



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (Trb. 2021, 5)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 22 januari 2021
Afdeling Verdragen
MINBUZA-2021.52826

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (Trb. 2021, 5)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 januari 2021, no.2021000018, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 januari 2021, nr. W02.21.0004/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 8 januari 2021, no. 2021000018, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot Goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (Trb. 2021, 5), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (het zogenoemde Eigenmiddelenbesluit; hierna: EMB).¹ De belangrijkste noviteit is dat het EMB ook regels bevat ter financiering van het zogeheten 'Herstelinstrument', bekend onder de naam 'Next Generation EU' (hierna: NGEU), waarvoor lidstaten zowel jegens de Unie als jegens andere lidstaten garant zullen staan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in de toelichting een kwalitatieve en kwantitatieve beschouwing gemist over de gevolgen van deze garantstelling van Nederland, alsmede over de precedentwerking die van de invoering van het EMB kan uitgaan. Ook heeft zij een beschouwing gemist over de vraag hoe de Staten-Generaal wordt geïnformeerd over de strategie van het schuldbeheer. De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

1. Achtergronden en inhoud van het EMB

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het EMB. Dit besluit, dat de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 310, vierde lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) neemt, bevat de afspraken voor de financiering van de begroting van de Unie. Het doel van het EMB is zekerheid te bieden dat de middelen toereikend zijn voor de ontwikkeling van het beleid van de Unie, met inachtneming van het beginsel van begrotingsdiscipline. Inwerkingtreding van het EMB is afhankelijk van de goedkeuring door de lidstaten;² het EMB treedt niet eerder in werking dan

¹ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020, betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom, PbEU L 424, p. 1.

² Artikel 311, derde alinea, VWEU.

nadat alle lidstaten het EMB volgens hun nationale procedures hebben goedgekeurd.³

In artikel 2 van het EMB zijn de categorieën eigen middelen opgenomen. Als bestaande eigen middelen voorziet het EMB in de traditionele eigen middelen. Dit zijn de invoerrechten voor goederen uit derde landen en heffingen op suiker, een heffing op geharmoniseerde btw-grondslag (in de vorm van een afdracht van 0,3% door de lidstaten op hun btw-inkomsten) en, als traditioneel sluitstuk, een afdracht op de som van alle bruto nationale inkomens (bni) van de lidstaten. Als nieuwe categorie eigen middelen wordt een afdracht op het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingafval ingevoerd van € 0,80 per kilogram.⁴ Artikel 3 van het EMB voorziet in een eigenmiddelenplafond van 1,4% van het bni van alle lidstaten ter dekking van de jaarlijkse betalingskredieten en van 1,46% ter dekking van de vastleggingskredieten.

De belangrijkste noviteit is dat het EMB ook regels bevat ter financiering van het Herstelinstrument. Het Herstelinstrument is een fonds van waaruit subsidies en leningen aan lidstaten worden verstrekt ten behoeve van investeringen en hervormingen die nodig zijn voor het herstel van de gevolgen van de Covid-19-crisis. Deze faciliteit heeft een omvang van in totaal € 750 miljard, waarvan ongeveer € 360 miljard zal worden aangewend ten behoeve van het verstrekken van leningen en het overige, ongeveer € 390 miljard, ten behoeve van 'uitgaven' (subsidies).

De financiering ervan verloopt via het stelsel van eigen middelen. Niet via één van de hiervóór genoemde categorieën eigen middelen, maar uit middelen die de Europese Commissie op de kapitaalmarkt zal ophalen. In afwijking van artikel 4 van het EMB, dat als regel stelt dat de Unie op de kapitaalmarkt geleende middelen niet gebruikt voor beleidsuitgaven, machtigt artikel 5 van het EMB de Commissie daartoe 'uitsluitend met het oog op het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis'.

Ter dekking van deze leningsverplichtingen van de Unie, voorziet artikel 6 van het EMB in een tijdelijke verhoging van het eigenmiddelenplafond van 0,6 procentpunt, uiterlijk tot en met 31 december 2058. In artikel 9 van het EMB, waarin de inning van de eigenmiddelen door de lidstaten wordt beschreven, is voorts voorzien in een garantie door de lidstaten voor deze verplichtingen. Meer bepaald, voorziet artikel 9, vierde lid, EMB erin dat de lidstaten de Commissie 'als laatste redmiddel' de nodige middelen ter beschikking stellen, indien de Unie haar leningsverplichtingen niet kan nakomen. Daarbij is in dit verband voorts opgenomen dat lidstaten voor elkaar naar evenredigheid van de geraamde begrotingsontvangsten van elk van deze lidstaten garant staan jegens de Commissie (zie daarover hierna verder).

2. Beschouwing financiering Herstelinstrument via het EMB

Met de machtiging aan de Commissie om op de kapitaalmarkt tot maximaal € 750 miljard te lenen en deze middelen (deels) in te zetten voor (beleids)uitgaven wordt enerzijds voortgebouwd op bestaande instrumenten, maar wordt op een aantal belangrijke punten een nieuwe weg ingeslagen.

Een Europees fonds, waarbij centraal middelen op de kapitaalmarkt worden opgehaald, is op zichzelf niet uniek. Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) werkt bijvoorbeeld al op die basis. Het ESM haalt geld op van de kapitaalmarkt, onder meer door uitgifte van obligaties, met als doel dit door te lenen aan noodlijdende lidstaten.⁵ Belangrijk verschil met het Herstelinstrument is echter dat het ESM intergouvernementeel is opgezet, naast de institutionele structuur van de EU-verdragen. De financiering van het Herstelinstrument wordt, daarentegen, via de eigen-middelensystematiek van de Unie geregeld en het is de Commissie, als uitvoerende macht van de Unie, die de kapitaalmarkt opgaat en schuldpapieren uitgeeft. Ook dat feit is op zichzelf niet uniek. De Commissie leent bijvoorbeeld voor de financiering van werkgelegenheidsfondsen SURE ook middelen op de kapitaalmarkt.⁶ Uit dit fonds worden echter leningen verstrekt, terwijl uit het Herstelinstrument van NGEU ook uitgaven worden gedaan, in de vorm van subsidies. Bovendien is de omvang van het Herstelinstrument en het beroep dat in verband daarmee op de kapitaalmarkt wordt gedaan veel groter.

Deze verschillen zijn ook relevant in het licht van de financiële Verdragsbepalingen van de Unie en de uitleg die daaraan tot nu toe is gegeven. In het bijzonder is relevant het in artikel 310 VWEU neergelegde uitgangspunt dat ontvangsten en uitgaven van de Unie in evenwicht moeten zijn. Dat beginsel ligt ook ten grondslag aan het stelsel van eigen middelen, en derhalve het EMB. Daaruit is tot nu toe

³ Artikel 12 EMB.

⁴ Artikel 2, eerste lid, onder c, EMB.

⁵ Vergelijk artikel 3 van het ESM-verdrag, Trb. 2011, 157.

⁶ De Commissie geeft daartoe zogeheten 'sociale obligaties' uit. Zie ook het EU SURE Social Bond Framework: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/eu_sure_social_bond_framework.pdf

altijd afgeleid dat de Unie wél middelen mag lenen om die door te lenen aan de lidstaten (back-to-back lending), maar niet mag lenen met als doel beleidsuitgaven te doen (borrowing for spending). Hierop wordt een uitzondering gemaakt indien het om dusdanig kleine bedragen gaat dat deze in de financiële huishouding van de EU zelf kunnen worden opgevangen.⁷ In het voorliggende Herstelinstrument wordt, echter, voor € 390 miljard aan middelen op de kapitaalmarkt geleend om daarmee beleidsuitgaven te doen. Dit roept, voorts, vragen op in het licht van de in artikel 311 VWEU neergelegde regel dat de begroting in beginsel volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd.

