



# Stellungnahme 2/2021

(gemäß Artikel 322 Absatz 2 AEUV)

zu dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014, um die Vorhersehbarkeit für die Mitgliedstaaten zu verbessern und die Verfahren für die Streitbeilegung bei der Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel zu klären (COM (2021) 327 final vom 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

# Inhalt

	Ziffer
<b>Einleitung</b>	01 - 06
<b>Bemerkungen</b>	07 - 38
<b>Kassenmittelverwaltung</b>	08 - 09
<b>Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel</b>	10 - 13
<b>Zinsregeln für Zahlungsverzug</b>	14 - 18
<b>Verwaltung uneinbringlicher TEM-Beträge</b>	19 - 24
<b>Verfahren für die Streitbeilegung</b>	25 - 35
<b>Kohärenz der Vorschriften für die Verwaltung der verschiedenen Eigenmittel</b>	36 - 38
<b>Schlussfolgerung</b>	39 - 42
<b>Anhang – Änderungsvorschläge des Hofes zum Vorschlag</b>	

## DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014, um die Vorhersehbarkeit für die Mitgliedstaaten zu verbessern und die Verfahren für die Streitbeilegung bei der Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel zu klären (COM (2021) 327 final vom 25.6.2021, 2021/0161 (NLE)),

gestützt auf das am 6. Juli 2021 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme des Hofes,

gestützt auf den Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom<sup>1</sup>,

gestützt auf die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates 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>, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2016/804 vom 17. Mai 2016<sup>3</sup>,

gestützt auf die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der MwSt.-Eigenmittel<sup>4</sup>, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2021/769 des Rates vom 30. April 2021<sup>5</sup>,

gestützt auf die Verordnung (EU, Euratom) 2021/768 vom 30. April 2021 des Rates zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> ABl. L 424 vom 15.12.2020, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 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 165 vom 11.5.2021, S. 9.

<sup>6</sup> ABl. L 165 vom 11.5.2021, S. 1.

gestützt auf die Verordnung (EU, Euratom) 2021/770 des Rates vom 30. April 2021 zur Berechnung der auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierenden Eigenmittel, zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung dieser Eigenmittel, der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel sowie bestimmter Aspekte der auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Eigenmittel<sup>7</sup>,

gestützt auf die früheren Stellungnahmen des Europäischen Rechnungshofs<sup>8</sup> zum System der Eigenmittel der EU, insbesondere Stellungnahme Nr. 07/2015 sowie Stellungnahme Nr. 05/2018 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

---

<sup>7</sup> ABl. L 165 vom 11.5.2021, S. 15.

<sup>8</sup> Stellungnahmen Nr. 11/2020 (ABl. C 26 vom 22.1.2021, S. 1), Nr. 05/2018 (ABl. C 431 vom 29.11.2018, S. 1), Nr. 07/2015 (ABl. C 5 vom 8.1.2016, S. 1), Nr. 07/2014 (ABl. C 459 vom 19.12.2014, S. 1), Nr. 02/2012 (ABl. C 112 vom 18.4.2012, S. 1), Nr. 02/2008 (ABl. C 192 vom 29.7.2008, S. 1), Nr. 02/2006 (ABl. C 203 vom 25.8.2006, S. 50), Nr. 04/2005 (ABl. C 167 vom 7.7.2005, S. 1) und Nr. 07/2003 (ABl. C 318 vom 30.12.2003, S. 1).

# Einleitung

**01** Das System zur Finanzierung des Haushalts der Europäischen Union (EU) wurde seit 1988 keiner größeren Reform unterzogen. Seit 33 Jahren bilden die traditionellen Eigenmittel (TEM) und die auf der Mehrwertsteuer (MwSt.) und dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierenden Eigenmittel die Haupteinnahmequellen.

**02** Im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 trat am 1. Juni 2021 ein neuer Eigenmittelbeschluss<sup>9</sup> in Kraft, der nach Abschluss des Ratifizierungsprozesses in den Mitgliedstaaten rückwirkend ab dem 1. Januar 2021 gilt. Im reformierten System der EU-Finanzierung wurden die drei bestehenden Einnahmequellen beibehalten; bei zwei dieser Einnahmequellen (TEM und MwSt.-Eigenmittel) wurden jedoch einige Änderungen vorgenommen. Außerdem wurde mit diesem System eine neue Eigenmittelquelle eingeführt, bei der die nationalen Beiträge auf dem Gewicht nicht recycelter Verpackungsabfälle basieren.

**03** Der derzeitige Rechtsrahmen zur Umsetzung des Eigenmittelbeschlusses umfasst zwei Verordnungen über die Bereitstellung von Eigenmitteln: eine für die traditionellen, die MwSt.- und die BNE-Eigenmittel (die "Bereitstellungsverordnung")<sup>10</sup> und eine weitere für die neue, auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierende Eigenmittelkategorie<sup>11</sup>. Darüber hinaus gibt es eine gesonderte Verordnung, die die Erhebung der MwSt.-Eigenmittel in Teilen regelt<sup>12</sup>.

