

Fiche 4: Mededeling, besluit en verordening - introductie nieuwe eigen middelen en terbeschikkingstelling

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: een aangepast pakket voor de volgende generatie eigen middelen

Besluit: Gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (Eigenmiddelenbesluit, hierna ook: EMB)

Verordening: Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van het emissiehandelssysteem, het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie, toegewezen winsten en statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (*Making Available Regulation*, hierna ook: MAR)

Verordening: Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 2021/768 van 30 april 2021 wat betreft uitvoeringsmaatregelen voor de nieuwe eigen middelen van de Europese Unie (*Implementing Measures of the System of Own Resources*, hierna ook: IMSOR)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

20 juni 2023

c) Nr. Commissiedocument

Mededeling: COM(2023) 330 final

Besluit EMB: COM(2023) 331 final

Voorstel MAR: COM (2023) 333 final

Voorstel IMSOR: COM (2023) 332 final

d) EUR-lex

Mededeling: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0330

Besluit EMB: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0331

Verordening MAR: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0333&qid=1690359648239

Verordening IMSOR: eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0332&qid=1690359731998

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Besluit EMB: Artikel 311, derde alinea, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Verordening MAR: Artikel 322, tweede lid, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Verordening IMSOR: Artikel 311, vierde alinea, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Besluit EMB: eenparigheid

Verordeningen MAR en IMSOR: gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Besluit EMB: raadpleging

Voorstel MAR: raadpleging

Voorstel IMSOR: goedkeuring

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het Eigenmiddelenbesluit¹ (EMB) regelt de inkomsten (financiering) van de EU-begroting, die onverminderd andere ontvangsten volledig uit eigen middelen van de Europese Unie (EU) wordt gefinancierd². De eigen middelen worden door de lidstaten van de EU afgedragen aan de Europese begroting op basis van in het EMB vastgestelde grondslagen en afdrachtenpercentages. Het huidige Eigenmiddelenbesluit is op 14 december 2020 tot stand gekomen en omvat vier soorten eigen middelen³. In december 2021 heeft de Commissie een voorstel⁴ gedaan om het EMB te wijzigen teneinde nieuwe eigen middelen hieraan toe te voegen. Het betrof in dat voorstel 1) een eigen middel op basis van inkomsten uit het EU-emissiehandelssysteem (*Emission Trading System*, ETS), 2) een eigen middel op basis van opbrengsten uit het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (*Carbon border adjustment mechanism*, CBAM) en 3) een eigen middel gestoeld op het in het *Inclusive Framework* (IF) van het in de OESO/G20 overeengekomen akkoord dat voorziet in een herverdeling van winsten en belastingheffingsrechten tussen landen ("Pijler 1" uit het akkoord). Dit voorstel uit december 2021 voor introductie van nieuwe eigen middelen is nog niet aangenomen door de Raad. In juni 2023 presenteerde de Commissie een wijziging van dit voorstel uit december 2021. De voorstellen van de Commissie om nieuwe eigen middelen toe te voegen zijn alle een opvolging van afspraken die zijn gemaakt door de Europese Raad (ER) op 17 t/m 21 juli

¹ Het huidige EMB is tot stand gekomen op 14 december 2020 te Brussel en per 1 juni 2021 in werking getreden met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021.

² Zie ook het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 311. De «andere ontvangsten» worden niet in het EMB vastgelegd.

³ De huidige eigen middelen betreffen: de invoerrechten (traditionele eigen middelen), het eigen middel op basis van een geharmoniseerde btw-grondslag, het eigen middel o.b.v. niet-gerecycled plastic verpakkingsafval en een eigen middel o.b.v. het bruto nationaal inkomen (bni).

⁴ COM(2021)570

2020⁵ en in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA)⁶ van de Raad van de Europese Unie (de Raad), het Europees Parlement (EP) en de Commissie.

Ten opzichte van de voorstellen uit december 2021 blijven twee voorstellen voor nieuwe eigen middelen ongewijzigd. Het betreft eigen middelen op basis van inkomsten uit de CBAM en Pijler 1. Ter introductie van een CBAM-eigen middel is het voorstel dat 75% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten naar de EU-begroting gaat. Dit betekent dat 25% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten naar de nationale begrotingen van de lidstaten gaat. Het Pijler 1-eigen middel zal gelden voor bedrijven met een wereldwijde omzet van meer dan 20 miljard euro en een winstmarge (winst gedeeld door omzet) van meer dan 10%. Hierdoor zullen ongeveer de honderd grootste en meest winstgevende bedrijven in de wereld onder de reikwijdte vallen. Van de winst boven de 10% zal 25% toegerekend worden aan landen waar de producten en diensten van bedrijven geconsumeerd worden. In het voorstel dragen lidstaten 15% van deze toerekening als eigen middel af aan de EU-begroting.

