

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## RECHNUNGSHOF

## STELLUNGNAHME NR. 5/2018

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 2 AEUV)

zu a) dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (COM(2018) 325 final); b) dem 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); c) dem 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)

(2018/C 431/01)

## INHALT

	Absatz	Seite
ZUSAMMENFASSUNG .....		3
EINLEITUNG .....	1-6	5
TEIL 1: ALLGEMEINE BEMERKUNGEN .....	7-12	6
Abrufsätze für Eigenmittel .....	9-10	7
Durchführungsbestimmungen .....	11-12	8
TEIL 2: SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN .....	13-48	8
Reform einiger der bestehenden Eigenmittel .....	14-23	9
Beibehaltung der Zölle (TEM), jedoch mit einem geringeren Anteil an Erhebungskosten .....	14-16	9
Beibehaltung des BNE-Eigenmittels .....	17-19	10
Vereinfachung des MwSt.-Eigenmittels .....	20-23	10
Ein „Korb“ neuer Eigenmittelkategorien .....	24-43	11
GKKB-Eigenmittel .....	26-33	11
EU-EHS-Eigenmittel .....	34-37	12
Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff .....	38-43	13
Auslaufen der Korrekturmechanismen .....	44-47	14
Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen .....	48	15
TEIL 3: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE .....	49-54	15
Empfehlungen zur Verbesserung der vorgeschlagenen Reform der Eigenmittel .....	53-54	15
Anhang I — Vom Hof vorgeschlagene Änderungen der Vorschläge .....		17
Anhang II — Methode zur Berechnung des vorgeschlagenen neuen MwSt.-Eigenmittels .....		19

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

gestützt auf die nachstehenden Vorschläge der Kommission vom 2. Mai 2018:

- a) Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (COM(2018) 325 final);
- b) 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 Emissionshandelsystem der Europäischen Union und nicht wiederverwerteten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basieren, sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel (COM(2018) 326 final);
- c) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM(2018) 327 final;
- d) 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),

gestützt auf die beim Hof am 15. Mai 2018 eingegangenen Ersuchen der Kommission um Stellungnahme zu den vorstehend unter b) und d) genannten Vorschlägen,

gestützt auf die beim Hof am 28. Mai 2018 eingegangenen Ersuchen des Rates um Stellungnahme zu den vorstehend unter b) und d) genannten Vorschlägen,

gestützt auf das beim Hof am 25. Juni 2018 eingegangene Ersuchen des Europäischen Parlaments um Stellungnahme zu dem vorstehend unter a) genannten Vorschlag,

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 (EU, Euratom) Nr. 608/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union sowie auf die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel <sup>(2)</sup>, letztere Verordnung in ihrer durch die Verordnung (EU, Euratom) 2016/804 des Rates vom 17. Mai 2016 geänderten Fassung <sup>(3)</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>(4)</sup> in ihrer zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 807/2003 des Rates vom 14. April 2003 geänderten Fassung <sup>(5)</sup>,

gestützt auf die vorangegangenen Stellungnahmen des Europäischen Rechnungshofs zum System der Eigenmittel der EU <sup>(6)</sup>,

gestützt auf das Themenpapier des Europäischen Rechnungshofs zur Zukunft der EU-Finzen <sup>(7)</sup>,

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

<sup>(2)</sup> ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 29 und 39.

<sup>(3)</sup> ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 85.

<sup>(4)</sup> ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 9.

<sup>(5)</sup> ABl. L 122 vom 16.5.2003, S. 36.

<sup>(6)</sup> Stellungnahmen 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>(7)</sup> „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates“, Themenpapier, 15. Februar 2018.

gestützt auf das Themenpapier des Europäischen Rechnungshofs zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 <sup>(8)</sup>,

gestützt auf den Abschlussbericht und die Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ zur künftigen Finanzierung der EU, vorgelegt im Dezember 2016 <sup>(9)</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Der Europäische Rat vom 24. und 25. März 1999 gelangte u. a. zu der Schlussfolgerung <sup>(10)</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 vom 15. und 16. Dezember 2005 erzielte Einvernehmen <sup>(11)</sup> u. a. darüber, dass die Eigenmittelvereinbarung sich an dem generellen Ziel der Gerechtigkeit ausrichten und demnach sicherstellen sollte, dass keinem Mitgliedstaat eine, gemessen an seinem relativen Wohlstand, überhöhte Haushaltsbelastung auferlegt wird, und dass die Vereinbarung daher neue Bestimmungen in Bezug auf bestimmte Mitgliedstaaten enthalten sollte.
3. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 7./8. Februar 2013 dazu aufgefordert, die Arbeit an dem Vorschlag der Kommission für eine neue Eigenmittelkategorie auf der Grundlage der Mehrwertsteuer mit dem Ziel fortzusetzen, größtmögliche Einfachheit und Transparenz zu gewährleisten, die Verknüpfung mit der Mehrwertsteuerpolitik der EU und der tatsächlich erhobenen Mehrwertsteuer zu verstärken und für eine Gleichbehandlung der Steuerzahler in allen Mitgliedstaaten zu sorgen <sup>(12)</sup>.
4. Im Dezember 2013 nahmen der Rat, das Europäische Parlament und die Kommission eine „Gemeinsame Erklärung“ an, wonach in der Frage der Eigenmittel weitere Beratungen erforderlich seien und eine interinstitutionelle hochrangige Gruppe einberufen werden solle, um eine allgemeine Überarbeitung des Systems vorzunehmen <sup>(13)</sup>.
5. Im Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas <sup>(14)</sup> war im „Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln“ angegeben, dass eine wesentliche Modernisierung und durch Eigenmittel gestützte Aufstockung des EU-Haushalts vorgenommen werden sollte.
6. Im Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der EU-Finzen <sup>(15)</sup> wurde betont, dass das derzeitige Finanzierungskonzept zu kompliziert und undurchsichtig ist und über eine Vielzahl komplexer Korrekturmechanismen verfügt, und dass das künftige System einfach, fair und transparent sein sollte.
7. 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. Das Parlament forderte insbesondere die Einführung neuer Kategorien von Eigenmitteln und die Abschaffung aller Korrekturen <sup>(16)</sup> —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

#### ZUSAMMENFASSUNG

- I. Das System zur Finanzierung des EU-Haushalts wurde seit 1988 keiner größeren Reform unterzogen. Mit den drei Haupteinnahmequellen (die traditionellen Eigenmittel (TEM), das Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt.-Eigenmittel) und das Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE-Eigenmittel)) wurde über die vergangenen 30 Jahre hinweg sichergestellt, dass die erhobenen Mittel im Allgemeinen stabil und ausreichend waren. Die Kommission hat vorgeschlagen, dieses Finanzierungssystem für den künftigen Haushalt unter dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFF) 2021-2027 dahin gehend zu ändern, dass

— die bestehenden Eigenmittel, die zukünftig 87 % der EU-Einnahmen ausmachen sollen, reformiert werden: Beibehaltung der TEM, jedoch mit einem geringeren Anteil an Erhebungskosten, Beibehaltung des BNE-Eigenmittels und Vereinfachung des MwSt.-Eigenmittels;

<sup>(8)</sup> „The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework“, Themenpapier, 10. Juli 2018.

<sup>(9)</sup> „Future Financing of the EU — Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources“, Dezember 2016.

<sup>(10)</sup> Siehe EU-Bulletin 3-1999.

<sup>(11)</sup> Siehe Ziffer 6 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Ratsdokument 15914/1/05, REV 1, CONC L 3 vom 30. Januar 2006) unter Verweis auf das Ratsdokument 15914/05 CADREFIN 268 vom 19. Dezember 2005, insbesondere auf Ziffer 77.

<sup>(12)</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 7./8. Februar 2013 (Mehrfähriger Finanzrahmen) EUCO 37/13.

<sup>(13)</sup> Gemeinsame Erklärung zu den Eigenmitteln. Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2011/0177 (APP).

<sup>(14)</sup> COM(2017) 2025 final vom 1. März 2017.

<sup>(15)</sup> COM(2017) 358 final vom 28. Juni 2017.

<sup>(16)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu der Reform des Eigenmittelsystems der Europäischen Union (2017/2053(INI)).