**04** Die Bereitstellungsverordnung ist eine tragende Säule des Systems der EU-Finanzierung. In dieser Verordnung sind die Verfahren festgelegt, nach denen die drei oben genannten Eigenmittel dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellt werden. Mit der Bereitstellungsverordnung soll die rechtzeitige Erhebung der Eigenmittel gewährleistet werden, wobei für die verschiedenen Mitgliedstaaten dieselben Bedingungen gelten sollen. Die derzeitige Fassung der Bereitstellungsverordnung trat am 1. Oktober 2016 in Kraft und gilt rückwirkend seit dem 1. Januar 2014.

---

<sup>9</sup> Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates (siehe Fußnote 1).

<sup>10</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates (siehe Fußnoten 2 und 3).

<sup>11</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2021/770 des Rates (siehe Fußnote 7).

<sup>12</sup> Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates (siehe Fußnote 5).

**05** Am 25. Juni 2021 legte die Kommission ihren Vorschlag<sup>13</sup> für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Bereitstellungsverordnung vor, um die Vorhersehbarkeit für die Mitgliedstaaten zu verbessern und die Verfahren für die Streitbeilegung bei der Bereitstellung der Eigenmittel zu klären ("Vorschlag"). Der Vorschlag entspricht den Schlussfolgerungen des Rates vom Juli 2020<sup>14</sup>, in denen die Kommission "um Erwägung der Unterbreitung eines Vorschlags für die Überarbeitung [der] Verordnung ersucht [wird], damit den Herausforderungen bezüglich der Bereitstellung von Eigenmitteln begegnet werden kann." Am 6. Juli 2021 ersuchte der Rat den Hof um Stellungnahme zu dem Vorschlag.

**06** In der vorliegenden Stellungnahme wird bewertet, ob die vorgeschlagenen Änderungen der Bestimmungen der Bereitstellungsverordnung mit dem von der Kommission in ihrem Vorschlag dargelegten Ziel, die Regelung für die Bereitstellung der Eigenmittel zu verbessern, im Einklang stehen. Bei seiner Bewertung berücksichtigt der Hof die potenziellen Auswirkungen des Vorschlags auf den EU-Haushalt, die allgemeinen Grundsätze der internen Kontrolle und die Ergebnisse seiner früheren Jahresberichte und Stellungnahmen im Bereich der Eigenmittel. Die Stellungnahme des Hofes enthält Vorschläge zur Berücksichtigung durch die Kommission und die Gesetzgeber.

---

<sup>13</sup> COM(2021) 327 final vom 25.6.2021.

<sup>14</sup> EUCO 10/20, Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020), Schlussfolgerungen, Nummer 142.

# Bemerkungen

**07** Die Bemerkungen des Hofes zu dem Kommissionsvorschlag gliedern sich in folgende Bereiche, die den nach Auffassung des Hofes wichtigsten von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen entsprechen (die betreffenden Bestimmungen sind jeweils angegeben):

- a) Kassenmittelverwaltung (Artikel 9 Absatz 1);
- b) Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel (Artikel 10a Absatz 2 und Artikel 10b Absatz 5);
- c) Zinsregeln für Zahlungsverzug (Artikel 12 Absätze 3 und 5);
- d) Verwaltung uneinbringlicher TEM-Beträge (Artikel 13 Absatz 2);
- e) Verfahren für die Streitbeilegung (Artikel 10b Absatz 7, Artikel 13 Absatz 5 und Artikel 13b);
- f) Kohärenz der Vorschriften für die Verwaltung der verschiedenen Eigenmittel.

## Kassenmittelverwaltung

**08** Mit dem Vorschlag wird der Kommission die Möglichkeit eingeräumt, ein **zentrales Eigenmittelkonto** bei einem Finanzinstitut ihrer Wahl einzurichten, um Zahlungen von den Mitgliedstaaten zu erheben<sup>15</sup>. Dadurch würde das derzeitige duale System mit der Verwaltung von Konten, die auf den Namen der Kommission "bei der Haushaltsverwaltung oder bei der nationalen Zentralbank des Mitgliedstaats" eingerichtet wurden, und von Konten, die auf den Namen der Kommission bei Geschäftsbanken eröffnet wurden, ergänzt oder ersetzt. Das System ist mit einer großen Zahl von Banktransfers in unterschiedlicher Höhe verbunden, die die Kommission auf ihre Aufforderung hin von den Mitgliedstaaten erhält. Die Einführung des vorgeschlagenen zentralen Kontos der Kommission würde künftig auf Antrag der Mitgliedstaaten auf Opt-in-Basis erfolgen.

---

<sup>15</sup> Artikel 9 Absatz 1 der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.

## Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen der Kassenmittelverwaltung durch den Hof

**09** Ein zentrales Eigenmittelkonto würde das Kassenmittelsystem vereinfachen und einen gebündelten Ansatz für die Kassenmittelverwaltung ermöglichen. Es könnte die Anzahl und die Häufigkeit von Banktransfers von den Mitgliedstaaten an die Kommission verringern. Zwar könnte dieses neue Modell den Verwaltungsaufwand verringern, der sich durch die Verwendung mehrerer Bankkonten ergibt, doch stellt der Hof fest, dass sich dieser Vorschlag nicht auf eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse im Zusammenhang mit der zentralisierten Kassenmittelverwaltung sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten stützt. Darüber hinaus wurden die operativen Einzelheiten dazu, wie dieses System der zentralisierten Kassenmittelverwaltung in der Praxis funktionieren würde, noch nicht festgelegt. Daher kann der Hof nicht umfassend beurteilen, ob diese vorgeschlagene Änderung der Bereitstellungsverordnung das Verfahren, nach dem Eigenmittel zur Verfügung gestellt werden, potenziell verbessert.

