



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

2022-0000130301

Uw brief (kenmerk)

Datum 9 mei 2022
Betreft Verslag schriftelijk overleg inzake wijziging
Eigenmiddelenbesluit en herziening MFK 2021-2027

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, het verslag van het schriftelijk overleg van 8 april jl. over de wijziging van het Eigenmiddelenbesluit en herziening verordening MFK 2021-2027 (d.d. 22 december 2021)¹ en de bijbehorende BNC-fiches².

Hoogachtend,

de minister van Financiën

Sigrid A.M. Kaag

¹ COM(2021)566, COM(2021)570, COM(2021)569

² Kamerstuk 2021-2022, 36019, nr. 3, Kamerstuk 2021-2022, 22112, nr. 3280

VERSLAG SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE WIJZIGING EIGENMIDDELENBESLUIT EN HERZIENING MFK 2021-2027

II Reactie minister

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie ter wijziging van het Eigenmiddelenbesluit en herziening verordening MFK 2021-2027 (d.d. 22 december 2021)¹ en de bijbehorende BNC-fiches². Onderstaand wordt bij de beantwoording de volgorde van het verslag aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Volgens de leden van de VVD-fractie is het terecht dat de regering constateert dat het voorstel om eigen middelen te introduceren de doelstellingen van het 'Fit for 55'-programma niet beter bereikbaar maakt. Op dit ogenblik wordt de afdracht aan eigen middelen bepaald aan de hand van de traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen), op basis van een deel van de btw-opbrengsten, via de onlangs geïntroduceerde heffingen op het gebruik van plastic en een afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (hierna: bni). Dit is, in de visie van de leden van de VVD-fractie, al nodeloos ingewikkeld en volgens deze leden zou het dan ook beter zijn om de contributie aan de Europese Unie geheel te baseren op het bni. Het introduceren van drie nieuwe bronnen van eigen middelen en de aangekondigde financial transaction belasting (die in andere jurisdicties tot dramatische gevolgen heeft geleid) maakt dit alles nog gecompliceerder. Wat betreft de drie voorstellen van de Europese Commissie³, hechten de leden van de VVD-fractie eraan de volgende specifieke opmerkingen te maken.

De opbrengsten van het aangescherpte ETS-mechanisme, waar de leden van de VVD-fractie een groot voorstander van zijn, worden voor een deel afgeroomd: 25% vloeit naar de Europese Unie.

Hierop is echter een correctiemechanisme van toepassing, omdat het volgens de Europese Commissie anders te veel zou afwijken van de bni-grondslag. Betekent dit niet impliciet dat ook de Europese Commissie afdrachten op basis van het bni het meest rechtvaardig vindt? Is dit niet indirect een pleidooi voor een algehele vereenvoudiging van het systeem?

De Commissie geeft aan dat het solidariteitsaanpassingsmechanisme ertoe dient te voorkomen dat sommige lidstaten tijdens de overgangperiode naar een duurzamere economie en samenleving onevenredig veel bijdragen aan de EU-begroting in vergelijking met de omvang van hun economie, en ervoor zal zorgen dat elk land een rechtvaardige bijdrage levert. Het kabinet heeft geen informatie over impliciete wensen of meningen van de Commissie over de bni-afdracht. Voor het kabinet vormt de afdracht op basis van het bni het uitgangspunt voor de EU-afdrachten.

De specifieke bepalingen van het ETS-systeem worden met gekwalificeerde meerderheid overeengekomen. Bent u het met de leden van de VVD-fractie eens dat wanneer de Europese Commissie het nodig vindt een deel van de ETS-opbrengsten te bestempelen als eigen middelen, dit dan automatisch impliceert dat besluitvorming hierover met unanimiteit dient plaats te vinden? Wenst u zich daarvoor sterk te maken?

De besluitvorming over eigen middelen vindt reeds plaats op basis van unanimiteit. De besluitvorming over de vormgeving van het emissiehandelssysteem zelf, waar het eigen middel op wordt gebaseerd, vindt plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid.

De leden van de VVD-fractie hebben ook enkele vragen en opmerkingen met betrekking tot de Carbon Border Adjustment Mechanism (hierna: CBAM). Kunt u een inschatting maken van de prijsverhogende effecten bij het introduceren van deze heffing?

Door de introductie van de CBAM en de daaraan gekoppelde versnelde uitfasering van gratis ETS-rechten in sectoren die onder de CBAM worden gebracht, zullen goederen geproduceerd in die sectoren mogelijk duurder worden. In hoeverre dit gebeurt hangt af van de mate waarin producenten van deze producten deze kostprijsverhogingen kunnen doorberekenen aan hun afnemers. Het kabinet heeft door

¹ COM(2021)566, COM(2021)570, COM(2021)569

² Kamerstuk 2021-2022, 36019, nr. 3, Kamerstuk 2021-2022, 22112, nr. 3280

³ COM(2021)566, COM(2021)570, COM(2021)569

Trinomics onderzoek laten uitvoeren naar de nationale effecten van een Europese CBAM.⁴ Trinomics concludeerde dat Nederlandse bedrijven mogelijk een deel van de CBAM- en ETS-kosten doorberekenen in de prijzen voor producten. Daarnaast schatte Trinomics in dat de toename van kosten als gevolg van de invoering van de CBAM lager in de Nederlandse leveringsketens gemiddeld genomen gering zal zijn. Dit komt door de beperkte koolstofkostencomponent in relatie tot de totale waarde van goederen lager in de keten.

De CBAM is van toepassing op bepaalde producten zoals staal, aluminium, ijzer, kunstmest en elektriciteit. Bestaat er duidelijkheid over het feit of afgeleide producten, zoals bijvoorbeeld auto's waarbij veel aluminium wordt verwerkt, ook onder de heffing vallen?

De CBAM beperkt zich in het Commissievoorstel in eerste instantie tot een aantal sectoren omwille van voorzichtigheid en uitvoerbaarheid, aldus de Commissie. Het betreft de sectoren staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium en elektriciteit. In grote lijnen is de Commissie tot deze selectie gekomen op basis van de hoeveelheid absolute emissies, het risico op koolstoflekage per sector en de wens om te beginnen met sectoren die met relatief beperkte complexiteit en administratieve lasten onder een CBAM gebracht kunnen worden. Dat betekent dat producten zoals auto's in eerste instantie niet onder de CBAM vallen. In het kader van het respecteren van de non-discriminatieprincipes zoals verankert in WTO-akkoorden is het van belang dat de maatregel zowel voor binnenlandse producten als buitenlandse producten geldt. Momenteel beperkt dit de reikwijdte van de CBAM tot producten die onder ETS-sectoren vallen. In het CBAM-voorstel zit wel een bepaling dat de Commissie tegen het einde van de transitiefase (die duurt van 2023 t/m 2025) zal evalueren hoe de CBAM werkt en zal komen met een beoordeling van de mogelijkheden om de reikwijdte van de CBAM uit te breiden naar emissies in andere sectoren, indirecte emissies en emissies verderop in de waardeketen. Het kabinet steunt deze stapsgewijze aanpak van de Commissie en zal de op 12 april jl. aangenomen motie Thijssen/Kröger oppakken om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van inclusie van de chemische sector in de CBAM⁵.

75% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM- certificaten gaat naar de EU-begroting. De lidstaten van de Europese Unie behouden 25% van de opbrengsten. Dient dit te worden beschouwd als een perceptiekostenvergoeding of is een dergelijke vergoeding additioneel?