In de gekozen opzet geschiedt de terugbetaling van de op de kapitaalmarkt geleende middelen via de begroting van de Unie.⁸ Dit moet uiterlijk op 31 december 2058 volledig zijn voldaan. In het EMB is opgenomen dat indien de Commissie niet kan voldoen aan de met de leningen verband houdende verplichtingen (en de Commissie niet overigens de nodige liquiditeit kan genereren), de lidstaten de Commissie de nodige middelen ter beschikking moeten stellen, waarbij deze bovendien ook voor elkaar garant staan.

Het voorgaande roept, in de eerste plaats, vragen op over de financiële gevolgen van deze constructie en, in de tweede plaats, over mogelijke precedentwerking. De Afdeling maakt in dat licht de volgende opmerkingen.

a. Gevolgen garantstelling

Uitgangspunt bij de financiering van het Herstelinstrument is dat de middelen door de Unie moeten worden voldaan in de periode tot en met 2058. Daarbij is het de bedoeling, zo blijkt uit artikel 9, vierde lid van het EMB, dat de Commissie de nodige liquiditeit genereert door het activeren van maatregelen die in de op die leningen toepasselijke financiële regelingen zijn opgenomen. Daartoe behoort ook actief liquiditeitsbeheer en, indien nodig, het doen van een beroep op korte-termijnfinanciering op kapitaalmarkten.

Indien de Commissie daarin echter niet slaagt, dienen de lidstaten de Commissie, als laatste redmiddel, daartoe de nodige middelen ter beschikking te stellen naar rato van de geraamde begrotingsontvangsten. Indien een lidstaat een verzoek niet tijdig volledig of gedeeltelijk inwilligt of de lidstaat de Commissie ervan in kennis stelt dat hij daaraan geen gevolg zal kunnen geven, heeft de Commissie ingevolge artikel 9, vijfde lid van het EMB voorlopig het recht om ter dekking van het deel van de betrokken lidstaat, aanvullende verzoeken te doen bij andere lidstaten.

Uit deze bepalingen volgt dat de financiële risico's uiteindelijk niet op de financiën van de Unie drukken, maar op die van de lidstaten. Daar komt bij dat een lidstaat niet alleen naar evenredigheid van haar eigen aandeel garant moet staan voor de verplichtingen van de Unie, maar in voorkomend geval ook voor die van één of meerdere andere lidstaten. De mogelijke financiële gevolgen, ook voor Nederland, kunnen aanzienlijk zijn. Het Herstelinstrument heeft immers een aanzienlijke omvang, waarbij bovendien het merendeel, € 390 miljard, niet via leningen, maar als beleidsuitgaven, dus via subsidies worden verstrekt.

In de toelichting wordt volstaan met de vermelding dat deze risico's zullen worden opgenomen als garantieverplichting op de begroting van het Ministerie van Financiën verantwoord onder artikel 4 (Internationale Financiële betrekkingen).⁹ Gelet op de mogelijk aanzienlijke omvang van de financiële gevolgen, is deze toelichting niet toereikend. Ten behoeve van de beraadslagingen in de Staten-Generaal is een kwalitatieve en kwantitatieve beschouwing over de gevolgen van deze garantstelling voor Nederland van belang.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de toelichtende paragraaf 3 uitgebreid. In de uitbreiding wordt nader toegelicht hoe de Nederlandse budgettaire verwerking plaatsvindt en wat de verwachte budgettaire gevolgen zijn van zowel de Nederlandse afdrachten die voortvloeien uit de middelen van het herstelinstrument die gebruikt worden voor het financieren van uitgaven als de garantieverplichtingen die volgen uit de middelen van het herstelinstrument die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen aan lidstaten.

⁷ Zie in dit verband het advies van de Juridische Dienst van de Raad van 24 juni 2020 (nr. 9062/20), punt 21.

⁸ In dit verband merkt de Afdeling op dat zij er in haar advies bij de Miljoenennota 2021 in verband hiermee op heeft gewezen dat deze nieuwe elementen een plaats moeten krijgen in het (toekomstig) Europees begrotingsbeleid (Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 3, paragraaf 5.2).

⁹ Toelichting, paragraaf 3.

De Nederlandse garantieverplichting die voortvloeit uit het herstelinstrument NGEU is bij ontwerpbegroting 2021 opgenomen op de begroting van het ministerie van Financiën hoofdstuk IXB. Het Nederlandse aandeel in de garantstelling wordt bepaald door het aandeel van het Nederlandse bni in het totale bni van de Europese Unie. Door veranderingen in dit relatieve bni-aandeel, en door veranderingen in de uitstaande leningen, zal de garantie regelmatig moeten worden bijgesteld. De begroting zal hier op de standaard momenten van suppletoire begroting en jaarverslag worden bijgewerkt. Op deze momenten wordt ook de Staten-Generaal hierover geïnformeerd.

b. Precedentwerking

Zoals de Afdeling hiervoor heeft geconstateerd, wordt met het Herstelinstrument op een andere wijze dan tot nu toe gebruikelijk invulling gegeven aan de in artikel 310 VWEU neergelegde regel van begrotingsevenwicht. Zoals gezegd, zullen in afwijking van deze regel grote beleidsuitgaven worden gefinancierd uit door de Unie op de kapitaalmarkt geleende middelen. Voorts roept de in het EMB neergelegde bepaling dat lidstaten onderling garant staan vragen op in het licht van artikel 125 VWEU. Artikel 125 VWEU bevat een zogenoemde no bail out clause. Op grond daarvan zijn lidstaten niet aansprakelijk voor de verbintenissen van een andere lidstaat en zij nemen deze verbintenissen niet over, onverminderd de wederzijdse financiële garanties voor de gemeenschappelijke uitvoering van een specifiek project.

De Afdeling constateert dat de Uniewetgever (en de lidstaten) met het vaststellen van dit besluit zich op het standpunt hebben gesteld dat deze wijze van financiering van het Herstelinstrument verenigbaar is met voornoemde verdragsbepalingen. In de toelichting wordt verwezen naar een advies van de Juridische Dienst van de Raad.¹⁰ Deze heeft bij zijn conclusie dat het Herstelinstrument in overeenstemming is met artikelen 310 en 311 VWEU onder meer de omstandigheid betrokken dat het Herstelinstrument gelet op de samenhang tussen de artikelen 4 en 5 EMB uitdrukkelijk tijdelijk is bedoeld. Voorts acht de Juridische Dienst van belang dat de financiële risico's uiteindelijk niet door de Unie, maar door de lidstaten zullen moeten worden gedragen.

De vaststelling van het EMB impliceert ook dat de Uniewetgever en de lidstaten van oordeel zijn dat een systematiek waarbij de Unie op de kapitaalmarkt middelen aantrekt ten behoeve van beleidsuitgaven en de lidstaten daarvoor niet alleen jegens de Unie, maar ook jegens elkaar garant staan voor de daaraan verbonden financiële risico's, niet in strijd komt met het in artikel 125 VWEU neergelegde verbod op bail out. Ook de Juridische Dienst ziet in artikel 125 VWEU geen principiële beletselen voor de invoering van dergelijke euro-obligaties.¹¹ Hieraan besteedt de toelichting evenwel geen aandacht.

In de toelichting wordt alleen het uitzonderlijke en eenmalige karakter van deze wijze van financiering genoemd. De gekozen opzet van het EMB maakt duidelijk, dat het in artikel 4 van het EMB neergelegde uitgangspunt dat de Unie op kapitaalmarkten geleende middelen niet gebruikt voor de financiering van beleidsuitgaven niet absoluut is. Daarop kan blijkens artikel 5 van het EMB, onder voorwaarden, tijdelijk een uitzondering worden gemaakt. Dat impliceert dat zich in de toekomst situaties kunnen voordoen waarin een uitzondering op het verbod op lenen voor beleidsuitgaven mogelijk wordt geacht. Dit, via een eigenmiddelenbesluit en binnen de huidige kaders van de Verdragen.