- ein „Korb“ mit drei neuen Eigenmittelkategorien eingeführt wird, der zusammengenommen 12 % der EU-Einnahmen ausmachen soll: ein Eigenmittel auf der Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), eines auf der Grundlage des Emissionshandelssystem (EHS) der Europäischen Union (EU) und eines auf der Grundlage der anfallenden nicht wiederverwerteten Verpackungsabfällen aus Kunststoff;
  - die im bestehenden System vorhandenen Korrekturmechanismen auslaufen gelassen werden;
  - die Eigenmittelobergrenzen erhöht werden, um die Auswirkungen des Brexit und der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Haushalt auszugleichen sowie zur Abdeckung finanzieller Verbindlichkeiten in Verbindung mit Darlehen oder Finanzierungsfazilitäten, die aus dem EU-Haushalt abgesichert sind.
- II. Im vorgeschlagenen neuen EU-Finanzierungssystem werden etliche der zentralen Grundsätze der Reform aufgegriffen, jedoch nicht alle. Zusätzlich werden einige der im Zuge früherer Arbeiten des Hofes ermittelten Mängel des bestehenden Eigenmittelsystems behoben. Nach Ansicht des Hofes ist das vorgeschlagene Finanzierungssystem der EU nach wie vor komplex.
- III. Der Hof bewertete die Vorschläge der Kommission und ermittelte die folgenden Hauptprobleme:
- Die vorgeschlagene Senkung des Anteils der Erhebungskosten für die TEM ist durch keine Studie begründet, in der zuverlässige Schätzungen der Kosten vorgenommen werden, die den Zollbehörden durch die Erhebung von Zöllen entstehen.
  - Im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen vereinfachten MwSt.-Eigenmittel werden Annahmen über zum Normalsatz besteuerte Umsätze zugrunde gelegt, die mit einigen der von der Kommission beschriebenen Berechnungsschritten nicht übereinstimmen.
  - Die Anwendung des Eigenmittels auf der Grundlage der GKKB setzt voraus, dass die Richtlinie über diese Steuer vom Rat angenommen und in den Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Sie wird frühestens mehrere Jahre nach Beginn des neuen MFR schrittweise eingeführt werden.
  - Das EU-EHS ist ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Klima- und Umweltpolitiken der EU. Doch schafft das vorgeschlagene Eigenmittel auf der Grundlage des EU-EHS für die Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Anreiz zur Senkung der Treibhausgasemissionen. Außerdem stellt es keine stabile Einnahme dar, da die Auktionspreise der Emissionszertifikate starken Schwankungen unterliegen.
  - Das Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff schafft einen Anreiz für die Mitgliedstaaten, die Wiederverwertung von Kunststoffen zu steigern. Der Hof stellte jedoch fest, dass es notwendig ist, die Qualität der zur Berechnung dieses Eigenmittels verwendeten Daten zu verbessern.
  - Das Auslaufen der Korrekturmechanismen ist ein Schritt in die richtige Richtung bei der Umsetzung eines transparenteren und weniger komplexen Systems. Dem Vorschlag der Kommission zufolge sollen die Korrekturen im Jahr 2026 beendet sein.
  - Was die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel betrifft, so können die Prüfungsbefugnisse des Hofes bezüglich der Eigenmittel, die auf der GKKB und auf Verpackungsabfällen aus Kunststoff basieren, Einschränkungen unterliegen. Es besteht das Risiko, dass dadurch die Prüfbarkeit und somit die Rechenschaftspflicht beeinträchtigt werden.
- IV. Der Hof empfiehlt, dass die Legislativorgane die Kommission auffordern, schnellstmöglich die folgenden Schritte zu ergreifen:
- a) Überarbeitung der Legislativvorschläge — hinsichtlich der neuen Eigenmittel sollte die Kommission
    - sorgfältig abschätzen, wie wahrscheinlich es ist, dass das auf der GKKB basierende Eigenmittel im nächsten MFR angewendet wird;
    - in ihrem Vorschlag klarstellen, dass das auf dem EU-EHS basierende Eigenmittel für die Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Anreiz zur Senkung der Treibhausgasemissionen schafft, und die Auswirkungen der Volatilität dieses Eigenmittels analysieren;
    - sorgfältig erwägen, wie die Beträge, die voraussichtlich im Wege des Eigenmittels auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff erhoben werden, infolge von Verhaltensänderungen der Haushalte und Wirtschaftsteilnehmer sinken könnten;
  - b) Überprüfung des Vorschlags für das vereinfachte MwSt.-Eigenmittel und im Falle seiner Beibehaltung Änderung des Vorschlags.

## EINLEITUNG

1. Das System zur Finanzierung des EU-Haushalts wurde seit 1988 keiner größeren Reform unterzogen. Mit den drei Haupteinnahmequellen (die traditionellen Eigenmittel (TEM), das Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt.-Eigenmittel) und das Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE-Eigenmittel)) wurde über die vergangenen 30 Jahre hinweg sichergestellt, dass die erhobenen Mittel im Allgemeinen stabil und ausreichend waren. Sie haben jedoch auch dazu beigetragen, dass sich der Eindruck verfestigen konnte, nationale Beiträge zum EU-Haushalt seien lediglich ein Kostenfaktor für die Mitgliedstaaten. Dies hat es einigen von ihnen ermöglicht, Korrekturen und Rabatte auszuhandeln, um ihre Haushaltsungleichgewichte zu verringern.

2. Im Jahr 2011 schlug die Kommission vor, das MwSt.-Eigenmittel zu vereinfachen und eine neue Eigenmittelkategorie auf der Grundlage einer Finanztransaktionssteuer zu schaffen. Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Parlament unterstützt. Während allgemeiner Konsens darüber herrschte, dass eine Reform erforderlich war, konnten die Mitgliedstaaten keine Einstimmigkeit erzielen, um den Vorschlag anzunehmen.

3. Die Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ wurde im Rahmen der endgültigen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2014-2020 eingerichtet. In ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2016 empfahl sie die Einführung neuer, mit der EU-Politik enger verknüpfter Eigenmittelkategorien und die Einstellung des Korrekturmechanismus. Im Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der EU-Finzen wurden die zentralen Grundsätze für die Reform der Eigenmittel unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ dargelegt:

- a) Transparenz,
- b) Einfachheit,
- c) Stabilität,
- d) Vereinbarkeit mit den politischen Zielen der EU,
- e) Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und das nachhaltige Wachstum,
- f) gerechte Aufteilung zwischen den Mitgliedstaaten.

4. Der Vorschlag der Kommission für den MFR 2021-2027<sup>(17)</sup> bietet die Gelegenheit, den Finanzrahmen der EU zu modernisieren, wofür es mehrere Gründe gibt. Die EU steht vor der Notwendigkeit, neue europäische Politiken zu finanzieren, die durch nationale Ausgaben nicht wirtschaftlich oder wirksam umgesetzt werden können. Außerdem wird der Austritt des Vereinigten Königreichs Auswirkungen auf den Haushalt haben, die eine Reform der Einnahmenseite des Haushalts erfordern.

5. Nach Ansicht der Kommission werden durch die EU-Ausgaben europäische Gemeingüter geschaffen, die allen Mitgliedstaaten zugutekommen. Die Vorteile, die sich aus Stabilität, Frieden, gemeinsamen Werten und dem Binnenmarkt ergeben, kommen in Berechnungen von Nettosalen nicht zum Ausdruck. Der künftige MFR sollte vom Grundsatz des europäischen Mehrwerts geprägt sein. Außerdem sollten im Falle eines gut gestalteten und modernen EU-Haushalts alle Mitgliedstaaten Nettoempfänger sein<sup>(18)</sup>.

6. Wie in der Begründung des Vorschlags für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem vorgesehen, hat die Kommission für den Zeitraum 2021-2027 vorgeschlagen,

- a) einige der bestehenden Eigenmittel zu reformieren, indem
  - i die Zölle (TEM) beibehalten werden, jedoch mit einem geringeren Anteil an Erhebungskosten;
  - ii das BNE-Eigenmittel beibehalten wird;
  - iii das MwSt.-Eigenmittel vereinfacht wird;
- b) einen „Korb“ drei neuer Eigenmittelkategorien einzuführen bestehend aus:
  - i einem Eigenmittel auf der Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB);

<sup>(17)</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, COM(2018) 322 final vom 2. Mai 2018.

<sup>(18)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“ (COM(2018) 98 final vom 14. Februar 2018).

- ii einem Eigenmittel auf der Grundlage des Emissionshandelssystems (EHS) der Europäischen Union (EU);
- iii einem Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff;
- c) die Korrekturmechanismen auslaufen zu lassen,
- d) die Eigenmittelobergrenzen zu erhöhen.

#### TEIL 1: ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

7. Im Vorschlag der Kommission für eine Reform der EU-Finanzierung wird auf den Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ und auf die zentralen Grundsätze Bezug genommen, die im Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzien dargelegt sind (siehe Ziffer 3). Im Zuge der Erstellung dieses Vorschlags wurde jedoch keine umfassende, dokumentierte und veröffentlichte Folgenabschätzung vorgenommen<sup>(19)</sup>.

8. Die Kommission geht davon aus, dass die vorgeschlagenen Änderungen des künftigen EU-Haushalts im Vergleich zum derzeitigen System die folgenden Auswirkungen haben werden (siehe **Abbildung 1**):

- Das BNE-Eigenmittel wird um 13 Prozentpunkte reduziert.
- Drei neue Eigenmittel werden geschaffen (auf der Grundlage der GKKB, des EU-EHS und von Verpackungsabfällen aus Kunststoff); sie werden 12 % ausmachen.
- Das (vereinfachte) MwSt.-Eigenmittel wird leicht ansteigen.
- Die anderen Quellen (TEM und sonstige Einnahmen) werden im Großen und Ganzen stabil bleiben.

