

Vergaderjaar 2020–2021

35 711

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR FINANCIËN¹ EN VOOR EUROPESE ZAKEN²

Vastgesteld 19 maart 2021

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen, die spoedshalve per fractie geordend zijn.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Eigenmiddelenbesluit (hierna: EMB). Graag maken deze leden van de gelegenheid gebruik om enkele opmerkingen te maken en vragen te stellen.

De leden van de **fractie-Nanninga** hebben kennis genomen van een brief van de Minister van Buitenlandse Zaken inzake het akkoord over de Europese meerjarenbegroting (2021–2027), het Herstelfonds en de rol van de MFK-rechtsstaatverordening³ en wensen deze correspondentie te betrekken bij hun vragen aan de regering over het wetsvoorstel.

¹ Samenstelling **commissie voor Financiën**:

Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (FVD), Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF)

² Samenstelling **commissie voor Europese Zaken**:

Essers (CDA), Backer (D66), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP) (*ondervoorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Koole (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA) (*voorzitter*), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), De Bruijn-Wezeman (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Arbouw (VVD), Van Ballekom (VVD), Bezaan (VVD), Frentrop (FVD), Geerdink (VVD), Huizinga-Heringa (CU), Karimi (GL), Otten (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Vos (PvdA), Van Wely (Fractie-Nanninga) vac. (Fractie-Nanninga), Raven (OSF)

³ *Kamerstukken I* 2020/21, 34 998, K.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben twee vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Het EMB, feitelijk niet meer dan de contributieregeling van de lidstaten aan de Europese Unie, wordt elke zeven jaar ingewikkelder. De leden van de **VVD**-fractie constateren dat de inzet van de regering om het afdrachtensysteem te vereenvoudigen en eerlijker te maken door middel van het bepalen van de contributie op basis van het bruto nationaal inkomen (hierna: bni) wederom niet is gelukt. Bepaalde nieuwe elementen die overeengekomen zijn, baren deze leden zorgen.

In de eerste plaats wordt de grondslag gewijzigd via de introductie van een plastic-heffing van 0,8 euro per kilo niet-gerecycleerd plastic. In 17 van de 27 lidstaten geldt een forfaitaire verlaging van de heffing. De ratio van de verlaging ontgaat de leden van de VVD-fractie volledig. De indruk bestaat dat de heffing lager is in die lidstaten waar het plastic minder gerecycleerd wordt. Kan de regering uitleggen waarom de heffing in die lidstaten lager is? Aangenomen wordt dat een dergelijke heffing geïntroduceerd is om de recyclage te stimuleren, om daarmee de verbetering van het milieu een dienst te bewijzen. Een forfaitaire verhoging zou, wat deze leden betreft, eerder voor de hand hebben gelegen om recyclage te stimuleren.

Met dit EMB wordt de mogelijkheid geïntroduceerd dat de Europese Commissie geld leent op de kapitaalmarkt ter financiering van nationale herstelplannen, die noodzakelijk zijn om de economische gevolgen van de covid-19-crisis te ondervangen. Dit is een bijzonder en eenmalig besluit, zo wordt verzekerd, maar dat neemt niet weg dat de vicevoorzitter van de Commissie, Dombrovskis, onlangs heeft laten weten op verzoek van de voorzitter van het Europees Parlement, Sassoli, een omzetting naar een definitief herstelinstrument niet uit te sluiten. Dit stelt deze leden niet gerust. Tevens heeft de vicevoorzitter laten weten dat vooralsnog meetbare doelstellingen in de herstelplannen ontbreken. Naar aanleiding van beide opmerkingen stellen de leden van de VVD-fractie de volgende vragen.

De regering heeft zich ervan vergewist dat de aanpassing van het EMB wat betreft het leningendeel juridisch houdbaar is. Dat lijkt het geval te zijn. De regering heeft zonder twijfel ook onafhankelijk juridisch advies ingewonnen of de conditionaliteitseisen sterk genoeg zijn? Kan de regering deze informatie delen en toelichten? Over de soliditeit bestaat enige twijfel, ook bij de juridische diensten van de instellingen. Deze dringen erop aan de rol van de begrotingsautoriteit aanmerkelijk te versterken. Dit advies wordt, zo stellen deze leden, niet voor niets gegeven. De vraag is waaraan specifiek wordt gedacht en of dit inmiddels is gerealiseerd?