Het voorgaande brengt volgens de Afdeling mee dat van dit EMB belangrijke precedentwerking kan uitgaan. Met het EMB staat immers voortaan vast dat de verdragsbepalingen niet principieel in de weg staan aan bijvoorbeeld de introductie van een stelsel van euro-obligaties.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is de toelichting onder paragraaf 3 verder uitgebreid. In deze uitbreiding wordt nader toegelicht dat de voorgenomen werkwijze, waarbij de Europese Commissie namens de Europese Unie een aanzienlijk bedrag aan middelen leent op de kapitaalmarkt om beleidsuitgaven mee te doen, in het huidige uitzonderlijke geval geoorloofd is en past binnen de huidige verdragen van de Unie. Tevens is een verwijzing naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad toegevoegd, waardoor nogmaals wordt benadrukt dat de voorgenomen financiering van het herstelinstrument een tijdelijk en eenmalig karakter heeft, en geen permanent mechanisme wordt.

Tevens wordt nader toegelicht dat het eventuele additionele budgettaire beroep dat de Europese Commissie als laatste redmiddel op lidstaten mag doen geen schuldmutualisering betreft maar een tijdelijke compensatie tussen lidstaten, en dat deze niet beschouwd kan worden als hoofdelijke

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3; Advies van de Juridische Dienst van de Raad van 24 juni 2020 (nr. 9062/20)

¹¹ Advies van de Juridische Dienst van de Raad van 24 juni 2020 (nr. 9062/20), punten 155–165.



aansprakelijkheid van een lidstaat, omdat iedere lidstaat gehouden blijft aan de door deze lidstaat verschuldigde bedragen zoals vastgesteld door het Eigenmiddelenbesluit. Er is dus geen sprake van een zogenaemde *joint and several*-garantie zoals bij euro-obligaties vaak wordt voorgesteld. De aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het Eigenmiddelenbesluit houdt niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen.

c. Informatievoorziening aan het parlement

Artikel 5, derde lid, EMB verplicht de Europese Commissie om het Europees Parlement en de Europese Raad met regelmaat van uitgebreide informatie te voorzien betreffende de strategie van het schuldbeheer van de Commissie. In de toelichting ontbreekt een uiteenzetting over de vraag hoe de regering deze verplichting waardeert en hoe de regering, mede in de context van de hiervoor behandelde vraag naar mogelijke precedentwerking, vervolgens de Staten-Generaal (regelmatig en uitgebreid) informeert.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is de toelichting onder paragraaf 3 uitgebreid. In deze uitbreiding wordt nader toegelicht dat nieuwe informatie over het schuldbeheer van de Europese Commissie kan zorgen voor een wijziging van de Nederlandse begroting en hoe en op welke momenten de Staten-Generaal hier door de regering over wordt geïnformeerd.

De budgettaire gevolgen van het Eigenmiddelenbesluit zijn reeds verwerking in de Nederlandse begroting en worden waar nodig op reguliere wijze bijgesteld. Daarbij wordt ook de informatie over het schuldbeheer van de Europese Commissie gebruikt. De Europese Commissie wordt namelijk, middels het Eigenmiddelenbesluit, verplicht het Europees Parlement en de Raad uitgebreid en met regelmaat van informatie te voorzien over de strategie voor het schuldbeheer. Dientengevolge wordt het Nederlandse parlement, conform de daartoe geldende afspraken, ook bij iedere begrotingswet (zowel ontwerp-begroting, suppletoire begrotingswetten en jaarverslag) geïnformeerd over de laatste informatie betreffende de budgettaire gevolgen van de namens de Europese Unie door de Europese Commissie uitgegeven schuld voor de financiering van het herstelinstrument.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Financiën, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok.*



Advies Raad van State

No. W02.21.0004/II

's-Gravenhage, 13 januari 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 8 januari 2021, no.2021000018, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (Trb. 2021, [nr]), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (het zogenoemde Eigenmiddelenbesluit; hierna: EMB).¹ De belangrijkste noviteit is dat het EMB ook regels bevat ter financiering van het zogeheten 'Herstelinstrument', bekend onder de naam 'Next Generation EU' (hierna: NGEU), waarvoor lidstaten zowel jegens de Unie als jegens andere lidstaten garant zullen staan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in de toelichting een kwalitatieve en kwantitatieve beschouwing gemist over de gevolgen van deze garantstelling van Nederland, alsmede over de precedentwerking die van de invoering van het EMB kan uitgaan. Ook heeft zij een beschouwing gemist over de vraag hoe de Staten-Generaal wordt geïnformeerd over de strategie van het schuldbeheer. De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

1. Achtergronden en inhoud van het EMB

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het EMB. Dit besluit, dat de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 310, vierde lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) neemt, bevat de afspraken voor de financiering van de begroting van de Unie. Het doel van het EMB is zekerheid te bieden dat de middelen toereikend zijn voor de ontwikkeling van het beleid van de Unie, met inachtneming van het beginsel van begrotingsdiscipline. Inwerkingtreding van het EMB is afhankelijk van de goedkeuring door de lidstaten;² het EMB treedt niet eerder in werking dan nadat alle lidstaten het EMB volgens hun nationale procedures hebben goedgekeurd.³

In artikel 2 van het EMB zijn de categorieën eigen middelen opgenomen. Als bestaande eigen middelen voorziet het EMB in de traditionele eigen middelen. Dit zijn de invoerrechten voor goederen uit derde landen en heffingen op suiker, een heffing op geharmoniseerde btw-grondslag (in de vorm van een afdracht van 0,3% door de lidstaten op hun btw-inkomsten) en, als traditioneel sluitstuk, een afdracht op de som van alle bruto nationale inkomens (bni) van de lidstaten. Als nieuwe categorie eigen middelen wordt een afdracht op het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval ingevoerd van € 0,80 per kilogram.⁴ Artikel 3 van het EMB voorziet in een eigenmiddelenplafond van 1,4% van het bni van alle lidstaten ter dekking van de jaarlijkse betalingskredieten en van 1,46% ter dekking van de vastleggingskredieten.

De belangrijkste noviteit is dat het EMB ook regels bevat ter financiering van het Herstelinstrument. Het Herstelinstrument is een fonds van waaruit subsidies en leningen aan lidstaten worden verstrekt ten behoeve van investeringen en hervormingen die nodig zijn voor het herstel van de gevolgen van de Covid-19-crisis. Deze faciliteit heeft een omvang van in totaal € 750 miljard, waarvan ongeveer € 360 miljard zal worden aangewend ten behoeve van het verstrekken van leningen en het overige, ongeveer € 390 miljard, ten behoeve van 'uitgaven' (subsidies).

De financiering ervan verloopt via het stelsel van eigen middelen. Niet via één van de hiervoor genoemde categorieën eigen middelen, maar uit middelen die de Europese Commissie op de kapitaalmarkt zal ophalen. In afwijking van artikel 4 van het EMB, dat als regel stelt dat de Unie op de kapitaalmarkt geleende middelen niet gebruikt voor beleidsuitgaven, machtigt artikel 5 van het EMB de Commissie daartoe 'uitsluitend met het oog op het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis'.

¹ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020, betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom, PbEU L 424, p. 1.

² Artikel 311, derde alinea, VWEU.

³ Artikel 12 EMB.

⁴ Artikel 2, eerste lid, onder c, EMB.

