

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3279

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening en richtlijn digitalisering justitiële samenwerking en toegang tot het recht (Kamerstuk 22 112, nr. 3274)

Fiche: Aanpassing Eurojustverordening en Raadsbesluit digitale informatie-uitwisseling in terrorismezaken (Kamerstuk 22 112, nr. 3275)

Fiche: Verordening oprichting online samenwerkingsplatform ter ondersteuning van gemeenschappelijke onderzoeksteams (Kamerstuk 22 112, nr. 3276)

Fiche: Mededeling herziening mededingingsbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 3277)

Fiche: Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing (Kamerstuk 22 112, nr. 3278)

Fiche: Mededeling en besluit ter wijziging Eigenmiddelenbesluit

Fiche: Herziening verordening MFK 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 3280)

Fiche: Verordening betreffende ontbossingsvrije producten (Kamerstuk 22 112, nr. 3281)

Fiche: Mededeling De Global Gateway (Kamerstuk 22 112, nr. 3282)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions the next generation of own resources for the EU Budget
Besluit: Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
Mededeling: COM(2021)566
Besluit: COM(2021)570
- d) *EUR-Lex*
Mededeling: EUR-Lex – 52021DC0566 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
Besluit: EUR-Lex – 52021PC0570 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Economische en Financiële Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 311, derde alinea, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Eenparigheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Raadpleging

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 wordt gefinancierd². De eigen middelen worden door de lidstaten van de Europese Unie (EU) afgedragen aan de Europese begroting op basis van een in het EMB vastgestelde grondslag of afdrachtenpercentage. De Commissie stelt drie nieuwe eigen middelen voor via een wijziging van het EMB³. Dit voorstel is een opvolging van afspraken die zijn gemaakt door de Europese Raad (ER) op 17 t/m 21 juli 2020⁴ en in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA)⁵ van de Raad van de Europese Unie (de Raad), het Europees Parlement (EP) en de Commissie. Tegelijk met de herziening van het EMB stelt de Commissie een aanpassing van de MFK-verordening⁶ (Meerjarig Financieel Kader) voor

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 o.b.v. 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 Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575.

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1624.

⁶ Verordening (EU, Euratom) 2020/2093.

om uitgaven mogelijk te maken voor vervroegde aflossing en rentebetalingen van *Next Generation EU* (NGEU)-leningen en voor het voorgestelde klimaatfonds *Social Climate Fund*⁷ (SCF). De kabinetsappreciatie hiervan wordt in het BNC-fiche over dit voorstel gegeven. De kabinetsappreciatie heeft met name betrekking op het gepubliceerde Besluit. De Mededeling van de Commissie betreft hetzelfde onderwerp en bevat een duiding van het Besluit in samenhang met het voorstel tot aanpassing van de MFK-verordening.

Afgezien van het introduceren van drie nieuwe eigen middelen bevat het voorstel geen andere wijzigingen van het EMB. De praktische uitvoeringsregels omtrent de terbeschikkingstelling van de bestaande eigen middelen in het huidige EMB zijn opgenomen in de *Making Available Regulations* (MAR)⁸. In de eerste helft van 2022 presenteert de Commissie een voorstel om de terbeschikkingstelling van de voorgestelde nieuwe eigen middelen te regelen.