## Vorschriften für die Bereitstellung der Eigenmittel

**10** In dem Vorschlag ist die Möglichkeit vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten **Vorauszahlungen von MwSt.- und BNE-Eigenmitteln** leisten, insbesondere wenn zum Jahresende ein Berichtigungshaushaltsplan für den EU-Haushalt angenommen wird<sup>16</sup>. Es handelt sich um ein Ausnahmeverfahren auf der Grundlage einer bestehenden Verwaltungspraxis. Das Verfahren bedarf der Zustimmung durch die Kommission auf ordnungsgemäß begründeten Antrag der Mitgliedstaaten, der spätestens drei Wochen vor Ablauf der Frist gestellt wird. Die Mitgliedstaaten beantragen diese Vorauszahlungen hauptsächlich wegen ihrer nationalen Haushaltsverfahren. Einige Mitgliedstaaten ziehen es vor, die Beiträge im Jahr des EU-Haushalts zu leisten, für den der Beitrag angefordert wird, auch wenn im Mittelabruf vorgesehen ist, dass die Eigenmittel im Januar des Folgejahres bereitgestellt werden.

**11** Die Kommission schlägt ferner vor, **die Frist für die Bereitstellung der Angleichungen der MwSt.- und BNE-Eigenmittel vorangegangener Haushaltsjahre** ("Salden") von Juni des Jahres, in dem die Kommission den Mitgliedstaaten die betreffenden Beträge mitgeteilt hat (Jahr n+1), auf März des Folgejahres (n+2) **zu verschieben**<sup>17</sup>. Diese Salden erfordern eine Umverteilung des Gesamtbetrags

<sup>16</sup> Artikel 10a Absatz 2 der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.

<sup>17</sup> Artikel 10b Absatz 5 der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.



entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an den BNE-Eigenmitteln auf die Mitgliedstaaten.

### **Bewertung der vorgeschlagenen Regeln für die Bereitstellung der Eigenmittel durch den Hof**

**12** Der Hof begrüßt die vorgeschlagenen Bestimmungen über Vorauszahlungen, da sie eine bestehende Praxis formalisieren und den Mitgliedstaaten mehr Rechtssicherheit bieten. Sie sind außerdem für den EU-Haushalt neutral, da alle zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit Vorauszahlungen, beispielsweise Negativzinsen, von den Mitgliedstaaten getragen werden.

**13** Der Hof befürwortet eine Verlängerung der Frist für die Saldierung der MwSt.- und BNE-Eigenmittel, da dadurch sichergestellt wird, dass die von den Mitgliedstaaten zu leistenden Zahlungen vorhersehbarer sind und die nationalen Haushaltsverfahren erleichtert werden können. Der Hof hat das vorgeschlagene Verfahren, wonach zwischen dem Datum der Mitteilung und dem Zeitpunkt, zu dem die Mitgliedstaaten Beträge bereitstellen müssen, mehr Zeit vorgesehen wird, in der Vergangenheit bereits befürwortet<sup>18</sup>. Der Vorschlag ist haushaltsneutral und wird gleichzeitig für die Mitgliedstaaten zu mehr Sicherheit hinsichtlich Haushaltsplanung und Liquidität führen und somit das Eigenmittelsystem verbessern.

### **Zinsregeln für Zahlungsverzug**

**14** Dem Vorschlag zufolge soll der **Schwellenwert für den Verzicht auf Verzugszinsen für Eigenmittel** von 500 Euro auf 1 000 Euro<sup>19</sup> **angehoben** werden, um die Kosteneffizienz der Einziehungsverfahren zu verbessern. Darüber hinaus soll die **Begrenzung des Anstiegs der Verzugszinsen auf Eigenmittelzahlungen – derzeit maximal 16 Prozentpunkte – auf alte Fälle** ausgeweitet werden, auf die nach den geltenden Vorschriften keine Begrenzung angewendet wird<sup>20</sup>. In der Vergangenheit haben einige Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Vorschriften der Bereitstellungsverordnung sehr hohe Zinsbeträge für verspätete Zahlungen angehäuft (für jeden Verzugsmonat erhöhte sich der Zinssatz um 0,25 Prozentpunkte).

---

<sup>18</sup> Ziffer 11 der Stellungnahme Nr. 07/2015 des Hofes.

<sup>19</sup> Artikel 12 Absatz 3 der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.

<sup>20</sup> Artikel 12 Absatz 5 der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.

**15** Um eine Anhäufung unverhältnismäßig hoher Zinsbeträge zu vermeiden, wurde mit der vorigen Änderung der Bereitstellungsverordnung<sup>21</sup> bereits eine Begrenzung der Erhöhung des Verzugszinssatzes auf 16 Prozentpunkte bei Überschreitung der Frist für die Bereitstellung der Eigenmittel eingeführt. Diese Begrenzung galt für verspätete Zahlungen von Eigenmitteln, die ab dem 1. Oktober 2016 fällig waren. Der Hof hat den Vorschlag, die maximale Erhöhung des Zinssatzes zu begrenzen, in der Vergangenheit bereits begrüßt<sup>22</sup>.