De Commissie stelt in het EMB-voorstel dat lidstaten verantwoordelijk zijn voor het innen van de CBAM-opbrengsten en daarvan 75% afdragen aan de EU-begroting. Dat betekent dat lidstaten 25% van de opbrengst van de verkochte CBAM-certificaten mogen houden. In die zin is het vergelijkbaar met de perceptiekostenvergoeding bij de invoerrechten. In de onderhandelingen over het CBAM-voorstel heeft Nederland ingezet op een vorm van nationaal incasseren met enige vorm van centralisatie, bijvoorbeeld door bij CBAM dezelfde systematiek aan te houden als bij de centrale veilingmethodiek van ETS-rechten. Dat zou betekenen dat lidstaten zelf de rechten verkopen via een centraal platform en de opbrengst naar de nationale begrotingen gaat. Daarmee wordt recht gedaan aan de wens van het kabinet om de CBAM in principe nationaal te incasseren.

De leden van de VVD-fractie nemen aan dat de uiteindelijke uitwerking geheel conform de WTO-regels zal geschieden ter bescherming van de vrijhandel. Deze leden ontvangen graag een bevestiging hiervan.

Het kabinet heeft in het verleden altijd aangegeven dat een CBAM WTO-conform moet zijn. De Commissie heeft bij het CBAM-voorstel aangegeven dat zij van mening is dat de voorgestelde CBAM voldoet aan deze eis. Het is duidelijk dat er bepaalde keuzes zijn gemaakt op basis van dit uitgangspunt. Een voorbeeld hiervan is de parallelle infasering van de CBAM met uitfasering van gratis ETS-rechten, waardoor importeurs van goederen van buiten de EU niet benadeeld worden ten opzichte van EU-producenten die nog voor een deel van hun productie gratis ETS-rechten ontvangen. De WTO-regels bieden ook uitzonderingsgronden waarmee bepaalde afwijkingen van de WTO Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) of het akkoord inzake technische handelsbelemmeringen (TBT) zouden kunnen worden gerechtvaardigd. Uiteindelijk geldt dat de WTO-compatibiliteit (mede) zal afhangen van de implementatie van de regeling en de precieze vormgeving,

⁴ Kamerstuk 21501-20 nr. 1724.

⁵ Kamerstuk 22112 nr. 3362.

ook omdat dit voorstel de eerste is in zijn soort. Tenslotte kunnen initiatieven gericht op internationale samenwerking op het gebied van het beprijzen van broeikasgasemissies de introductie van een CBAM ten goede komen.

Er is nog weinig specifiek bekend over de wijze waarop de winstbelasting op multinationale ondernemingen, het zogenaamde Inclusive Framework, volgens het OESO-akkoord wordt geïmplementeerd, anders dan dat 15% van de opbrengsten naar de Europese Unie vloeien. Bent u het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit eigenlijk een afroming is van de opbrengsten van de vennootschapsbelasting? De leden van de VVD-fractie verzoeken u de Kamer nauwgezet te informeren over de ontwikkelingen op dit vlak.

Op basis van het voorstel van de Europese Commissie zullen lidstaten een deel van de aanvullende belastingrechten die zij toegekend zullen krijgen op grond van Pijler 1 inderdaad afdragen aan de Uniebegroting.

Het kabinet zal de Kamer informeren over de ontwikkelingen betreffende het voorstel voor een eigen middel op basis van inkomsten uit Pijler 1. In de brief⁶ aan de Tweede Kamer van 22 februari 2022 heeft het kabinet reeds, in een reactie op het behandelvoorbehoud inzake het eigenmiddelenbesluit, aangegeven op welke wijze het hieraan uitvoering wil geven.

Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen met betrekking tot de wijziging van het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Deze wijzigingen worden noodzakelijk geacht om een vervroegde aflossing van de aangegane Next Generation EU-leningen mogelijk te maken en een sociaal klimaatfonds te introduceren. De vraag dient zich aan waarom tot een vervroegde aflossing moet worden overgegaan. Is het correct dat het giftendeel met een omvang van 390 miljard euro in eerste aanleg zou moeten worden afgelost tussen 2028 en 2058? Waarom wordt van dit oorspronkelijke plan nu afgeweken?

Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan de bestaande afspraken. Bij de totstandkoming van het Coronaherstelinstrument (NGEU) is vastgelegd dat de verplichtingen die de Europese Commissie aangaat ten behoeve van de financiering van NGEU gestaag en voorspelbaar dienen af te nemen. Dit geldt voor zowel het subsidiedeel als het leningendeel van NGEU. Met de terugbetaling van de hoofdsom dient voor het einde van het huidige MFK 2021–2027 te worden begonnen en deze hoofdsom moet uiterlijk op 31 december 2058 volledig zijn afgelost. Vervroegde aflossing onder het huidige MFK is mogelijk met eventuele resterende middelen uit het budget voor rentebetalingen en met deze voorstellen met de opbrengsten van eventuele nieuwe eigen middelen, conform bestaande afspraken.

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat het voorstel voor een sociaal klimaatfonds wederom een voorstel is ter herverdeling van de lasten of welvaartsherverdeling tussen lidstaten. Bent u het met de leden van de VVD-fractie eens dat sociaal beleid en armoedebestrijding in eerste aanleg een aangelegenheid is van de individuele lidstaten?

Bent u het met de leden van de VVD-fractie eens dat lidstaten, indien zij dat zouden willen, in deze context ook de middelen kunnen aanwenden die voorzien zijn in het Europees Sociaal Fonds? Of dat de criteria van het Europees Sociaal Fonds zodanig zouden kunnen worden aangepast om dit mogelijk te maken, waardoor het creëren van een sociaal klimaatfonds overbodig wordt? Bent u van mening dat het creëren van een dergelijk fonds onlosmakelijk verbonden is met het bereiken van de overeengekomen klimaatdoelstellingen?

Het is belangrijk om de sociaaleconomische effecten van de voorgestelde klimaatmaatregelen in ogenschouw te nemen. Het kabinet onderkent dat er maatregelen nodig kunnen zijn om partijen die vanwege financiële beperkingen niet mee kunnen komen in de klimaattransitie te ondersteunen, waar ook op nationaal niveau naar wordt gekeken, en vindt het van belang dat Europese financiering zich richt op structurele oplossingen.

Er is een aantal verschillen tussen het Europees Sociaal Fonds (ESF+) en het voorstel van de Commissie over het SCF. Binnen het ESF+ is het ook mogelijk om middelen aan te wenden voor armoedebestrijding. Het voorstel van het SCF verschilt ten opzichte van het ESF+ omdat het bij het

⁶ Kamerstukken II, 36 019, nr. 2

SCF mogelijk is om tijdelijk directe inkomenssteun te verstrekken aan kwetsbare groepen. Het voorgesteld budget voor SCF (800 miljoen in totaal) voor Nederland is groter dan het ESF+ budget (413 miljoen in totaal) voor het aankomende programma. In het voorstel van de Commissie heeft het SCF (2025-2032) een andere looptijd dan het ESF+ (2021-2027). De Commissie stelt voor het SCF een andere uitvoeringsstructuur voor. ESF+ wordt uitgevoerd in gedeeld beheer tussen Commissie en lidstaat en het voorstel voor het SCF is in beheer van de Commissie.

De Europese Commissie introduceert nieuwe eigen middelen onder andere om nodeloze bezuinigingen op bestaande programma's te voorkomen, zoals afgesproken. Bent u van mening dat de drie voorgestelde nieuwe eigen middelen strikt noodzakelijk zijn om nodeloze bezuinigen te voorkomen?

In het Interinstitutioneel Akkoord tussen Raad, Europees Parlement en Commissie is afgesproken dat nieuwe eigen middelen nodig zijn om de in de toekomst benodigde uitgaven te financieren zonder onnodige vermindering van programma-uitgaven of grote stijging van de bni-afdrachten. Het is daartoe niet relevant welke eigen middelen hiervoor worden geïntroduceerd. Ook is introductie van nieuwe eigen middelen niet strikt noodzakelijk; de uitgaven kunnen ook worden gefinancierd via hogere bni-afdrachten. Het kabinet is echter in beginsel positief over de voorstellen voor eigen middelen op basis van de CBAM en de ETS-inkomsten, onder andere omdat deze waarschijnlijk financieel voordelig zijn voor Nederland ten opzichte van de afdracht op basis van bni. Daarnaast weegt het kabinet nog andere factoren mee bij de appreciatie van nieuwe eigen middelen, zoals de uitvoerbaarheid en de stabiliteit van de grondslag.