Als eerste stelt de Commissie voor om een eigen middel te introduceren met een omvang die gelijk is aan 25% van de inkomsten uit het EU-emissiehandelssysteem (*Emission Trading System*⁹, ETS). De Commissie heeft als onderdeel van het Fit-for-55-pakket (Ff55)¹⁰ een beleidsvoorstel gepresenteerd om het bestaande ETS uit te breiden en te verbeteren¹¹. Met het FF55 beleidsvoorstel wordt ETS verbreed naar de zeevaart, het plafond wordt aangescherpt, de marktstabiliteitsreserve wordt versterkt, en een afzonderlijke ETS voor de gebouwde omgeving en transport (ETS-BRT) wordt geïntroduceerd. Verder wordt ook het ETS voor de luchtvaart aangepast en worden het Innovatiefonds en het Moderniseringsfonds opgehoogd, onder andere met de opbrengsten van het uitfasen van de gratis emissierechten door de introductie van de *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM). De inkomsten uit het huidige ETS komen grotendeels ten goede aan de lidstaten en vloeien op basis van de aan de lidstaten toegekende veilbare emissierechten naar de nationale begrotingen. Over deze beleidsvoorstellen wordt separaat onderhandeld. In het hier voorliggende voorstel om een eigen middel te introduceren op basis van deze ETS-inkomsten stelt de Commissie voor dat lidstaten in de toekomst een bijdrage aan de Uniebegroting leveren met een omvang van 25% van de potentiële ETS-inkomsten (uit aan lidstaten toegekende veilbare emissierechten). Dit betreft inkomsten uit zowel het gewijzigde bestaande ETS (inclusief luchtvaart en de maritieme sector) als het voorgestelde nieuwe ETS-BRT.

De Commissie stelt voor de afdrachten op basis van ETS-inkomsten, tot 2030, een correctiemechanisme voor. Dit zijn tijdelijke aanpassingen om rekening te houden met de relatieve economische welvaart van individuele lidstaten. Dit correctiemechanisme zorgt er volgens de Commissie voor dat het verschil tussen de ETS-verdeelsleutels en verdeelsleutel op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) niet onevenredig groot wordt¹². Voor lidstaten met een bni per hoofd van de bevolking lager dan 90% van het EU-gemiddelde wordt het eigen middel op basis van

⁷ Voorstel voor een Verordening tot oprichting van een sociaal klimaatfonds COM/2021/568.

⁸ Council Regulation (EU, Euratom) No 609/2014 en Council Regulation (EU, Euratom) 2021/770.

⁹ COM(2021)551 en COM(2021)225.

¹⁰ Kamerstuk 22 122, nr. 3198.

¹¹ Het totaal aan emissierechten binnen het ETS is groter dan het totaal aan veilbare emissierechten. Een deel van de emissierechten wordt gratis vergeven. Daarnaast wordt een deel van de emissierechten gebruikt voor initiële vulling van het moderniseringsfonds en innovatiefonds. Deze laatste twee categorieën rechten worden niet meegerekend bij het bepalen van de hoogte van de grondslag voor de ETS-afdracht.

¹² Het bestaande eigen middel o.b.v. het bni is de sluitpost van het systeem van eigen middelen en levert veruit de grootste bijdrage aan de financiering van de EU-begroting.

ETS-inkomsten gemaximeerd op 150% van de bni-verdeelsleutel voor dat land. Daarnaast komt er voor alle lidstaten een minimumbijdrage voor het eigen middel op basis van ETS van 75% van de bni-verdeelsleutel.

Ten tweede stelt de Commissie een nieuw eigen middel voor gebaseerd op de verwachte opbrengsten die voortvloeien uit het beleidsvoorstel tot een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (CBAM)¹³. Het onderliggende beleidsvoorstel voor de CBAM zelf maakt, net als het ETS-beleidsvoorstel, onderdeel uit van het Ff55-pakket. Hier wordt separaat over onderhandeld. Het CBAM-beleidsvoorstel is vormgegeven als een koolstofheffing aan de buitengrens van de EU. Ter introductie van een eigen middel gebaseerd op de opbrengsten van CBAM stelt de Commissie nu voor dat 75% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten naar de EU-begroting gaat. Daarbij wijst de Commissie erop dat volgens het CBAM-beleidsvoorstel (dat onderdeel uitmaakt van het Ff55-pakket) de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het innen van de opbrengsten door de verkoop van CBAM-certificaten. Dit betekent dat in het voorliggende voorstel tot een eigen middel gebaseerd op het CBAM 25% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten naar de nationale begrotingen van de lidstaten gaat.

Het derde nieuwe eigen middel dat de Commissie voorstelt is gestoeld op het in het *Inclusive Framework* (IF) van de OESO/G20 overeengekomen akkoord dat voorziet in een herverdeling van winsten en belastingheffingsrechten tussen landen («Pijler 1» uit het akkoord). Pijler 1 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. Over het IF-akkoord is uw Kamer reeds geïnformeerd¹⁴.