Ter dekking van deze leningsverplichtingen van de Unie, voorziet artikel 6 van het EMB in een tijdelijke verhoging van het eigenmiddelenplafond van 0,6 procentpunt, uiterlijk tot en met 31 december 2058. In artikel 9 van het EMB, waarin de inning van de eigenmiddelen door de lidstaten wordt beschreven, is voorts voorzien in een garantie door de lidstaten voor deze verplichtingen. Meer bepaald, voorziet artikel 9, vierde lid, EMB erin dat de lidstaten de Commissie 'als laatste redmiddel' de nodige middelen ter beschikking stellen, indien de Unie haar leningsverplichtingen niet kan nakomen. Daarbij is in dit verband voorts opgenomen dat lidstaten voor elkaar naar evenredigheid van de geraamde begrotingsontvangsten van elk van deze lidstaten garant staan jegens de Commissie (zie daarover hierna verder).

2. Beschouwing financiering Herstelinstrument via het EMB

Met de machtiging aan de Commissie om op de kapitaalmarkt tot maximaal € 750 miljard te lenen en deze middelen (deels) in te zetten voor (beleids)uitgaven wordt enerzijds voortgebouwd op bestaande instrumenten, maar wordt op een aantal belangrijke punten een nieuwe weg ingeslagen.

Een Europees fonds, waarbij centraal middelen op de kapitaalmarkt worden opgehaald, is op zichzelf niet uniek. Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) werkt bijvoorbeeld al op die basis. Het ESM haalt geld op van de kapitaalmarkt, onder meer door uitgifte van obligaties, met als doel dit door te lenen aan noodlijdende lidstaten.⁵ Belangrijk verschil met het Herstelinstrument is echter dat het ESM intergouvernementeel is opgezet, naast de institutionele structuur van de EU-verdragen. De financiering van het Herstelinstrument wordt, daarentegen, via de eigen-middelensystematiek van de Unie geregeld en het is de Commissie, als uitvoerende macht van de Unie, die de kapitaalmarkt opgaat en schuldpapieren uitgeeft. Ook dat feit is op zichzelf niet uniek. De Commissie leent bijvoorbeeld voor de financiering van werkgelegenheidsfonds SURE ook middelen op de kapitaalmarkt.⁶ Uit dit fonds worden echter leningen verstrekt, terwijl uit het Herstelinstrument van NGEU ook uitgaven worden gedaan, in de vorm van subsidies. Bovendien is de omvang van het Herstelinstrument en het beroep dat in verband daarmee op de kapitaalmarkt wordt gedaan veel groter.

Deze verschillen zijn ook relevant in het licht van de financiële Verdragsbepalingen van de Unie en de uitleg die daaraan tot nu toe is gegeven. In het bijzonder is relevant het in artikel 310 VWEU neergelegde uitgangspunt dat ontvangsten en uitgaven van de Unie in evenwicht moeten zijn. Dat beginsel ligt ook ten grondslag aan het stelsel van eigen middelen, en derhalve het EMB. Daaruit is tot nu toe altijd afgeleid dat de Unie wél middelen mag lenen om die door te lenen aan de lidstaten (*back-to-back lending*), maar niet mag lenen met als doel beleidsuitgaven te doen (*borrowing for spending*). Hierop wordt een uitzondering gemaakt indien het om dusdanig kleine bedragen gaat dat deze in de financiële huishouding van de EU zelf kunnen worden opgevangen.⁷ In het voorliggende Herstelinstrument wordt, echter, voor € 390 miljard aan middelen op de kapitaalmarkt geleend om daarmee beleidsuitgaven te doen. Dit roept, voorts, vragen op in het licht van de in artikel 311 VWEU neergelegde regel dat de begroting in beginsel volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd.

In de gekozen opzet geschiedt de terugbetaling van de op de kapitaalmarkt geleende middelen via de begroting van de Unie.⁸ Dit moet uiterlijk op 31 december 2058 volledig zijn voldaan. In het EMB is opgenomen dat indien de Commissie niet kan voldoen aan de met de leningen verband houdende verplichtingen (en de Commissie niet overigens de nodige liquiditeit kan genereren), de lidstaten de Commissie de nodige middelen ter beschikking moeten stellen, waarbij deze bovendien ook voor elkaar garant staan.

Het voorgaande roept, in de eerste plaats, vragen op over de financiële gevolgen van deze constructie en, in de tweede plaats, over mogelijke precedentwerking. De Afdeling maakt in dat licht de volgende opmerkingen.

a. Gevolgen garantstelling

Uitgangspunt bij de financiering van het Herstelinstrument is dat de middelen door de Unie moeten worden voldaan in de periode tot en met 2058. Daarbij is het de bedoeling, zo blijkt uit artikel 9, vierde lid van het EMB, dat de Commissie de nodige liquiditeit genereert door het activeren van maatregelen die in de op die leningen toepasselijke financiële regelingen zijn opgenomen. Daartoe behoort ook

⁵ Vergelijk artikel 3 van het ESM-verdrag, Trb. 2011, 157.

⁶ De Commissie geeft daartoe zogeheten 'sociale obligaties' uit. Zie ook het EU SURE Social Bond Framework: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/eu_sure_social_bond_framework.pdf

⁷ Zie in dit verband het advies van de Juridische Dienst van de Raad van 24 juni 2020 (nr. 9062/20), punt 21.

⁸ In dit verband merkt de Afdeling op dat zij er in haar advies bij de Miljoenennota 2021 in verband hiermee op heeft gewezen dat deze nieuwe elementen een plaats moeten krijgen in het (toekomstig) Europees begrotingsbeleid (Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 3, paragraaf 5.2).



actief liquiditeitsbeheer en, indien nodig, het doen van een beroep op korte-termijnfinanciering op kapitaalmarkten.

Indien de Commissie daarin echter niet slaagt, dienen de lidstaten de Commissie, als laatste redmiddel, daartoe de nodige middelen ter beschikking te stellen naar rato van de geraamde begrotingsontvangsten. Indien een lidstaat een verzoek niet tijdig volledig of gedeeltelijk inwilligt of de lidstaat de Commissie ervan in kennis stelt dat hij daaraan geen gevolg zal kunnen geven, heeft de Commissie ingevolge artikel 9, vijfde lid van het EMB voorlopig het recht om ter dekking van het deel van de betrokken lidstaat, aanvullende verzoeken te doen bij andere lidstaten.

Uit deze bepalingen volgt dat de financiële risico's uiteindelijk niet op de financiën van de Unie drukken, maar op die van de lidstaten. Daar komt bij dat een lidstaat niet alleen naar evenredigheid van haar eigen aandeel garant moet staan voor de verplichtingen van de Unie, maar in voorkomend geval ook voor die van één of meerdere andere lidstaten. De mogelijke financiële gevolgen, ook voor Nederland, kunnen aanzienlijk zijn. Het Herstelinstrument heeft immers een aanzienlijke omvang, waarbij bovendien het merendeel, € 390 miljard, niet via leningen, maar als beleidsuitgaven, dus via subsidies worden verstrekt.

In de toelichting wordt volstaan met de vermelding dat deze risico's zullen worden opgenomen als garantieverplichting op de begroting van het Ministerie van Financiën verantwoord onder artikel 4 (Internationale Financiële betrekkingen).⁹ Gelet op de mogelijk aanzienlijke omvang van de financiële gevolgen, is deze toelichting niet toereikend. Ten behoeve van de beraadslagingen in de Staten-Generaal is een kwalitatieve en kwantitatieve beschouwing over de gevolgen van deze garantstelling voor Nederland van belang.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te vullen.

b. Precedentwerking

Zoals de Afdeling hiervoor heeft geconstateerd, wordt met het Herstelinstrument op een andere wijze dan tot nu toe gebruikelijk invulling gegeven aan de in artikel 310 VWEU neergelegde regel van begrotingsevenwicht. Zoals gezegd, zullen in afwijking van deze regel grote beleidsuitgaven worden gefinancierd uit door de Unie op de kapitaalmarkt geleende middelen. Voorts roept de in het EMB neergelegde bepaling dat lidstaten onderling garant staan vragen op in het licht van artikel 125 VWEU. Artikel 125 VWEU bevat een zogenoemde *no bail out* clause. Op grond daarvan zijn lidstaten niet aansprakelijk voor de verbintenissen van een andere lidstaat en zij nemen deze verbintenissen niet over, onverminderd de wederzijdse financiële garanties voor de gemeenschappelijke uitvoering van een specifiek project.