Er dient 390 miljard Euro te worden afgelost tot aan 2058. Met een begroting van 170 miljard Euro voor 2022 (met voorziene aanmerkelijke stijgingen) moet een (belangrijk) deel van het bedrag toch binnen de begroting te vinden zijn?

Er is in de EU-begroting geen budget voorzien voor de aflossing van NGEU-leningen, behoudens eventuele resterende middelen voor rentebetalingen. De financiering van de reguliere aflossing van NGEU-leningen is onderdeel van de volgende MFK-onderhandelingen.

Ten slotte, het Franse voorzitterschap pleit ervoor de Recovery and Resilience Facility (hiervoor heeft de Europese Commissie de uitzonderlijke bevoegdheid gekregen middelen te lenen op de kapitaalmarkt) permanent te maken om de Europese Unie beter te beschermen in crisissituaties. Hierbij wordt ook gerefereerd aan de huidige geopolitieke omstandigheden en de onfortuinlijke energieafhankelijkheid van de Europese Unie. Kunt u bevestigen dat van het permanent maken van de faciliteit, en daarmee een permanente gemeenschappelijke schuldenopbouw, geen sprake kan zijn?

Er zijn op dit moment geen concrete voorstellen om de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) permanent te maken. Het kabinet is hier ook geen voorstander van. Voor meer informatie over gemeenschappelijke schuld en het kabinetsstandpunt daarbij verwijs ik u naar de Kamerbrief van 30 maart jl. met een reactie op moties Omtzigt en Van Haga aangaande eurobonds/gemeenschappelijke schuld⁷.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een overzicht van de verschillen en overeenkomsten tussen de thans voorgestelde uitbreidingen van de eigen middelen, die een bepaald afdracht percentage zijn van de door de lidstaten geheven belastingen, en 'echte' EU-belastingen, uitgevoerd door de belastingdiensten van de lidstaten. Naar welke vorm van belastingen gaat uw voorkeur uit en op grond waarvan? Zou bij deze keuze het subsidiariteitsbeginsel nog een rol kunnen spelen? Sommige belastingen lenen zich beter om op EU-niveau te worden geheven dan andere belastingen. In hoeverre bent u er een voorstander van dat de opbrengsten van de nieuwe eigen middelen uitsluitend worden bestemd voor bepaalde doeleinden, afgeleid van de aard en doel en strekking van deze heffingen?

Met de voorgestelde eigen middelen wordt door lidstaten afgedragen op basis van een vastgestelde grondslag waarop een verdeelsleutel wordt toegepast, vergelijkbaar met de bestaande EU-afdrachten.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/30/kamerbrief-reactie-op-moties-eurobonds-en-gemeenschappelijke-schuld>

De voorgestelde grondslagen zijn: de inkomsten uit het ETS-systeem, de inkomsten uit de CBAM en de inkomsten uit de herverdeling van winsten en belastingheffingsrechten tussen landen (Pijler 1 uit het IF-akkoord). Enkel bij het eigen middel op basis van inkomsten uit het IF-akkoord is sprake van een afdracht door de lidstaat van een percentage van door deze lidstaten geheven belastingen. In de voorstellen van de Commissie tot introductie van nieuwe eigen middelen is geen sprake van een Europese belasting of de overdracht van belastingsoevereiniteit.

Voor wat betreft de vraag welke vorm van afdracht van belasting de voorkeur heeft, een nationale belasting of een geharmoniseerde belasting, dient het volgende opgemerkt te worden. In de situatie dat lidstaten op basis van hun eigen nationale belastingen een afdracht zouden moeten doen, zou er ruimte ontstaan voor de lidstaten om de belastingopbrengsten (waar de afdracht aan zijn gekoppeld) via aanpassingen in de belastingwetgeving te kunnen beïnvloeden. Ook zou controle door de Commissie een lastige klus worden. Een geharmoniseerde basis en dus eenzelfde heffingsgrondslag voor de lidstaten, is een belangrijk uitgangspunt, omdat op die manier een gelijk speelveld gegarandeerd kan worden op het gebied van de belastingafdracht. De hoogte van de afdracht is vanuit het kader van de fiscale techniek een minder belangrijke variabele. Een geharmoniseerde belasting dient uiteraard aan de subsidiariteitstoets te voldoen.

Ervan uitgaande dat de specifieke bepalingen van het ETS-systeem met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen en de opbrengsten in de nieuwe voorstellen voor 25% door de Europese Commissie worden afgeroomd via belastingheffing, stellen de leden van de CDA-fractie de vraag of dan ook niet de bepalingen van het ETS-systeem met unanimiteit moeten worden aangenomen. Aan de andere kant kan de unanimiteitsregel ook worden opgevat als een schending van de democratische gedachte binnen de Europese Unie, omdat de kleinst mogelijke minderheid de wensen van de grootst mogelijke meerderheid kan blokkeren. Hoe kijkt u hier tegenaan?

De besluitvorming over eigen middelen vindt reeds plaats op basis van unanimiteit. De besluitvorming over de vormgeving van het emissiehandelssysteem vindt plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid, ongeacht waar de opbrengsten voor worden gebruikt. Ik ben niet van mening dat besluitvorming hierover op basis van unanimiteit plaats moet vinden. Dit zou namelijk betekenen, zoals de CDA-fractie al aangeeft, dat individuele lidstaten een ambitieus Europees klimaatbeleid kunnen blokkeren.

Daarnaast merk ik op dat er geen sprake is van belastingheffing door de Europese Commissie. Het voorgestelde ETS eigen middel werkt met een grondslag op basis waarvan lidstaten afdragen aan de EU-begroting, net zoals dat het geval is bij de bestaande plastic-, btw- en bni-afdrachten.

Bij de koolstofcorrectie aan de grens (CBAM) wordt zelfs 75% afgedragen aan de Europese Unie. Als wettelijke grondslag wordt daarbij verwezen naar het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 192, lid 1. De consequentie hiervan lijkt te zijn dat ook bij deze heffing de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is en niet de unanimiteitsregel. De leden van de CDA-fractie vragen of dit inderdaad de bedoeling is, en wat hiervan dan de rechtvaardiging is.

Het klopt dat het voorstel voor een CBAM is gebaseerd op artikel 192 lid 1 VWEU, waarbij de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is. Op grond van dit artikel stellen het Europees Parlement en de Raad activiteiten vast die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 te verwezenlijken. Dit artikel bepaalt dat het beleid van de Unie op milieugebied onder meer bijdraagt aan het nastreven van de doelstellingen voor het behoud, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het voorstel voor een CBAM past binnen deze doelstellingen. Het kabinet kan zich daarmee vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Besluitvorming over het voorstel voor een CBAM als eigen middel (Eigenmiddelenbesluit) vindt plaats op basis van unanimiteit, waarna het goedgekeurd moet worden door alle lidstaten volgens hun grondwettelijke bepalingen.

De rechtsgrond van de winstbelasting op basis van pijler 1 ontmoet veel kritiek in de internationale fiscale literatuur, onder andere omdat deze pijler maar een zeer beperkte bijdrage levert aan het oplossen van de huidige mondiale problemen van het internationale belastingrecht. Bent u het eens met de stelling dat het hier bedoelde nieuwe eigen middel geen lang leven beschoren lijkt te zijn omdat de afdracht van 15% van de met deze belasting behaalde opbrengsten is gebaseerd op een zwakke grondslag van die belasting?