In het voorstel van de Commissie dragen lidstaten 15% van deze toerekening als eigen middel af aan de EU-begroting. Belangrijke technische aspecten van Pijler 1 worden op dit moment in het IF verder uitgewerkt. Na deze verdere uitwerking in het IF zal de Commissie een voorstel voor een richtlijn presenteren om de afspraken om te zetten in wetgeving, waarschijnlijk in de zomer van 2022.

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

Het kabinet beoordeelt ieder voorstel voor een nieuw eigen middel op haar eigen merites. 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.

¹³ COM(2021)564.

¹⁴ Kamerstuk 25 087, nr. 284.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In onderstaande alinea's geeft het kabinet een separate beoordeling van de drie voorstellen voor nieuwe eigen middelen. Bij de beoordeling van de voorstellen voor nieuwe eigen middelen in dit BNC-fiche heeft het kabinet de hierboven genoemde factoren gehanteerd. In algemene zin geldt dat wijzigingen in de beleidsvoorstellen waarop de nieuwe eigen middelen zijn gebaseerd ook kunnen leiden tot een andere appreciatie van het betreffende eigen middel. Omdat de onderhandelingen over de beleidsvoorstellen voor de wijziging van het ETS en de introductie van CBAM nog lopen en het voorstel voor de Europese implementatie van Pijler 1 van het IF er nog niet is, maakt het kabinet een beoordeling op basis van de huidige informatie.

Ten eerste staat het kabinet in principe open voor de introductie van een eigen middel op basis van het gewijzigde ETS. Wel heeft het kabinet nog een aantal vragen bij de door de Commissie geraamde opbrengsten van het eigen middel en de stabiliteit van de grondslag. De eerste inschatting is dat een ETS-afdracht voor Nederland financieel voordeliger is dan de bni-afdracht. De bni-afdracht is de sluitpost¹⁵ van de begroting, en is daarmee het relevante eigen middel om nieuwe eigen middelen mee te vergelijken.¹⁶ Het Nederlandse aandeel in het totale EU-bni, en dus in de bni-afdrachten, betreft 5,9% in 2020. De verdeelsleutel van het eigen middel op basis van ETS is gebaseerd op de historische uitstoot binnen de relevante ETS-sectoren. Voor het reguliere ETS (inclusief uitbreiding naar de maritieme sector) is het Nederlandse aandeel 3,7% en voor ETS-BRT is dit 4,4%. Voor luchtvaart is het 4,3%. Een aandachtspunt hierbij is dat deze inschatting afhankelijk is van de onderhandelingen over het ETS-beleidsvoorstel. Als daar substantiële wijzigingen uit komen kan dit gevolgen hebben voor de verdeelsleutel.

Met betrekking tot het door de Commissie voorgestelde tijdelijke correctiemechanisme heeft het kabinet meer informatie nodig om een definitief oordeel te kunnen vellen. In principe is het kabinet geen voorstander van correctiemechanismes. Het voorgestelde minimumpercentage betekent voor Nederland naar verwachting een opwaartse correctie van de hierboven genoemde ETS-verdeelsleutels. Desondanks zal het aandeel in een ETS-afdracht voor Nederland naar verwachting lager zijn dan afdracht via de bni-sleutel waarmee een eigen middel gebaseerd op de inkomsten uit het ETS-voorstel naar verwachting financieel voordelig is voor Nederland. Het eindoordeel van het kabinet hangt af van de precieze uitwerking van het mechanisme. Het kabinet vindt het positief dat het voorgestelde correctiemechanisme tijdelijk is.

Met betrekking tot de grondslag van het eigen middel op basis van ETS-afdracht heeft het kabinet nog enkele aandachtspunten. 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

¹⁵ Dat wil zeggen dat alle uitgaven van de Unie-begroting die niet gedekt worden door de opbrengst van andere reeds bestaande eigen middelen door de bni-afdrachten worden gedekt.