De Afdeling constateert dat de Uniewetgever (en de lidstaten) met het vaststellen van dit besluit zich op het standpunt hebben gesteld dat deze wijze van financiering van het Herstelinstrument verenigbaar is met voornoemde verdragsbepalingen. In de toelichting wordt verwezen naar een advies van de Juridische Dienst van de Raad.¹⁰ Deze heeft bij zijn conclusie dat het Herstelinstrument in overeenstemming is met artikelen 310 en 311 VWEU onder meer de omstandigheid betrokken dat het Herstelinstrument gelet op de samenhang tussen de artikelen 4 en 5 EMB uitdrukkelijk tijdelijk is bedoeld. Voorts acht de Juridische Dienst van belang dat de financiële risico's uiteindelijk niet door de Unie, maar door de lidstaten zullen moeten worden gedragen.

De vaststelling van het EMB impliceert ook dat de Uniewetgever en de lidstaten van oordeel zijn dat een systematiek waarbij de Unie op de kapitaalmarkt middelen aantrekt ten behoeve van beleidsuitgaven en de lidstaten daarvoor niet alleen jegens de Unie, maar ook jegens elkaar garant staan voor de daaraan verbonden financiële risico's, niet in strijd komt met het in artikel 125 VWEU neergelegde verbod op *bail out*. Ook de Juridische Dienst ziet in artikel 125 VWEU geen principiële beletselen voor de invoering van dergelijke euro-obligaties.¹¹ Hieraan besteedt de toelichting evenwel geen aandacht.

In de toelichting wordt alleen het uitzonderlijke en eenmalige karakter van deze wijze van financiering genoemd. De gekozen opzet van het EMB maakt duidelijk, dat het in artikel 4 van het EMB neergelegde uitgangspunt dat de Unie op kapitaalmarkten geleende middelen niet gebruikt voor de financiering van beleidsuitgaven niet absoluut is. Daarop kan blijkens artikel 5 van het EMB, onder voorwaarden, tijdelijk een uitzondering worden gemaakt. Dat impliceert dat zich in de toekomst situaties kunnen voordoen waarin een uitzondering op het verbod op lenen voor beleidsuitgaven mogelijk wordt

⁹ Toelichting, paragraaf 3.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3; Advies van de Juridische Dienst van de Raad van 24 juni 2020 (nr. 9062/20)

¹¹ Advies van de Juridische Dienst van de Raad van 24 juni 2020 (nr. 9062/20), punten 155–165.



geacht. Dit, via een eigenmiddelenbesluit en binnen de huidige kaders van de Verdragen.

Het voorgaande brengt volgens de Afdeling mee dat van dit EMB belangrijke precedentwerking kan uitgaan. Met het EMB staat immers voortaan vast dat de verdragsbepalingen niet principieel in de weg staan aan bijvoorbeeld de introductie van een stelsel van euro-obligaties.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

c. Informatievoorziening aan het parlement

Artikel 5, derde lid, EMB verplicht de Europese Commissie om het Europees Parlement en de Europese Raad met regelmaat van uitgebreide informatie te voorzien betreffende de strategie van het schuldbeheer van de Commissie. In de toelichting ontbreekt een uiteenzetting over de vraag hoe de regering deze verplichting waardeert en hoe de regering, mede in de context van de hiervoor behandelde vraag naar mogelijke precedentwerking, vervolgens de Staten-Generaal (regelmatig en uitgebreid) informeert.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (Trb. 2021, [nr])

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo wij in overweging genomen hebben, dat het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft, alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden;

Zo is het, dat Wij, de afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

Het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom, waarvan de tekst is geplaatst in Tractatenblad 2021, [nr] wordt goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland.

Artikel 2

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Financiën,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (hierna: Eigenmiddelenbesluit/ EMB). Dit besluit met verdragsafspraken voor de lidstaten van de Europese Unie regelt de financiering van de EU-begroting. Het EMB is de opvolger van het op 26 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen EMB (hierna: EMB 2014)¹. Op grond van artikel 311 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet het EMB, na raadpleging van het Europees Parlement² en nadat het door de Raad met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, goedgekeurd worden door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. Het besluit zal na goedkeuring door alle lidstaten in werking treden. In Nederland is op grond van artikel 91 van de Grondwet parlementaire goedkeuring vereist. Voorts is in het EMB bepaald dat het van toepassing is met ingang van 1 januari 2021. Dit betekent dat dit besluit bij inwerkingtreding zal worden toegepast met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021. Zolang het EMB nog niet in werking is getreden en derhalve nog niet wordt toegepast, blijft het EMB 2014 van kracht.

2. Inhoud Eigenmiddelenbesluit

Het EMB regelt de financiering van de EU-begroting, die onverminderd andere ontvangsten volledig uit eigen middelen van de Europese Unie wordt gefinancierd³. Daarnaast machtigt dit EMB de Europese Commissie om namens de Europese Unie middelen te lenen op de kapitaalmarkt ten behoeve van het herstellinstrument voor de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel in de nasleep van de COVID-19-pandemie⁴. Verder bepaalt het EMB het maximum dat de Europese Unie kan en mag ontvangen van de lidstaten gezamenlijk. Deze paragraaf biedt een overzicht van de meest relevante elementen die in het Eigenmiddelenbesluit zijn opgenomen; een artikelsgewijze toelichting volgt in paragraaf 5.

De eigen middelen

In het EMB zijn vier eigen middelen vastgelegd:

1. De zogenoemde *traditionele eigen middelen*. De heffingen die de douaneautoriteiten van de lidstaten leggen op producten die de Europese Unie worden ingevoerd, worden afgedragen aan de Europese Unie. Door iedere lidstaat wordt van de door hen geïnde heffingen 25% ingehouden; de perceptiekostenvergoeding. In het EMB 2014 was de perceptiekostenvergoeding 20%. De lidstaten krijgen in het nieuwe EMB dus een hogere vergoeding voor het innen van de douanerechten.
2. De *btw-afdrachten*. Lidstaten dragen 0,3% af van een nationale grondslag voor de btw-heffing. Ten opzichte van het EMB 2014 is de berekening voor de btw-grondslag vereenvoudigd.
3. De *plastic-afdrachten*. Lidstaten dragen 0,8 euro per kilo niet-gerecycled plasticafval van hun lidstaat af. Deze grondslag voor een afdracht is nieuw in het EMB en wordt per 1 januari 2021 ingevoerd. Enkele lidstaten met een bruto nationaal inkomen (bni) per capita onder het gemiddelde EU-bni per capita hebben recht op een jaarlijkse forfaitaire verlaging (zie ook artikel 2 lid 2 van de artikelsgewijze toelichting). Nederland heeft hier geen recht op.
4. De *bni-afdrachten*. Lidstaten dragen middelen af gebaseerd op het relatieve aandeel van hun bni in het bni van de Europese Unie. De bni-afdrachten zijn het sluitstuk van de eigen middelen. Dat wil zeggen dat alle uitgaven die niet gedekt worden door de opbrengst van invoerrechten, btw-afdrachten, de plastic-afdrachten en de overige inkomsten van de Europese Unie, door de bni-afdrachten worden gedekt.