In het huidige voorstel van juni 2023 wordt het eerder reeds voorgestelde eigen middel op basis van het ETS aangepast. Deze wijziging is mede het gevolg van het in december 2022 overeengekomen akkoord ten aanzien van de herziening en uitbreiding van het ETS, als onderdeel van het Fit-for-55-pakket⁷ en de ontwikkeling van de ETS-prijs. In het voorstel van december 2021 had de ETS-afdracht een omvang gelijk aan 25% van de nationale inkomsten uit het EU-emissiehandelssysteem. In het huidige voorstel is dit percentage verhoogd naar 30%. Dit percentage wordt ook het uniform afdrachtenpercentage genoemd. De stijging is met name ingegeven door de sterk gestegen ETS-prijs sinds december 2021. Daardoor zullen ook de veilinginkomsten voor lidstaten naar verwachting toenemen. De Commissie verwacht dat ondanks het hogere afdrachtenpercentage de ETS-inkomsten die lidstaten voor hun nationale begroting behouden⁸ hoger zullen zijn dan verwacht toen het Fit-for-55-akkoord werd gesloten⁹. Andere wijzigingen van het voorstel voor een ETS-eigen middel verwerken de aanpassingen van de ETS-richtlijn uit Fit-for-55 en REPowerEU die invloed hebben op de verdeling van rechten en/of inkomsten uit het ETS. Het betreft bijvoorbeeld de verduidelijking dat het uniforme afdrachtenpercentage niet van toepassing is op de inkomsten van emissierechten bestemd voor REPowerEU en voor het Social Climate Fund, en de toevoeging dat het afdrachtenpercentage ook dient te worden toegepast op emissierechten die worden geannuleerd door lidstaten die gebruikmaken van een tijdelijke vrijstelling vanwege een bestaande nationale koolstofbelasting.

Het door de Commissie in december 2021 voorgestelde correctiemechanisme voor het ETS-eigen middel blijft ongewijzigd. Dit betreft tijdelijke aanpassingen, tot 2030, om rekening te houden met het relatieve bruto nationaal inkomen van individuele lidstaten. Dit correctiemechanisme zorgt er

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1624

⁷ Betreffende ETS: Kamerstuk 21 501-08, nr. 889

⁸ Conform ETS-richtlijn zijn lidstaten verplicht om deze inkomsten of een equivalent bedrag te besteden aan

klimaatgerelateerde maatregelen.

⁹ Voor de beoordeling van het financiële effect van dit eigen middel is dit overigens geen relevante overweging; voor het financiële effect van eigen middelen moet de relatieve bijdrage van een lidstaat via de ETS-afdracht worden vergeleken met de relatieve bijdrage via de bni-afdracht.

volgens de Commissie voor dat het verschil tussen de ETS-verdeelsleutel en de verdeelsleutel op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) niet onevenredig groot wordt.

Naast de wijziging van het voorgestelde ETS-eigen middel stelt de Commissie een additioneel nieuw eigen middel voor, dat nog niet was opgenomen in het voorstel van december 2021. Het betreft een eigen middel gebaseerd op een bestaande statistiek uit de nationale rekeningen voor het bruto exploitatieoverschot van bedrijven (financieel en niet-financieel). Hoewel deze statistiek slechts een ruwe benadering is voor bedrijfswinsten, wordt dit voorgestelde eigen middel voor de begrijpelijkheid in de rest van dit fiche het 'het eigen middel o.b.v. bedrijfswinsten' genoemd. In de mededeling bij de wetgevende voorstellen geeft de Commissie aan dat dit een tijdelijk eigen middel zou moeten zijn, in afwachting van de inwerkingtreding van andere eigen middelen gebaseerd op bedrijfswinsten. Bij dit eigen middel wordt een uniform afdrachtenpercentage van 0,5% voorgesteld. De grondslag waarop dit afdrachtenpercentage wordt toegepast is gedefinieerd als het bruto exploitatieoverschot voor financiële en niet-financiële instellingen. Dit is een reeds bestaande statistiek in de nationale rekeningen die lidstaten van de Unie op uniforme wijze opstellen conform de betreffende EU-verordening¹⁰. Het betreft dus geen Europese belasting op ondernemingen maar een nationale bijdrage die wordt berekend op basis van bestaande statistieken.