**16** Der Vorschlag sieht vor, die Begrenzung der Zinserhöhung auf Fälle auszuweiten, für die die derzeitige Begrenzung nicht gilt, d. h. Fälle, in denen es um die verspätete Zahlung von Eigenmitteln geht, die vor dem 1. Oktober 2016 fällig waren. Schätzungen der Kommission zufolge wird dieser Vorschlag zu einem potenziellen Rückgang der Zinserträge für den EU-Haushalt um 27,5 Millionen Euro pro Jahr führen. Zwischen 2015 und 2019 entfielen mehr als 70 % der geschuldeten Verzugszinsen auf nur fünf Mitgliedstaaten.

#### **Bewertung der vorgeschlagenen Zinsregeln für Zahlungsverzug durch den Hof**

**17** Der Hof begrüßt die Verdoppelung des Schwellenwerts für den Verzicht auf Zinsen, da sie voraussichtlich zu mehr Kosteneffizienz beim Einziehungsverfahren führen wird. Er stellte fest, dass eine solche Erhöhung in nur sieben von 94 Fällen pro Jahr zum Tragen käme<sup>23</sup> und daher nur begrenzte Auswirkungen hätte. Der Hof erkennt jedoch an, dass die Zinsregeln für Zahlungsverzug auch starke Anreize für die Mitgliedstaaten schaffen sollten, rechtzeitig zu zahlen.

**18** Der Hof teilt zwar die Auffassung, dass die vorgeschlagene Ausweitung der Begrenzung der Verzugszinsen das derzeitige System insgesamt vereinfacht, weist aber darauf hin, dass sie auch Vorteile für Mitgliedstaaten mit sich bringen kann, die ihrer Verpflichtung zur rechtzeitigen Zahlung nicht nachgekommen sind.

#### **Verwaltung uneinbringlicher TEM-Beträge**

**19** Die Mitgliedstaaten erheben Zölle, erfassen sie in einer spezifischen Buchführung und stellen sie der EU monatlich zur Verfügung. In einer gesonderten Buchführung

---

<sup>21</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2016/804 des Rates (siehe Fußnote 3).

<sup>22</sup> Ziffer 17 der Stellungnahme Nr. 07/2015 des Hofes.

<sup>23</sup> Durchschnittswert auf der Grundlage der Angaben der Kommission zu Fällen von Verzugszinsen in den Jahren 2018, 2019 und 2020.

erfassen die Mitgliedstaaten Zölle, die festgestellt, aber vom Einführer noch nicht entrichtet wurden. Hierfür könnte es mehrere Gründe geben, z. B. ein von einem Einführer gegen die Entscheidung zur Feststellung der Zollschuld eingelegtes Rechtsmittel, Zahlungsausfall oder Zahlungsunfähigkeit des Einführers.

**20** Die in dieser gesonderten Buchführung erfassten Beträge werden für uneinbringlich erklärt, wenn die nationalen Behörden der Auffassung sind, dass sie nicht eingezogen werden können, und gelten spätestens fünf Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Feststellung als uneinbringlich. In allen Fällen, in denen sich die uneinbringlichen Beträge auf mehr als 100 000 Euro belaufen, bewertet die Kommission, ob die Gründe für die Nichteinziehung von den Mitgliedstaaten zu verantworten sind, woraus sich für die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die Verpflichtung ergibt, diese Beträge dem EU-Haushalt zur Verfügung zu stellen. Falls ein gerichtliches Rechtsmittel eingelegt wurde oder eine Teilzahlung eingegangen ist, so beginnt der Fünfjahreszeitraum entweder ab dem Tag, an dem die endgültige Gerichtsentscheidung ergangen ist, oder am Tag der letzten effektiven Zahlungsleistung<sup>24</sup>.

**21** In seinen jüngsten Jahresberichten<sup>25</sup> wies der Hof auf anhaltende Mängel bei der Verwaltung der gesonderten Buchführung bestimmter Mitgliedstaaten hin, z. B. Ausbuchung oder verspätete Erfassung von Forderungen im Rechnungsführungssystem oder Verzögerungen bei der Vollstreckung der Beitreibung von Schulden. In der konsolidierten Jahresrechnung 2020 der EU beliefen sich die Forderungen aus der gesonderten Buchführung auf insgesamt 1,4 Milliarden Euro und wiesen eine Wertminderung von 892 Millionen Euro auf, die die uneinbringlichen Zölle einschloss (im Jahr 2019 beliefen sich die gleichen Aggregate auf 1,6 Milliarden Euro bzw. 931 Millionen Euro)<sup>26</sup>.

**22** Um die Verwaltung zu verbessern und die Anhäufung von Verzugszinsen in alten Fällen zu vermeiden (siehe Ziffern **14-18**), schlägt die Kommission vor, eine **allgemeine Frist (von 10 Jahren) für die Herausnahme uneinbringlicher Forderungen aus dieser gesonderten Buchführung** einzuführen, um sicherzustellen, dass Fälle unabhängig von anhängigen gerichtlichen Rechtsmitteln oder Teilzahlungen innerhalb eines

---

<sup>24</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates, Artikel 13 Absatz 2.

