurch vereinfacht werden, dass die meisten Berichtigungen und Kompensationen abgeschafft und ein endgültiger mehrjähriger gewogener mittlerer Satz eingeführt wird (eingefroren auf seinen Wert von 2016). Ferner enthält der Vorschlag geänderte Bestimmungen über die Vorlage von MwSt.-Übersichten und das Überprüfungsverfahren und führt ein Verfahren für die Berichterstattung über die Funktionsweise des MwSt.-basierten Eigenmittelsystems ein.

IV. Der Hof begrüßt den Vorschlag des Rates. Nach Auffassung des Hofes führt er zu einer erheblichen Vereinfachung der Berechnung der MwSt.-Eigenmittel der Mitgliedstaaten gegenüber dem derzeitigen System. Seiner Einschätzung nach besteht jedoch die Gefahr, dass der endgültige mehrjährige gewogene mittlere Satz möglicherweise nicht für alle Mitgliedstaaten repräsentativ ist.

V. Um den jetzigen Vorschlag zu verbessern, schlägt der Hof vor, einen Mechanismus zur Überprüfung des eingefrorenen gewogenen mittleren Satzes einzuführen. Dies sollte eine Neuberechnung für diejenigen Mitgliedstaaten ermöglichen, deren MwSt.-basierte Beiträge von der Anwendung des eingefrorenen anstelle des tatsächlichen GMS erheblich betroffen wären. Ein solcher Mechanismus sollte unter Rückgriff auf bestimmte auslösende Indikatoren angewendet werden und würde Verzerrungen der MwSt.-basierten Beiträge infolge erheblicher Änderungen der MwSt.-Politik der Mitgliedstaaten während der Laufzeit des Mehrjährigen Finanzrahmens verhindern.

#### EINLEITUNG

1. Das System zur Finanzierung des EU-Haushalts wurde seit 1988 keiner größeren Reform unterzogen. Die drei Haupteinnahmequellen im derzeitigen System sind die traditionellen Eigenmittel (TEM), die Mehrwertsteuereigenmittel (MwSt.-Eigenmittel) und die Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE-Eigenmittel).

2. Am 2. Mai 2018 schlug die Kommission eine Reform des EU-Finanzierungssystems für den künftigen Haushalt unter dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 vor. Der Vorschlag umfasste die Überarbeitung einiger bestehender Eigenmittel (einschließlich eines vereinfachten MwSt.-Eigenmittels); die Einführung eines „Korbs“ mit drei neuen Eigenmittelkategorien (auf der Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, des Emissionshandelssystems der Europäischen Union und der nicht wiederverwerteten Verpackungsabfälle aus Kunststoff); das Auslaufen der Korrekturmechanismen sowie eine Anhebung der Eigenmittelobergrenze<sup>(13)</sup>.

<sup>(11)</sup> COM(2020) 442 final vom 27. Mai 2020.

<sup>(12)</sup> EUCO 10/20, Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020), Schlussfolgerungen.

<sup>(13)</sup> Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (COM(2018) 325 final), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel, die auf der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, dem Emissionshandelssystem der Europäischen Union und nicht wiederverwerteten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basieren, sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel (COM(2018) 326 final); Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (COM(2018) 327 final); Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (COM(2018) 328 final).

3. In seiner Stellungnahme Nr. 5/2018 bewertete der Hof den Vorschlag für das neue Finanzierungssystem der EU einschließlich der drei genannten neuen Eigenmittel und stellte fest, dass mit dem Vorschlag einige der im Zuge früherer Arbeiten des Hofes ermittelten Mängel des bestehenden Eigenmittelsystems behoben wurden. Er gelangte jedoch zu dem Schluss, dass das reformierte System nach wie vor komplex war.

4. Nachdem die Kommission im Mai 2018 ihren Vorschlag zur Reform der Eigenmittel vorgelegt hatte, fanden auf Ebene des Europäischen Parlaments und des Rates mehrere Verhandlungen sowohl über den MFR 2021-2027 als auch über das damit verbundene System der EU-Finanzierung statt. Auf der Grundlage dieser Verhandlungen wird der Vorschlag der Kommission nun geändert. Der Verhandlungsprozess ist noch im Gange, und mehrere Aspekte des Vorschlags werden derzeit geändert.

5. Bezüglich der MwSt.-Eigenmittel hat der Rat im November 2020 einen überarbeiteten Text seines Entwurfs einer Verordnung über die Berechnung dieser Eigenmittel (einschließlich einer „vereinfachte[n] und verfeinerte[n] alternative[n] Methode“) erstellt und den Hof um Stellungnahme ersucht. Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme steht die vorgeschlagene alternative Methode zur Berechnung der MwSt.-Eigenmittel<sup>(14)</sup>.