De Commissie geeft aan dit eigen middel te introduceren in afwachting van de mogelijkheid om eigen middelen te introduceren op basis van nationale inkomsten die voortvloeien uit Europese afspraken over belastingheffing. Hiervoor komen zowel de (nog te presenteren) beleidsvoorstellen voor Pijler 1 als BEFIT¹¹ voor in aanmerking. Voor Pijler 1 geldt dat het multilaterale verdrag nog niet is ondertekend en geratificeerd, en het dus nog niet in werking kan treden. Voor BEFIT geldt dat de Commissie voornemens is een beleidsvoorstel in het derde kwartaal van 2023 in te dienen. De verordening voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen¹² (MAR) en de verordening betreffende uitvoeringsmaatregelen voor de eigen middelen¹³ (IMSOR) leggen vast hoe en wanneer de afdrachten van de eigen middelen door de lidstaten aan de EU worden betaald en schrijven voor hoe de controles hierop moeten plaatsvinden. Deze verordeningen geven dus praktische invulling aan de afspraken die in het EMB worden vastgelegd. Op 14 maart 2022 heeft de Commissie reeds voorstellen gedaan om de MAR en IMSOR te wijzigen om zo de voorstellen voor nieuwe eigen middelen uit december 2021 te verwerken. Nu presenteert de Commissie een aanpassing van deze voorstellen uit maart 2022, om de laatste wijzigingen in de voorgestelde

¹⁰ Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie Voor de EER relevante tekst.

¹¹ *Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)*. Dit initiatief streeft naar een vereenvoudiging van de vennootschapsbelastingregels en de naleving van de belastingwetgeving en het tot stand brengen van een gelijk speelveld voor bedrijven.

¹² Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte van kasmiddelen te voorzien (PbEU 2014 L168/93) en Verordening (EU, Euratom) 2022/615 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 om de voorspelbaarheid voor de lidstaten te vergroten en de procedures voor geschillenbeslechting bij de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen te verduidelijken.

¹³ Verordening (EU, Euratom) nr. 2021/768 van de Raad van 30 april 2021 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014.

eigen middelen ook in de MAR en IMSOR te verwerken. De wijzigingen zijn dan ook technisch van aard of vloeien direct voort uit de voorgestelde wijzigingen in het EMB. Zo wordt bij enkele artikelen bijvoorbeeld een subartikel toegevoegd om ook het eigen middel op basis van bedrijfswinsten te kunnen verwerken in de MAR en IMSOR zodat ook voor dit eigen middel de praktische zaken worden vastgelegd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het vastleggen van de bewaartermijn van bewijsstukken. Ook wordt geregeld dat het reeds bestaande instrument van verdragingsrente, in het geval van te laat betaalde afdrachten door een lidstaat, ook van toepassing zal zijn op de nieuw voorgestelde eigen middelen.

In het akkoord over het beleidsvoorstel voor een CBAM van 12 december jl. is afgesproken dat de CBAM meer gecentraliseerd zal zijn dan in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie¹⁴, waarbij de Commissie de leiding heeft over de meeste uitvoeringstaken. Lidstaten (in Nederland de Nederlandse Emissieautoriteit) blijven verantwoordelijk voor sancties/controle/autorisatie van CBAM-aangevers en -importeurs. Als gevolg hiervan zijn geen aanvullende controlebehoeften benodigd voor de Commissie, aangezien dergelijke bevoegdheden reeds in de sectorale wetgeving zijn opgenomen. De eerder hiertoe opgenomen bepalingen in de MAR en IMSOR zijn in het huidige voorstel dienovereenkomstig verwijderd of gewijzigd.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment verricht.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft er in de Europese Raad en bij het interinstitutioneel akkoord tussen Raad, Europees Parlement en Europese Commissie mee ingestemd dat de Commissie met voorstellen voor nieuwe eigen middelen zou komen, met het oog op de introductie ervan. Het kabinet beoordeelt ieder voorstel voor een nieuw eigen middel op zijn eigen merites¹⁵. Bij deze beoordeling spelen meerdere factoren een rol: het effect op de Nederlandse afdrachten aan de EU, de stabiliteit van de grondslagen, de uitvoerbaarheid en het effect op de voorspelbaarheid van de nationale afdracht. Uitgangspunt hierbij is dat een nieuw eigen middel in principe nationaal wordt geïncasseerd. Ook speelt de mogelijke bijdrage van een eigen middel aan Europese en nationale beleidsdoelstellingen een rol.

Daar waar het de uitvoeringswet- en regelgeving van het systeem van eigen middelen betreft, de MAR en IMSOR, pleit het kabinet voor een eenvoudig, transparant en voorspelbaar systeem van eigen middelen en het proces van terbeschikkingstelling daarvan. Daarbij is eenduidige wet- en regelgeving voor lidstaten van belang bij het vaststellen van de benodigde bedragen. De Commissie dient op haar beurt voldoende geëquipeerd te zijn om een correcte terbeschikkingstelling door de lidstaten af te dwingen, bijvoorbeeld door adequaat gebruik van het instrument verdragingsrente. De regels en procedures dienen volgens het kabinet zoveel als mogelijk bij te dragen aan deze doelstellingen door de (financiële) prikkels zo goed mogelijk te beleggen.