Het EMB voorziet voor een aantal lidstaten voor de periode 2021–2027 in bruto lumpsumkortingen op de jaarlijkse bni-afdrachten. Voor Nederland bedraagt deze bruto korting 1.921 miljoen euro. Voorts krijgen ook Oostenrijk (565 miljoen euro), Denemarken (377 miljoen euro), Duitsland (3.671 miljoen euro) en Zweden (1.069 miljoen euro) een bruto lumpsumkorting. Deze bedragen, die zijn uitgedrukt in prijzen van het jaar 2020, worden per jaar omgerekend naar lopende prijzen door toepassing van de meest recente deflator voor het bruto binnenlands product (bbp) voor de Europese Unie. De lump-

¹ Besluit van de Raad van de Europese Unie van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (*Trb.* 2014, 157), dat uitsluitend is goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland (*Stb.* 2015, 201).

² Voor het EMB van 2020 zie *European Parliament legislative resolution of 16 September 2020 on the draft Council decision on the system of own resources of the European Union* (10025/2020-C9-0215/2020-2018/0135(CNS)).

³ Zie ook het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 311. De 'andere ontvangsten' worden niet in het EMB vastgelegd.

⁴ Ook bekend als *Next Generation EU (NGEU)*.

sumkortingen volgen een ingewikkelder systeem van kortingen op dat voor de periode 2014–2020 in het EMB 2014 is opgenomen.

Tijdelijke aanvullende middelen ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis

In het EMB is opgenomen dat de Europese Unie middelen die zij leent op de kapitaalmarkt niet mag gebruiken voor de financiering van beleidsuitgaven. In de huidige unieke situatie als gevolg van de COVID-19-crisis wordt er in artikel 5 van het EMB een uitzondering gemaakt op dit principe. Uitsluitend met het oog op het bestrijden van de gevolgen van de COVID-19-crisis middels het herstelinstrument van de Europese Unie wordt de Commissie gemachtigd om namens de Europese Unie middelen op de kapitaalmarkt te lenen tot een bedrag van maximaal 750 miljard euro (in prijzen van het jaar 2018). Van dit bedrag mag maximaal 360 miljard euro worden gebruikt voor het verstrekken van leningen en maximaal 390 miljard euro voor het doen van uitgaven. Deze bedragen worden omgerekend naar lopende prijzen door toepassing van een vaste prijsaanpassing van 2% per jaar.

De Europese Commissie mag tot uiterlijk eind 2026 netto nieuwe leningen aangaan voor de financiering van het herstelinstrument. De aflossing en rentebetalingen voor het leningendeel (maximaal 360 miljard euro) worden voldaan met de aflossingen en rentebetalingen die de Europese Unie ontvangt van de lidstaten die deze leningen hebben ontvangen. De aflossingen en rentebetalingen voor het uitgavendeel (maximaal 390 miljard euro) vinden plaats via de EU-begroting. Met terugbetaling wordt gestart uiterlijk voor het einde van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 en de terugbetaling dient uiterlijk 2058 afgerond te zijn.

Plafonds

Het EMB legt het maximum vast dat de Europese Unie aan eigen middelen mag ontvangen van de lidstaten: de eigenmiddelenplafonds. Voor betalingen bedraagt dit plafond 1,40% van het EU-bni. Het plafond voor vastleggingen is vastgesteld op 1,46% van het EU-bni. Voor het herstelinstrument NGEU is een nieuwe, tijdelijke en geoormerkte verhoging van 0,6%-punt voor beide plafonds opgenomen tot 2058, bovenop de eerdergenoemde percentages. In het EMB 2014 waren deze plafonds vastgesteld op respectievelijk 1,23% en 1,29%. In 2018 zijn deze plafonds middels een technische aanpassing als gevolg van de invoering van ESR 2010⁵ gewijzigd in respectievelijk 1,20% en 1,26% van het EU-bni.

De plafonds uit het EMB zijn hoger dan de plafonds voor vastleggingen en betalingen zoals die zijn opgenomen in het MFK. De marge tussen deze plafonds dient voor de financiering van speciale instrumenten⁶ en als garantie dat de Europese Unie aan al haar financiële verplichtingen kan voldoen. De Europese Unie kan hiertoe tot maximaal het EMB-plafond aanvullende middelen bij de lidstaten opvragen bovenop de maximale omvang van de jaarlijkse EU-begroting (die wordt bepaald door de MFK-plafonds en de omvang van de speciale instrumenten). Deze marge, ook wel de *headroom* genoemd, dient als een zekerheid voor de beleggers dat de Europese Unie aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen. De geoormerkte verhoging van 0,6%-punt voor het herstelinstrument vergroot tijdelijk de *headroom* en biedt daarmee een specifieke garantie aan beleggers dat de Europese Unie kan voldoen aan de rente- en aflossingsverplichtingen op de leningen voor het herstelinstrument NGEU.

3. Achtergrond

Context Meerjarig Financieel kader, herstelinstrument en Eigenmiddelenbesluit

De afspraken over het EMB zijn gelijktijdig gemaakt met de afspraken over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 en het herstelinstrument NGEU. De onderhandelingen over het MFK 2021–2027 en het EMB zijn begonnen met het verschijnen van de voorstellen van de Europese Commissie op 2 mei 2018. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 1 juni 2018⁷. De vaste commissie voor Europese Zaken heeft daarna verzocht om een nadere appreciatie van het voorstel voor een nieuw EMB, samenhangende met de voorstellen voor het volgende MFK. Deze nadere appreciatie is per brief met de Tweede Kamer gedeeld op 7 november 2018⁸.

Op 27 mei 2020 presenteerde de Europese Commissie aanpassingen van deze voorstellen, met aanvullend een voorstel voor een strategie voor het herstel van de Europese Unie in reactie op de

⁵ Het Europees systeem van Rekeningen (ESR) beschrijft de methode betreffende gemeenschappelijke normen, definities, classificaties en registratieregels voor het opstellen van statistische rekeningen, waaronder de berekening van het bni.

⁶ Het Brexitfonds, het Europees Globaliseringsfonds en de Solidariteit- en Noodhulp Reserve. Deze overige instrumenten vallen buiten de MFK-plafonds.

⁷ Kabinetsappreciatie Europese Commissie voorstel voor Meerjarig Financieel Kader 2021–27 (Kamerstukken II 21501-20, nr. 1349)

⁸ Appreciatie van het voorstel voor het Eigen Middelenbesluit' (Kamerstukken II 21501-20, nr. 1379)

crisis die door de COVID-19 uitbraak is ontstaan. Daarmee kwam de Europese Commissie tegemoet aan een verzoek van de leden van de Europese Raad van 23 april 2020. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd middels een brief van 9 juni 2020⁹. Tijdens de Europese Raad in Brussel van 17 tot en met 21 juli 2020 is overeenstemming bereikt over het MFK 2021–2027, het herstelinstrument in reactie op de COVID-19 crisis (NGEU) en de belangrijkste elementen van een nieuw EMB. Over de uitkomsten van de Europese Raad van juli 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd middels een Kamerbrief van 24 juli 2020¹⁰.

Tegen de achtergrond van de gezondheids- en economische crisis waren de onderhandelingen intensief en complex. De afspraken over het EMB dienen in de context van deze bredere onderhandelingen te worden beschouwd. Nederland heeft zich actief ingezet om via Europese samenwerking bij te dragen aan het bespoedigen van een duurzaam economisch herstel en het bevorderen van verdere economische groei. Het kabinet nam daarbij solidariteit tussen lidstaten en de daaraan verbonden eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun economische weerbaarheid en groeivermogen te vergroten als centrale uitgangspunten. Tijdens het gehele onderhandelingsproces heeft Nederland nauw samengewerkt met andere lidstaten om tot een gezamenlijke uitkomst te komen die bijdraagt aan een sterkere Europese Unie. Nederland heeft daarbij vastgehouden aan integrale besluitvorming over het MFK, het EMB en het herstelinstrument.