Die Beiträge der Mitgliedstaaten<sup>(20)</sup> werden (den Schätzungen der Kommission zufolge) rund 84 % der Einnahmen ausmachen, wie auch im derzeitigen EU-Finanzierungssystem (83 % im Haushalt 2018).

Abbildung 1

#### Schätzung der Kommission betreffend die vorgeschlagenen Änderungen am künftigen EU-Haushalt im Vergleich zum derzeitigen Haushalt

Eigenmittel	Haushalt 2018			Geschätzter Jahresdurchschnitt 2021-2027		
	Milliarden EUR	% der Gesamteinnahmen		Milliarden EUR	% der Gesamteinnahmen	
TEM	23	16		26	15	
(Vereinfachtes) MwSt.-Eigenmittel	17	12	Beiträge der Mitgliedstaaten: 120 Mrd. EUR (83 % der Gesamteinnahmen)	25	14 %	Beiträge der Mitgliedstaaten: 150 Mrd. EUR (84 % der Gesamteinnahmen)
BNE-Eigenmittel	103	71		103	58	
GKKB-Eigenmittel	—	—		12	6	
EU-EHS-Eigenmittel	—	—		3	2	
Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff	—	—		7	4	
<b>Eigenmittel insgesamt</b>	<b>143</b>	<b>99</b>		<b>176</b>	<b>99</b>	

<sup>(19)</sup> In Übereinstimmung mit den „Better Regulation Guidelines“ (SWD(2017) 350 final vom 7. Mai 2017) ist eine Folgenabschätzung erforderlich, wenn die wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen von EU-Maßnahmen voraussichtlich erheblich sind (S. 15).

<sup>(20)</sup> Die Beiträge der Mitgliedstaaten sind die Zahlungen, die direkt aus den Haushalten der Mitgliedstaaten geleistet werden. Darunter fallen alle Eigenmittel mit Ausnahme der TEM.

Eigenmittel	Haushalt 2018			Geschätzter Jahresdurchschnitt 2021-2027		
	Milliarden EUR	% der Gesamt- einnahmen		Milliarden EUR	% der Gesamt- einnahmen	
Andere Einnahmen als Eigenmittel	2	1		2	1	
<b>Gesamtbetrag der Ein- nahmen</b>	145	100		178	100	

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Begründung des Vorschlags der Kommission für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union.

### Abrufsätze für Eigenmittel

9. Im derzeitigen System ist der für das MwSt.-Eigenmittel anzuwendende Abrufsatz<sup>(21)</sup> im Beschluss des Rates festgelegt. Für TEM gibt es keinen Abrufsatz, und der tatsächliche Abrufsatz für das BNE-Eigenmittel wird jährlich ermittelt, um sicherzustellen, dass der Haushalt der EU ausgewogen ist.

10. Um eine Änderung der Zusammensetzung der Eigenmittel während des MFR-Zeitraums zu ermöglichen, ohne dass eine Änderung des Beschlusses des Rates über das Eigenmittelsystem erforderlich ist, sieht die Kommission für jede Eigenmittelkategorie mit Ausnahme des BNE-Eigenmittels zwei Reihen von Abrufsätzen vor (siehe **Abbildung 2**): eine Höchstgrenze in ihrem Vorschlag für den Beschluss des Rates und einen (niedrigeren) anzuwendenden Abrufsatz in ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Durchführung des genannten Beschlusses (siehe Ziffern 21, 27, 35 und 39). Dieser Ansatz bietet zusätzliche Flexibilität hinsichtlich der Finanzierung des EU-Haushalts.

Abbildung 2

### Höchstabrufsätze und anzuwendende Abrufsätze

Eigenmittel	Höchstabrufsatz Wie im Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union angegeben	Anzuwendende Abrufsätze Wie im Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union angegeben
<b>(Vereinfachtes) MwSt.-Eigenmittel</b> Auf die Normalsatz-Grundlage für die MwSt. anzuwendender Prozentsatz	2	1
<b>GKKB-Eigenmittel</b> Auf den Anteil der steuerpflichtigen Gewin- ne, die den einzelnen Mitgliedstaaten zuge- rechnet werden, anzuwendender Prozentsatz	6	3
<b>EU-EHS-Eigenmittel</b> Prozentsatz der Einnahmen, die durch die zu versteigernden Zertifikate erzielt werden, und des Marktwerts der übergangsweise kostenlos zur Modernisierung der Energie- wirtschaft zugeteilten Zertifikate	30	20

<sup>(21)</sup> Der Abrufsatz ist der Satz (ausgedrückt in Prozent oder als Wert), der auf die Aggregate angewendet wird, die bei der Berechnung der Eigenmittel zugrunde gelegt werden.

Eigenmittel	Höchstabrufsatz Wie im Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union angegeben	Anzuwendende Abrufsätze Wie im Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union angegeben
<b>Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff</b>  Anzuwenden auf das Gewicht von nicht wiederverwerteten Verpackungsabfällen aus Kunststoff	1,00 EUR pro Kilogramm	0,80 EUR pro Kilogramm

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission.

### Durchführungsbestimmungen

11. Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel, die auf der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, dem Emissionssystem der Europäischen Union und nicht wiederverwerteten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basieren, sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel, stellt eine Ergänzung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates<sup>(22)</sup> dar, die weiterhin für Eigenmittel gelten wird.

12. Dieser Vorschlag enthält mehrere Bezugnahmen auf die genannte Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014, und die aktualisierten Anforderungen werden dazu führen, dass es zwei verschiedene Verordnungen zu Eigenmitteln geben wird. Nach Ansicht des Hofes würde eine einzige Verordnung mit umfassenden Bestimmungen über die Eigenmittel zu einem einfacheren und transparenteren System führen (siehe **Anhang I**).

### TEIL 2: SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN

13. Nachstehend folgen die spezifischen Bemerkungen des Hofes zum reformierten Finanzierungssystem der EU. Insbesondere bewertete der Hof

- den Grad der Komplexität der Verwaltungssysteme der Kommission,
- die Qualität der als Grundlage für die Vorschläge verwendeten Daten und Modelle,
- die Stabilität der zu erhebenden Mittel,
- die Transparenz der jährlichen Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten,
- inwiefern es ihm möglich wäre, auf der Grundlage ausreichender Prüfungsarbeiten Sicherheit zu liefern (Prüfbarkeit).

In **Abbildung 3** ist die Bewertung des Hofes aufgeschlüsselt nach den genannten Kriterien zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 3

### Bewertung des Hofes zur Eignung der einzelnen Eigenmittel, die die Kommission in ihrer vorgeschlagenen Reform vorsieht

Kriterium:	Grad der Komplexität	Qualität der Daten und Modelle	Stabilität der Mittel	Transparenz	Prüfbarkeit
Eigenmittel auf der Grundlage ...					
... der vereinfachten MwSt.	Gering	Gering (siehe Ziffer 22)	Hoch	Hoch	Mittel

<sup>(22)</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 39).

Kriterium:	Grad der Komplexität	Qualität der Daten und Modelle	Stabilität der Mittel	Transparenz	Prüfbarkeit
Eigenmittel auf der Grundlage ...					
... des EU-EHS	Gering	Hoch	Gering (siehe Ziffer 37)	Mittel	Hoch
... der GKKB	Mittel	Gering (siehe Ziffer 33)	Hoch	Mittel	Mittel (siehe Ziffer 30)
... von Kunststoffverpackungen	Mittel	Gering (siehe Ziffer 40)	Mittel	Hoch	Mittel (siehe Ziffer 41)
TEM	Gering	Mittel (siehe Fußnote 24)	Hoch	Hoch	Mittel
... des BNE	Mittel (siehe Ziffer 18)	Mittel (siehe Ziffer 18)	Hoch	Mittel	Mittel (siehe Fußnote 49)

Quelle: Europäischer Rechnungshof unter Berücksichtigung der Arbeit der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ (siehe Ziffern 3 und 7).

### **Reform einiger der bestehenden Eigenmittel**

#### **Beibehaltung der Zölle (TEM), jedoch mit einem geringeren Anteil an Erhebungskosten**

14. TEM sind die auf Einfuhren von Waren aus Drittländern erhobenen Zölle. Sie belaufen sich im Jahr 2018 auf 16 % des EU-Haushalts (23 Mrd. EUR). Schätzungen der Kommission zufolge wird ihr Beitrag zum EU-Haushalt voraussichtlich stabil bleiben und im Zeitraum 2021-2027 durchschnittlich 15 % des EU-Jahreshaushalts (26 Mrd. EUR) ausmachen. Die Mitgliedstaaten erheben diese Abgaben im Namen der EU und führen sie dem EU-Haushalt zu, nachdem sie 20 % als Erhebungskosten abgezogen haben. Dieser Anteil lag in früheren Versionen des Eigenmittelsystems zwischen 10 % und 25 %.