¹⁶ Dit betekent dat middelen die worden opgehaald met een ander type afdracht dan de bni-afdracht, de totale hoeveelheid benodigde bni-afdracht afneemt. 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.

ETS-richtlijnen. De veilingverdeelsleutel in het EU-ETS blijft in het voorstel van de Commissie ongewijzigd.

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.

De eerste inschatting van het kabinet is dat een ETS-afdracht uitvoerbaar is. In principe worden de ETS-rechten door een gecontracteerd veiling-platform namens de lidstaten geveild en heeft Nederland hierin naar verwachting geen uitvoerende rol. Het kabinet heeft ook hierbij het aandachtspunt dat de Commissie nog geen voorstel voor de praktische uitvoeringsregels voor het ter beschikking stellen van eigen middelen op basis van ETS heeft gepubliceerd waardoor een volledig oordeel over de uitvoerbaarheid nog niet gegeven kan worden.

Het beleidsvoorstel tot wijziging van het ETS, dat is gepresenteerd als onderdeel van het Ff55-pakket, 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.

Ten tweede staat het kabinet in beginsel open tegenover het voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van CBAM-opbrengsten. Het kabinet heeft wel nog enkele aandachtspunten en vragen bij het voorstel.

De Commissie stelt dat lidstaten verantwoordelijk zijn voor het innen van de CBAM-opbrengsten en daarvan 75% afdragen aan de EU-begroting. Het is onbekend wat het Nederlandse aandeel hierin zal zijn. 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. Het kabinet zal de Commissie vragen hoe zich dit verhoudt tot de kosten en risico's die gepaard gaan met de uitvoeringstaken van de CBAM. In het Commissievoorstel voor een CBAM behelzen deze uitvoeringstaken niet alleen het verkopen van CBAM-certificaten, maar bijvoorbeeld ook het verifiëren van emissies en het controleren bij het in het vrije verkeer brengen van CBAM-goederen¹⁷. Het kabinet acht het van belang dat, indien lidstaten verantwoordelijk zijn voor uitvoeringstaken van de CBAM waarmee kosten en risico's gepaard gaan, zij daarvoor gecompenseerd worden. Dit is bijvoorbeeld ook het geval bij de invoerrechten, waar lidstaten een perceptiekostenvergoeding van 25% inhouden van de af te dragen invoerrechten.

Voor de uitvoerbaarheid acht het kabinet het van belang dat er heldere regels en procedures bestaan voor de uitvoeringstaken van de CBAM door de nationale autoriteiten enerzijds, en de afdracht van eigen middelen door de lidstaten aan de EU-begroting anderzijds. Dit is onder andere belangrijk om financiële risico's zoveel als mogelijk te mitigeren, bijvoorbeeld in het geval van geschillen tussen de Commissie en de lidstaten over de verkochte CBAM-certificaten en de controle op de aanwezigheid van de benodigde certificaten bij invoer. Het CBAM-beleidsvoorstel geeft geen duidelijkheid over regels en procedures bij de heffing. Ook heeft de Commissie nog geen voorstel gepresenteerd

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3197.

voor de praktische uitvoeringsregels voor het ter beschikking stellen van eigen middelen op basis van CBAM, waardoor het vooralsnog onduidelijk is bij welke partij de uitvoeringsrisico's komen te liggen. Dit is voor het kabinet een belangrijk aandachtspunt. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen om meer duidelijkheid te verschaffen over welke regels en procedures gelden voor de verkoop van CBAM-certificaten en de afdracht aan de EU-begroting, en erop aandringen dat de Commissie snel met een MAR-voorstel met de praktische uitvoeringsregels komt.

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 want indien er in het productieland al een CO₂-prijs is betaald kan het overeenkomstige bedrage 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.