#### BEMERKUNGEN

6. MwSt.-Eigenmittel machten im Jahr 2019 11 % des EU-Haushalts aus (17,8 Milliarden Euro). Der MwSt.-Beitrag berechnet sich durch Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes auf eine „harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage“. Der Abrufsatz beträgt 0,3 % für alle Mitgliedstaaten außer Deutschland, den Niederlanden und Schweden, für die ein ermäßigter Satz von 0,15 % gilt.

7. Das derzeitige MwSt.-basierte Eigenmittelsystem beruht auf einer Bemessungsgrundlage, die zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbar und fiktiv harmonisiert ist und durch Division der angepassten MwSt.-Nettoeinnahmen der Mitgliedstaaten durch den entsprechenden gewogenen mittleren Satz (GMS) ermittelt wird. In **Kasten 1** ist erläutert, wie die MwSt.-Eigenmittel nach dem derzeitigen System berechnet werden und wie sie nach dem vorgeschlagenen neuen System berechnet würden.

#### Kasten 1

##### Wie werden die MwSt.-Eigenmittel berechnet?

###### Derzeitiges System:

Die Methode zur Berechnung der MwSt.-Eigenmittel der einzelnen Mitgliedstaaten beruht auf einer vergleichbaren und fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage. Dies soll verhindern, dass sich die von den einzelnen Mitgliedstaaten (innerhalb der in der MwSt.-Richtlinie gesetzten Grenzen) getroffene Wahl hinsichtlich verschiedener MwSt.-Sätze auf ihre geschuldeten Beiträge auswirkt. Den Ausgangspunkt dieser komplexen Methode bildet der von den einzelnen Mitgliedstaaten erhobene MwSt.-Betrag (ihre Einnahmen). Nach Anwendung aller erforderlichen Berichtigungen wird dieser Betrag durch den GMS geteilt (siehe **Kasten 2**). Nach Anwendung der zusätzlichen Kompensationen wird die sich ergebende fiktiv harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage dann mit einem festen Abrufsatz multipliziert, um den Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten zu erhalten.

Diese Berechnung der MwSt.-Eigenmittel wird durch die folgende Formel veranschaulicht, die für jeden Mitgliedstaat und für jedes Jahr (n) angewendet wird:

$$\text{MwSt. Eigenmittel (n)} = \frac{\text{Gesamtbetrag der Einnahmen aus der MwSt. (n) (angepasst)}}{\text{GMS (n)}} * \text{Abrufsatz}$$

###### Vorgeschlagenes neues System:

Der Rat schlägt vor, den GMS auf seinen Wert von 2016 einzufrieren und ihn für die Laufzeit des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens als „endgültigen“ GMS zu verwenden. Wie im Vorschlag der Kommission von Mai 2018 vorgesehen, schlägt er darüber hinaus vor, alle Berichtigungen und Kompensationen abzuschaffen, mit Ausnahme von zwei Arten: diejenigen, die im Zusammenhang mit dem räumlichen Anwendungsbereich gemäß den Artikeln 6 und 7 der Mehrwertsteuerrichtlinie und mit Verstößen gegen diese Richtlinie stehen.

Die neue Berechnung wird durch die folgende Formel veranschaulicht, die für jeden Mitgliedstaat und für jedes Jahr (n) angewendet wird:

$$\text{MwSt. Eigenmittel (n)} = \frac{\text{Gesamtbetrag der Einnahmen aus der MwSt. (n) (angepasst)}}{\text{GMS 2016}} * \text{Abrufsatz}$$

<sup>(14)</sup> Entwurf einer Verordnung des Rates (EU, Euratom) zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (Dokument 12771/20, interinstitutionelles Dossier 2018/0133 (NLE)).

Dabei gilt:

MwSt.-Eigenmittel (n) = von einem Mitgliedstaat im Jahr n zu zahlender Beitrag.

Gesamtbeitrag der Einnahmen aus der MwSt. (n) (angepasst) = Nettogesamtbeitrag der von diesem Mitgliedstaat im Jahr n erhobenen MwSt.

Abrufsatz = im Eigenmittelbeschluss angegebener Prozentsatz (derzeit 0,3 %).