15. Schätzungen der Kommission zufolge sind die Erhebungskosten derzeit höher als die tatsächlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten für die sorgfältige Erhebung von Zöllen. Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass die erhobenen Beträge und die Intensität der Kontrollen in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind und dass die als Erhebungskosten einbehaltenen Beträge nicht immer der Unterstützung von Zollaktivitäten dienen<sup>(23)</sup>. Die Kommission hat daher vorgeschlagen, den Anteil auf die ursprüngliche Höhe von 10 % zu reduzieren.

16. Bei TEM handelt es sich um ein „echtes“ Eigenmittel, das eine zuverlässige EU-Einnahmequelle darstellt<sup>(24)</sup>. Der Hof weist jedoch darauf hin, dass die Kommission den Anteil in Höhe von 10 % durch keine Studie begründet hat, die zuverlässige Schätzungen der Kosten enthält, die den mitgliedstaatlichen Zollbehörden durch die Erhebung von Zöllen entstehen<sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> Der hohe Anteil an Erhebungskosten wurde als versteckter Rabatt für einige Mitgliedstaaten wahrgenommen, wie auch im Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ angegeben (S. 40).

<sup>(24)</sup> Die Erhebung der TEM wird durch die Hinterziehung von Zöllen beeinträchtigt. Der Hof untersuchte das Problem der „Zollücke“ (d. h. die Differenz zwischen den erwarteten Zolleinnahmen und den tatsächlich erhobenen Zöllen) im Sonderbericht Nr. 19/2017 „Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus“. Siehe auch den Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2017.

<sup>(25)</sup> Der Hof hatte bereits in seiner Stellungnahme Nr. 2/2012 festgestellt, dass auf EU-Ebene keine Studie vorlag, die zuverlässige Schätzungen zu den tatsächlichen Kosten enthielt, die den Zollbehörden durch die Erhebung von Zöllen und die Bereitstellung von TEM entstehen.

### Beibehaltung des BNE-Eigenmittels

17. Das BNE-Eigenmittel ist derzeit die Haupteinnahmequelle der EU (103 Mrd. EUR bzw. 71 % des EU-Haushalts im Jahr 2018). Schätzungen der Kommission zufolge wird der Beitrag aus dieser Quelle zum EU-Haushalt voraussichtlich sinken und im Zeitraum 2021-2027 durchschnittlich 58 % des EU-Jahreshaushalts (103 Mrd. EUR) ausmachen. Bei der Berechnung dieses Eigenmittels wird ein einheitlicher Satz auf das BNE der Mitgliedstaaten angewendet. Dieser Satz wird als Prozentsatz des veranschlagten jährlichen BNE festgelegt, sodass der Teil des Haushaltsplans vollständig gedeckt wird, der nicht durch TEM, MwSt.-Eigenmittel und sonstige Einnahmen finanziert wird. Das BNE-Eigenmittel ist somit das ausgleichende Element im EU-Haushalt.

18. In früheren Stellungnahmen<sup>(26)</sup> hat der Hof betont, dass die Komplexität, die mit dem Aufstellen des statistischen Aggregats BNE und mit den betreffenden Managementsystemen verbunden ist, zu hohen Risiken führt und dass bei der Berechnung dieses Eigenmittels ein Mangel an Transparenz besteht. Wegen des mehrjährigen Überprüfungszyklus der Kommission und ihrer Verwaltung von Vorbehalten dauert die Revision der zur Berechnung der Eigenmittel verwendeten BNE-Daten sehr lange. Dies führt dazu, dass die Beiträge der Mitgliedstaaten unter Umständen noch mehr als 10 Jahre nach dem betreffenden Jahr Korrekturen unterzogen werden können, was zu mangelnder Haushaltsplanungssicherheit in den Mitgliedstaaten führt<sup>(27)</sup>.

19. Der Hof erkennt an, dass das BNE-Eigenmittel die Stabilität des Finanzierungssystems der EU insgesamt sicherstellt. In seinen Jahresberichten zu den Jahren 2016 und 2017 wies er aber darauf hin, dass weitere Bemühungen erforderlich sind, um sicherzustellen, dass bestimmte mit der Globalisierung verknüpfte Phänomene (wie die Standortverlagerung multinationaler Unternehmen) korrekt in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfasst werden. Die Kommission hat dies in ihren Vorschlägen anerkannt und eingeräumt, dass die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen die nationalen Behörden bei der korrekten Ermittlung des BNE vor Herausforderungen stellen. Daraus folgt, dass die auf dem BNE beruhenden Beiträge der Mitgliedstaaten mithilfe von Daten berechnet werden, die in dieser Hinsicht möglicherweise nicht vollkommen zuverlässig sind.

### Vereinfachung des MwSt.-Eigenmittels

20. Im derzeitigen System beruht der Prozess zur Harmonisierung der MwSt.-Bemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten auf zahlreichen Berichtigungen und Kompensationen. Die Berechnung des gewogenen mittleren Satzes (GMS) ist ebenfalls komplex. Dieses Eigenmittel macht 12 % (17 Mrd. EUR) des EU-Haushalts 2018 aus. Schätzungen der Kommission zufolge wird sein Beitrag voraussichtlich steigen und im Zeitraum 2021-2027 einen Durchschnitt von 14 % (25 Mrd. EUR) des jährlichen EU-Haushalts erreichen.

21. Die vorgeschlagene Vereinfachung beruht auf drei Schritten:

- a) Konzentration auf Leistungen zum MwSt.-Normalsatz,
- b) Optimierung des Verfahrens zur Berechnung der MwSt.-Bemessungsgrundlage durch Verwendung vereinfachter Annahmen auf der Grundlage der Einnahmen zum Normalsatz,
- c) Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes auf die Normalsatz-Grundlage<sup>(28)</sup>, um das Eigenmittel zu berechnen.

22. Die vom Hof vorgenommene Untersuchung der vorgeschlagenen Methode zeigt, dass die von der Kommission bei der Berechnung der vereinfachten MwSt.-Beiträge zugrunde gelegten Annahmen mit den unter a) und b) genannten Schritten nicht übereinstimmen. **Anhang II** enthält eine ausführliche Untersuchung des derzeitigen und des vorgeschlagenen neuen Systems zur Berechnung des MwSt.-Eigenmittels<sup>(29)</sup>.

23. Wie der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 2/2012 hervorhebt, hat er das MwSt.-Eigenmittel mehrfach mit der Begründung beanstandet, es beruhe auf komplizierten Berechnungen<sup>(30)</sup> und ein direkter Bezug zur Steuergrundlage fehle. Der neue Vorschlag der Kommission zum MwSt.-Eigenmittel führt zu einer Vereinfachung der Berechnung, wobei aber immer noch kein direkter Bezug zur Steuergrundlage hergestellt wird. Ein solcher Bezug könnte jedoch geschaffen werden, wenn ein Abrufsatz direkt auf die MwSt.-Einnahmen angewendet würde<sup>(31)</sup>.

<sup>(26)</sup> Siehe Fußnote 6.

<sup>(27)</sup> Siehe den Sonderbericht Nr. 11/2013 „Für richtige Daten zum Bruttonationaleinkommen (BNE): Ein stärker strukturierter, gezielterer Ansatz würde die Wirksamkeit der Überprüfung durch die Kommission erhöhen“ sowie den Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2014.

<sup>(28)</sup> 1 % ist der einheitliche Satz im Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union. Laut dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union sollte der tatsächliche Abrufsatz 2 % nicht überschreiten.

<sup>(29)</sup> Angaben der Kommission zufolge musste diese Methode zur Berechnung des neuen Eigenmittels verwendet werden, da keine Daten zur Aufschlüsselung der Einnahmen nach MwSt.-Sätzen verfügbar sind.

<sup>(30)</sup> In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017 kritisierte der Hof Mängel bei der Überprüfung des MwSt.-Eigenmittels durch die Kommission, insbesondere im Zusammenhang mit der Berechnung des GMS.

<sup>(31)</sup> Die MwSt.-Hinterziehung beeinträchtigt die Berechnung sowohl des derzeitigen als auch des vorgeschlagenen Eigenmittels auf der Grundlage dieses Steueraggregats. Der Hof untersuchte die „MwSt.-Lücke“ im Sonderbericht Nr. 24/2015 „Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich“.

### Ein „Korb“ neuer Eigenmittelkategorien

24. Die Kommission hat vorgeschlagen, einen „Korb“ drei neuer Einnahmequellen einzuführen. Ziel des „Paketansatzes“ ist die Einführung echter Eigenmittel, die mit wichtigen Bereichen der EU-Politik wie dem Klimawandel, der Umweltpolitik, der Strategie für Kunststoffe, der Kreislaufwirtschaft und dem Binnenmarkt verknüpft sind. Bei den vorgeschlagenen neuen Einnahmequellen handelt es sich jedoch im Wesentlichen um Beiträge der Mitgliedstaaten, und nur zwei der drei (das GKKB-Eigenmittel und das Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff) könnten sich möglicherweise auf die Umsetzung von EU-Politiken auswirken (siehe Ziffern 26 und 42).