Veel van de uitgaven in het kader van de herstelplannen gaan via reguliere programma's van de Europese Unie. Op welke manier is verzekerd dat er sprake is van een gescheiden boekhouding, ter voorkoming van vermenging? Van Nederlandse zijde zijn hieromtrent, terecht zo komt het de leden van de VVD-fractie voor, kritische opmerkingen gemaakt, zo blijkt uit de onderliggende informatie.⁴ Welke die zijn valt niet op te maken, omdat enkele passages onleesbaar zijn gemaakt. Kan de regering dit inzicht alsnog verschaffen? Het maken van een

⁴ *Kamerstukken I 2020/21, 35 711, A, bijlage 5.*

duidelijk onderscheid is essentieel om te voorkomen dat met leningen regulier beleid wordt gefinancierd, hetgeen volgens het verdrag verboden is.

Een vervolgvraag is of er afspraken zijn gemaakt dat bij onderuitputting de vrijvallende bestedingsruimte automatisch leidt tot een verminderd beroep van de Commissie op de kapitaalmarkt, of wanneer dit het giftendeel betreft, de vrijvallende middelen terugvloeien naar de belastingbetaler? Welke waarborgen zijn ingebouwd om alternatieve (juridisch onrechtmatige) besteding te voorkomen? Kan de regering verzekeren dat na 2026 geen nieuwe leningen mogen worden aangegaan voor het verstrekken van leningen en giften voor de herstelplannen van lidstaten, ook als het totaalbedrag van 750 miljard euro niet is bereikt?

Kan de regering aangeven wat in het kader van de herstelplannen is gecommiteerd door het Europees Stabiliteitsmechanisme (hierna: ESM)? Het ESM, als permanent noodfonds ter omzeiling van de *no-bail out clause*, beschikt al ongeveer een jaar over extra middelen om de gevolgen van de crisis te bestrijden. Wat deze leden betreft lijkt het voor de hand te liggen dat hierop door lidstaten al ruim beroep is gedaan.

De Nederlandse regering heeft er vooralsnog van afgezien herstelplannen in te dienen tot een bedrag van 6 miljard euro. Kan dit bevestigd worden, en is er een bepaalde verdeling afgesproken voor het leningen- en/of giftendeel? Is dat eveneens het geval bij de andere lidstaten en kan de regering overzichten verstrekken per lidstaat? De Nederlandse regering heeft er kennelijk voor gekozen de herstelplannen te koppelen aan een nationaal herstelplan, op te stellen door de komende regering. De leden van de VVD-fractie nemen aan dat er voldoende tijd is de plannen alsnog in te dienen.

Het totaalbedrag van 6 miljard euro op een ondersteuningspakket van 750 miljard euro is bescheiden te noemen. Is de impact van COVID-19 op de Nederlandse economie vergelijkbaar bescheiden ten opzichte van andere lidstaten? In hoeverre worden pré-corona-elementen meegenomen in een haperende economie om het totaal bedrag aan steun te bepalen? Met andere woorden, kan de toekenning uit het 750-miljard-pakket hoger uitvallen omdat lidstaten hervormingen in het verleden achterwege hebben gelaten? Of nog simpeler: is er indirect sprake van het belonen van slecht beleid? Heeft de regering overwogen tijdens de onderhandelingen in het geheel niet deel te nemen aan dit steunpakket, omdat er al sprake is van een permanent herstelmechanisme?

In antwoord op eerder gestelde vragen stelt de regering dat er geen gevaar bestaat dat het EMB door lidstaten wordt aangepast omdat elke wijziging eenzelfde ratificatieprocedure kent. Dit spreekt voor zich. Terecht stelt de regering dat er sprake is van een totaalpakket. Op het moment dat er volledige overeenstemming wordt bereikt over het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK), de MFK-rechtsstaatverordening en het *Recovery and Resilience Facility*-herstelfonds (RRF), wordt het EMB ter ratificatie voorgelegd aan het parlement. Deze pakketbenadering zal in vele lidstaten gelden. Eerder hebben enkele regeringen getracht de MFK-rechtsstaatverordening en de hervormingsfocus van het herstelfonds verder af te zwakken. De leden van de VVD-fractie achten het niet op voorhand uitgesloten dat parlementen een soortgelijke poging zullen ondernemen en pas overgaan tot het ratificeren van het ongewijzigde EMB op voorwaarde dat andere delen van het pakket worden gewijzigd. Met een door Nederland geratificeerd EMB is de onderhandelingspositie niet sterk, zeker niet omdat de Commissie en andere instellingen terecht veel waarde hechten aan het verloop van het democratische proces. In