Het eigen middel op basis van de inkomsten uit Pijler 1 uit het IF-akkoord is een grondslag op basis waarvan lidstaten afdragen aan de EU-begroting. Het eigen middel zelf is daarmee dus niet bepalend voor het beleid achter deze belasting, maar daar wel afhankelijk van. Indien de herverdeling van winsten en belastingheffingsrechten op basis van Pijler 1 bijvoorbeeld op enig moment wordt beëindigd, dan zal dit vanzelfsprekend ook tot gevolg hebben dat Pijler 1 niet meer als basis kan dienen voor de grondslag op basis waarvan deze afdracht plaatsvindt. Op dit moment wordt in het Inclusive Framework (IF), georganiseerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hard gewerkt aan de verdere uitwerking van Pijler 1.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie en PvdA-fractie *Gezien de stand van zaken met betrekking tot de Europese onderhandelingen over het huidige voorstel, benadrukken de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA het belang van tijdige informatievoorziening aan de Eerste Kamer. Ten eerste vragen deze leden welke gevolgen de oorlog in Oekraïne heeft op de algemene appreciatie van het kabinet over het huidige voorstel, de onderliggende (markt)prognoses en het vervolg van de Europese onderhandelingen.*

De oorlog in Oekraïne heeft geen directe gevolgen voor het voorstel voor een wijziging van het Eigenmiddelenbesluit. De oorlog kan wel gevolgen hebben voor het besluitvormingsproces en vormgeving van de bredere Fit-for-55-voorstellen. Het kabinet is van mening dat het belang van het versnellen van de implementatie en het ambitieus vormgeven van het Ff55-pakket is toegenomen in de context van de situatie in Oekraïne. De precieze impact van de economische onzekerheden en ontwikkelingen als gevolg van de oorlog in Oekraïne op de ETS-prijs en de ETS- en CBAM-inkomsten laat zich moeilijk voorspellen.

Het valt deze leden op dat het kabinet haar appreciatie van de huidige voorstellen vooral baseert op de gevolgen van de voorstellen voor de Nederlandse inkomsten en bni-afdrachten. Hoe staat dit in verhouding met uw ambities inzake de groene en digitale transitie en Europese samenwerking? Zult u in Europa uw verantwoordelijkheid nemen voor de financiering van de groene en digitale transitie, ook wanneer de financiële gevolgen ongunstiger uitvallen dan in de huidige prognose?

In het MFK-akkoord van juli 2020⁸ is afgesproken dat tenminste 30% van de uitgaven in het MFK en het Coronaherstelinstrument NextGenerationEU moet worden besteed aan klimaatgerelateerde uitgaven. Daarnaast is afgesproken om binnen de Recovery and Resilience Facility minstens 20% van de uitgaven aan digitalisering uit te geven. Op de Europese begroting is sprake van een scheiding van inkomsten en uitgaven. De uitgaven op de Europese begroting worden gefinancierd via alle eigen middelen gezamenlijk, waarbij de BNI-afdracht dient als sluitpost van de begroting. Er is dus altijd voldoende financiering voor de uitgaven van de Unie, inclusief de uitgaven voor de groene en digitale transitie op Europees niveau.

De raming van de ETS-inkomsten voor Nederland is met onzekerheid omgeven omdat de ETS-prijs een marktprijs is. Welke invloed hebben de economische onzekerheden en ontwikkelingen als gevolg van de oorlog in Oekraïne op uw prognose inzake de toekomstige ETS-inkomsten, en op de appreciatie van het voorstel? Wat is het effect van een potentiële versnelde verduurzaming ten gevolge van de Oekraïne-oorlog op de ETS-inkomsten, de afdracht aan de EU en daarmee de financiering van het sociaal klimaatfonds? Gezien de grotere economische onzekerheden, acht u het nog wenselijk dat de ETS-prijs is gebaseerd op marktontwikkelingen? Welke mogelijkheden heeft u in samenwerking met de Europese Commissie om prijsfluctuaties in de ETS-prijs (gedeeltelijk) te reguleren, en acht u dit wenselijk? Kan de financiering van de groene en digitale transitie in gevaar komen door de huidige prognose van toekomstige marktontwikkelingen?

Het kabinet is van mening dat het belang van het versnellen van de implementatie en het ambitieus vormgeven van het Ff55-pakket is toegenomen in de context van de situatie in Oekraïne. De leveringszekerheid en onafhankelijkheid in onze energievoorziening kunnen worden vergroot door zowel nationaal als Europees in te zetten op energiebesparing, diversificatie en een versnelde uitrol van hernieuwbare energie. De precieze impact van de economische onzekerheden en ontwikkelingen als gevolg van de oorlog in Oekraïne op de ETS-prijs en de ETS-inkomsten laat zich moeilijk voorspellen. Kort na de inval van Rusland daalde de ETS-prijs sterk, maar deze is sindsdien weer

⁸ Kamerstukken II, 2019/2020, 21501-20-1575.

geklommen naar het niveau van eind 2021. De ontwikkelingen de komende maanden en jaren zijn afhankelijk van een verscheidenheid aan factoren en de duur van het conflict. De impact op de EU-afdrachten en het voorstel voor een sociaal klimaatfonds zijn afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen in de EU.

Het kabinet acht het wenselijk dat de ETS-prijs afhankelijk is en blijft van markontwikkelingen. Veranderingen in economische omstandigheden vertalen zich automatisch naar een prijsniveau dat nodig is om de doelstellingen te behalen en het uitstootplafond van het ETS te handhaven. De centrale manier om marktprijs te stabiliseren is de marktstabiliteitsreserve (MSR), welke de marktwerking van het ETS in stand houdt. Het kabinet is daarom ook voorstander van een sterke MSR.

Wat is de maximale bijdrage van ETS-inkomsten aan nationale (in plaats van Europese) beleidsdoelstellingen? Wat zijn de voorwaarden die aan de nationale beleidsdoelstellingen zijn gesteld? Bent u het met de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA eens dat nationale bestedingen evenzeer, zo niet in meerdere mate, moeten bijdragen aan de groene en digitale transitie?

Het Nederlandse begrotingsbeleid kent een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Het is dus niet zo dat de ETS-inkomsten direct te koppelen zijn aan uitgaven voor nationale beleidsdoelstellingen. Wel is het zo dat een equivalent bedrag van minstens de helft van deze inkomsten moet worden uitgeven aan het klimaatbeleid. In het *Fit-for-55* voorstel van de Commissie wordt dit verhoogd naar een equivalent bedrag van de gehele inkomsten. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord de uitgaven aan klimaatbeleid fors verhoogd. Daarmee voldoet Nederland ruimschoots aan de eis van equivalentie.

De relatieve economische welvaart en groei van lidstaten liggen ten grondslag aan de ETS-verdeelsleutels en het bijbehorende correctiemechanisme. Waarom heeft de Europese Commissie niet voor een vaste afdracht gekozen waarbij de hoogte van de afdracht gebaseerd is op de benodigde uitgaven om de groene en digitale transitie te realiseren? Welke andere mechanismes zijn overwogen in de onderhandelingen? Wat vindt u van het uitgangspunt dat economische welvaart ten grondslag ligt aan verduurzaming? Bent u het met deze leden eens dat de groene en digitale transitie niet in gevaar mag komen door economische ontwikkelingen?

De ETS-verdeelsleutels zijn gebaseerd op historische emissiecijfers, niet op economische welvaart en groei van lidstaten. Deze verdeelsleutels komen voort uit de ETS-richtlijn. De Europese Commissie gebruikt deze verdeelsleutel ook voor het voorgestelde middel op basis van ETS. Het is mij niet bekend of de Commissie de door u genoemde optie heeft overwogen. Er zijn voorsnog geen andere opties besproken of overwogen dan de opties die in het voorstel van de Commissie voor aanpassing van het eigenmiddelenbesluit zijn gepresenteerd. Ik ben het met u eens dat de groene en digitale transitie door de huidige economische ontwikkelingen niet in gevaar mag komen.