25. Angaben der Kommission zufolge wird die Umsetzung des reformierten Systems nicht zu einer Steigerung der Haushaltsmittel oder zu zusätzlichem Personal führen, insbesondere mit Blick auf die neuen Eigenmittel. Diese Einschätzung wird jedoch durch keine ausführliche Studie untermauert.

### GKKB-Eigenmittel

26. Die Globalisierung und die zunehmende Bedeutung von Internetunternehmen stellen für die nationalen Steuerbehörden eine Herausforderung dar. In den vergangenen Jahren hat der Anstieg immaterieller Vermögenswerte zu einer Vereinfachung der Kapitalmobilität geführt, und die Debatte hat sich auf die Unangemessenheit der Besteuerung im nationalen Rahmen angesichts dieser Entwicklungen verlagert. Im Rat begannen die Beratungen über das Projekt zur Einführung der GKKB im Jahr 2011, und die Kommission plädierte in ihrem Aktionsplan von Juni 2015<sup>(32)</sup> für ein schrittweises Vorgehen mit Blick auf ein EU-weites System der Unternehmensbesteuerung. Im Oktober 2016 legte die Kommission zwei Legislativvorschläge gleichzeitig vor:

- a) den ersten Schritt bildet ein Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKB)<sup>(33)</sup>, um eine korrekte Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage für Unternehmen und Betriebsstätten in der EU sicherzustellen,
- b) den zweiten Schritt bildet ein Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die GKKB<sup>(34)</sup>, um einen angemessenen Umgang mit dem Konsolidierungsprozess und damit zusammenhängenden Fragen zu gewährleisten<sup>(35)</sup>.

27. Falls die genannten Legislativvorschläge vom Rat angenommen und in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden, wird eine Besteuerung auf der Grundlage der GKKB für große Unternehmen verbindlich, die bestimmte Anforderungen erfüllen, was die Rechtsform, Besteuerung, Konsolidierung von Unternehmen und den Schwellenwert für Gruppen betrifft (Umsatz in Höhe von 750 Mio. EUR im Jahr vor dem entsprechenden Geschäftsjahr). Das vorgeschlagene neue Eigenmittel auf der Grundlage dieser Steuer wird berechnet, indem ein Abrufsatz von 3 %<sup>(36)</sup> auf die steuerpflichtigen Gewinne multinationaler Unternehmen oder Unternehmensgruppen angewendet wird.

28. Unternehmen, die nicht alle diese Kriterien erfüllen, können sich auf freiwilliger Basis entscheiden, anstelle der nationalen Körperschaftsteuern anderer Mitgliedstaaten dieser Steuer zu unterliegen. Der Wert ihres Umsatzes wird jedoch von der Bemessungsgrundlage, die zur Berechnung des Eigenmittels verwendet wird, ausgeschlossen.

29. Dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die GKKB zufolge soll die konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage am Ende des Geschäftsjahrs auf die Unternehmen der Unternehmensgruppe in den verschiedenen Mitgliedstaaten verteilt werden, auf der Grundlage einer Formel, die drei Faktoren gleich gewichtet (d. h. mit jeweils einem Drittel): Umsatz, Arbeit (Lohnsumme und Beschäftigtenzahl) und Vermögen.

30. Der Hof stellt jedoch fest, dass die einzelnen Mitgliedstaaten die korrekte Aufteilung des Umsatzes innerhalb der Gruppe nur überprüfen können, wenn eine Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Übermittlung von Daten zu den verschiedenen Mutter- und Tochtergesellschaften gegeben ist. Der Zugang des Hofes und der Kommission zu detaillierten Managementinformationen über private Unternehmen kann Einschränkungen unterliegen.

<sup>(32)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 17. Juni 2015 über eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union — Fünf Aktionsschwerpunkte (COM(2015) 302 final).

<sup>(33)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (COM(2016) 685 final vom 25. Oktober 2016).

<sup>(34)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) (COM(2016) 683 final vom 25. Oktober 2016).

<sup>(35)</sup> Beispielsweise Umstrukturierungen von Gruppen, die Behandlung von Verlusten und nicht realisierten Veräußerungsgewinnen und die Methode zur Aufteilung der Steuerbemessungsgrundlage unter den Mitgliedstaaten.

<sup>(36)</sup> Dies ist der einheitliche Satz im Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union. Laut dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union sollte der tatsächliche Abrufsatz 6 % nicht überschreiten.

31. Die Kommission hat sowohl in Bezug auf die GKKB und Verpackungsabfälle aus Kunststoff vorgeschlagen, nach dem 31. Juli des sechsten auf ein bestimmtes Haushaltsjahr folgenden Jahres keine Änderungen an der Berechnung der Eigenmittel mehr zu berücksichtigen<sup>(37)</sup>. Dieser Zeitraum, in dem die Beiträge der Mitgliedstaaten für ein bestimmtes Jahr revidiert werden können, wird als „Verjährungsfrist“ bezeichnet.

32. Der Hof weist darauf hin, dass dieser Zeitraum länger ist als derjenige, der für das MwSt.-Eigenmittel und das BNE-Eigenmittel verwendet wird, der lediglich bei vier Jahren liegt. Dasselbe gilt für die Aufbewahrungsfristen für Belege<sup>(38)</sup>. Da sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten die Verjährungsfrist verlängern können, indem sie Vorbehalte geltend machen, sind mit den neuen Eigenmitteln auf der Grundlage von GKKB und Verpackungsabfällen aus Kunststoff keine finanziellen Risiken für den EU-Haushalt verbunden (siehe **Anhang I**).

33. Angesichts der Tatsache, dass die Richtlinien über die GKB und die GKKB zwei Jahre, nachdem die Vorschläge vorgelegt wurden, noch nicht verabschiedet sind, wird diese Bemessungsgrundlage frühestens mehrere Jahre nach Beginn des neuen MFR eingeführt werden. Schätzungen zufolge wird der Beitrag des GKKB-Eigenmittels zum EU-Haushalt im Zeitraum 2021-2027 durchschnittlich 6 % des EU-Jahreshaushalts (12 Mrd. EUR) ausmachen<sup>(39)</sup>.

### EU-EHS-Eigenmittel

34. Im Rahmen des Übereinkommens von Paris, das im Dezember 2015 angenommen wurde, hat sich die EU dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 (im Vergleich zu 1990) um mindestens 40 % zu senken. Das EU-EHS ist eines der wichtigsten Instrumente<sup>(40)</sup>, mit denen diese Emissionsreduktionsvorgaben erreicht werden sollen. Mit dem EHS hat die EU die Gesamtemissionsmenge für einige Branchen der Energieversorgung, energieintensive Industriezweige und Flüge im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) begrenzt und einen Markt für Emissionsquoten geschaffen, sodass CO<sub>2</sub> nun „bepreist“ ist. Mit dem EHS wird eine Obergrenze für Emissionen gesetzt. Unternehmen erhalten oder kaufen Emissionszertifikate, mit denen sie handeln können. **Kasten 1** enthält einen Überblick über das EU-EHS<sup>(41)</sup>.

#### Kasten 1 — Überblick über das EU-EHS

Das EU-EHS ist ein Handelssystem mit festen Obergrenzen („cap and trade“). Die Gesamtmenge der Treibhausgase, die über einen Mehrjahreszeitraum hinweg von Kraftwerken, Fabriken und anderen Unternehmen, auf die sich das System erstreckt, ausgestoßen werden darf, unterliegt einer auf EU-Ebene festgelegten Obergrenze. Innerhalb dieser Obergrenze können Unternehmen Emissionszertifikate erhalten oder kaufen, mit denen sie handeln können, wenn sie dies wünschen.

Im Zeitraum 2013-2020 wird die Obergrenze für Emissionen aus Kraftwerken und anderen ortsfesten Anlagen jährlich um 1,74 % gesenkt. Ab 2021 wird sie jährlich um 2,2 % reduziert.

Durch die Versteigerung von Zertifikaten werden Einnahmen zugunsten der Mitgliedstaaten erzielt, die sich im Zeitraum 2013-2017 auf 21,3 Mrd. EUR beliefen. Gemäß der EU-EHS-Richtlinie sollten mindestens 50 % dieser Einnahmen für klimabezogene Zwecke genutzt werden. Kommissionsangaben zufolge beläuft sich der Anteil der Einnahmen aus dem EHS, die für diese Zwecke genutzt werden, auf rund 80 %.