<sup>25</sup> Siehe die Jahresberichte des Hofes seit 2012; beispielsweise Jahresbericht 2019 des Hofes, Ziffer 3.9, Jahresbericht 2018 des Hofes, Ziffer 4.10, Jahresbericht 2017 des Hofes, Ziffer 4.15 und Jahresbericht 2016 des Hofes, Ziffer 4.15.

<sup>26</sup> COM(2021) 381 final vom 30.6.2021.

angemessenen Zeitraums bewertet und regularisiert werden<sup>27</sup>. Dieser Vorschlag wird nicht durch eine Bewertung gestützt, aus der hervorgeht, dass eine solche Änderung die Verwaltung der TEM verbessern würde.

### **Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen der Art und Weise, wie uneinbringliche TEM-Beträge verwaltet werden, durch den Hof**

**23** Zwar wird die vorgeschlagene Änderung zu einer erheblichen Verringerung der Zollschulden in der gesonderten Buchführung für TEM führen, doch ist es unwahrscheinlich, dass die Verwaltung der Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten dadurch vereinfacht wird. Die vorgeschlagene Änderung stellt eine zusätzliche Belastung für die Kommission dar, da sie prüfen müsste, ob die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen noch gerichtliche Rechtsmittel anhängig sind, finanziell haftbar sind. In diesen Fällen könnte die endgültige Gerichtsentscheidung einen Schuldenerlass bedeuten.

**24** Nach Auffassung des Hofes ist nicht nachgewiesen, inwieweit die Systeme zur Bereitstellung der TEM durch die vorgeschlagenen Änderungen tatsächlich effizienter werden. Wie der Hof in seinen früheren Jahresberichten ausgeführt hat<sup>28</sup>, sollte die Verwaltung dieser Buchführung vorzugsweise dadurch verbessert werden, dass die Kommission kontinuierliche Maßnahmen ergreift, um nicht nur die Regeln für die Erfassung der festgestellten Zölle, die nicht erhoben wurden, zu klären, sondern auch die Mitgliedstaaten bei deren Anwendung angemessen zu unterstützen. Darüber hinaus sollte die Kommission die Überwachung der von den nationalen Zollbehörden erstellten gesonderten Buchführung verbessern.

---

<sup>27</sup> Artikel 13 Absatz 2 Unterabsatz 5 der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.

<sup>28</sup> Siehe beispielsweise Jahresbericht 2018 des Hofes, Ziffer 4.2, Jahresbericht 2015 des Hofes, Empfehlung 2, und Jahresbericht 2014 des Hofes, Empfehlung 4.

## Vorschlag 1 – Die Einführung einer allgemeinen Frist für die Herausnahme uneinbringlicher Forderungen aus der gesonderten Buchführung für TEM überdenken

---

Da nicht nachgewiesen ist, dass die Verwaltung der Eigenmittel auf EU- und nationaler Ebene durch diese vorgeschlagene Änderung der Bereitstellungsverordnung effizienter wird, schlägt der Hof vor, die Einführung einer allgemeinen Frist für die Herausnahme uneinbringlicher Forderungen aus der gesonderten Buchführung für TEM zu überdenken.

### Verfahren für die Streitbeilegung

**25** Die derzeitige Bereitstellungsverordnung bietet den Mitgliedstaaten kein Überprüfungsverfahren, um Meinungsverschiedenheiten mit der Kommission über die Bereitstellung von Eigenmitteln auszuräumen. Die Mitgliedstaaten können jedoch beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Klage wegen ungerechtfertigter Bereicherung erheben, um die Zahlungen anzufechten. Im Rahmen einer solchen Klage müssen Mitgliedstaaten die Bereicherung der Kommission und die eigene Entreichung nachweisen, was aufgrund der Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten nach den unionsrechtlichen Vorschriften über das Eigenmittelsystem obliegen, nur schwer möglich ist<sup>29</sup>.

**26** Mit dem Vorschlag wird ein neues **Überprüfungsverfahren für die Beilegung von Streitigkeiten** zwischen einem Mitgliedstaat und der Kommission über TEM und MwSt.-Eigenmittel eingeführt<sup>30</sup>. Das neue Verfahren sieht einen strukturierten Dialog über strittige Beträge vor, um eine Einigung zu erleichtern. Das Überprüfungsverfahren berührt nicht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Beiträge innerhalb der rechtlich vorgeschriebenen Fristen zu entrichten.

**27** Im Falle einer Uneinigkeit zwischen einem Mitgliedstaat und der Kommission über die Höhe der TEM oder der MwSt.-basierten Beiträge sieht der Vorschlag außerdem vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung der Eigenmittel **Vorbehalte** gegenüber dem Standpunkt der Kommission **geltend machen** können.

---

<sup>29</sup> Rn. 82 bis 85 des Urteils des EuGH in der Rechtssache C-575/18 (Tschechische Republik gegen Kommission).

<sup>30</sup> Artikel 10b Absatz 7, Artikel 13 Absatz 5 und Artikel 13b der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.

Dadurch wird der Zeitraum unterbrochen, für den Zinsen anfallen<sup>31</sup>. Diese "Zahlungen unter Vorbehalt" werden im aktuellen System bereits verwendet, basierend auf der derzeitigen Praxis.