8. Dem GMS liegt eine komplexe Berechnung zugrunde, bei der alle steuerbaren Umsätze unter Verwendung statistischer Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) erstellt werden, dem entsprechenden MwSt.-Satz zugeordnet werden<sup>(15)</sup>. In **Kasten 2** ist veranschaulicht, wie der GMS berechnet wird, wobei der Unterschied zwischen dem derzeitigen und dem vorgeschlagenen neuen System hervorgehoben wird.

#### Kasten 2

##### Wie wird der gewogene mittlere Satz (GMS) berechnet?

Der GMS ist das Ergebnis einer statistischen Analyse der Mischung von Lieferungen und Dienstleistungen sowie der geltenden MwSt.-Sätze in allen Mitgliedstaaten. Die Gewichtungen, die auf alle steuerbaren Umsätze angewendet werden, um den durchschnittlichen MwSt.-Satz in den einzelnen Mitgliedstaaten zu berechnen, werden anhand von Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berechnet.

Für die Berechnung des GMS gilt folgende Formel:

$$GMS(n) = \text{Summe von } T(i) \cdot R(i),$$

Dabei gilt:

$T(i)$  = Wert der Umsätze, für die der MwSt.-Satz  $i$  gilt, geteilt durch den Gesamtwert aller steuerbaren Umsätze

$R(i)$  = Mehrwertsteuersatz  $i$ . Die MwSt.-Sätze sind diejenigen, die für das Jahr  $n$  gelten. Die Gewichtungen werden für das Jahr  $n$  anhand von Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das vorletzte Jahr ( $n-2$ ) berechnet.

Nach dem vorgeschlagenen neuen System würde der GMS für 2016 berechnet und dann eingefroren. Er würde dann ab 2021 jährlich zur Berechnung der MwSt.-Eigenmittel verwendet. Anders als im derzeitigen System würde kein jährlicher GMS mehr berechnet oder kontrolliert und für das Jahr  $n$  verwendet.

9. Während die von den nationalen Steuerbehörden erhobenen MwSt.-Einnahmen den Ausgangspunkt für die Berechnung bilden, gibt es zahlreiche Berichtigungen und Kompensationen, um die steuerbaren Umsätze unter den Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Die Verwaltung dieser Eigenmittel ist daher sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden.

10. Wie der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 2/2012 hervorhebt, hat er mehrfach auf die Komplexität der Berechnung der MwSt.-Eigenmittel<sup>(16)</sup> sowie auf das Fehlen eines direkten Bezugs zwischen diesen Mitteln und ihrer Steuergrundlage hingewiesen. Um diese Schwachstellen zu beheben, schlug die Kommission im Mai 2018 eine vereinfachte Methode zur Berechnung der MwSt.-Eigenmittel vor. Diese Methode zur Vereinfachung der MwSt.-Eigenmittel für jeden Mitgliedstaat umfasste eine Berechnung der Bemessungsgrundlage ausschließlich anhand des Anteils der in allen Mitgliedstaaten zum Normalsatz besteuerten Lieferungen und Dienstleistungen.

11. In seiner Stellungnahme Nr. 5/2018 nahm der Hof zur Kenntnis, dass der komplexe GMS im Berechnungsprozess durch einen einfachen Normalsatz ersetzt worden war. Der Hof stellte jedoch fest, dass die von der Kommission bei der Berechnung der vereinfachten MwSt.-Beiträge zugrunde gelegten Annahmen mit einigen Berechnungsschritten der im Vorschlag beschriebenen Methode nicht übereinstimmten<sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1).

<sup>(16)</sup> In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017 wies der Hof auf Mängel bei der Überprüfung der MwSt.-Eigenmittel durch die Kommission, insbesondere im Zusammenhang mit der Berechnung des GMS hin.

<sup>(17)</sup> Siehe Anhang II der Stellungnahme Nr. 5/2018.

12. In der überarbeiteten Fassung des Entwurfs einer Verordnung des Rates von November 2020 wurde eine vereinfachte und verfeinerte alternative Methode für die MwSt.-Eigenmittel vorgeschlagen. Damit wird auf die genannten Kritikpunkte des Hofes eingegangen, wobei die Berechnung einfacher ist als im derzeitigen System.

13. Die vorgeschlagene neue Berechnung der MwSt.-Eigenmittel folgt demselben Verfahren, um die MwSt.-Bemessungsgrundlagen zu erhalten, wie die jetzige (siehe Ziffern 7 und 8). Diese Verfahren wurden vereinfacht, insbesondere bezüglich der Berechnung der MwSt.-Bemessungsgrundlagen und des endgültigen mehrjährigen GMS (siehe **Kasten 1**). Die nationalen Beiträge ergeben sich aus der Multiplikation dieser Bemessungsgrundlagen mit dem MwSt.-Abrufsatz (0,3 % für alle Mitgliedstaaten gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Juli 2020) <sup>(18)</sup>.