35. Das vorgeschlagene neue Eigenmittel wird berechnet, indem ein Abrufsatz von 20 %<sup>(42)</sup> auf die Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten angewendet wird, die mit dem Auktionsclearingpreis bewertet werden und die auf der Grundlage der Emissionen des Zeitraums 2005-2007 unter allen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden<sup>(43)</sup>. Die Auktionspreise und die Mengen werden täglich auf den einschlägigen Plattformen veröffentlicht.

<sup>(37)</sup> Artikel 13 Absatz 4 des Vorschlags für eine Verordnung des Rates (COM(2018) 326 final).

<sup>(38)</sup> Für das EU-EHS-Eigenmittel und TEM beträgt die Aufbewahrungsfrist für Belege mindestens drei Jahre.

<sup>(39)</sup> Wegen begrenzt verfügbarer Daten beruht diese Berechnung auf Informationen zum Jahr 2012 und schließt alle multinationalen Gruppen ein (auch diejenigen, die den Schwellenwert für den Umsatz nicht überschreiten, siehe Ziffer 28).

<sup>(40)</sup> Emissionen aus Sektoren, die nicht unter das EU-EHS fallen, sind auf Ebene der Mitgliedstaaten durch verbindliche jährliche Zielvorgaben betreffend Treibhausgasemissionen abgedeckt.

<sup>(41)</sup> Der Hof hat bereits einen Bericht über das EU-EHS veröffentlicht (Sonderbericht Nr. 6/2015 „Integrität und Umsetzung des EU-EHS“). Weitere Veröffentlichungen in diesem Bereich folgen demnächst.

<sup>(42)</sup> Dies ist der einheitliche Satz im Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union. Laut dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union sollte der tatsächliche Abrufsatz 30 % nicht überschreiten.

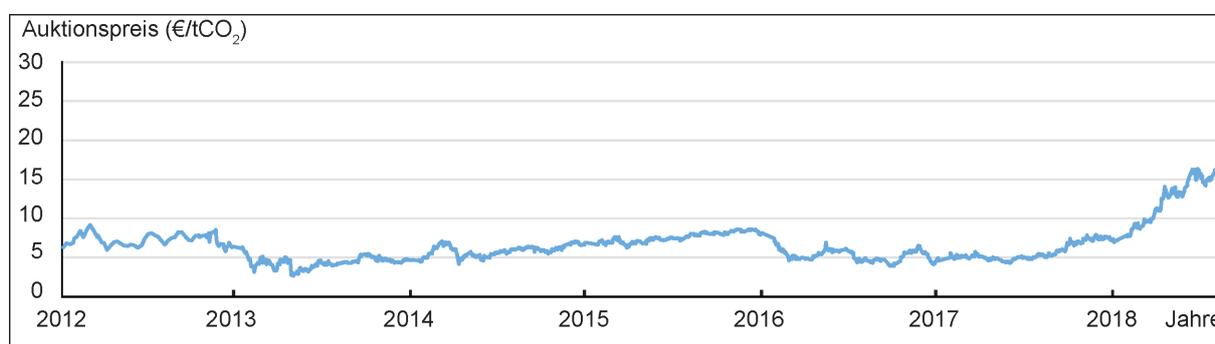
<sup>(43)</sup> Siehe Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32) in ihrer durch die Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 geänderten Fassung (ABl. L 76, 19.3.2018, S. 3) („EHS-Richtlinie“).

36. Das EU-EHS ist ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Klima- und Umweltpolitiken der EU. Doch schafft das vorgeschlagene Eigenmittel auf der Grundlage des EU-EHS für die Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Anreiz zur Senkung der Treibhausgasemissionen.

37. Die Kommission geht eigenen Angaben zufolge davon aus, dass das EU-EHS-Eigenmittel im Zeitraum 2021-2027 durchschnittlich 2 % (3 Mrd. EUR) zum EU-Jahreshaushalt beitragen wird. **Abbildung 4** zeigt, dass der Auktionsclearingpreis<sup>(44)</sup> der Zertifikate Schwankungen unterliegt. Die Stabilität des Haushalts wird dadurch jedoch nicht gefährdet, da das EHS-Eigenmittel lediglich einen geringen Anteil der EU-Einnahmen ausmachen soll.

Abbildung 4

#### Auktionspreise von Emissionszertifikaten im Zeitraum Januar 2012-September 2018



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der auf der Website der Auktionsplattform ([www.eex.com](http://www.eex.com)) öffentlich zugänglichen Informationen.

#### Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff

38. Verpackungsabfälle aus Kunststoff machen rund 60 % der Kunststoffabfälle in der EU aus. Als Zielvorgabe hat die Kommission vorgeschlagen, dass bis 2025 mindestens 50 % und bis 2030 mehr als die Hälfte aller Kunststoffverpackungen in der EU recycelt werden. Außerdem hat sie das Ziel gesetzt, dass bis 2030 alle auf dem EU-Markt in Verkehr gebrachten Verpackungen aus Kunststoff wiederverwendet oder leicht recycelt werden können sollten<sup>(45)</sup>.

39. Der Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten zu dieser vorgeschlagenen neuen Eigenmittelkategorie des EU-Haushalts soll direkt proportional zu der Menge an Verpackungsabfällen aus Kunststoff sein, die im jeweiligen Mitgliedstaat anfällt und nicht wiederverwertet wird. Um ihn zu berechnen, soll ein Abrufsatz von 0,80 Euro pro Kilogramm<sup>(46)</sup> auf diese Menge angewendet werden.

40. In **Kasten 2** sind Quelle und Qualität der Daten dargestellt, die von der Kommission zur Berechnung des Eigenmittels auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff verwendet werden.

<sup>(44)</sup> Mit den Änderungen der EHS-Richtlinie wurden Mechanismen eingeführt, die zu stabileren Auktionspreisen führen sollten. Diese Preise hängen jedoch von den Auktionsergebnissen ab.

<sup>(45)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“ (COM(2018) 28 final vom 16. Januar 2018) und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen Überwachungsrahmen für die Kreislaufwirtschaft (COM(2018) 29 final vom 16. Januar 2018).

<sup>(46)</sup> Dies ist der einheitliche Satz im Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union. Laut dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union sollte der tatsächliche Abrufsatz 1,00 Euro pro Kilogramm nicht überschreiten.

### Kasten 2 — Quelle und Qualität der Daten zu Verpackungsabfällen aus Kunststoff

Daten zu den angefallenen und wiederverwerteten Verpackungen werden der Kommission (Eurostat) bereits gemäß Artikel 12 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle<sup>(47)</sup> mitgeteilt.

Die Kommission schlägt vor, dass die Daten zu wiederverwerteten Verpackungen aus Kunststoff für einige Mitgliedstaaten weiter verbessert werden sollten. Sie geht davon aus, dass dies erreicht werden kann, indem mit der neuen Abfallgesetzgebung strikte und harmonisierte Vorschriften für die Berechnung eingeführt werden. Diese Gesetzgebung wurde im Mai 2018 zur Änderung der oben genannten Richtlinie angenommen<sup>(48)</sup>. Diese Änderungen der Richtlinie, mit denen strikte und harmonisierte Berechnungen eingeführt werden, müssen bis Juli 2020 in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden.

41. Der Hof weist darauf hin, dass es ihm wegen der statistischen Geheimhaltung<sup>(49)</sup> nicht möglich ist, einen vollständigen Prüfpfad zur Dokumentation der Kompilierung der statistischen Daten zu erstellen, die als Grundlage für die Berechnung dieses Eigenmittels verwendet werden. Voraussichtlich wird die Überprüfung dieser Einnahmequelle durch die Kommission einem mehrjährigen Kontrollprozess unterliegen, wie es auch beim BNE-Eigenmittel der Fall ist (siehe Ziffer 18).

42. Das Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff soll einen Anreiz für die Mitgliedstaaten schaffen, Verpackungsabfälle aus Kunststoff zu reduzieren. Eine solche Verhaltensänderung kann langfristig dazu führen, dass die Berechnungsgrundlage kleiner wird. Der Hof weist darauf hin, dass wie beim GKKB-Eigenmittel die Verjährungsfrist nicht auf diejenige für das MwSt.- und das BNE-Eigenmittel abgestimmt ist (siehe Ziffern 31-32 und **Anhang I**).

43. Schätzungen der Kommission zufolge wird das Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff im Zeitraum 2021-2027 durchschnittlich 4 % (7 Mrd. EUR) zum EU-Jahreshaushalt beitragen. Bei diesen Schätzungen wird davon ausgegangen, dass alle Mitgliedstaaten die in den Richtlinien festgelegten Zielvorgaben erreichen. Nicht berücksichtigt wird jedoch die oben genannte mögliche Verhaltensänderung.