¹⁴ Zie ook Kamerstuk 21 112, nr. 3613

¹⁵ Zie ook het BNC-fiche over het voorstel uit december 2021 (Kamerstuk 22 112, nr. 3279)

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In onderstaande alinea's geeft het kabinet een separate beoordeling van het voorstel voor het gewijzigde voorstel voor een ETS-eigen middel, het nieuwe eigen middel o.b.v. bedrijfswinsten en de voorstellen voor de MAR en IMSOR. Hierbij worden de hierboven genoemde uitgangspunten gehanteerd. De beoordeling van het eigen middel op basis van CBAM en Pijler 1 wijzigt niet ten opzichte van het BNC-fiche over de voorstellen uit 2021 en wordt in dit fiche ten behoeve van het totaaloverzicht kort herhaald.

Het kabinet staat, zoals uitgebreid geformuleerd in het eerdere BNC-fiche, in beginsel open tegenover het voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van CBAM-opbrengsten. Het kabinet vindt het positief dat in het voorstel van de Commissie een deel van de CBAM-opbrengsten naar de nationale begrotingen van de lidstaten gaat. In het voorstel van de Commissie mogen lidstaten 25% van de opbrengst van de door hen verkochte CBAM-certificaten houden. Daarbij verwelkomt het kabinet voor wat betreft het eigen middel de grotere mate van centralisatie waarbij de Commissie meer uitvoeringstaken op zich neemt. De verdeelsleutel van het CBAM-eigen middel in het huidige voorstel is op basis van cijfers van de Commissie voor Nederland 3,6% over de periode 2028-2030. Het is daarmee financieel voordelig voor Nederland wanneer vergeleken met de bni-sleutel. Ten aanzien van de voorspelbaarheid van de afdracht constateert het kabinet dat een afdracht op basis van CBAM-opbrengsten minder voorspelbaar is dan de bni-afdracht, wat het kabinet nadelig acht. De prijs van CBAM-certificaten is gekoppeld aan de ETS-prijs en dit betreft een marktinstrument met fluctuerende prijzen. Daarnaast zijn de CBAM-opbrengsten afhankelijk van de klimaatambitie van derde landen: ten eerste, wordt afgerekend op daadwerkelijke CO₂-uitstoot vrijgekomen bij productie en betekent een schonere productie dus ook minder inkomsten, en ten tweede indien er in het productieland al een CO₂-prijs is betaald kan het overeenkomstige bedrag worden afgetrokken van de CBAM-heffing. Volgens het kabinet is de CBAM primair een klimaatmaatregel, die erop gericht is koolstoflekage te voorkomen en aan te zetten tot klimaatactie in derde landen. Daaruit volgt dat de CBAM op termijn minder opbrengsten zal genereren. Omdat de opbrengsten van het eigen middel op basis van CBAM naar verwachting zeer beperkt zullen zijn, zal de lagere voorspelbaarheid naar verwachting relatief weinig gevolgen hebben voor de Nederlandse bni-afdracht en de totale afdracht aan de EU-begroting. Het CBAM-beleid draagt bij aan de doelen van het klimaatbeleid. Het huidige voorstel van de Commissie om een eigen middel te introduceren op basis van de verwachte opbrengsten van dit CBAM-beleidsvoorstel levert geen directe bijdrage aan deze klimaatdoelstelling

Het kabinet kan, en kon ten tijde van het vorige voorstel, nog geen beoordeling geven van een eigen middel op basis van Pijler 1. Hoewel het kabinet positief is over Pijler 1 en constructief meewerkt aan de verdere vormgeving (op dit moment binnen het IF), zijn de gevolgen van het eigen middel afhankelijk van de verdere uitwerking van Pijler 1. Het is daarom nog onbekend wat de gevolgen zijn voor de afdrachten van alle EU-lidstaten, de stabiliteit van de grondslag, de uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten en de voorspelbaarheid van de afdrachten. Hiertoe heeft het kabinet onder andere meer informatie nodig over welk deel van de wereldwijde restwinst bij EU-lidstaten terecht komt, wat de verdeelsleutel per land is en welke rol nationale belastingdiensten zullen spelen bij het ter beschikking stellen van het eigen middel.