deze context zouden genoemde leden het op prijs stellen geïnformeerd te worden over de voortgang van de ratificatieprocessen in andere lidstaten en koppelen zij de vraag hieraan of de regering problemen zou hebben wanneer het Nederlandse parlement het EMB als laatste zou ratificeren? Dit om de hierboven geschetste penibele situatie te voorkomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vinden het opvallend dat de laatste tijd in toenemende mate er discussie is over de vraag of er naast de traditionele financieringsbronnen van de EU (waaronder landbouwheffingen op producten uit derde landen, douanerechten op invoer uit derde landen, een percentage van maximaal 0,3% van de btw-opbrengsten en vooral een jaarlijks vast te stellen percentage van het bni van de lidstaten), meer EU-belastingen zouden moeten worden ingevoerd. Ook uit de plannen van de Europese Commissie komt naar voren dat er steeds meer EU-belastingen worden overwogen. Zo is er sprake van een heffing op niet gerecycled plastic en wordt nagedacht over een heffing gebaseerd op het *Emission Trading System*, verder een koolstofheffing bij de grens, digitale belastingen, een Financiële Transactie Taks en een reanimatie van de voorgestelde maar nog altijd niet aanvaarde richtlijn uit 2016 voor de introductie van een *Common Consolidated Corporate Income Tax*. De leden van de CDA-fractie zijn niet tegen de invoering van nieuwe EU-belastingen, maar realiseren zich wel dat deze met de nodige extra waarborgen moeten zijn omgeven. Veel Europese burgers voelen zich niet of onvoldoende vertegenwoordigd in nationale parlementen. Dat gevoel is bij deze burgers nog sterker als het gaat om het Europees Parlement. Zij hebben mede om die reden vaak moeite met het accepteren van nieuwe of hogere nationale belastingen, laat staan met nieuwe EU-belastingen. Populisten zullen deze anti-EU-sentimenten graag verder willen aanwakkeren, daarbij het eeuwenoude beginsel *No Taxation without Representation* aanhalend. Waarbij zij met dit beginsel echter niet doelen op belastingen die moeten worden gedragen door de bevolking van de EU, maar slechts op belastingen die in het belang zijn van het eigen land.

Dat betekent dat bij de invoering van nieuwe EU-belastingen extra aandacht moet zijn voor democratische waarborgen. In dat verband is het unanimitateitsvereiste bij de aanneming van EU-belastingen een belangrijke garantie tegen het door een krappe meerderheid van lidstaten opleggen van EU-belastingen die door een minderheid van lidstaten niet worden gewild. Aan de andere kant is er ook spanning met democratische beginselen als de kleinst mogelijke minderheid de invoering van dergelijke door de overgrote meerderheid gewenste belastingen weet te blokkeren.

De laatste tijd is er discussie gaande over de vraag of artikel 116 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in de toekomst een optie biedt om fiscale harmonisatie op basis van gekwalificeerde meerderheid mogelijk te maken. Zie in dit verband het artikel van professor Joachim Englisch.⁵ De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een uitgebreide reactie op de in dit artikel aangevoerde argumenten waarom artikel 116 in de toekomst een dergelijke rol zou kunnen gaan vervullen.

Naar de mening van de CDA-fractieleden is er verder veel voor te zeggen om de invoering van nieuwe EU-belastingen te koppelen aan het subsidiariteitsbeginsel. Dat zou betekenen dat nieuwe EU-belastingen

⁵ Joachim Englisch, «Article 116 TFEU – The Nuclear Option for Qualified Majority Tax Harmonization?», in: *EC Tax Review*, 2020–2, p. 58 – 61.

alleen zouden moeten worden overwogen indien zij behalve een extra opbrengstmiddel voor de EU, ook bijdragen aan algemeen aanvaarde EU-beleidsdoelstellingen die niet, dan wel onvoldoende, kunnen worden gerealiseerd door individuele lidstaten. Dit zal vanaf het begin duidelijk moeten worden gecommuniceerd. Dit impliceert dat EU-belastingen die bijvoorbeeld zijn gerelateerd aan klimaatverandering, de *Green deal* of aan het belasten van *digital services* beter geschikt zijn om als EU-belastingen te worden ingevoerd dan, bijvoorbeeld, een EU-vennootschapsbelasting dan wel -inkomstenbelasting. De leden van de CDA-fractie vernemen hierover graag de gemotiveerde mening van de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie-Nanninga

De leden van de fractie-Nanninga vragen de regering hoe zij dit MFK in relatie tot een eventuele Bankenunie binnen de EU beoordeelt. Kan de regering motiveren waarom dit MFK in het belang is van de Nederlandse belastingbetaler, nu er een grote berg aan slechte corona-leningen op Nederland af komt? De leden van de fractie-Nanninga zijn sowieso tegen schulden- en risicodeling, maar qua timing lijkt dit moment, te midden van de pandemie, wel het slechtst mogelijke moment. Hoe ziet de regering dat?