### Auslaufen der Korrekturmechanismen

44. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung im Juni 1984 in Fontainebleau beschlossen, dass jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuss von Korrekturen gelangen kann. Seitdem gehören zum Eigenmittelsystem mehrere Korrekturmechanismen zugunsten einiger Mitgliedstaaten. Dies hat, wie der Hof bereits in früheren Stellungnahmen kritisch hervorgehoben hat<sup>(50)</sup>, zu übermäßiger Komplexität und geringerer Transparenz bei der Finanzierung des EU-Haushalts geführt.

45. Bei den bestehenden Korrekturmechanismen handelt es sich um den Rabatt für das Vereinigte Königreich<sup>(51)</sup>, die Nachlässe, die Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden auf ihren Anteil an der Finanzierung dieses Rabatts gewährt werden („Rabatte auf den Rabatt“), die Pauschalabzüge beim BNE-Eigenmittel für Dänemark, die Niederlande, Österreich und Schweden sowie die reduzierten MwSt.-Abrufsätze für Deutschland, die Niederlande und Schweden.

46. Eine von der Kommission im Zusammenhang mit ihrer Reform des Finanzierungssystems der EU vorgeschlagene Änderung ist, diese Korrekturen zwischen 2021 und 2025 schrittweise auslaufen zu lassen (mit Ausnahme des „Brittenrabatts“, doch einschließlich der „Rabatte auf den Rabatt“). Die Referenzbeträge aller Korrekturen für die fünf betroffenen Mitgliedstaaten<sup>(52)</sup> werden auf ihrer Berechnung für das Jahr 2020 — in dem noch das derzeitige System zur Anwendung kommt — basieren (der Gesamtbetrag wird auf 5,8 Mrd. EUR geschätzt). Alle Korrekturen sollen in Pauschalbeträgen umgewandelt und in gleichen Schritten (17 % pro Jahr) reduziert werden.

<sup>(47)</sup> ABL L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

<sup>(48)</sup> Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABL L 150 vom 14.6.2018, S. 141).

<sup>(49)</sup> Statistische Geheimhaltung bedeutet, dass „direkt für statistische Zwecke oder indirekt aus administrativen oder sonstigen Quellen eingeholte vertrauliche Angaben über einzelne statistische Einheiten geschützt werden müssen, wobei die Verwendung der eingeholten Angaben für nichtstatistische Zwecke und ihre unrechtmäßige Offenlegung untersagt sind“. Siehe Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1101/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken und des Beschlusses 89/382/EWG, Euratom des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften (ABL L 87 vom 31.3.2009, S. 164).

<sup>(50)</sup> In den Stellungnahmen Nr. 2/2012 und Nr. 2/2006 äußerte der Hof seine Besorgnis über die Komplexität und mangelnde Transparenz des derzeitigen (und früherer) Eigenmittelsysteme zur Finanzierung des EU-Haushalts.

<sup>(51)</sup> Dem Vorschlag zufolge soll der „Brittenrabatt“ bis zum Ende der Beitragszahlungen des Vereinigten Königreichs zum EU-Haushalt (d. h. 2020) fortbestehen.

<sup>(52)</sup> Dänemark, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden.

47. Die Kommission führt aus, dass eine unmittelbare Abschaffung der Korrekturen ab 2021 dazu führen könnte, dass die Beiträge der Mitgliedstaaten, die bisher in den Genuss dieser Korrekturen gekommen waren, plötzlich in die Höhe schnellen. Nach Ansicht des Hofes ist das schrittweise Auslaufenlassen der Korrekturmechanismen ein Schritt in die richtige Richtung hin zu einem transparenteren und weniger komplexen System als dem derzeitigen (siehe Ziffern 44-45). Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die Korrekturen im Jahr 2026 beendet sein.

### **Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen**

48. Die derzeitige Obergrenze bei den Eigenmitteln zur Deckung der jährlichen Mittel für Zahlungen beläuft sich auf 1,20 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten, und bei den Eigenmitteln zur Deckung der Mittel für Verpflichtungen auf 1,26 %. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU und der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Haushalt sowie der Notwendigkeit, finanzielle Verbindlichkeiten in Verbindung mit Darlehen oder Finanzierungsfazilitäten, die aus dem EU-Haushalt abgesichert sind, abzudecken, hat die Kommission vorgeschlagen, diese Obergrenzen auf 1,29 % bzw. 1,35 % der BNE der 27 Mitgliedstaaten zu erhöhen.

### **TEIL 3: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE**

49. Die Kommission hat gegenüber dem derzeitigen System für die künftige Finanzierung der EU die folgenden Änderungen vorgeschlagen: Reduzierung des BNE-Eigenmittels um 13 Prozentpunkte, Einführung eines „Korbs“ drei neuer Eigenmittelkategorien (auf der Grundlage der GKKB, des EU-EHS und von Verpackungsabfällen aus Kunststoff), die 12 % der EU-Einnahmen ausmachen sollen, leichter Anstieg des MwSt.-Eigenmittels und Beibehaltung der anderen Quellen (TEM und sonstige Einnahmen) in im Großen und Ganzen gleichbleibender Höhe. Sie hat außerdem vorgeschlagen, die zugunsten bestimmter Mitgliedstaaten bestehenden Korrekturen auslaufen zu lassen und die Obergrenzen für die Eigenmittel zu erhöhen.

50. Im Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen wurden die zentralen Grundsätze für diese Reform unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ dargelegt. Einige, aber nicht alle dieser Empfehlungen wurden in den Vorschlag aufgenommen. Außerdem behebt diese Reform nur einige der Mängel, die in früheren Arbeiten des Hofes zum bestehenden Eigenmittelsystem ermittelt wurden. Nach Auffassung des Hofes ist das vorgeschlagene Finanzierungssystem der EU nach wie vor komplex.

51. Der Hof stellte fest, dass im Zuge der Erstellung dieses Vorschlags keine umfassende, dokumentierte und veröffentlichte Folgenabschätzung vorgenommen wurde (siehe Ziffer 7).

52. Im Zuge seiner Überprüfung des reformierten Systems ermittelte der Hof die folgenden Hauptprobleme:

- Im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen vereinfachten MwSt.-Eigenmittel werden Annahmen über zum Normalsatz besteuerte Umsätze zugrunde gelegt, die mit einigen der von der Kommission beschriebenen Berechnungsschritte nicht übereinstimmen (siehe Ziffer 22).
- Da die Anwendung des Eigenmittels auf der Grundlage der GKKB voraussetzt, dass die Richtlinie über diese Steuer vom Rat angenommen und in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wird, wird es frühestens mehrere Jahre nach Beginn des neuen MFR schrittweise eingeführt werden (siehe Ziffern 26-27 und 33).
- Das EU-EHS ist ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Klima- und Umweltpolitiken der EU. Doch schafft das vorgeschlagene Eigenmittel auf der Grundlage des EHS für die Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Anreiz zur Senkung der Treibhausgasemissionen. Außerdem stellt es keine stabile Einnahme dar, da die Auktionspreise der Emissionszertifikate Schwankungen unterliegen (siehe Ziffern 36-37).
- Das Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff schafft einen Anreiz für die Mitgliedstaaten, mehr Kunststoff wiederzuverwerten. Es ist jedoch notwendig, die Qualität der zur Berechnung dieses Eigenmittels verwendeten Daten zu verbessern (siehe Ziffern 40 und 42).
- Das Auslaufen der Korrekturmechanismen ist ein Schritt in die richtige Richtung hin zu einem transparenteren und weniger komplexen System. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die Korrekturen im Jahr 2026 beendet sein (siehe Ziffer 47).
- Was die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel betrifft, so können die Prüfungsbefugnisse des Hofes bezüglich der Eigenmittel, die auf der GKKB und auf Verpackungsabfällen aus Kunststoff basieren, Einschränkungen unterliegen. Es besteht das Risiko, dass dadurch die Prüfbarkeit und somit die Rechenschaftspflicht beeinträchtigt werden (siehe Ziffern 30 und 41).

**Empfehlungen zur Verbesserung der vorgeschlagenen Reform der Eigenmittel**

53. Der Hof empfiehlt, dass die Legislativorgane die Kommission auffordern, schnellstmöglich die folgenden Schritte zu ergreifen:

**Empfehlung 1: Überarbeitung der Legislativvorschläge**

Die Kommission sollte ihre Vorschläge zu den neuen Eigenmitteln überarbeiten:

- a) GKKB-Eigenmittel — Die Kommission sollte sorgfältig abschätzen, wie wahrscheinlich es ist, dass dieses Eigenmittel während der Laufzeit des nächsten MFR geschaffen wird, und welche Auswirkungen mögliche Verzögerungen hätten.
- b) EU-EHS-Eigenmittel — Die Kommission sollte in ihrem Vorschlag klarstellen, dass dieses Eigenmittel für die Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Anreiz zur Senkung der Treibhausgasemissionen schafft. Sie sollte außerdem die Auswirkungen der Volatilität analysieren, die mit dieser Einnahmequelle verbunden ist.
- c) Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff — Die Kommission sollte analysieren, wie die Beträge, die voraussichtlich im Wege des Eigenmittels auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff erhoben werden, infolge von Verhaltensänderungen der Haushalte und Wirtschaftsteilnehmer sinken könnten.