De appreciatie van het kabinet van de ETS-verdeelsleutel hangt af van de onderhandelingen over het ETS-beleidsvoorstel. Bij welke concrete afdracht percentages zal de Nederlandse appreciatie van de verdeelsleutel positief, dan wel negatief zijn?

Het is lastig te zeggen bij welk exact percentage de appreciatie op dit punt anders zal zijn. Het kabinet heeft bij de appreciatie van het voorstel aangegeven dat het positief is dat een eventueel eigen middel op basis van ETS financieel voordelig is ten opzichte van de bni-afdracht. Indien het eigen middel op basis van de ETS-inkomsten voor Nederland vanwege de verdeelsleutel financieel ongunstig zou worden zal dit een negatief effect hebben op de appreciatie op dit punt. Daarnaast weegt het kabinet nog andere factoren mee bij de appreciatie van nieuwe eigen middelen, zoals de uitvoerbaarheid en de stabiliteit van de grondslag.

Het kabinet zal een eventueel voorstel voor een nieuw middel op basis van een BEFIT te zijner tijd op zijn merites beoordelen. Wilt u een appreciatie geven over het beoogde doel van BEFIT? Steunt u de achterliggende gedachte?

De Commissie heeft aangegeven dat in 2023 het BEFIT voorstel (Business in Europe: Framework for Income Taxation) zal worden gepresenteerd. BEFIT zal één pakket vormen van vennootschapsbelastingregels («rulebook») voor de EU, op basis van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag en de verdeling van winsten tussen lidstaten volgens een formule

(formuletoerekening). Dit voorstel zal voortbouwen op de dan bereikte akkoorden over pijlers 1 en 2. Het kabinet steunt de doelen die de Commissie met BEFIT wil bereiken met het oog op het versterken van de interne markt. Een uniforme vennootschapsbelasting voor de gehele EU kan voor bedrijven die in meer dan één EU-lidstaat actief zijn leiden tot een enorme verlaging van administratieve lasten. Bovendien kan het mismatches tussen de verschillende vennootschapsbelastingstelsels binnen de EU (in de vorm van dubbele belasting of dubbele niet-belasting) voorkomen. Ook draagt een uniforme vennootschapsbelasting bij aan een robuuster en toekomstbestendig systeem voor de belastingheffing van ondernemingen. Tenslotte bouwt BEFIT voort op de benadering in de aangekondigde mondiale overeenstemming over pijlers 1 en 2, waardoor BEFIT gezien kan worden als het Europese sluitstuk van de hervorming van de vennootschapsbelasting. Het kabinet ziet het voorstel van de Commissie met interesse tegemoet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor het besluit van de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Europees parlement om eigen middelen te genereren ten behoeve van nieuwe begrotingsuitgaven voor de terugbetaling van de NextGenerationEU-lening en voor het beoogde Sociaal Klimaatfonds. Daarbij merken deze leden op dat de Oekraïne-crisis extra beslag op de EU-middelen zal leggen om de nood te verlichten en de opvang van vluchtelingen in goede banen te leiden. Het EU-defensiebeleid zal eveneens additionele middelen vergen. Deze extra uitgaven waren echter niet voorzien in het MFK 2021-2027. Het EU-herstelinstrument speelt tot 750 miljard euro vrij om de economische en sociale schade van de COVID-pandemie aan te pakken. Samen met de lange termijn begroting van de Europese Unie is er in totaal 1,8 triljard euro (in prijzen van 2018) beschikbaar voor de wederopbouw van Europa na COVID-19. Eigen EU-middelen zijn daartoe onontbeerlijk, mits selectief en waar mogelijk tijdelijk. De visie van de leden van de ChristenUnie-fractie is dat voorkomen moet worden dat de ophoging van eigen middelen voor de Europese Unie een jaarlijks automatisme en begrotingsritueel wordt. Deelt u deze opvatting?

Bij de beoordeling van de nieuwe eigen middelen enerzijds en de voorgestelde aanpassing van het MFK anderzijds is het relevant het onderscheid tussen inkomsten en uitgaven van de Uniebegroting te benoemen. De eigen middelen dienen ter financiering van de Uniebegroting. De omvang van de benodigde eigen middelen, en dus de afdrachten van de lidstaten, is daarmee afhankelijk van de omvang van de gehele Uniebegroting.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het huidige MFK is dat de conclusies van de Europese Raad van 17-21 juli 2020 worden gerespecteerd, evenals de daarop gebaseerde en door Nederland gesteunde vervolgafspraken uit het IIA. Artikel 13 van de huidige MFK-verordening voorziet in de mogelijkheid van een herziening van het MFK. Het kabinet vindt dat, om de bestuurlijke rust zoveel als mogelijk te behouden en begrotingsdiscipline te handhaven, deze herzieningsclausule met terughoudendheid gebruikt moet worden en alleen voor uitzonderlijke gevallen.

Hoe verhouden de nieuwe voorstellen zich tot de kabinetsbrief van 21 mei 2021 aan de Eerste Kamer, waarin een aantal piketpaaltjes werd geslagen rond het Eigenmiddelenbesluit dat toen voorlag?⁹ Deze leden vernemen graag of de toezeggingen van het toenmalige kabinet in deze brief van d.d. 21 mei 2021 nog steeds opgeld doen. Overweegt u om in het Eigenmiddelenbesluit een plafond op te nemen? Wellicht gekoppeld aan de hoogte van het MFK-budget? Kunt u aangeven welke voorwaarden aan dit besluit worden gesteld, nu en in de komende jaren? Wat zijn de gevolgen voor Nederland door de jaarlijkse EU-afdracht? Daarnaast vernemen de leden van de ChristenUnie-fractie graag hoe u uitvoering gaat geven aan de brief van de vaste Tweede Kamercommissie voor Europese zaken van 10 maart jl. inzake het parlementair behandelvoorbehoud rond het Eigenmiddelenbesluit.¹⁰

In de kabinetsbrief van 21 mei 2021 aan de Eerste Kamer heeft het kabinet, in het kader van de ratificatieprocedure in Nederland en de overige lidstaten, aangegeven niet akkoord te gaan met het openbreken van het uiteindelijk overeengekomen MFK-pakket. Daar is ook geen sprake van geweest. Het MFK-akkoord, inclusief het RRF, de MFK-rechtsstaatverordening en het toen voorliggende

⁹ Kamerstukken I, 2021-2022, 35711, I.

¹⁰ Kamerstukken II, 2021-2022, 36019, nr. 3.

Eigenmiddelenbesluit zijn door alle lidstaten aangenomen overeenkomstig de eerder gemaakte afspraken.

De Commissie heeft nu een voorstel gedaan voor een wijziging van het Eigenmiddelenbesluit en een ophoging van het huidige MFK. De voorgestelde herziening van de MFK-verordening om vervroegde aflossing van NGEU-leningen met de opbrengst van nieuwe eigen middelen mogelijk te maken is in lijn met eerdere afspraken. Het kabinet kan het principe van dit voorstel voor het huidige MFK 2021–2027, en de herziening van het Eigenmiddelenbesluit, steunen. Het kabinet heeft bij de beoordeling van het Commissievoorstel voor het SCF aangegeven dat het positief is dat er aandacht is voor de sociaaleconomische effecten van de voorgestelde klimaatmaatregelen. Wel is Nederland terughoudend ten aanzien van nieuwe fondsen en over hogere afdrachten voor het SCF. Ook heeft het kabinet vraagtekens geplaatst bij de mogelijkheid tot direct inkomenssteun. Het kabinet zal de voorgestelde aanpassing van het MFK voor het Sociaal Klimaatfonds integraal beoordelen in samenhang met de verdere Nederlandse inzet voor het Fit-for-55-pakket en deze bezien in de context van de bredere klimaatambities en de inzet op kostenefficiëntie en evenwichtige kostenverdeling van maatregelen. Het is voor het kabinet niet meer dan logisch dat, indien lidstaten aanvullende middelen uit bijvoorbeeld een SCF ontvangen, daar ook een grotere verantwoordelijkheid wat betreft de transitie naar klimaatneutraliteit bij hoort. De realisatie van het SCF hangt wat Nederland betreft samen met totstandkoming van het ETS-BRT.