Voor wat betreft het gewijzigde voorstel voor een ETS-eigen middel staat het kabinet open voor de introductie van een eigen middel op basis van het ETS. De inschatting is dat het voorgestelde gewijzigde ETS-eigen middel voor Nederland financieel voordeliger is dan de bni-afdracht. De bni-afdracht is de sluitpost¹⁶ van de begroting, en is daarmee het relevante eigen middel om nieuwe eigen middelen mee te vergelijken¹⁷. Het Nederlandse aandeel in het totale EU-bni, en dus in de bni-afdrachten, betreft volgens inschattingen van de Commissie 5,9% in 2024, aflopend naar 5,7% in 2030. De verdeelsleutel van het ETS-eigen middel in het huidige voorstel is op basis van cijfers van de Commissie voor Nederland 4,9% in 2024, aflopend naar 4,4% in 2030. Dit is inclusief het voorgestelde correctiemechanisme. Het kabinet verwacht dat het oordeel dat de introductie van het voorgestelde ETS-eigen middel leidt tot lagere Nederlandse afdrachten niet snel zal veranderen. Het ETS-eigen middel kan wel leiden tot meer schommelingen in de hoogte van de Nederlandse afdrachten aan de EU, omdat schommelingen in de ETS-prijs leiden tot schommelingen in de hoogte van de inkomsten uit dit eigen middel, die worden opgevangen door schommelingen in het eigen middel op basis van bni, waaraan Nederland via een andere verdeelsleutel bijdraagt. De voorgestelde correctie voor het ETS-eigen middel voor lidstaten die gebruikmaken van een tijdelijke vrijstelling van het ETS vanwege bestaande nationale koolstofbelasting kan het kabinet steunen omdat deze ervoor zorgt dat deze lidstaten geen voordeel halen ten aanzien van de EU-afdrachten. Ook is naar inschatting van het kabinet de ETS-afdracht uitvoerbaar. De uitvoering van de ETS-afdrachten verloopt via de reguliere procedures of via het bestaande veilingssysteem, waardoor additionele lasten voor Nederland beperkt blijven. Besluitvorming over de ETS-richtlijnen, waarop de Commissie het voorstel voor het eigen middel baseert, is op basis van gekwalificeerde meerderheid. Dit betekent dat de grondslag, en dus de verdeelsleutel op basis waarvan Nederland afdraagt kan wijzigen zonder dat Nederland daarmee instemt. De grondslag zelf ligt immers niet vast in het EMB maar verwijst naar de ETS-richtlijnen. Verder is de grondslag gebaseerd op het aantal veilbare rechten en de ETS-prijzen, waar deze laatste op de markt tot stand komen en fluctueren. Het kabinet constateert dat daarmee een afdracht op basis van ETS-prijzen waarschijnlijk minder voorspelbaar zal zijn dan de bni-afdracht, wat het kabinet nadelig acht. Het ETS draagt bij aan het klimaatbeleid en het doel van CO₂-reductie. Het huidig voorliggende voorstel van de Commissie om een eigen middel te introduceren op basis van de opbrengsten van het ETS-beleidsvoorstel levert op zichzelf geen directe bijdrage aan deze klimaatdoelstelling.

Het kabinet heeft in het BNC-fiche bij het voorstel uit december 2021 reeds aangegeven in principe geen voorstander te zijn van correctiemechanismen. Het correctiemechanisme betekent voor Nederland een opwaartse correctie van de voorgestelde ETS-afdracht. Tegelijkertijd blijft het ETS-eigen middel ook na toepassing van het correctiemechanisme naar verwachting voordelig voor Nederland vergeleken met de bni-afdracht. De gehele systematiek van de ETS-afdracht bezien

¹⁶ Dat wil zeggen dat alle uitgaven van de Unie-begroting die niet gedekt worden door de opbrengst van reeds bestaande eigen middelen door de bni-afdrachten worden gedekt.

¹⁷ Dit betekent dat middelen die worden opgehaald met een ander type afdracht dan de bni-afdracht de totale hoeveelheid benodigde bni-afdracht laten afnemen. Als de verdeelsleutel van een eventueel nieuw eigen middel voor Nederland lager is dan de Nederlandse bni-sleutel, is dit in beginsel financieel gunstig voor Nederland.

maakt daarom dat het voorgestelde correctiemechanisme in de ogen van het kabinet toch een acceptabel onderdeel is voor Nederland.

Het kabinet is geen voorstander van het invoeren van een tijdelijk statistisch eigen middel op basis van bedrijfswinsten. Een van de overwegingen daarbij is dat een tijdelijk eigen middel per definitie geen positieve bijdrage levert aan de stabiliteit van de grondslagen en de voorspelbaarheid van de nationale afdrachten. Het streven van de Commissie is om het op termijn te vervangen door een ander eigen middel, wat waarschijnlijk een andere verdeelsleutel onder de lidstaten zal kennen. Overigens merkt het kabinet op dat het voorgestelde eigen middel in juridische zin niet tijdelijk is, maar dat de tijdelijkheid alleen een voornemen van de Commissie betreft om te zijner tijd andere nieuwe eigen middelen voor te stellen ter vervanging ervan. Het voorgestelde eigen middel is volgens de Commissie naar verwachting volatieler dan het eigen middel op basis van het bni. Het voorgestelde eigen middel is op basis van cijfers van de Commissie naar verwachting financieel ongunstiger voor Nederland dan de bni-afdracht. Het Nederlandse aandeel in het EU-bni, en dus in de bni-afdracht, bedraagt 5,9% in 2024, afnemend naar 5,7% in 2030. Op basis van de door de Commissie gedeelde cijfers zal de verdeelsleutel van het statistisch eigen middel voor Nederland in de gehele periode naar verwachting 6,3% bedragen. Omdat het een eigen middel betreft op basis van een bestaande statistiek in de nationale rekeningen brengt het geen inningskosten met zich mee, waardoor het kabinet van mening is dat dit eigen middel goed uitvoerbaar is. Het voorstel voor een eigen middel op basis van bedrijfswinsten levert geen directe bijdrage aan beleidsdoelstellingen.