14. Bei seiner Bewertung der vorgeschlagenen neuen vereinfachten und verfeinerten alternativen Methode konzentrierte sich der Hof auf die folgenden zentralen Aspekte:

1. Berechnung der gesamten MwSt.-Nettoeinnahmen und der MwSt.-Bemessungsgrundlagen (einschließlich Berichtigungen und Kompensationen),
2. Berechnung des endgültigen mehrjährigen GMS,
3. Vorlage von MwSt.-Übersichten, Überprüfungsverfahren,
4. Berichterstattung über die Funktionsweise des MwSt.-Eigenmittelsystems.

Zu jedem Punkt erläutert der Hof die vorgeschlagenen Bestimmungen und seinen diesbezüglichen Standpunkt.

#### **Berechnung der gesamten MwSt.-Nettoeinnahmen und der MwSt.-Bemessungsgrundlagen**

15. Angaben der Kommission zufolge hatten Berichtigungen und Kompensationen in der Vergangenheit nur geringfügige Auswirkungen auf den Betrag der MwSt.-Eigenmittel (zwischen 2011 und 2015 beliefen sich die Berichtigungen auf durchschnittlich 0,5 % der MwSt.-Einnahmen und die Kompensationen auf durchschnittlich 0,09 % der MwSt.-Bemessungsgrundlagen). Ihre Verwaltung umfasste jedoch komplexe Berechnungen und beanspruchte sowohl aufseiten der Kommission als auch der Mitgliedstaaten unverhältnismäßig hohe Ressourcen.

16. Gemäß dem vorgeschlagenen Artikel 3 des Entwurfs einer Verordnung des Rates werden alle Berichtigungen und Kompensationen abgeschafft, mit Ausnahme von zwei Arten: diejenigen, die im Zusammenhang mit dem räumlichen Anwendungsbereich gemäß den Artikeln 6 und 7 der Mehrwertsteuerrichtlinie <sup>(19)</sup> und mit Verstößen gegen diese Richtlinie stehen. Dies war bereits im Vorschlag der Kommission von Mai 2018 vorgesehen.

17. Berichtigungen und Kompensationen im Zusammenhang mit dem räumlichen Anwendungsbereich wurden aufgrund von Bestimmungen in den EU-Beitrittsverträgen <sup>(20)</sup> einiger Mitgliedstaaten über die Berechnung der MwSt.-Eigenmittel beibehalten. Diese Berichtigungen und Kompensationen werden hauptsächlich deshalb vorgenommen, weil die MwSt.-Richtlinie in einigen Gebieten der EU (z. B. Kanarische Inseln, Ceuta und Melilla oder Ålandinseln) nicht in vollem Umfang gilt. Daher spiegeln sich die Umsätze in diesen Gebieten nicht in den MwSt.-Einnahmen der Mitgliedstaaten wider. Für Eigenmittelzwecke sollten diese Umsätze mithilfe von Berichtigungen in die MwSt.-Bemessungsgrundlage einbezogen werden.

18. Außerdem werden im Vorschlag des Rates die Kompensationen beibehalten, die auf Maßnahmen bei Verstößen zurückgehen. Diese Kompensationen werden in Fällen berechnet, in denen beispielsweise ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Dienstleistung in einem Mitgliedstaat von der MwSt. befreit ist und die Kommission der Auffassung ist, dass diese Befreiung gegen die MwSt.-Richtlinie verstößt. Ende 2019 gab es diese Kompensationen für neun Mitgliedstaaten <sup>(21)</sup>. Gemäß dem Vorschlag des Rates sollen diese Anpassungen weiterhin zum Tragen kommen, um zu verhindern, dass Mitgliedstaaten, die das EU-Recht nicht anwenden, in den Genuss einer Verringerung des MwSt.-basierten Eigenmittelbetrags kommen. Bis zum Abschluss der betreffenden Maßnahmen bei Verstößen sollte die MwSt.-Übersicht für Eigenmittelzwecke des jeweiligen Mitgliedstaats entsprechend angepasst werden.

<sup>(18)</sup> Siehe Fußnote 12.

<sup>(19)</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1), in ihrer geänderten Fassung.