De Minister van Financiën heeft begin 2020 binnen de EU gezorgd voor gefronste wenkbrauwen, toen hij de zuidelijke lidstaten opriep om eerst «alles zelf uit de kast te halen».⁶ Kan de regering de definitie van «alles» in deze context beargumenteren? En is dat dan inmiddels door die lidstaten uit de kast getrokken? Zo niet, is de regering dan van standpunt gewijzigd en is het niet meer nodig om eerst «alles» uit de kast te halen?

In welke mate ziet de regering een relatie tussen dit MFK, waarvoor de Nederlandse belastingbetaler (ook als die met pensioen is of binnenkort gaat) betaalt, en het feit dat in diverse zuidelijke lidstaten van de EU de pensioengerechtigde leeftijd veel lager is dan in Nederland?

Waarom werkt Nederland mee aan dit instrument, terwijl lidstaten zelf goedkoper terecht kunnen op de kapitaalmarkt? Maakt dat het fonds niet zowel duur, overbodig als voor Nederland vooral risicovol?

Kan de regering specificeren hoe de voorgenomen grootschalige leningen moeten worden terugbetaald? Door wie, op welke termijn en onder welke voorwaarden?

Het ESM krijgt een nieuw verdrag. Het is opeens gebombardeerd tot het «*backstop fund*» voor brakke banken. Terwijl in de oorspronkelijke versie individuele bankensteun expliciet was uitgesloten.

Is de regering het met deze leden eens, dat dit per saldo betekent dat Nederland gaat betalen c.q. garant staat voor de Zuid-Europese bankensector?

Kan de regering uitleggen aan welke risico's en zo ja, in welke mate, de Nederlandse overheid c.q. de belastingbetaler wordt blootgesteld, wanneer conform voorliggend voorstel de Europese Unie / Europese Commissie schulden kan aangaan voor het voeren van eigen beleid?

Het Stabiliteits- en Groeipact en de andere pacts uit 2012 die zouden moeten regelen dat zwakke lidstaten eindelijk hervormen staan al enige tijd «*on hold*». Wel geld, geen hervormingen.

⁶ «Woede in Zuid-Europa: «Nederlanders, ga maar ergens anders vakantie vieren» Website RTL Nieuws, 31 maart 2020 15:22, aangepast: 16 april 2020 16:31. Website: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5075661/woede-zuid-europa-nederlanders-ga-maar-ergens-anders-vakantie>

Hoe kan het dat hervormingen, waar ook voor covid-19 al jarenlang over wordt gesproken, «*on hold*» gaan en Nederland toch (weer) meewerkt?

Waarom bedingt de regering voor Nederland op dit vlak geen *opt-out*? Of nog specifieker: een tijdelijke *opt-out* gekoppeld aan de «*on hold*»-staande hervormingen? Zodat het kat-en-muis-spelletje op dat vlak stopt?

De regering heeft eerder toch aangegeven geen voorstander te zijn van nieuwe eigen middelen? Op welk moment en op basis van welke argumenten is dat standpunt nu precies gewijzigd?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

The Household Finance and Consumption Network (HFCN) van de Europese Centrale Bank (ECB) heeft in maart 2020 voor de derde keer «the Eurosystem's Household Finance and Consumption Survey (HFCS)» uitgegeven.⁷

De leden van de PVV-fractie vragen de regering zo nauwkeurig mogelijk aan te geven hoe de logica in elkaar steekt van de verdeling van de 750 miljard van het Herstelfonds in relatie tot de voor het genoemde rapport gebruikte gegevens per land inzake de rijkdom van de gezinnen in de verschillende lidstaten.

De leden van de commissie zien met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangen deze graag binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Kesteren

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Oomen-Ruijten

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

⁷ «Household Finance and Consumption Network (HFCN)», website European Central Bank, Website: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/research-networks/html/researcher_hfcn.en.html