In het CBAM-beleidsvoorstel heeft de Commissie aangegeven voor het einde van de overgangperiode (2023–2025) de reikwijdte van de CBAM te evalueren, waarbij mede gekeken wordt naar de mogelijkheid om de CBAM uit te breiden naar emissies in andere sectoren, indirecte emissies en emissies verderop in de waardeketen. Mogelijk zal de Commissie daarvoor een wetgevingsvoorstel presenteren. Dit is een aandachtspunt van het kabinet omdat door een eventuele uitbreiding naar meer sectoren en/of emissies de grondslag verbreed kan worden, via gekwalificeerde meerderheid in de Raad, zonder dat het EMB aangepast hoeft te worden. Overigens is de grondslag in eerste instantie nog afhankelijk van de uitkomst van de lopende onderhandelingen over het CBAM-voorstel.

Het beleidsvoorstel tot een CBAM, dat onderdeel uitmaakt van het Ff55-pakket 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.

Ten derde kan het kabinet op dit moment nog geen beoordeling geven van een nieuw 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 o.a. meer informatie nodig over welk deel van de wereldwijde restwinst bij EU-landen terechtkomt, wat de verdeelsleutel per land is en welke rol nationale belastingdiensten zullen spelen bij het ter beschikking stellen van het eigen middel. Ook heeft de Commissie nog geen praktische uitvoeringsregels voor het ter beschikking stellen van eigen middelen op basis van Pijler 1 gepubliceerd, wat waarschijnlijk pas mogelijk zal zijn als de richtlijn voor de Europese implementatie van de afspraken gepubliceerd is. Het kabinet zal het nieuwe eigen middel op basis van Pijler 1 t.z.t. beoordelen.

De beoogde herverdeling van belastingrechten door de implementatie van Pijler 1 van het IF-akkoord wordt door de invoering van een eigen middel op basis hiervan enigszins beperkt. Lidstaten zullen immers een deel van de aanvullende belastingrechten die zij toegekend krijgen afdragen aan de Uniebegroting.

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 introductie ervan financieel gunstig is voor een lidstaat. Het Europees Parlement hecht veel waarde aan de introductie van nieuwe eigen middelen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de Unie is positief. 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. Volgens artikel 311, derde alinea, 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.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het voorstel is positief. De doelstelling van het Eigenmiddelenbesluit, en de voorgestelde wijzigingen uit voorliggend voorstel voor additionele eigen middelen, dienen ter financiering van de begroting van de Europese Unie. De financiering moet vanzelfsprekend ook op EU-niveau georganiseerd worden. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die reden is handelen op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. 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 categorieën van eigen middelen via een besluit te worden vastgesteld. Het voorstel ligt ook in het verlengde van het huidige

¹⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1624.

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 kabinet heeft wel enkele aandachtspunten bij de voorgestelde eigen middelen die in de beoordeling van dit BNC-fiche zijn genoemd.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het EMB regelt de financiering van de Europese begroting. Dit voorstel voor drie nieuwe eigen middelen door middel van een wijziging van het EMB 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-afdracht 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-afdrachten door lidstaten.

Gelijktijdig met het voorliggende voorstel tot wijziging van het EMB heeft de Europese Commissie ook een voorstel gepresenteerd voor een herziening van het huidige MFK 2021–2027. Het voorliggende BNC-fiche en het BNC-fiche betreffende deze wijziging van het MFK dienen in samenhang te worden beschouwd.

De opbrengst van het ETS eigen middel schat de Commissie voor de periode 2023–2025 in op gemiddeld 9 miljard euro per jaar in de Mededeling en voor de periode 2026–2030 op 12 miljard per jaar.

Ten aanzien van het nieuwe eigen middel op basis van de CBAM schat de Commissie de inkomsten voor de EU-begroting op gemiddeld 1 miljard euro per jaar voor de periode 2026–2030. Tijdens de overgangsperiode (2023–2025) zal de CBAM volgens de Commissie geen opbrengsten genereren. Voor de periode van 2023–2030 schat de Commissie in de Mededeling de inkomsten daarom gemiddeld op 0,5 miljard euro per jaar. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen ten aanzien van de verwachte jaarlijkse opbrengsten voor de EU-begroting.