<sup>(20)</sup> So heißt es beispielsweise in Artikel 187 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. L 302 vom 15.11.1985, S. 23): „Die Abgaben, die als eigene Mittel aus der Mehrwertsteuer festgestellt werden, sind ab 1. Januar 1986 in voller Höhe zu leisten. Für die Berechnung und Nachprüfung des betreffenden Betrags gelten die Kanarischen Inseln und Ceuta und Melilla als Teil des räumlichen Anwendungsbereichs der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage.“

<sup>(21)</sup> Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Zypern, Ungarn, Malta, Österreich und Polen.

**Bewertung der vorgeschlagenen Berechnung der gesamten MwSt.-Nettoeinnahmen und der MwSt.-Bemessungsgrundlagen durch den Hof**

19. Der Hof begrüßt die vorgeschlagene Vereinfachung der Berichtigungen und Kompensationen der gesamten MwSt.-Nettoeinnahmen und der MwSt.-Bemessungsgrundlagen und ist der Ansicht, dass sie zur Verringerung des Verwaltungsaufwands sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten beitragen wird, ohne dass dadurch die Genauigkeit der MwSt.-basierten Beiträge erheblich beeinträchtigt wird.

**Berechnung des endgültigen mehrjährigen GMS**

20. Der vorgeschlagene Artikel 4 des Entwurfs einer Verordnung des Rates enthält die folgende Methode zur Berechnung des endgültigen mehrjährigen GMS:

- a) Der GMS sollte als Prozentsatz ausgedrückt werden, der von dem Mitgliedstaat gemäß den geltenden Bestimmungen für das Haushaltsjahr 2016 berechnet wurde.
- b) Er ist auf vier Dezimalstellen zu berechnen.
- c) Er sollte von den Dienststellen der Kommission kontrolliert worden sein und es dürfen in Bezug auf diesen Satz keine Mitteilungen über offene Fragen im Zusammenhang mit Berichtigungen oder Kompensationen vorliegen.
- d) Sind noch Fragen offen, so wird zwischenzeitlich ein GMS, in Bezug auf den noch Mitteilungen vorliegen, verwendet; dieser gilt als der vorläufige mehrjährige gewogene mittlere Satz.
- e) Der vorläufige mehrjährige GMS wird nach der Klärung der Fragen, die Gegenstand der Mitteilungen sind, durch den sich daraus ergebenden Prozentsatz ersetzt; dieser gilt ab dem Haushaltsjahr 2021 als endgültiger mehrjähriger GMS.
- f) Die Auswirkungen auf den Haushalt, die sich aus einer Differenz zwischen dem vorläufigen und dem endgültigen GMS ergeben, werden im Zuge des jährlichen Verfahrens zur Verbuchung der Salden und Angleichungen der MwSt.-Eigenmittel behandelt.

21. Während die vorgeschlagene Methode zur Ermittlung des GMS dieselbe ist wie die derzeitige Methode, stellt der Hof fest, dass der ermittelte Satz für mehrjährige Berechnungen verwendet und für den gesamten MFR eingefroren wird (siehe **Kasten 1**). Für die Berechnung des endgültigen mehrjährigen GMS wurde 2016 als Bezugsjahr gewählt, da es sich um das Jahr handelt, für das die jüngsten Daten verfügbar sind, die in allen Mitgliedstaaten bereits Gegenstand von Kontrollen der Kommission waren. Die vom Hof vorgenommene Analyse der GMS der Vorjahre zeigt, dass der Gesamtrend im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr zwar im Allgemeinen stabil war, in einigen Mitgliedstaaten jedoch einige erhebliche Abweichungen von einem Jahr zum nächsten zu verzeichnen waren. Dies kann die Genauigkeit ihres MwSt.-basierten Beitrags beeinträchtigen, was erst nach Ablauf des MFR-Zeitraums korrigiert würde.

**Bewertung der vorgeschlagenen Berechnung des endgültigen mehrjährigen GMS durch den Hof**

22. Der Hof ist der Auffassung, dass die derzeitige Berechnung der MwSt.-Eigenmittel vereinfacht werden sollte. Eine solche Vereinfachung sollte jedoch in einem ausgewogenen Verhältnis zu der Notwendigkeit stehen, auch weiterhin sicherzustellen, dass die Beiträge der Mitgliedstaaten hinreichend genau berechnet werden.

23. Der Hof begrüßt den Vorschlag einschließlich der Berechnung eines endgültigen mehrjährigen GMS, der für den gesamten MFR-Zeitraum zu verwenden ist, für jeden Mitgliedstaat. Er nimmt zur Kenntnis, dass 2016 als Bezugsjahr gewählt wurde. Zwar erkennt der Hof die genannten Gründe an, die für die Verwendung eines einzigen Jahres zur Bestimmung des endgültigen mehrjährigen GMS sprechen, doch besteht die Gefahr, dass das ausgewählte Jahr für einige Mitgliedstaaten nicht repräsentativ ist.