Het kabinet verwelkomt de benodigde, voornamelijk technische, wijzigingen aan de MAR en IMSOR om de wijzigingen uit het EMB-voorstel sinds december 2021 ook in deze wet- en regelgeving te kunnen verwerken. Dat geldt tevens voor het verwijderen of aanpassen van de benodigde controlebepalingen nu er voor de CBAM verordening voor een meer gecentraliseerd model is gekozen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Europese Raad heeft de Commissie uitgenodigd om voorstellen voor nieuwe eigen middelen te doen. In het IIA¹⁸ zijn de Raad, EP en Commissie overeengekomen dat de terugbetalingen van de NGEU-leningen niet mogen leiden tot een onnodige vermindering van programma-uitgaven onder het MFK en dat de stijging van de bni-afdracht voor de lidstaten dient te worden beperkt. Het krachtenveld in de Raad ten aanzien van de specifieke voorstellen voor nieuwe eigen middelen is verdeeld en hangt onder andere samen met de vraag of de introductie ervan financieel gunstig is voor een lidstaat. De voorgestelde nieuwe eigen middelen leiden tot een duidelijke verschuiving van de verdeling van de bijdragen aan de EU-begroting door de lidstaten. Dit maakt het waarschijnlijk lastig om overeenstemming te vinden. Het merendeel van de Raad is van mening dat de introductie van nieuwe eigen middelen niet overhaast dient te gebeuren en dat er op dit moment andere budgettaire kwesties de boventoon dienen te voeren, waaronder de door de Commissie voorgestelde wijziging van het MFK¹⁹.

Het Europees Parlement hecht veel waarde aan de introductie van nieuwe eigen middelen en wordt daar besproken in de Begrotingscommissie.

¹⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1624

¹⁹ BNC-fiche: Herziening verordening MFK 2021-2027 d.d. 20 juni 2023.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de Unie is positief ten aanzien van het voorstel tot wijziging van het Eigenmiddelenbesluit. Het voorstel is gebaseerd op artikel 311, derde alinea, VWEU. Op grond van dit artikel heeft de EU de bevoegdheid om met eenparigheid van stemmen een besluit vast te stellen aangaande de bepalingen die van toepassing zijn op het stelsel van eigen middelen van de Unie. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Volgens artikel 311, derde alinea, VWEU kunnen door middel van dit besluit ook nieuwe categorieën van eigen middelen worden vastgesteld. Dit besluit treedt pas in werking nadat het door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen is goedgekeurd. Voor Nederland is op grond van artikel 91 van de Grondwet parlementaire goedkeuring vereist overeenkomstig de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de Unie is positief voor de voorstellen tot een MAR en IMSOR. Het voorstel voor een MAR is gebaseerd op 322, lid 2, VWEU. Op grond van artikel 322, lid 2, VWEU heeft de Raad de bevoegdheid om de regels en procedures te bepalen volgens welke de budgettaire ontvangsten waarin het stelsel der eigen middelen van de Unie voorziet, ter beschikking worden gesteld aan de Commissie. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Het voorstel tot herziening van de IMSOR is gebaseerd op artikel 311, vierde alinea, VWEU. Op grond van artikel 311, vierde alinea, VWEU stelt de Raad de uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Unie vast. Het kabinet kan zich, gelet op de inhoud van het voorstel, dan ook vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing. De bevoegdheid om een verordening vast te stellen tot wijziging van het Eigenmiddelenbesluit en om financiële regels vast te stellen die de procedure bepalen voor de opstelling en uitvoering van de EU-begroting kan, gezien zijn aard, enkel door de EU worden uitgeoefend.²⁰

