



EUROPESE
REKENKAMER

NL

Advies 04/2023

(uitgebracht krachtens artikel 322, lid 2, VWEU)

over het gewijzigde voorstel
van de Commissie voor een verordening
van de Raad betreffende de regels
en procedures voor
de terbeschikkingstelling van
de eigen middelen op basis van
het emissiehandelssysteem,
het mechanisme voor
koolstofgrenscorrectie, toegewezen
winsten en statistische eigen middelen
op basis van bedrijfswinsten,
en betreffende de maatregelen
om in de behoefte aan kasmiddelen
te voorzien
COM(2023) 333, 2022/0071(NLE)

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	01-17
Het eerste pakket voor de volgende generatie eigen middelen	01-04
Het aangepaste pakket voor de volgende generatie eigen middelen	05-17
Aangepaste eigen middelen op basis van het herziene EU-emissiehandelssysteem	06-07
Aangepaste eigen middelen op basis van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie	08
Nieuwe statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten	09-11
Aanpassingen van regelingen voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen	12-17
Algemene opmerkingen	18-22
Specifieke opmerkingen	23-28
Terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van het herziene EU-emissiehandelssysteem	23
Terbeschikkingstelling van eigen middelen op basis van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie	24-25
Terbeschikkingstelling van de statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten	26-28
Voorgestelde wijzigingen van het gewijzigde voorstel	29
Slotopmerkingen	30-33
Bijlage	
De door ons voorgestelde wijzigingen van het gewijzigde voorstel en onze opmerkingen daarover	
Afkortingen	

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 322, lid 2,

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van het emissiehandelssysteem, het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens en toegewezen winsten, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien, vastgesteld op 14 maart 2022¹,

Gezien het gewijzigde voorstel van de Commissie voor bovengenoemde verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen, vastgesteld op 20 juni 2023²,

Gezien het op 17 juli 2023 ontvangen verzoek van de Raad om een advies,

Gezien Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom³,

Gezien Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien⁴, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) 2022/615 van 5 april 2022⁵,

Gezien Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad van 30 april 2021 betreffende de berekening van de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval, de methoden en procedures voor de terbeschikkingstelling van die eigen middelen, de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien en bepaalde aspecten van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen⁶, en

¹ COM(2022) 101, 2022/0071 van 14.3.2022.

² COM(2023) 333, 2022/0071 van 20.6.2023.

³ PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1.

⁴ PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39.

⁵ PB L 115 van 13.4.2022, blz. 51.

⁶ PB L 165 van 11.5.2021, blz. 15.

Gezien de vorige adviezen van de Europese Rekenkamer (ERK)⁷ inzake het stelsel van eigen middelen van de EU, met name de recente adviezen nr. 05/2018, nr.02/2021 en nr. 03/2022 over de terbeschikkingstelling van deze middelen,

Gezien het interinstitutioneel akkoord (IIA) in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027, waarin het Europees Parlement, de Raad en de Commissie het eens zijn geworden over een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen⁸, op basis van de volgende leidende beginselen:

- a) er wordt een bedrag geheven dat volstaat ter dekking van de totale verwachte uitgaven voor de terugbetaling van de hoofdsom en de rente in verband met NextGenerationEU (NGEU), met inachtneming van het universaliteitsbeginsel;
- b) de uitgaven ter dekking van de financieringskosten van NGEU mogen de uitgaven voor EU-programma's en -fondsen in het kader van het MFK niet verminderen;
- c) de eigen middelen worden afgestemd op de prioriteiten van de EU, zoals de strijd tegen de klimaatverandering, de circulaire economie en een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk, en dragen bij tot eerlijke belastingheffing en tot een intensievere bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking;
- d) de criteria eenvoud, transparantie en billijkheid worden in acht genomen;
- e) er wordt gezorgd voor stabiliteit en voorspelbaarheid van de inkomstenstroom;
- f) er mogen geen buitensporige administratieve lasten voor de EU-instellingen en de nationale overheden ontstaan;
- g) er worden bij voorkeur extra "verse" ontvangsten gegenereerd;
- h) tegelijkertijd wordt ernaar gestreefd de administratieve rompslomp en de lasten voor de bedrijven, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, en voor de burgers te verminderen.

⁷ Adviezen nr. 03/2022, nr. 02/2021, nr. 11/2020, nr. 05/2018, nr. 07/2015, nr. 07/2014, nr. 02/2012, nr. 02/2008, nr. 02/2006, nr. 04/2005 en nr. 07/2003.