**28** Der Vorschlag umfasst je nach Art der betroffenen Eigenmittel verschiedene Regelungen für das Überprüfungsverfahren (einschließlich Fristen für die Einreichung von Anträgen durch die Mitgliedstaaten und für Bemerkungen der Kommission) (siehe *Tabelle 1*).

### Tabelle 1 – Verfahrenstechnische Unterschiede beim Überprüfungsverfahren für MwSt.-Eigenmittel und TEM (gemäß Vorschlag der Kommission)

Art der Eigenmittel	Frist für den Antrag der Mitgliedstaaten	Begründung des Antrags	Frist für die Bemerkungen der Kommission
MwSt.-Eigenmittel	2 Monate	Die Gründe <b>KÖNNEN</b> angegeben werden.	3 Monate
TEM	3 Monate	Die Gründe <b>MÜSSEN</b> angegeben werden.	6 Monate

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Vorschlags.

**29** Mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates<sup>32</sup> wurde bereits ein Überprüfungsverfahren für die MwSt.-Eigenmittel eingeführt. Bei dieser Überprüfung gelten in Bezug auf die Fristen sowohl für den Antrag des Mitgliedstaats als auch für die Mitteilung des Ergebnisses des Verfahrens durch die Kommission sowie hinsichtlich des Inhalts des Antrags dieselben Anforderungen wie beim für die Bereitstellungsverordnung vorgeschlagenen Verfahren. Sie schließt jedoch mit der Annahme einer Entscheidung der Kommission, die Gegenstand einer Klage auf Nichtigerklärung des Mitgliedstaats vor dem EuGH sein kann. Dasselbe Verfahren wurde auch für die neuen, auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierenden Eigenmittel eingeführt, wie dies in der Verordnung (EU, Euratom)

<sup>31</sup> Artikel 13a der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.

<sup>32</sup> Artikel 9 Absatz 1a; siehe Fußnote 5.

2021/770 des Rates<sup>33</sup> vorgesehen ist. Wie der Hof bereits festgestellt hat<sup>34</sup>, gibt dieses Instrument den Mitgliedstaaten eine zusätzliche Handhabe, rechtliche Schritte einzuleiten, wenn sie mit der Entscheidung der Kommission über die Bereitstellung von Eigenmitteln nicht einverstanden sind.

**30** Außerdem wird im Vorschlag auf das oben genannte bestehende Verfahren für die MwSt.-Eigenmittel verwiesen. Es ist vorgesehen, die Überprüfung im Rahmen der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung auszusetzen, falls ein Mitgliedstaat gemäß der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates beim EuGH eine Klage auf Nichtigkeitserklärung gegen eine Entscheidung der Kommission in derselben Sache erhebt<sup>35</sup>.

**31** *Table 2* enthält eine Übersicht über die Überprüfungsverfahren für Eigenmittel gemäß anderen, bereits geltenden Rechtsakten sowie über deren Unterschiede zu den im Vorschlag enthaltenen Überprüfungsverfahren.

---

<sup>33</sup> Artikel 9 Absatz 4; siehe Fußnote 7.

<sup>34</sup> Ziffer 34 der Stellungnahme Nr. 11/2020 des Hofes.

<sup>35</sup> Artikel 13b Absatz 4 der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung.

**Tabelle 2 – Vergleich zwischen den Überprüfungsverfahren für Eigenmittel gemäß bestehenden Rechtsakten und gemäß dem Vorschlag der Kommission**

Art der Eigenmittel	Rechtsgrundlage	Verfahren schließt mit einer Entscheidung der Kommission.	Der Mitgliedstaat hat die Möglichkeit, beim EuGH Klage auf Nichtigerklärung zu erheben.	Der Mitgliedstaat hat die Möglichkeit, beim EuGH Klage wegen ungerechtfertigter Bereicherung zu erheben.
Auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierende Eigenmittel	Verordnung 2021/770	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
MwSt.-Eigenmittel	Verordnung 1553/89	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Vorschlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
TEM	Vorschlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung (EU, Euratom) 2021/770 des Rates, der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates und des Vorschlags der Kommission.

### Bewertung der vorgeschlagenen Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten durch den Hof

**32** Der Hof begrüßt die vorgeschlagene Bestimmung über Zahlungen unter Vorbehalt, die eine bestehende Praxis formalisiert, die noch nicht in der Bereitstellungsverordnung enthalten ist. Um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten, muss die Kommission interne Verfahren ausarbeiten, um insbesondere zu klären, in welchen Fällen solche Zahlungen verwendet werden, wie sie überwacht werden und in welchen Fällen die durch die Vorbehalte der Mitgliedstaaten begründete Vorläufigkeit dadurch beendet wird, dass die Zahlungen zu endgültigen Zahlungen werden.