In het huidig geldende Eigenmiddelenbesluit is reeds een plafond opgenomen. In het voorstel van de Commissie tot het toevoegen van nieuwe eigen middelen is geen sprake van een wijziging of ophoging van dit reeds bestaande plafond. Het vastleggingenplafond in het EMB is gelijkgesteld aan 1,40% van het EU-bni en het betalingenplafond gelijk aan 1,46% van het EU-bni. Voor het herstelinstrument NGEU is een tijdelijke, geoormerkte verhoging van 0,6%-punt voor beide plafonds opgenomen.

Voor het kabinet is het van belang dat het Eigenmiddelenbesluit of een wijziging daarvan met eenparigheid van stemmen in de Raad wordt vastgesteld. Dit is reeds vastgelegd in artikel 311 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Ook is daar bepaald dat het EMB goedgekeurd dient te worden door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. In Nederland is hiertoe op grond van artikel 91 van de Grondwet parlementaire goedkeuring vereist.

Een wijziging van het Eigenmiddelenbesluit heeft geen directe gevolgen voor de jaarlijkse EU-afdrachten. De omvang van de EU-afdrachten wordt immers bepaald door de omvang van de Uniebegroting zoals die is afgesproken in het MFK-akkoord.

In de brief¹¹ aan de Tweede Kamer van 22 februari 2022 heeft het kabinet reeds gereageerd op het behandelvoorbehoud inzake het eigenmiddelenbesluit en aangegeven op welke wijze het uitvoering wil geven aan de informatieafspraken.

Er zijn stevige middelen nodig om de financieringskosten van NextGenerationEU-leningen gespreid over drie decennia terug te betalen en het Sociaal Klimaatfonds te lanceren. Wat betekenen deze verplichtingen, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie, voor de houdbaarheid van de meerjarige EU-financiën? Is er op termijn sprake van een houdbaarheidstekort dat de komende generaties fors zal raken? Hoe pakt de intergenerationele verdeling van kosten en baten uit? Deze leden ontvangen graag een toelichting.

De ontvangsten en uitgaven van de Europese begroting moeten in evenwicht zijn krachtens art. 310, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit betekent dat er in financiële zin altijd voldoende inkomsten zullen zijn om de uitgaven van de EU te financieren. Voor wat betreft het Coronaherstelinstrument NextGenerationEU wordt dit deels (390 miljard euro; prijzen van het jaar 2018) gefinancierd met leningen voor subsidies. De terugbetaling van deze leningen zal plaatsvinden tot 2058 vanuit de Europese begroting. Tenzij hiervoor middels besparingen ruimte wordt gevonden in toekomstige Europese begrotingen, zal dit leiden tot hogere afdrachten van de lidstaten. In dat geval

¹¹ Kamerstukken II, 36 019, nr. 2

betalen toekomstige generaties mee aan uitgaven die worden gedaan binnen het Coronaherstelinstrument. Tegen de achtergrond van de gezondheids- en economische crisis, en met solidariteit tussen lidstaten en de daaraan verbonden eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun economische weerbaarheid en groeivermogen te vergroten als centrale uitgangspunten, heeft Nederland toentertijd ingestemd met het Coronaherstelinstrument. Nederland heeft zich actief ingezet om via Europese samenwerking bij te dragen aan het bespoedigen van een duurzaam herstel en het bevorderen van verdere economische groei. Hiervan kunnen ook toekomstige generaties profiteren.

Voorts ontvangen de leden van de ChristenUnie-fractie graag meer details en context over de aanwending van ETS-middelen (gebouwen en wegvervoer) in de periode 2026-2032 ter leniging van de nieuwe EU-begrotingsuitgaven en -opgaven. Wat zijn de geraamde inkomsten voor de EU als zodanig, en wat behelst de 25%-heffing door de Europese Commissie voor Nederland? Hoe verhoudt dit voorstel zich tot de Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking, die de Eerste Kamer recentelijk heeft aangenomen?

De Europese Commissie verwacht dat de opbrengst van het eigen middel op basis van ETS en het ETS-BRT in de periode 2026-2032 ca. 12,5 mld. euro per jaar oplevert. Er is nog onvoldoende informatie beschikbaar om een gedetailleerde uitsplitsing te geven van de verwachte Nederlandse afdrachten per voorgesteld nieuw eigen middel. Nederland blijft zich de komende maanden inzetten voor meer informatie.

Wel is de verwachting dat de introductie van een nieuw eigen middel op basis van ETS voor Nederland relatief gunstig is ten opzichte van de bni-afdracht, omdat de verdeelsleutels voor ETS (3,7%), ETS-luchtvaart (4,3%) en ETS-BRT (4,4%) voor Nederland lager liggen dan het Nederlandse bni-aandeel in de EU (5,9% in 2020), dat als sluitstuk dient van de EU-begroting.

Het eigenmiddelenvoorstel van de Europese Commissie heeft geen directe link met Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking.

Daarnaast vragen deze leden of u de beoogde grenscorrectie voor koolstofuitstoot (CBAM) nader kan beargumenteren en uitwerken. Hoe beoordeelt u de voorgestelde nationale afdracht van 75%?

Het Commissievoorstel voor een CBAM, vormgegeven als een koolstofheffing aan de Europese buitengrens, heeft als doel koolstoflekage te voorkomen en is erop gericht bedrijven en landen buiten de EU te stimuleren ambitieuzer klimaatbeleid te ontwikkelen. De Commissie stelt dat lidstaten verantwoordelijk zijn voor het innen van de CBAM-opbrengsten en stelt in het gewijzigde EMB-voorstel voor daarvan 75% af te dragen aan de EU-begroting. Het kabinet staat in beginsel open tegenover het voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van CBAM-opbrengsten en vindt het positief dat in het voorstel van de Commissie een deel van de CBAM-opbrengsten naar de nationale begrotingen van de lidstaten gaat. Wel heeft het kabinet nog een aantal aandachtspunten geformuleerd. De Commissie heeft voorgesteld dat lidstaten 25% van de opbrengst van de door hen verkochte CBAM-certificaten mogen houden, maar het is niet duidelijk hoe zich dit verhoudt tot de kosten en risico's die gepaard gaan met de uitvoeringstaken van de CBAM. Ook vindt het kabinet het van belang dat er heldere regels en procedures bestaan voor de uitvoeringstaken van de CBAM.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben niet de indruk dat de voorstellen van de Europese Commissie ter wijziging Eigenmiddelenbesluit¹² tijdelijke verplichtingen zijn, maar eigenlijk een structurele ophoging van het EU-budget. Hoe evalueert u deze beleidsverschuiving?

Het Eigenmiddelenbesluit legt de grondslagen vast waarop lidstaten afdragen aan de Europese Unie. De omvang van deze afdrachten wordt voornamelijk bepaald door de omvang van de Uniebegroting zoals afgesproken in het MFK. Zolang het MFK niet in meer uitgaven voor de Unie voorziet zullen lidstaten in totaal in principe ook niet meer afdragen, ongeacht de mix van eigen middelen uit het Eigenmiddelenbesluit. De mix van eigen middelen kan wel gevolgen hebben voor de individuele afdrachten van lidstaten, bijvoorbeeld als de verdeelsleutel van een nieuw eigen middel anders is dan de bni-verdeelsleutel die nu als sluitpost dient van de Europese begroting. De kabinetsappreciatie van

¹² COM(2021)566, COM(2021)570, COM(2021)569

de voorstellen van de Commissie ter ophoging van het huidige MFK is reeds opgetekend in het bijbehorende BNC-fiche¹³.