⁸ Bijlage II bij het IIA van 16 december 2020 betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen.

De instellingen erkennen ook dat door de invoering van een pakket nieuwe eigen middelen het aandeel nationale bni-bijdragen in de financiering van de EU-begroting zou worden verminderd.

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Inleiding

Het eerste pakket voor de volgende generatie eigen middelen

01 Op 22 december 2021 heeft de Commissie voorgesteld het eigenmiddelenbesluit van de Raad te wijzigen⁹ om vanaf 2023 geleidelijk drie nieuwe categorieën EU-ontvangsten in te voeren: een eerste op basis van het herziene EU-emissiehandelssysteem, een tweede op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens, en een derde op basis van een deel van de restwinsten van de grootste en meest winstgevende multinationale ondernemingen dat aan EU-lidstaten wordt toegewezen.

02 Volgens de Commissie zou het voorstel naar verwachting gemiddeld tot 17 miljard EUR per jaar opleveren voor de EU-begroting en bijdragen aan de financiering van de verwachte begrotingsuitgaven voor de terugbetaling van de NGEU-leningen en voor het Sociaal Klimaatfonds. Hieronder volgt een beschrijving van deze twee instrumenten:

- o NGEU is het tijdelijke herstelinstrument¹⁰ van de EU om de gevolgen van de COVID-19-crisis aan te pakken. Hiermee wordt beoogd om tot 2026 806 900 miljoen EUR (in lopende prijzen) op de kapitaalmarkten te lenen, zodat aan de lidstaten leningen tot 385 800 miljoen EUR kunnen worden verstrekt en niet-terugvorderbare financiële steun tot 421 100 miljoen EUR kan worden verleend. De terugbetaling van dit laatste bedrag uit de EU-begroting moet eind 2058 zijn afgerond.

⁹ Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, [COM\(2021\) 570 2021/0430](#).

¹⁰ [Verordening \(EU\) 2020/2094 van de Raad](#) van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis.

- o Het Sociaal Klimaatfonds¹¹ is opgericht voor de periode 2026-2032 om financiële steun te verlenen aan lidstaten voor een maximumbedrag van 65 000 miljoen EUR (in lopende prijzen). Het doel is om bij te dragen aan een sociaal rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit door de sociale gevolgen aan te pakken die zijn veroorzaakt door de opnemings van broeikasgasemissies van gebouwen en wegvervoer.

03 *Tabel 1* geeft een overzicht van de drie oorspronkelijk voorgestelde categorieën EU-ontvangsten die de volgende generatie eigen middelen voor de EU-begroting vormen.

Tabel 1 — Het oorspronkelijke voorstel voor de volgende generatie eigen middelen voor de EU-begroting

Grondslag van de voorgestelde eigen middelen:	Beschrijving van de voorgestelde bron van EU-ontvangsten
EU-emissiehandelssysteem (ETS)	Bedrijven kopen of ontvangen emissierechten op de koolstofmarkt van de EU. De Commissie stelde voor dat 25 % van de ontvangsten uit de veiling of waardering van bepaalde rechten uit de emissiehandel zal bijdragen aan de EU-begroting. Dit omvat zowel de ontvangsten uit het huidige ETS voor vaste installaties, maritiem vervoer en luchtvaart (hierna “ETS1” genoemd), dat vanaf 2023 van toepassing is, als een afzonderlijke regeling voor de handel in emissierechten voor wegvervoer en gebouwen (hierna “ETS2” genoemd), die zal worden toegepast op het moment dat de sectorale wetgeving wordt vastgesteld. De Commissie heeft in het eigenmiddelenbesluit ook een tijdelijk solidariteitscorrectiemechanisme voor de periode 2023-2030 voorgesteld. In het kader van het mechanisme wordt een maximumbijdrage ingevoerd voor koolstofintensieve lidstaten met een lager inkomen en een minimumbijdrage voor koolstofarme lidstaten met een doorgaans hoger inkomen.

¹¹ Verordening (EU) 2023/955 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot oprichting van een sociaal klimaatfonds en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060.