**Empfehlung 2: Überprüfung des Vorschlags zum vereinfachten MwSt.-Eigenmittel**

Die Kommission sollte ihren Vorschlag für das vereinfachte MwSt.-Eigenmittel überprüfen. Sollte sie beschließen, diese Einnahmequelle beizubehalten, könnte sie

- entweder klarstellen, dass die vorgeschlagenen Vereinfachungen nicht dazu führen, dass die Berechnung der MwSt.-Beiträge auf der zum Normalsatz besteuerten Bemessungsgrundlage beruht
- oder eine neue Einnahmequelle einführen, die ausschließlich auf MwSt.-Einnahmen beruht.

54. **Anhang I** enthält die Änderungen und Bemerkungen zu den Vorschlägen der Kommission, die in den Teilen 1 und 2 dargelegt wurden.

Diese Stellungnahme wurde vom Europäischen Rechnungshof in seiner Sitzung vom 9. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE

*Präsident*

## ANHANG I

## VOM HOF VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN DER VORSCHLÄGE

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union — (COM(2018) 325 final)**

Bezug	Anmerkung/Änderungsvorschlag des Hofes	Bemerkungen
Einleitungsteil	nach Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs,	Da das Parlament den Europäischen Rechnungshof um Stellungnahme ersucht hat, sollte ein solcher Bezugsvermerk vorhanden sein.
Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b	Streichung von „aus den zum Normalsatz steuerbaren Lieferungen und Dienstleistungen“ und Überprüfung des Vorschlags wie in <b>Empfehlung 2</b> beschrieben.	Die von der Kommission vorgeschlagene Methode gestattet keine isolierte Betrachtung der zum Normalsatz besteuerten Lieferungen und Dienstleistungen (siehe Ziffer 22).

**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)**

Bezug	Anmerkung/Änderungsvorschlag des Hofes	Bemerkungen
Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 4	„des sechsten auf das betreffende Haushaltsjahr folgenden Jahres“ bzw. „des sechsten auf ein bestimmtes Haushaltsjahr folgenden Jahres“ ersetzen durch „des vierten auf das betreffende Haushaltsjahr folgenden Jahres“ bzw. durch „des vierten auf ein bestimmtes Haushaltsjahr folgenden Jahres“.	Sechs Jahre sind möglicherweise eine übermäßig lange Zeit, um Daten „offen“ zu halten. Dies führt zu Haushaltsunsicherheit für die Kommission und die Mitgliedstaaten (siehe Ziffern 31-32 und 42). Der Hof unterbreitet diesen Vorschlag mit Blick auf die Abstimmung der beiden neuen Eigenmittel (auf der Grundlage der GKKB und von Verpackungsabfällen aus Kunststoff) auf das BNE- und das MwSt.-Eigenmittel.
Artikel 4	—	Aus Gründen der Klarheit sollte diese Bestimmung Teil einer Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 sein (siehe Ziffern 11-12).

**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)**

Bezug	Anmerkung/Änderungsvorschlag des Hofes	Bemerkungen
Erwägungsgründe 1, 2 und 3, Artikel 1 Absätze 2, 4, 6 und 7	Streichung von „zum Normalsatz“/„zum Normalsatz besteuert“ und Überprüfung des Vorschlags wie in <b>Empfehlung 2</b> beschrieben.	Die von der Kommission vorgeschlagene Methode gestattet keine isolierte Betrachtung der zum Normalsatz steuerbaren Lieferungen und Dienstleistungen (siehe Ziffer 22).

## ANHANG II

## METHODE ZUR BERECHNUNG DES NEUEN MWST.-EIGENMITTELS

**Derzeitiges System:**

Die Methode zur Berechnung des MwSt.-Eigenmittels der einzelnen Mitgliedstaaten beruht auf einer fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage. Dies soll verhindern, dass sich die von den einzelnen Mitgliedstaaten (innerhalb der in der MwSt.-Richtlinie gesetzten Grenzen) getroffene Wahl bezüglich der Zusammensetzung der 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 und Kompensationen wird dieser Betrag durch den gewogenen mittleren Satz (GMS) geteilt. Der GMS ist das Ergebnis einer komplexen statistischen Analyse der Mischung von Lieferungen und Dienstleistungen sowie der angewendeten MwSt.-Sätze in allen Mitgliedstaaten. Die sich daraus ergebende fiktiv harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage wird dann mit einem festen Abrufsatz multipliziert, um den Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten zu erhalten.

Die folgende Formel stellt diese Berechnung dar und wird auf die einzelnen Mitgliedstaaten angewendet:

$$\text{MwSt.-Eigenmittel} = \frac{\text{(Angeglichene) MwSt.-Einnahmen (insgesamt)}}{\text{GMS}} \times \text{Abrufsatz}$$

**Vorgeschlagenes neues System:**

Da die Berechnung des GMS komplex ist, schlägt die Kommission vor, diese Schritte zugunsten eines vereinfachten Ansatzes abzuschaffen. Das von der Kommission vorgeschlagene neue System basiert auf den zum Normalsatz besteuerten Umsätzen. Dies bedeutet, dass Waren und Dienstleistungen, für die andere Besteuerungssätze gelten, ausgeschlossen sind.

Die Kommission hat die Daten für den Zeitraum 2011-2015 analysiert und festgestellt, dass die zum Normalsatz besteuerten Lieferungen und Dienstleistungen rund 74 % der Umsätze ausmachten. Je nach Mitgliedstaat lag dieser Anteil zwischen 46 % und 99 %. Die Kommission folgerte daraus, dass 45 % der allen EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Anteil an den zum Normalsatz besteuerten Lieferungen und Dienstleistungen war.

Der erste Schritt in der von der Kommission vorgeschlagenen Berechnung ist die Anwendung dieses Prozentsatzes von 45 % auf den Gesamtbetrag der Einnahmen aus der MwSt. in den einzelnen Mitgliedstaaten, da keine Daten zur Aufschlüsselung der Lieferungen und Dienstleistungen nach Steuersatz verfügbar sind. Die Kommission nimmt an, dass sich mit dieser Multiplikation die **Einnahmen** des Mitgliedstaats **zum Normalsatz** berechnen lassen. Nach Ansicht des Hofes ist diese Methode nicht stichhaltig. Das Ergebnis der Multiplikation mit dem Satz in Höhe von 45 % schließt die Einnahmen nicht aus, die im Wege anderer MwSt.-Sätze erhoben wurden. Das Ergebnis entspricht lediglich 45 % der Gesamteinnahmen (45 % der zum Normalsatz besteuerten Lieferungen und Dienstleistungen plus 45 % der nicht zum Normalsatz besteuerten Lieferungen und Dienstleistungen). Dies kann nicht mit den Einnahmen zum Normalsatz gleichgesetzt werden.

Der zweite Schritt besteht darin, die „Einnahmen zum Normalsatz“ jedes Mitgliedstaats durch seinen MwSt.-Normalsatz zu dividieren. Der Kommission zufolge lässt sich so die **zum Normalsatz besteuerebare Bemessungsgrundlage** berechnen. Die so berechnete „zum Normalsatz besteuerebare Bemessungsgrundlage“ stellt also eine Mischung von Einnahmen dar, die unter Anwendung verschiedener Steuersätze erhoben, aber durch einen einzigen Normalsatz dividiert wurden, und hat daher geringe praktische Aussagekraft.

Schließlich schlägt die Kommission vor, einen Abrufsatz (1 % bis maximal 2 %) auf die zum Normalsatz besteuerebare Bemessungsgrundlage anzuwenden.

Die Schritte lassen sich in der folgenden Formel zusammenfassen:

$$\text{MwSt.-Eigenmittel} = \frac{45 \% \times \text{Gesamtbetrag der Einnahmen aus der MwSt.}}{\text{MwSt.-Normalsatz}} \times \text{Abrufsatz}$$

Aus rein mathematischer Sicht kann diese Formel wie folgt dargestellt werden:

$$\text{MwSt.-Eigenmittel} = \frac{\text{Gesamtbetrag der Einnahmen aus der MwSt.}}{\text{MwSt.-Normalsatz}} \times 45 \% \times \text{Abrufsatz}$$

Somit können genau dieselben Beträge berechnet werden, indem einfach die MwSt.-Einnahmen durch den Normalsatz geteilt und ein Abrufsatz von 0,45 % (1 % von 45 %) angewendet wird.

Der Hof gelangt somit zu dem Schluss, dass die Kommission den komplexen GMS im Berechnungsverfahren durch einen einfachen Normalsatz ersetzt hat. Die von der Kommission bei der Berechnung der vereinfachten MwSt.-Beiträge zugrunde gelegten Annahmen stimmen mit einigen der im Vorschlag beschriebenen Berechnungsschritte nicht überein.

---