Deze voorstellen bepalen bovendien dat de lidstaten een nationale bijdrage aan de EU-begroting leveren 'op basis van het deel van de restwinsten van de grootste en meest winstgevende multinationals die aan EU-lidstaten worden toegerekend, wanneer zij het rechtsgebied zijn van de eindmarkt waar goederen of diensten worden gebruikt of verbruikt overeenkomstig de overeenkomst van het inclusief kader van de OESO/G20, in- zake grondslaguitholling en winstverschuiving ter hervorming van het internationale belastingkader'. Hoe wordt het afdrachtspercentage vastgesteld? Is de uitvoerbaarheid op orde? Mede op dit onderdeel hebben de leden van de ChristenUnie-fractie behoefte aan nadere toelichting en duiding.

In het voorstel van de Commissie wordt voor het eigen middel op basis van Pijler 1 uit het IF-akkoord 15% van de toerekening hieruit per lidstaat als eigen middel afgedragen aan de EU-begroting. De Commissie heeft geen toelichting gegeven bij de keuze voor het percentage van 15%.

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 en de uitvoerbaarheid ervan afhankelijk van de verdere uitwerking van Pijler 1. Naar verwachting zal de Commissie na afronding van het werk in het IF (vermoedelijk rond de zomer) een richtlijnvoorstel presenteren voor de implementatie van Pijler 1 binnen de Europese Unie. Het kabinet kan het voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van Pijler 1 verder beoordelen nadat deze wetgeving is bekendgemaakt.

De Commissie heeft onlangs praktische uitvoeringsregels voor het ter beschikking stellen van de voorgestelde nieuwe eigen middelen, waaronder het eigen middel op basis van Pijler 1, gepresenteerd. Hierover ontvangt uw Kamer een BNC-fiche met een toelichting en kabinetsappreciatie. Echter, de beoordeling van deze uitvoeringsregels is ook afhankelijk van de Europese implementatie van het richtlijnvoorstel dat, zoals hierboven genoemd, rond de zomer wordt verwacht.

De te genereren eigen middelen worden onder andere aangewend voor tijdelijke inkomenssteun aan kwetsbare groepen en investeringen om op termijn de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen terug te dringen (energie-efficiëntere gebouwen, het koolstofvrij maken van verwarming en koeling van gebouwen, betere toegang tot emissiearme mobiliteit). Wat zijn de gevolgen hiervan voor Nederland en de eigen regie op deze beleidsterreinen? Wat is de meerwaarde van de EU-inspanningen bovenop bestaand Nederlands beleid? Hoe worden lagere inkomensgroepen, kleine ondernemingen en kwetsbare vervoersgebruikers via deze EU-verordening bereikt? Maatwerk is volgens de visie van de leden van de ChristenUnie-fractie essentieel om energiearmoede tegen te gaan. Hoe gaat u dit waarborgen?

Het voorstel van de Commissie voor het oprichten van een Sociaal Klimaatfonds heeft tot doel de sociaaleconomische effecten van het Ff55-pakket te mitigeren. Deze sociaaleconomische effecten kunnen per lidstaat sterk verschillen, waardoor minder draagkrachtige huishoudens, kleinbedrijven, transportgebruikers en andere partijen in sommige lidstaten harder worden geraakt. De Commissie beargumenteert dat optreden op EU-niveau ter realisatie van deze doelstelling gerechtvaardigd is wegens de grensoverschrijdende aard van de effecten van het Europees klimaatbeleid. Het kabinet is hier terughoudend in.

Onder het voorstel zouden lidstaten sociale klimaatplannen moeten opstellen, welke minder draagkrachtige huishoudens, kleinbedrijven en transportgebruikers zouden helpen. Hierin zijn lidstaten vrij om ook maatwerk te leveren in het tegengaan van ongewenste sociaaleconomische effecten. Daarbij heeft het Commissievoorstel geen gevolgen voor de regie van Nederland op dit beleidsterrein. Nederland heeft gericht nationaal en lokaal beleid ten aanzien van inkomensondersteuning en armoedebestrijding, in nauwe samenwerking tussen het rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Zo wordt maatwerk gewaarborgd. Op het terrein van energiearmoede wordt bekeken hoe kwetsbare groepen snel en tijdig geholpen kunnen worden. Bij sommige huishoudens zal het inkomenscomponent zwaarder wegen, andere huishoudens zullen meer gebaat zijn bij isolerende en verduurzamingsmaatregelen in huis.

¹³ Kamerstukken II, 21 112, nr. 3280

Hoe wordt voorkomen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, dat lidstaten de EU-middelen inzetten voor beleid dat ze toch al voornemens waren uit te voeren met eigen middelen? Wat impliceert dit pakket aan EU-maatregelen voor het Nederlandse klimaat- en armoedebeleid?

Lidstaten mogen onder het voorstel voor een Sociaal Klimaatfonds alleen maar maatregelen ondersteunen die voldoen aan de geldende vereisten voor additionaliteit voor financiering door de Europese Unie. EU-financiering mag daarbij niet zonder meer leiden tot vervanging van bestaande nationale maatregelen. Dit is voor Nederland ook belangrijk, gezien een deel van de sociale beleidstaken is gedecentraliseerd.

Hoe worden de beoogde beleidseffecten gemonitord en welke instantie in Nederland gaat dit ter hand nemen? Komen er tussentijdse evaluaties?

In het huidige voorstel voor een Sociaal Klimaatfonds moet de Commissie vóór 1 juli 2028 een evaluatie van het Sociaal Klimaatfonds verstrekken aan de Raad, het Europese Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europese Comité der Regio's. Daarnaast moet de Commissie dezelfde partijen vóór 31 december 2033 een ex post evaluatie verstrekken. De regels hiervoor zijn opgenomen onder Artikel 24 van het voorstel.

Zijn de uitvoeringsregels en de governance naar behoren geregeld – ook wat pijler 1 betreft – en kan Nederland daarmee uit de voeten?

In het BNC-fiche over het voorstel voor een Sociaal Klimaatfonds staat vermeld dat Nederland graag verbetering in de uitwerking van de governance van het SCF ziet. Daarbij is nodig dat de Commissie haar beoordelingskader wat betreft klimaatrelevante en energiekostenreducerende maatregelen preciseert. Hoewel het kabinet voorstander is van betaling op basis van behaalde prestaties, is de voorgestelde uitbetalingssystematiek op basis van behaalde mijlpalen en doelen nog onbewezen en zou verdere aanscherping in lijn met de beoordelingssystematiek van de RRF een dergelijk klimaatfonds ten goede komen. Ook zet het kabinet vraagtekens bij de totale omvang van het fonds en de voorgestelde verdeelformule en wijst het kabinet op de additionele bureaucratie en governancestructuren die een nieuw fonds in het leven roept. Het kabinet is positief over het volgen van het "do no significant harm" principe, de aandacht voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de vereiste cofinanciering. Dergelijke cofinanciering draagt bij aan nationaal eigenaarschap van de maatregelen.

Wat betreft pijler 1 wacht het kabinet het Richtlijnvoorstel van de Commissie af. Daarna zal uw Kamer een appreciatie ontvangen waarvan ook de uitvoering onderdeel uitmaakt.

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie plaatst de Nederlandse regering kanttekeningen bij het feit dat de ETS-afdracht een gekwalificeerde meerderheid behoeft. Deze leden vragen tot welk eindoordeel deze aarzeling leidt.