24. Der Hof vertritt die Auffassung, dass im Rahmen der vorgeschlagenen vereinfachten Methode ein hinreichend genauer GMS erforderlich ist, um sicherzustellen, dass jeder Mitgliedstaat einen Beitrag leistet, der seine MwSt.-Bemessungsgrundlage angemessen widerspiegelt. Sollte die vorgeschlagene Methode gelten und ein Mitgliedstaat seine MwSt.-Sätze erheblich ändern, so würde sich dieser geänderte Satz auf den GMS, der zur Bestimmung des Betrags der MwSt.-Eigenmittel verwendet wird, nicht niederschlagen. Infolgedessen würde die MwSt.-Bemessungsgrundlage den Gesamtwert aller steuerbaren Umsätze nicht genau widerspiegeln, und der berechnete nationale Beitrag würde die neue MwSt.-Politik des Mitgliedstaats unberücksichtigt lassen.

25. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte der Rat in Erwägung ziehen, in seinen Vorschlag einen Mechanismus aufzunehmen, der die Überprüfung des endgültigen mehrjährigen GMS sicherstellt und dessen potenzielle Neuberechnung für diejenigen Mitgliedstaaten gestattet, deren MwSt.-basierte Beiträge von der Anwendung des endgültigen mehrjährigen anstelle des tatsächlichen GMS erheblich betroffen wären.

26. Ein solcher Mechanismus sollte durch bestimmte wichtige Änderungen ausgelöst werden (die anhand von Indikatoren wie erhebliche Änderungen der MwSt.-Sätze und/oder der steuerbaren Umsätze und/oder der MwSt.-Einnahmen ermittelt werden könnten). Weicht der neu berechnete tatsächliche GMS vom endgültigen mehrjährigen GMS um mehr als eine bestimmte zuvor festgelegte Wesentlichkeitsschwelle ab, sollte der tatsächliche GMS den endgültigen mehrjährigen GMS ersetzen.

27. Dieser Mechanismus sollte Verzerrungen der MwSt.-basierten Beiträge infolge erheblicher Änderungen der MwSt.-Politik der Mitgliedstaaten während der Laufzeit des MFR verhindern. Die Kommission sollte Durchführungsrechtsakte mit weiteren Einzelheiten zu den Verfahren für die Anwendung dieses Mechanismus erlassen.

#### **Vorlage von MwSt.-Übersichten, Überprüfungsverfahren**

28. In Artikel 7 des Entwurfs einer Verordnung des Rates wird die Frist beibehalten, die im derzeitigen System gilt (31. Juli jedes Jahres), bis zu der die Mitgliedstaaten ihre MwSt.-Übersichten einschließlich ihrer MwSt.-Bemessungsgrundlagen für das vorhergehende Jahr und der überarbeiteten Grundlagen für die Vorjahre vorlegen müssen. Darüber hinaus ist die Möglichkeit vorgesehen, diese Frist in den Fällen zu verlängern, in denen es den Mitgliedstaaten aufgrund außergewöhnlicher Umstände, die sich ihrem Einfluss entziehen, nicht möglich ist, sie einzuhalten.

29. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 9 wird ein Verfahren für Fälle eingeführt, in denen die Kommission mit den von den Mitgliedstaaten in ihren MwSt.-Übersichten gemeldeten Berichtigungen nicht einverstanden ist (siehe Ziffern **15-18**). Eine solche Meinungsverschiedenheit wird in einem förmlichen Schreiben der Kommission zum Ausdruck gebracht.

30. Im Rahmen dieses Verfahrens kann der betreffende Mitgliedstaat die Kommission ersuchen, die betreffende Berichtigung innerhalb von zwei Monaten ab dem Datum des genannten Schreibens zu überprüfen. Die Überprüfung wird mit einer Entscheidung der Kommission abgeschlossen, die innerhalb von drei Monaten nach dem Ersuchen des Mitgliedstaats anzunehmen ist. Die aus diesem Verfahren resultierenden Berichtigungen sollen in künftigen MwSt.-Übersichten berücksichtigt werden.

31. Weder das Überprüfungsverfahren noch die Nichtigkeitsklage eines Mitgliedstaats gegen die Entscheidung der Kommission berühren dessen Verpflichtung, den den Berichtigungen entsprechenden Betrag der MwSt.-Eigenmittel innerhalb der vorgeschriebenen Frist zur Verfügung zu stellen.