Het bereikte onderhandelingsresultaat komt op voor Nederland prioritaire elementen in grote mate overeen met de kabinetsinzet. Zo wordt het MFK in lijn met de Nederlandse inzet gemoderniseerd en dragen de kortingen bij aan een acceptabele verdeling van de financiering van het MFK. Ook is op verzoek van Nederland in het herstelinstrument een mogelijkheid gecreëerd voor individuele lidstaten om in het uiterste geval aan de noodrem te trekken als er onvoldoende voortgang wordt geboekt bij de uitvoering van de nationale plannen voor herstel en veerkracht. Daarnaast zijn er waarborgen opgenomen ten aanzien van de tijdelijkheid en uitzonderlijkheid aangebracht met betrekking tot het met leningen financieren van uitgaven uit de EU-begroting. Het akkoord van de Europese Raad van juli 2020 is uitgewerkt in de relevante Europese verordeningen en besluiten. Het betreft hier in het bijzonder het voorliggende EMB en enkele verordeningen, waaronder een MFK-verordening¹¹, een MFK-rechtsstaatverordening¹² en separate verordeningen voor het herstelinstrument van de Europese Unie¹³ en de faciliteit voor veerkracht en herstel.

Tijdens de Europese Raad is tevens afgesproken dat de Europese Unie in de komende jaren zal werken aan de hervorming van het stelsel van eigen middelen en de introductie van nieuwe eigen middelen. Daartoe wordt als eerste stap de nieuwe plastic-afdrachten geïntroduceerd per 1 januari 2021. Behoudens deze plastic-afdracht worden er in het voorliggende EMB geen nieuwe eigen middelen geïntroduceerd.

Herstelinstrument Next Generation EU

Het herstelinstrument wordt gefinancierd door leningen die de Europese Commissie namens de Europese Unie aangaat op de kapitaalmarkt, om op korte termijn extra druk op nationale begrotingen te vermijden. De in het EMB opgenomen uitzondering op het principe dat het niet mag lenen voor uitgaven is mogelijk op grond van artikel 311 VWEU¹⁴, zolang de integriteit van het systeem van eigen middelen en de financiële autonomie van de Europese Unie gewaarborgd blijven. Ook is het noodzakelijk dat daarbij de prerogatieven van de begrotingsautoriteit van de Europese Unie (Raad en Europees Parlement) gerespecteerd worden. Vandaar dat er specifieke waarborgen zijn, die inhouden dat NGEU gekoppeld is aan de uitzonderlijke aard van de bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis, dat het een eenmalig karakter heeft en dat het bovendien tijdelijk is.

Het grootste onderdeel van het herstelinstrument is de faciliteit voor veerkracht en herstel (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) waaruit lidstaten onder voorwaarden steun kunnen aanvragen voor hervormings- en investeringsprojecten. De RRF heeft een omvang van 672,5 miljard euro (prijzen van het jaar 2018). De goedkeuring van betalingen in het kader van dit RRF zal afhankelijk zijn van het verwezenlijken van relevante intermediaire doelen en streefdoelen die in elk van de nationale plannen

⁹ Kabinetsappreciatie Commissievoorstellen Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak (Kamerstukken I 34 998, nr. C).

¹⁰ Verslag buitengewone Europese Raad van 17 tot en met 21 juli 2020 (Kamerstukken II 21501-20, nr. 1575)

¹¹ Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021–2027.

¹² Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

¹³ Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis.

¹⁴ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punten 90–98.

voor herstel en veerkracht opgenomen worden. Dat zal worden beoordeeld overeenkomstig de procedure daarvoor in de RRF-verordening, naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van 17 t/m 21 juli 2020. In deze conclusies is opgenomen dat indien bij wijze van uitzondering een of meer lidstaten van oordeel zijn dat er ernstige afwijkingen zijn wat betreft het op bevredigende wijze halen van betrokken intermediaire doelen en streefdoelen, zij de voorzitter van de Europese Raad kunnen verzoeken om de aangelegenheid voor te leggen aan de volgende Europese Raad. Mocht de aangelegenheid aan de Europese Raad worden voorgelegd, dan zal er geen Commissiebesluit over het op bevredigende wijze halen van de betrokken intermediaire doelen en streefdoelen en over de goedkeuring van de betalingen worden genomen totdat de Europese Raad de aangelegenheid uitputtend heeft besproken. Deze procedure is op aandringen van Nederland aan de besluitvorming binnen het RRF toegevoegd als extra waarborg om ervoor te zorgen dat lidstaten de benodigde structurele hervormingen daadwerkelijk doorvoeren om zo economisch sterker en weerbaarder uit de crisis te komen.

Nederlandse begroting

De begroting van de Europese Unie wordt onverminderd andere ontvangsten uit eigen middelen gefinancierd, en daarmee met afdrachten van de lidstaten aan de Europese Unie. De Nederlandse afdrachten worden, gesplitst naar de categorieën eigen middelen, verantwoord op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het uitgangspunt voor de vaststelling van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie is de omvang van het jaarlijkse betalingsplafond uit het MFK plus de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd¹⁵. De invoerrechten die door de Nederlandse douane worden geïnd, de nationale btw-afdracht, de nationale afdracht op basis van niet gerecycled plasticafval en de nationale bni-afdracht zijn opgenomen in artikel 3.1, de perceptiekostenvergoeding op artikel 3.10 van de begroting van Buitenlandse Zaken.

De resterende *headroom* dient als zekerheid voor beleggers dat de Europese Unie aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen. De risico's voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie die hierdoor ontstaan worden, op basis van programma's die daadwerkelijk tot rente- en aflossingsverplichtingen van de Europese Unie leiden, als garantieverplichting op de begroting van het ministerie van Financiën verantwoord onder artikel 4 (Internationale Financiële betrekkingen).

Met het Eigenmiddelenbesluit committeert Nederland zich dus zowel aan het afdragen van middelen ter financiering van de EU-begroting, alsook aan het garanderen dat de Europese Unie aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. De jaarlijkse bijdrage van Nederland, in zowel afdrachten als garanties, wordt gemaximeerd met het Eigenmiddelenbesluit.

4. Eenieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het Eigenmiddelenbesluit geen eenieder verbindende bepalingen in de zin van artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het EMB bevat namelijk uitsluitend verplichtingen tussen de lidstaten van de Europese Unie met betrekking tot de financiering van de begroting van de Europese Unie door de lidstaten.

5. Artikelsgewijze toelichting van het Eigen Middelenbesluit

Artikel 1

In dit artikel wordt de inhoud van het Eigenmiddelenbesluit vastgesteld: de voorschriften voor de toewijzing van eigen middelen aan de Europese Unie om de financiering van de jaarlijkse begroting van de Europese Unie te waarborgen.

Artikel 2

In dit artikel worden in het eerste lid de verschillende eigen middelen beschreven; de traditionele eigen middelen (invoerrechten), btw-afdrachten, plastic-afdrachten en bni-afdrachten. In lid twee worden de lumpsum kortingen op de plastic-afdracht benoemd die gelden voor Bulgarije, Tsjechië, Estland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije. In het vierde lid zijn de bruto lumpsumkortingen op de bni-afdrachten genoemd voor Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Nederland en Zweden. In het vijfde lid staat dat, in geval de begroting niet is vastgesteld aan het begin van het begrotingsjaar, de

¹⁵ Het Globaliseringsfonds, het Solidariteits- en noodhulpinstrument, het nieuwe Brexit fonds en het Flexibiliteitsinstrument.



bestaande afdrachtenpercentages op basis van het bni van toepassing blijven tot inwerkingtreding van de nieuwe percentages.