**33** Der Hof nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission vorgeschlagen hat, im Rahmen der Bereitstellungsverordnung ein Überprüfungsverfahren für den Fall einzuführen, dass zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten Uneinigkeit über die Bereitstellung der TEM und der MwSt.-Eigenmittel besteht. Das Verfahren bietet zwar



einen Rahmen für einen strukturierten Dialog, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Kommission aufzufordern, ihren Standpunkt zur Berechnung, Feststellung und Erhebung der Eigenmittel zu überdenken, doch gewährleistet es nicht unbedingt, dass Streitigkeiten wirksam beigelegt werden. Da am Ende des Verfahrens keine Entscheidung der Kommission steht, können die Mitgliedstaaten keine rechtlichen Schritte einleiten, um eine Nichtigerklärung der Entscheidung zu erreichen. Die Mitgliedstaaten können jedoch beim EuGH Klage wegen ungerechtfertigter Bereicherung erheben, wenn eine Zahlung unter Vorbehalt erfolgt ist.

**34** Darüber hinaus führt der Vorschlag zu parallelen und teilweise unterschiedlichen Vorschriften für Überprüfungsverfahren für MwSt.-Eigenmittel. Dies macht das System der EU-Finanzierung komplexer, beeinträchtigt die Rechtssicherheit und die Vorhersehbarkeit der Zahlungen der Mitgliedstaaten und kann auch erheblichen Verwaltungsaufwand für die Kommission verursachen.

**35** Darüber hinaus stellt der Hof fest, dass die Kommission nicht vorgeschlagen hat, ein solches Verfahren für die BNE-Eigenmittel einzuführen, die ebenso wie die neuen, auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierenden Eigenmittel auf der Grundlage statistischer Daten berechnet werden. Die BNE-Eigenmittel stellen die größte Einnahmequelle für den EU-Haushalt dar (70 % im Jahr 2020).

## **Vorschlag 2 – Ein einheitliches Überprüfungsverfahren für die Beilegung von Streitigkeiten in Bezug auf die Bereitstellung von Eigenmitteln vorschlagen**

---

**Um das Verfahren für die Streitbeilegung zu straffen und ein wirksames Instrument zur Beilegung von Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu schaffen, sollte nach Ansicht des Hofes ein einheitliches Überprüfungsverfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel vorgeschlagen werden. Ein solches Verfahren sollte ein Gleichgewicht zwischen dem Verteidigungsrecht der Mitgliedstaaten und dem potenziellen Verwaltungsaufwand, der der Kommission dadurch entstehen könnte, gewährleisten. Den Besonderheiten der einzelnen Einnahmequellen und ihren jeweiligen Rechtsrahmen sollte ebenfalls Rechnung getragen werden. Um unangemessenen Aufwand bei der Verwaltung der TEM wegen der großen Zahl einzelner zugrunde liegender Vorgänge von geringem Umfang zu vermeiden, könnte die Kommission einen Schwellenwert festlegen, um das Überprüfungsverfahren nur für Fälle mit erheblichen finanziellen Auswirkungen einzuleiten.**

## Kohärenz der Vorschriften für die Verwaltung der verschiedenen Eigenmittel

**36** Der Hof stellt fest, dass die Vorschriften, die mit dem Vorschlag für die Verwaltung der Eigenmittel eingeführt werden, nicht immer mit den Vorschriften der Verordnung (EU, Euratom) 2021/770 des Rates (für die auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierenden Eigenmittel) und der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates (für die MwSt.-Eigenmittel) im Einklang stehen. Diese Vorschriften betreffen die Möglichkeit von Vorauszahlungen durch die Mitgliedstaaten (siehe Ziffer **10**), die Verschiebung des Zeitpunkts der Bereitstellung von Angleichungen (siehe Ziffer **11**), den Schwellenwert für den Verzicht auf Verzugszinsen (siehe Ziffer **14**) und die Verfahren für die Streitbeilegung (siehe Ziffern **25-31**).

**37** Im Vorschlag vertritt die Kommission die Auffassung, dass alle Bestimmungen über die Bereitstellung von Eigenmitteln in Zukunft zusammengeführt werden sollten, wenn neue Einnahmequellen eingeführt werden, wie dies in der Interinstitutionellen Vereinbarung für den MFR 2021-2027 festgelegt ist<sup>36</sup>. Zwar nimmt der Hof dieses Ziel zur Kenntnis, bedauert aber auch, dass der jetzige Vorschlag nicht die Zusammenführung aller Bestimmungen über die Bereitstellung der Eigenmittel vorsieht. Er weist erneut darauf hin, dass eine einzige Verordnung mit umfassenden Bestimmungen über die Eigenmittel zu einem einfacheren und transparenteren System führen würde<sup>37</sup>.

**38** Der *Anhang* enthält Änderungsvorschläge zu einigen Bestimmungen des Vorschlags. Die Vorschläge des Hofes betreffen einige der vorstehend beschriebenen Punkte und umfassen ein zusätzliches geringfügigeres redaktionelles Detail.

---

<sup>36</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel (ABl. L 433 I vom 22.12.2020, S. 28).

<sup>37</sup> Ziffer 12 der Stellungnahme Nr. 05/2018 des Hofes.