#### **Bewertung des Vorschlags zur Vorlage der MwSt.-Übersichten und zum Überprüfungsverfahren durch den Hof**

32. Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass eine Bestimmung zur Verlängerung der Frist zur Vorlage der MwSt.-Übersichten aufgenommen wird für Fälle, in denen es den Mitgliedstaaten aufgrund außergewöhnlicher Umstände, die sich ihrem Einfluss entziehen, nicht möglich ist, die Frist einzuhalten.

33. Die Einführung eines Überprüfungsverfahrens für Fälle, in denen die Kommission mit den von den Mitgliedstaaten in ihren MwSt.-Übersichten gemeldeten Berichtigungen nicht einverstanden ist, nimmt der Hof ebenfalls zur Kenntnis. Dieses Verfahren sieht vor, dass die Kommission die Berichtigungen überprüft und innerhalb von drei Monaten nach dem Ersuchen des Mitgliedstaats eine Entscheidung annimmt. Gegen diese Entscheidung kann der Mitgliedstaat eine Nichtigkeitsklage erheben.

34. Durch dieses neue Überprüfungsverfahren erhalten die Mitgliedstaaten eine zusätzliche Handhabe, um vor dem Gerichtshof der Europäischen Union ein Verfahren gegen die Entscheidung der Kommission einzuleiten, mit der das Überprüfungsverfahren abgeschlossen wird. Es kann für die Kommission jedoch auch zu erheblichem zusätzlichem Aufwand bei der Verwaltung der MwSt.-Eigenmittel führen.

#### **Berichterstattung über die Funktionsweise des MwSt.-basierten Eigenmittelsystems**

35. Gemäß dem vorgeschlagenen neuen Artikel 13a des Entwurfs einer Verordnung des Rates muss die Kommission bis spätestens 1. Januar 2025 einen Bericht über das Funktionieren des MwSt.-basierten Eigenmittelsystems vorlegen.

36. Dieser Bericht soll die Zahl der Mitgliedstaaten enthalten, die einen GMS anwenden, in Bezug auf den noch Mitteilungen über offene Fragen vorliegen (siehe Ziffer **20 d**) und **e**), sowie etwaige Änderungen der nationalen MwSt.-Sätze. Darüber hinaus wird bewertet, ob das MwSt.-basierte Eigenmittelsystem und insbesondere der endgültige mehrjährige GMS wirksam und angemessen sind. Mit diesem Bericht soll die Kommission auch Änderungen des endgültigen mehrjährigen GMS auf der Grundlage neuerer Daten vorschlagen.

#### **Bewertung des Vorschlags zur Berichterstattung über die Funktionsweise des MwSt.-basierten Eigenmittelsystems durch den Hof**

37. Der Hof begrüßt die Einführung der Verpflichtung der Kommission, vor Ablauf des MFR über die Wirksamkeit und Angemessenheit des MwSt.-basierten Eigenmittelsystems Bericht zu erstatten, sowie die Möglichkeit, den GMS zu überarbeiten.

38. Bei ihrer für den Bericht durchgeführten Bewertung könnte die Kommission auch das vom Hof vorgeschlagene Verfahren anwenden, um zu ermitteln, ob der Überprüfungsmechanismus aktiviert werden muss (siehe Ziffern **22-27**). Dies würde eine Evaluierung der Indikatoren zur Überwachung auslösender Ereignisse, eine Neuberechnung des tatsächlichen GMS und erforderlichenfalls eine Änderung des endgültigen mehrjährigen GMS für diejenigen Mitgliedstaaten umfassen, deren MwSt.-basierte Beiträge von der Anwendung des endgültigen mehrjährigen anstelle des tatsächlichen GMS erheblich betroffen wären.



39. Der **Anhang** enthält Änderungsvorschläge zu einigen Bestimmungen des vorgeschlagenen Entwurfs einer Verordnung des Rates. Sie betreffen die vorstehend beschriebenen Punkte und umfassen einige weitere kleinere redaktionelle Vorschläge.

#### SCHLUSSFOLGERUNG

40. Der Hof hat mehrfach auf die Komplexität der Berechnung der MwSt.-Eigenmittel hingewiesen. In seiner Stellungnahme Nr. 5/2018 erkannte er an, dass die Berechnung im Rahmen des Vorschlags der Kommission von Mai 2018 einfach war, stellte jedoch fest, dass die bei der Berechnung der vereinfachten MwSt.-Beiträge zugrunde gelegten Annahmen mit einigen Berechnungsschritten der im Vorschlag beschriebenen Methode nicht übereinstimmen.