Artikel 3

In het eerste en tweede lid wordt bepaald dat de betalingen- en vastleggingenplafonds niet meer bedragen dan respectievelijk 1,40 en 1,46 procent van het EU-bni. Tevens wordt in het vierde lid bepaald hoe deze plafonds worden herberekend in het geval van wijzigingen in de verordening van het Europese systeem van nationale en regionale rekeningen.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt dat de Europese Unie middelen die zij leent op de kapitaalmarkt niet mag inzetten voor de financiering van beleidsuitgaven.

Artikel 5

Artikel 5, eerste lid, stelt dat de Europese Commissie in de huidige unieke situatie en enkel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis via het EU-herstelinstrument, middelen mag lenen op de kapitaalmarkt tot een bedrag van maximaal 750 miljard euro (in prijzen van het jaar 2018). Daarvan mag een maximum van 360 miljard euro als leningen worden verstrekt en maximaal 390 miljard euro mag gebruikt worden voor de financiering van beleidsuitgaven, in uitzondering op artikel 4. De deflator voor deze bedragen is vastgesteld op 2% per jaar en na 2026 mogen geen netto nieuwe leningen aangegaan worden.

Het tweede lid van dit artikel legt vast dat de aflossingen van het geleende bedrag dat voor uitgaven wordt gebruikt, en de daarbij behorende rente-uitgaven, gedragen worden door de begroting van de Europese Unie. De aflossingen mogen daarbij in een jaar niet hoger zijn dan 7,5% van het geleende bedrag dat maximaal gebruikt mag worden voor uitgaven. De aflossing van zowel de leningen die worden gebruikt voor uitgaven als de leningen die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen moet uiterlijk 31 december 2058 volledig voldaan zijn. Bedragen die niet zijn gebruikt voor rentebetalingen zoals gepland in het MFK 2021–2027, zullen worden gebruikt voor vervroegde aflossingen vóór het einde van dat MFK.

In het derde lid wordt de Europese Commissie verplicht om het Europees Parlement en de Europese Raad met regelmaat van uitgebreide informatie te voorzien betreffende de strategie voor het schuldbeheer.

Artikel 6

Dit artikel stelt de tijdelijke verhoging van de eigenmiddelenplafonds met 0,6 procentpunt vast tot uiterlijk 31 december 2058, met als enige doel het dekken van de verplichtingen die voortvloeien uit de leningen uit artikel 5.

Artikel 7

Artikel 7 geeft aan dat de onder artikel 2 genoemde eigen middelen voor alle uitgaven van de Europese Unie gebruikt kunnen worden, en dus niet geormerkt zijn voor specifieke uitgaven.

Artikel 8

Artikel 8 geeft aan dat een surplus van de inkomsten van de Europese Unie in een financieel jaar ten opzichte van de werkelijke uitgaven zal worden overgeheveld naar het daaropvolgende jaar.

Artikel 9

Het eerste lid van dit artikel stelt dat lidstaten de traditionele eigen middelen uit artikel 2 (de invoerrechten) moeten innen overeenkomstig de nationale wet- en regelgeving. Daar waar nodig, dient deze wet- en regelgeving in overeenstemming gebracht te worden met de regelgeving van de Europese Unie. De Europese Unie toets of hieraan wordt voldaan en brengt, indien nodig, hiervan verslag uit. Het tweede lid van dit artikel stelt de perceptiekostenvergoeding vast op 25 procent.

In het derde lid van dit artikel is vastgelegd dat de lidstaten de inkomsten voor de eigen middelen ter beschikking stellen aan de Europese Unie in overeenstemming met vastgestelde regelingen, bijvoorbeeld betreffende administratie en rapportage.



Het vierde lid t/m het negende lid van dit artikel leggen de voorwaarden vast waaraan de Europese Commissie moet voldoen bij het innen van eigen middelen met betrekking tot de leningen die het aangaat ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis.

Het vierde lid stelt dat, in het uitzonderlijke geval dat de Europese Commissie niet aan haar financiële verplichtingen die voortvloeien uit het opnemen van leningen ten behoeve van het herstelinstrument kan voldoen, ook niet na het nemen van andere maatregelen, zij als laatste redmiddel een beroep kan doen op de lidstaten om de benodigde middelen ter beschikking te stellen.

Het vijfde lid stelt dat de Europese Commissie daartoe de lidstaten kan verzoeken om, naar evenredigheid ('pro rata') van de geraamde begrotingsontvangsten van elk van hen, het voorlopig verschil tussen de totale activa en de behoeften aan kasmiddelen bij te passen. Indien een lidstaat op enig moment niet in staat is deze bijdrage tijdig te leveren wordt er door de Europese Commissie een, wederom evenredig, beroep gedaan op de overige lidstaten. Het betreft in dit geval een voorlopige maatregel, waarbij elke lidstaat uiteindelijk gehouden blijft aan het afdragen van de opgevraagde middelen zoals die bepaald worden door het EMB.

In het zesde lid is opgenomen dat het jaarlijkse maximale beroep van de Europese Unie op een lidstaat in elk geval beperkt blijft tot het relatieve aandeel van deze lidstaat in het bni in de buitengewone en tijdelijke verhoging van het plafond van eigen middelen zoals opgenomen in artikel 6. Het relatieve aandeel op basis van het bni wordt berekend als het aandeel in het totale bni van de Europese Unie.

In het zevende lid is vastgelegd dat het beschikbaar stellen van kasmiddelen door lidstaten op basis van leden vijf en zes onverwijld gecompenseerd wordt. Dit gebeurt in overeenstemming met reeds bestaande wet- en regelgeving als VWEU en het EMB zelf.

Daartoe is in het achtste lid opgenomen dat de uitgaven die gedaan worden met de middelen die lidstaten eventueel op basis van lid vijf ter beschikking hebben gesteld onverwijld op de begroting van de Europese Unie worden opgenomen. In de praktijk zal dit middels een aanvullende begroting gebeuren met als doel deze ontvangsten van de Europese Unie weer zo snel als mogelijk te compenseren aan de betreffende lidstaten.

Het negende lid stelt dat een eventueel additioneel beroep op de lidstaten zoals bedoeld onder lid vijf niet mag leiden tot hogere afdrachten van de lidstaten dan gemaximeerd door het eigenmiddelenplafond uit artikel 3, inclusief de tijdelijke verhoging op grond van artikel 6.

Artikel 10

Artikel 10 geeft aan dat de Raad uitvoeringsmaatregelen zal vaststellen om de onder artikel 8 genoemde gegevens (de jaarlijkse begrotingsbalans) te berekenen en om de inning van de onder artikel 2 genoemde eigen middelen te controleren.

Artikel 11

In artikel 11 staan de overgangs- en slotbepalingen. In het eerste lid wordt het EMB 2014 (Besluit 2014/335/EU, Euratom) ingetrokken. Het tweede lid voorziet in de regels voor de berekening van de btw-afdrachten daar waar deze betrekking heeft op de periode voor 2021 (ingang van het nieuwe EMB). In het derde t/m het vijfde lid van dit artikel is opgenomen dat voor de invoerheffingen die betrekking hebben op specifieke voorgaande periodes de toen vigerende perceptiekosten van toepassing zijn. Het zesde lid stelt dat, waar het dit EMB betreft, alle geldelijke bedragen uitgedrukt worden in euro's.

Artikel 12

Artikel 12 geeft de voorwaarden voor de inwerkingtreding van het EMB en bepaalt dat het EMB van toepassing is met ingang van 1 januari 2021.

Artikel 13

Artikel 13 geeft aan dat dit besluit is geadresseerd aan de lidstaten.



6. Koninkrijkspositie

Het EMB zal, evenals het EMB 2014, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Financiën,

De Minister van Buitenlandse Zaken,