De discussie over de introductie van nieuwe eigen middelen verloopt separaat van de discussie over de onderliggende beleidsvoorstellen waarop ze zijn gebaseerd. De onderliggende beleidsvoorstellen bepalen voor een belangrijk deel de grondslag. Daarbij kan er pas een besluit genomen worden over de introductie van nieuwe eigen middelen als duidelijk is wat de grondslag is waarover deze worden geheven.

Nadat is besloten over de introductie van nieuwe eigen middelen, zou een toekomstige uitbreiding van bijvoorbeeld het ETS of de CBAM van invloed kunnen zijn op de toekomstige verdeelsleutel. Eén van de manieren om dit te voorkomen is om in het EMB de originele grondslag vast te leggen, zodat deze niet wijzigt op het moment dat het ETS of CBAM wijzigt. Het kabinet zal dit punt onder de aandacht brengen in de onderhandelingen.

De ETS-prijzen fluctueren sterk, zo bleek in de afgelopen jaren. De recente energieperikelen als gevolg van de oorlog in Oekraïne hebben daarbij eigen effecten. Kunt u de Kamer informeren over de weging van deze ontwikkelingen, mede in relatie tot de beoogde afdracht aan de Europese Commissie?

In principe is er geen directe link tussen de energieprijzen, de oorlog in Oekraïne en de precieze

raming van de EU-afrachten. Nederland raamt de EU-afrachten op de betalingenplafonds plus omvang van de speciale instrumenten zoals die per jaar zijn vastgesteld in het MFK 2021-2027.

Een afdracht op basis van de ETS-inkomsten zou als gevolg van een hogere ETS-prijs wel hoger kunnen uitpakken dan verwacht. In een situatie waarin de totale voorgestelde ETS-afdracht zou stijgen zou dit voor Nederland waarschijnlijk financieel gunstig zijn, omdat dit een verlaging van de bni-afdracht zou betekenen en de Nederlandse bni-verdeelsleutel hoger ligt dan de ETS-verdeelsleutel.

Het BNC-fiche concludeert dat "op basis van het voorliggende voorstel voor wijziging van het Eigenmiddelenbesluit het nog niet mogelijk is 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." Kunt u beide uitspraken verhelderen? Wat betekenen deze uitspraken voor het Nederlandse eindoordeel over het Eigenmiddelenbesluit? Hoe valt een risicoanalyse uit? Graag een toelichting.

De omvang van deze afdrachten wordt voornamelijk bepaald door de omvang van de Uniebegroting zoals afgesproken in het MFK. Zolang het MFK niet in meer uitgaven voor de Unie voorziet zullen lidstaten in totaal in principe ook niet meer afdragen, ongeacht de mix van eigen middelen uit het Eigenmiddelenbesluit. De mix van eigen middelen kan wel gevolgen hebben voor de individuele afdrachten van lidstaten, bijvoorbeeld als de verdeelsleutel van een nieuw eigen middel anders is dan de bni-verdeelsleutel die nu als sluitpost dient van de Europese begroting. De kabinetsappreciatie van de voorstellen van de Commissie ter ophoging van het huidige MFK is reeds opgetekend in het bijbehorende BNC-fiche¹⁴.

De uitspraak betreffende de budgettaire gevolgen heeft betrekking op eventuele financiële gevolgen voor de Nederlandse begroting. Conform de begrotingsregels en ten behoeve van beheersing van de uitgaven dienen ministers, wanneer zij nieuwe prioriteiten willen stellen of additionele uitgaven doen, hiervoor geld vrij te maken door minder uit te geven aan andere prioriteiten. Op deze manier houdt het kabinet de totale uitgaven onder controle.

De voorgestelde introductie van nieuwe eigen middelen kan gevolgen hebben voor de omvang van de Nederlandse afdrachten. Echter, omdat deze afdrachten mede worden bepaald door de omvang van het MFK, kan het kabinet nog geen uitspraken doen over de precieze gevolgen voor de Nederlandse EU-afrachten zolang er nog geen akkoord is bereikt over de omvang van het MFK. Los van een beoordeling van de financiële consequenties van de voorgestelde MFK-verhoging zijn ook de uitkomsten van de nog lopende onderhandelingen over de beleidsvoorstellen die bepalend zijn voor de grondslagen van de eigen middelen van belang. Deze onderhandelingen, i.c. de CBAM, ETS en IF-akkoord Pijler 1, zijn nog niet afgerond. Het kabinet zal het uiteindelijke pakket aan voorstellen integraal beoordelen zodra de onderhandelingen in een verder stadium zijn.

Het Sociaal Klimaatfonds heeft een voorgestelde omvang van 72,2 miljard euro uit de EU-begroting, waarvan 23,7 miljard euro onder het huidige MFK in zowel vastleggingen als betalingen. De benodigde investeringen en vervroegde aflossing van de NGEU-leningen worden gefinancierd uit het voorliggende Eigenmiddelenbesluit. Is er een reden, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, waarom er geen impact assessment gemaakt is door de Europese Commissie? Belemmert dat het zicht op positieve en negatieve effecten van het besluit?

Een impact assessment, oftewel effectbeoordeling, is verplicht voor Commissie-initiatieven waarvan aanzienlijke economische, sociale en milieugevolgen worden verwacht. Hiervan is in het huidige voorstel geen sprake. Het kabinet ziet geen negatieve effecten van het ontbreken van deze impactanalyse.

De leden van de ChristenUnie-fractie delen op hoofdlijnen de analyse van de regering rond de subsidiariteit, proportionaliteit en de EU-bevoegdheid van het besluit. Wel vernemen deze leden graag wat het oordeel is over de uitvoerbaarheid van de voorstellen.

¹⁴ Kamerstukken II, 21 112, nr. 3280

De Commissie heeft recent een voorstel gepubliceerd tot een Making Available Regulation (MAR), met daarin de praktische uitvoeringsregels omtrent de voorgestelde nieuwe eigen middelen. Uw kamer ontvangt hierover een BNC-fiche met inhoudelijke toelichting en kabinetsappreciatie ervan.

Specifiek wat het subsidiariteitscriterium aangaat, vragen deze leden naar de meerwaarde van het voorgestelde EU-beleid rond kwetsbare groepen in het verlengde van het Nederlandse beleid om energiearmoede te bestrijden, zoals hierboven aangegeven.

Het kabinet is positief dat er aandacht is voor de sociaaleconomische effecten van de klimaatmaatregelen, juist voor kwetsbare groepen. Nederland kent een eigen infrastructuur wat betreft inkomenssteun bieden aan kwetsbare doelgroepen, namelijk via gemeenten die beleidsverantwoordelijk zijn voor het minimabeleid. Momenteel ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer over de eenmalige energietoeslag¹⁵, middels een wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van deze toeslag. Het kabinet kijkt daarnaast waar de krachten nog meer kunnen worden gebundeld om ervoor te zorgen dat –op korte termijn– de momenteel zeer hoge energierekening, als gevolg van de gestegen energieprijzen, niet tot schuldenproblematiek leidt. Op lange termijn ligt er de uitdaging hoe kwetsbare huishoudens mee kunnen komen in de transitie, met het oog op Europese doelstellingen én in het kader van bestaanszekerheid van de burger zelf; de mogelijkheid om de eigen woning te verduurzamen en het energieverbruik én daarmee de eigen energierekening te verlagen. Daarbij is samenwerking tussen Rijk (BZK, SZW, EZK) en decentrale overheden (gemeenten en provincies) en met bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, energiebedrijven en woningcorporaties onontbeerlijk.

Tot slot zijn de leden van de ChristenUnie-fractie benieuwd naar de stellingnamen van andere EU-lidstaten over het Eigenmiddelenbesluit. Is er sprake van consensus of verdeeldheid? Deze leden ontvangen graag een toelichting.

De Europese Raad heeft de Commissie uitgenodigd om voorstellen voor nieuwe eigen middelen te doen. In het IIA 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 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.

¹⁵ Kamerstukken II, 2021-2022, 36057 nr. 5