41. Im November 2020 schlug der Rat eine vereinfachte und verfeinerte alternative Methode zur Berechnung der MwSt.-Eigenmittel vor. Mit dem Vorschlag werden die meisten Berichtigungen und Kompensationen abgeschafft, wie bereits im Vorschlag der Kommission von Mai 2018 vorgesehen, und wird die Verwendung eines endgültigen mehrjährigen GMS eingeführt.

42. Der Hof begrüßt den Vorschlag des Rates, mit dem die derzeitige Berechnung der MwSt.-basierten Beiträge der Mitgliedstaaten erheblich vereinfacht wird. Nach Auffassung des Hofes besteht jedoch die Gefahr, dass der endgültige mehrjährige GMS (eingefroren auf seinen Wert von 2016) unter Umständen für bestimmte Mitgliedstaaten in manchen (künftigen) Jahren nicht repräsentativ ist. Folglich stellt der endgültige mehrjährige GMS möglicherweise nicht sicher, dass die MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten und die damit zusammenhängenden Beiträge hinreichend genau berechnet werden.

43. Nach Auffassung des Hofes sollte zwecks Verbesserung des derzeitigen Vorschlags ein Mechanismus zur Überprüfung des eingefrorenen mehrjährigen GMS in Erwägung gezogen werden, um ihn für diejenigen Mitgliedstaaten neu zu berechnen, deren MwSt.-basierte Beiträge von der Anwendung des eingefrorenen mehrjährigen anstelle des tatsächlichen GMS erheblich betroffen wären. Dieser Mechanismus sollte Verzerrungen der MwSt.-basierten Beiträge infolge erheblicher Änderungen der MwSt.-Politik der Mitgliedstaaten während der Laufzeit des MFR verhindern.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof am 8. Dezember 2020 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Präsident*

---

## ANHANG

**Änderungsvorschläge des Hofes zu dem vorgeschlagenen Entwurf einer Verordnung des Rates über die MwSt.-Eigenmittel**

Entwurf einer Verordnung des Rates (EU, Euratom) zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (Dokument 12771/20, interinstitutionelles Dossier 2018/0133 (NLE))

Artikel des Vorschlags	Anmerkung/Änderungsvorschlag des Hofes	Kommentare
Artikel 4	Ein Mechanismus zur Überprüfung des endgültigen mehrjährigen GMS sollte in Erwägung gezogen werden, um Verzerrungen der MwSt.-basierten Beiträge infolge erheblicher Änderungen der MwSt.-Politik der Mitgliedstaaten während der Laufzeit des MFR-zu verhindern.	Weitere Einzelheiten sind den Ziffern <b>22-27</b> zu entnehmen.
Artikel 9 Absatz 1	Vor dem letzten Satz des zweiten Absatzes sollte folgender Satz eingefügt werden: „Die im Schreiben der Kommission genannte Berichtigung wird in die nächste MwSt.-Übersicht aufgenommen.“	Der Hof möchte klarstellen, dass im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat bei der Berechnung der MwSt.-Eigenmittel der Berichtigungsbetrag, den die Kommission dem Mitgliedstaat mitgeteilt hat, berücksichtigt werden sollte. Dieser Betrag sollte unverzüglich in die nächste MwSt.-Übersicht des Mitgliedstaats aufgenommen und so lange beibehalten werden, bis die Meinungsverschiedenheit beigelegt ist.
Artikel 10 Absatz 1	Ein Verweis auf „Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c“ sollte aufgenommen werden.	Der Vollständigkeit halber schlägt der Hof vor, auch auf Berichtigungen und Kompensationen im Zusammenhang mit Verstößen zu verweisen (siehe Ziffern <b>16</b> und <b>18</b> ).
Artikel 11 Absatz 2	Der Verweis auf „Artikel 4 Absatz 3“ sollte gestrichen werden.	Da der vorgeschlagene Artikel 4 nur zwei Absätze umfasst und die Berechnung des GMS im vorgeschlagenen Artikel 4 Absatz 2 ausführlich beschrieben ist, ist kein Verweis auf Artikel 4 Absatz 3 erforderlich.
Artikel 13a	Diese Bestimmung sollte dahin gehend überarbeitet werden, dass daraus hervorgeht, dass zum Bericht eine Bewertung der Wirksamkeit des Überprüfungsprozesses sowie Maßnahmen zur Verbesserung seiner künftigen Anwendung gehören.	Siehe Ziffer <b>38</b> für weitere Einzelheiten.