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief voor wat betreft het voorstel tot wijziging van het Eigenmiddelenbesluit. Het doel van het Eigenmiddelenbesluit is om de Unie te voorzien van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en aan haar beleid uitvoering te geven. De Commissie stelt geen verhoging van de plafonds vast die zijn opgenomen in het Eigenmiddelenbesluit en die een maximum stellen aan de eigen middelen die de Commissie jaarlijks mag opvragen bij de lidstaten. Dit zorgt ervoor dat de voorgestelde wijzigingen niet verder gaan dan noodzakelijk om de Europese begroting en de financiële verplichtingen van de Unie te financieren. Met het voorstel worden additionele eigen middelen geïntroduceerd om de Europese begroting te financieren. Eigen middelen zijn geschikt om de Europese begroting te financieren. Volgens artikel 311 VWEU wordt de begroting namelijk, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd. Voor het toevoegen van nieuwe eigen middelen is een aanpassing van het EMB noodzakelijk. Conform artikel 311 VWEU dienen nieuwe

²⁰

Zie HvJEU arrest van 16 februari 2022, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 241.

categorieën van eigen middelen via een besluit te worden vastgesteld. Het voorstel ligt ook in het verlengde van het huidige eigenmiddelenstelsel en doet recht aan de afspraken die zijn gemaakt in de ER-conclusies van juli 2020 en het IIA tussen Raad, EP en Commissie en gaat daarom niet verder dan noodzakelijk.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is ook positief voor de voorstellen tot een MAR en IMSOR. De voorstellen hebben tot doel de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de beoogde nieuwe eigen middelen aan de EU door de lidstaten te regelen. De voorstellen liggen in het verlengde van de huidige MAR en IMSOR, en introduceren soortgelijke bepalingen voor de beoogde nieuwe eigen middelen, zoals de wijze waarop moet worden afgedragen. Ze zijn dan ook geschikt om de doelstellingen te bereiken en gaan niet verder dan noodzakelijk.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor gelddruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het EMB regelt de financiering van de Europese begroting. Het voorstel om nieuwe eigen middelen toe te voegen heeft daarmee gevolgen voor de samenstelling van de inkomsten van de EU. Het heeft op zichzelf geen gevolgen voor de omvang van de EU-begroting. Aangezien de EU-begroting altijd in evenwicht moet zijn en de bni-afracht de sluitpost is aan de inkomstenkant van de begroting, betekent extra opbrengsten door nieuwe eigen middelen bij gelijkblijvende uitgaven een lagere benodigde financiering door middel van de bni-afrachten door lidstaten.

Gelijktijdig met het voorliggende voorstel tot wijziging van het EMB heeft de Commissie ook een voorstel gepresenteerd voor een herziening van het huidige MFK 2021-2027. Hierover ontvangt het parlement een separaat BNC fiche.

De opbrengst van het ETS eigen middel schat de Commissie in op 9 miljard euro in 2024 oplopend tot 25 miljard euro in 2030. Ten aanzien van het tijdelijke statistisch eigen middel op basis van bedrijfswinsten verwacht de Commissie een gemiddelde opbrengst van 19 miljard euro per jaar voor de periode 2028-2033. Voor het CBAM-eigen middel schat de Commissie de opbrengsten in op ca. 1,7 miljard euro gemiddeld over de periode 2028-2030. Voor het Pijler 1 eigen middel zijn geen geüpdatet inschattingen beschikbaar. Ten tijde van het voorstel in december 2021 was de inschatting van de Commissie dat de opbrengsten tussen de 2,5 en 4 miljard euro per jaar bedragen voor de EU-begroting.

De voorstellen vergen geen inzet van programma-uitgaven van de Uniebegroting. Wel zijn er mogelijk personele en administratieve uitgaven als gevolg van de voorstellen. De Commissie heeft hier geen nieuwe inschattingen van gegeven ten opzichte van de informatie bij de voorstellen voor de uitvoeringsprocedures- en regels in de MAR en IMSOR voorstellen. Toen werden de budgettaire gevolgen ingeschat op 4,6 miljoen euro voor de periode t/m 2027 en werd geraamd 30 FTE nodig te hebben voor de uitvoering, met name voor de raming en controle van de nieuwe eigen

middelen. Deze middelen kunnen volgens het voorstel van de Commissie volledig worden gefinancierd door middel vanerschikking binnen de relevante rubrieken van het MFK.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in het geval van eventuele FTE-toenames binnen de Commissie in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Bij introductie van nieuwe eigen middelen verandert de samenstelling van de Nederlandse EU-afrachten. Doordat de nieuwe eigen middelen andere verdeelsleutels kennen dan de bestaande eigen middelen heeft dit ook een effect op de omvang van de totale Nederlandse afrachten. Het precieze effect van de introductie van een ETS-afracht is mede afhankelijk van de marktprijzen. Op basis van cijfers van de Commissie kan worden ingeschat dat het voorgestelde ETS-eigen middel kan leiden tot een verlaging van de Nederlandse afracht aan de EU met 93 miljoen euro in 2024, oplopend tot 329 miljoen euro in 2030. Deze inschattingen zijn met veel onzekerheden omgeven, omdat deze onder andere afhankelijk is van de ontwikkeling van de ETS-prijs en de ontwikkeling van het bni in Nederland en de EU. Het is de verwachting dat de introductie voor Nederland relatief gunstig is ten opzichte van de bni-afracht, omdat het verwachte Nederlandse aandeel in de ETS-inkomsten aanmerkelijk lager ligt dan het Nederlandse bni-aandeel in de EU (5,9% in 2023), dat als sluitpost dient van de EU-begroting.