De Commissie schat in de Mededeling in dat de verwachte totale opbrengst van een eigen middel op basis van het IF-akkoord Pijler 1 tussen de 2,5 en 4 miljard euro per jaar bedraagt voor de EU-begroting.

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

Bij introductie van nieuwe eigen middelen verandert de samenstelling van de Nederlandse EU-afdrachten. 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 afdrachten.

Het precieze effect van de introductie van een ETS-afdracht is op dit moment nog niet te berekenen door het ontbreken van gedetailleerde informatie in het voorstel. Het is de verwachting dat de introductie voor Nederland relatief gunstig is ten opzichte van de bni-afdracht, omdat de verdeelsleutels voor ETS (3,7%), ETS luchtvaart (3,4%) en ETS-BRT (4,4%) voor Nederland lager liggen dan het Nederlandse bni-aandeel in de EU (5,9% in 2020), dat als sluitpost dient van de EU-begroting.

Door het ontbreken van gedetailleerde informatie is het op dit moment nog niet mogelijk om een inschatting te maken van het precieze effect van een nieuw eigen middel op basis van de CBAM op de EU-afrachten. Wel mag Nederland op basis van het Commissievoorstel 25% van de opbrengst houden. Voor een inschatting van de financiële consequenties voor rijksoverheid en/of medeoverheden in het kader van de uitvoering van de CBAM en het ETS verwijst het kabinet naar de BNC-fiches over het CBAM-voorstel en het ETS-voorstel¹⁹.

Ook voor Pijler 1 ontbreekt gedetailleerde informatie. Het is dan ook nog onbekend wat de gevolgen zijn voor de Nederlandse afrachten aan de Unie als gevolg van een nieuwe eigen middel op basis van het IF-akkoord Pijler 1.

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.

Eventuele financiële consequenties voor de rijksoverheid van het EMB zelf zullen voornamelijk het gevolg zijn van werkzaamheden die moeten plaatsvinden om de eigen middelen uit voorliggend voorstel beschikbaar te stellen aan de Europese Commissie. De uitvoeringsregels voor deze terbeschikkingstelling worden naar verwachting in de eerste helft van 2022 in een voorstel van de Commissie gepubliceerd. Op basis van het voorliggende voorstel voor wijziging van het Eigenmiddelenbesluit is het nog niet mogelijk een inschatting te maken van eventuele financiële gevolgen of risico's voor de rijksoverheid. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel tot wijziging van het EMB heeft op zichzelf geen financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger. Eventuele gevolgen voor deze zaken die voortvloeien uit de beleidsvoorstellen waarop deze voorgestelde nieuwe eigen middelen zijn gebaseerd zijn of worden opgenomen in de relevante BNC-fiches over deze voorstellen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Voor de geopolitieke aspecten wordt verwezen naar de implicaties van de beleidsinstrumenten zelf zoals opgenomen in de desbetreffende BNC-fiches.

6. Implicaties juridisch

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

N.v.t.

¹⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3198.

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

N.v.t.

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

Dit besluit 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.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel betreft een aanpassing van een bestaand besluit. In dit besluit is geen horizonbepaling opgenomen.

e) Constitutionele toets

Het kabinet voorziet geen problemen ten aanzien van de grondwettelijkheid van het voorstel. Artikel 311 lid 3 VWEU schrijft voor dat een besluit t.a.v. eigen middelen pas in werking treedt nadat het door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen is goedgekeurd. In het voorstel van de Commissie wordt deze procedure bevestigd. Voor Nederland is op grond van artikel 91 van de Grondwet parlementaire goedkeuring vereist.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel tot wijziging van het EMB heeft op zichzelf geen noemenswaardige implicaties voor uitvoering en/of handhaving. Het ter beschikking stellen van de nieuwe eigen middelen aan de Unie zal verlopen via de reeds bestaande regels en procedures. Eventuele gevolgen voor deze zaken die voortvloeien uit de beleidsvoorstellen waarop deze voorgestelde nieuwe eigen middelen zijn gebaseerd zijn of worden opgenomen in de relevante BNC-fiches over deze voorstellen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.