## Schlussfolgerung

**39** Nach Ansicht des Hofes ist der Vorschlag der Kommission zur Änderung der Bereitstellungsverordnung ein positiver Schritt zur Verbesserung des derzeitigen Rechtsrahmens. Er formalisiert in einer Reihe von Fällen die derzeitige Praxis – wie die Möglichkeit, Vorauszahlungen zu leisten (siehe Ziffer **12**) – und verbessert bis zu einem gewissen Grad die Vorhersehbarkeit der Kassenmittelverwaltung, insbesondere durch die Verlängerung der Frist für Angleichungen der in früheren Haushaltsjahren bereitgestellten Mittel (siehe Ziffer **13**). Dies kann dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand zu verringern. Mit dem Vorschlag wird auch ein Verfahren für die Streitbeilegung eingeführt, das bisher noch nicht existierte, d. h. ein Verfahren, das einen strukturierten Dialog über strittige Beträge vorsieht, um eine Einigung zu erleichtern (siehe Ziffer **33**).

**40** Der Hof ermittelte jedoch mehrere Schwachstellen. Die Ausweitung der Begrenzung der Verzugszinsen auf alte Fälle kann aufgrund der potenziell erheblichen Beträge zu finanziellen Vorteilen für einige Mitgliedstaaten führen (siehe Ziffer **18**). Die vorgeschlagenen Verfahren für die Streitbeilegung bei der Bereitstellung von Eigenmitteln unterscheiden sich von den Vorschriften anderer geltender Verordnungen für die MwSt.-Eigenmittel und die neuen, auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierenden Eigenmittel (siehe Ziffer **34**).

**41** Darüber hinaus sind einige der vorgeschlagenen Änderungen der derzeitigen Bestimmungen der Bereitstellungsverordnung nicht durch hinreichende Belege untermauert, was bedeutet, dass ihre Auswirkungen auf die Effizienz der Bereitstellung der Eigenmittel nicht nachgewiesen werden können. Dies betrifft die Einrichtung zentraler Eigenmittelkonten (siehe Ziffer **09**) und die Änderung der Vorschriften für die Verwaltung uneinbringlicher TEM-Beträge (siehe Ziffer **23**). Außerdem bedauert der Hof, dass dieser Vorschlag nicht die Zusammenführung aller Bestimmungen über die Bereitstellung der Eigenmittel vorsieht (siehe Ziffer **37**).

**42** Der Hof ist daher der Auffassung, dass der Legislativvorschlag dadurch verbessert werden könnte, dass

- die vorgeschlagene Einführung einer allgemeinen Frist für die Herausnahme uneinbringlicher Forderungen aus der gesonderten Buchführung für TEM überdacht wird;

- die Verfahren für die Streitbeilegung dadurch weiter abgeändert werden, dass ein Vorschlag für ein einheitliches Überprüfungsverfahren für die Eigenmittel vorgelegt wird.

Diese Stellungnahme wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Tony Murphy, Mitglied des Rechnungshofs, am 22. September 2021 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Handwritten signature of Klaus-Heiner Lehne in black ink, consisting of stylized initials 'K-H' followed by 'Lehne'.

Klaus-Heiner Lehne

*Präsident*

## Anhang – Änderungsvorschläge des Hofes zum Vorschlag

Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014, um die Vorhersehbarkeit für die Mitgliedstaaten zu verbessern und die Verfahren für die Streitbeilegung bei der Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel zu klären (COM (2021) 327 final vom 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

Artikel des Vorschlags	Änderungsvorschläge des Hofes	Anmerkungen
Artikel 13 Absatz 2	Der Wortlaut der derzeit geltenden Bestimmung sollte beibehalten werden.	Nach Dafürhalten des Hofes sollte die Einführung einer allgemeinen Frist von 10 Jahren für die Herausnahme uneinbringlicher Forderungen aus der gesonderten Buchführung für TEM überdacht werden (siehe Ziffern <b>19-24</b> und <b>Vorschlag 1</b> ).
Artikel 13b	Die vorgeschlagene Bestimmung sollte neu formuliert werden mit dem Ziel, ein einheitliches Überprüfungsverfahren für die Beilegung von Streitigkeiten in Bezug auf die Bereitstellung von Eigenmitteln einzuführen.	Es sollte ein einheitliches Überprüfungsverfahren für die Beilegung von Streitigkeiten in Bezug auf die Bereitstellung von Eigenmitteln vorgeschlagen werden. Dieses Verfahren sollte den spezifischen Merkmalen der einzelnen Einnahmequellen und ihrem jeweiligen Rechtsrahmen Rechnung tragen (siehe Ziffern <b>25-35</b> und <b>Vorschlag 2</b> ).
Artikel 13b Absatz 2	"Innerhalb von sechs Monaten nach Eingang des Antrags gemäß Absatz 1 übermittelt die Kommission [...]".	Das vorgeschlagene Überprüfungsverfahren bezieht sich auf die TEM. Um jegliche Unklarheit zu vermeiden, schlägt der Hof vor, einen spezifischen Verweis auf Artikel 13 Absatz 5 der vorgeschlagenen Änderung der Bereitstellungsverordnung aufzunehmen. Ähnlich verweist die Kommission bei der Festlegung des Verfahrens für die MwSt.-Eigenmittel im letzten Satz von Artikel 13b Absatz 2 auf Artikel 10b Absatz 7: "Im Falle einer Uneinigkeit zwischen einem Mitgliedstaat und der Kommission gemäß Artikel 10b Absatz 7 übermittelt die Kommission [...]". Dieser Vorschlag sollte in Verbindung mit den vorstehenden Anmerkungen zu Artikel 13b gelesen werden.