Het budgettaire effect van een eigen middel op basis van bedrijfswinsten is afhankelijk van de ontwikkeling van de Nederlandse bedrijfswinsten ten opzichte van die in de EU als geheel. Het budgettaire effect wordt, wederom op basis van door de Commissie gedeeld inschattingen, ingeschat op ca. 80 miljoen in 2024 oplopend tot 112 miljoen in 2030. Hier is de verdeelsleutel voor Nederland relatief (6,3%) ongunstig is ten opzichte van de bni-afracht (5,9%). Daarbij is door de Commissie aangenomen dat het aandeel van de Nederlandse bedrijfswinsten in het totaal voor de EU constant blijft, omdat het lastig is om een goede nationale meerjarige raming van deze statistieken te maken.

Het budgettaire effect van het CBAM-eigen middel wordt ingeschat, wederom op basis van informatie van de Commissie, op een lagere afracht van ca. 36 miljoen euro in 2026 oplopend tot 40 miljoen euro in 2030.

Het budgettaire effect van het eigen middel op basis van inkomsten als gevolg van de afspraken over belastingheffing in Pijler 1 zijn nog niet in te schatten.

Naast de effecten van de voorstellen voor eigen middelen hebben ook ontwikkelingen aan de uitgavenkant van de Europese begroting gevolgen voor de Nederlandse afrachten. In het BNC-fiche behorende bij het voorstel tot herziening van het MFK 2021-2027 wordt een nadere duiding gegeven van de financiële consequenties voor de Rijksbegroting van dat voorstel.

De mogelijke financiële gevolgen van de voorstellen voor een MAR en IMSOR zijn tweeledig en hebben betrekking op de additionele personele en administratieve lasten en de mogelijk toekomstige vertragingsrente op de nieuwe eigen middelen. Het kabinet kan op dit moment nog geen definitieve inschatting maken van de personele en administratieve uitgaven die deze voorstellen hebben voor de nationale begroting. Wel verwacht het kabinet op basis van de huidige informatie dat een groot deel van de handelingen die volgen uit deze voorstellen al passen binnen de huidige werkwijze en slechts voor marginale additionele personele en administratieve belasting zorgt.

Het kabinet kan op voorhand geen kwantificering geven van eventuele toekomstig verschuldigde vertragingsrente in het geval Nederland de verschuldigde afdrachten te laat ter beschikking heeft gesteld aan de Commissie.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen tot wijziging van het EMB, MAR en IMSOR hebben geen financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht noch geopolitieke aspecten, daar waar het om de eigen middelen op basis van inkomsten uit de CBAM en het ETS gaat.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

N.v.t.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het MAR-voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen in artikel 5, lid 6. Hiermee kunnen formulieren worden opgesteld voor de boeking en verslaglegging van de eigen middelen door de lidstaten. Het betreft geen essentieel onderdeel van de regelgeving, dus toekenning van bevoegdheden aan de Commissie is mogelijk. Dit is van belang om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering te waarborgen, daarom ligt uitvoering i.p.v. delegatie hier voor de hand. Toekenning van deze bevoegdheid is ook wenselijk om de formulieren eventueel later makkelijker aan te kunnen passen aan de uitvoeringspraktijk. De Commissie heeft vergelijkbare bevoegdheden voor de huidige eigen middelen (artikel 6, lid 4 van verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014). De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Het kabinet kan zich vinden in gebruik van de raadplegingsprocedure gezien de technische aard van die uitvoeringshandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het Eigenmiddelenbesluit treedt in werking op de eerste dag van de eerste maand na ontvangst van de laatste kennisgeving van ratificatie, conform hun eigen grondwettelijke bepalingen, van de lidstaten. De MAR en IMSOR treden in werking op de datum van inwerkingtreding van het voorgestelde nieuwe Eigenmiddelenbesluit.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorstellen betreffen een aanpassing van bestaande wijzigingsvoorstellen. Er is geen horizonbepaling opgenomen.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorstellen tot wijzigingen van de voorstellen voor een EMB, MAR en IMSOR hebben op zichzelf geen noemenswaardige implicaties voor uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden daar waar het om de eigen middelen gaat.