Grondslag van de voorgestelde eigen middelen:	Beschrijving van de voorgestelde bron van EU-ontvangsten
Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (Carbon Border Adjustment Mechanism — CBAM)	Het CBAM legt een koolstofprijs op aan de invoer in de EU waarvan de productie onderhevig is aan emissies, die overeenkomt met wat zou zijn betaald indien de goederen op de interne markt waren geproduceerd. Om dergelijke producten in de EU in te voeren, zullen importeurs CBAM-certificaten moeten kopen. De prijs van de certificaten wordt gebaseerd op de wekelijkse gemiddelde veilingprijs van ETS-emissierechten, uitgedrukt in euro per ton uitgestoten CO₂. De Commissie stelde voor dat 75 % van de ontvangsten die door de lidstaten in het kader van het CBAM worden geïnd naar de EU-begroting zouden moeten gaan. Naar verwachting zou dit mechanisme na de voor 2023-2025 geplande overgangsperiode inkomsten voor de EU-begroting gaan opleveren.
Deel van de restwinsten van de grootste en meest winstgevende multinationale ondernemingen die aan EU-lidstaten worden toegewezen	De Commissie stelde voor dat de lidstaten een nationale bijdrage aan de EU-begroting zouden moeten leveren op basis van het deel van de restwinsten van de grootste en meest winstgevende multinationale ondernemingen die aan EU-lidstaten worden toegewezen. In het kader van deze voorgestelde eigen middelen zouden de lidstaten 15 % van het deel van de aan multinationale ondernemingen toegewezen belastbare winsten aan de EU-begroting bijdragen. Deze eigen middelen zijn gebaseerd op de hervorming van het internationale belastingkader dat in oktober 2021 is overeengekomen door meer dan 130 leden van het inclusief kader van de OESO/G20 inzake grondslaguitholling en winstverschuiving. “Pijler 1” van deze overeenkomst heeft tot doel deelnemende landen in staat te stellen een deel van de restwinsten van ’s werelds grootste multinationale ondernemingen te belasten, een voorstel dat momenteel internationaal wordt besproken. Bij gebrek aan sectorale wetgeving ter zake is niet bekend wanneer deze eigen middelen inkomsten voor de EU-begroting kunnen genereren.

04 Op 14 maart 2022 diende de Commissie een voorstel in tot wijziging van de verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen (“uitvoeringsmaatregelen”)¹². Zij heeft ook een voorstel ingediend voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van dergelijke eigen middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien¹³ (“het oorspronkelijke voorstel”). Op 17 juli 2022 brachten we Advies 03/2022 uit over het oorspronkelijke voorstel.

Het aangepaste pakket voor de volgende generatie eigen middelen

05 Op 20 juni 2023 heeft de Commissie een aangepast pakket voor de volgende generatie eigen middelen goedgekeurd¹⁴. Door de voorstellen van het eigenmiddelenbesluit¹⁵ en de uitvoeringsmaatregelen¹⁶ te wijzigen, beoogde zij de voorgestelde eigen middelen aan te passen in het licht van de recente goedkeuring van de herziene ETS-richtlijn¹⁷ en de CBAM-verordening¹⁸ in het kader van het “Fit-for-55”-pakket¹⁹ van voorstellen, en de nieuwe statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten in te voeren. Met het aangepaste pakket voor de volgende generatie eigen middelen verwacht de Commissie gemiddelde jaarlijkse ontvangsten van ongeveer 24 miljard EUR in de periode 2024-2027 en 36,5 miljard EUR vanaf 2028²⁰.

¹² COM(2022) 102 final, 2022/0072 van 14.3.2022.

¹³ COM(2022) 101 final, 2022/0071 van 14.3.2022.

¹⁴ COM(2023) 330 final van 20.6.2023.

¹⁵ COM(2023) 331 final, 2021/0430 van 20.6.2023.

¹⁶ COM(2023) 332 final, 2022/0072 van 20.6.2023.

¹⁷ Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor broeikasgasemissierechten, zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2023/959.

¹⁸ Verordening (EU) 2023/956 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.

¹⁹ COM(2021) 550 van 14.7.2021.

²⁰ Prijzen van 2018, exclusief ontvangsten uit eigen middelen op basis van toegewezen winsten met betrekking tot pijler 1 van het OESO-verdrag.

Aangepaste eigen middelen op basis van het herziene EU-emissiehandelssysteem

06 Het Sociaal Klimaatfonds is opgericht om financiële steun te verlenen aan lidstaten, zodat zij de eventuele sociale gevolgen van het ETS2 voor kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers kan aanpakken (zie paragraaf **02** en *tabel 1*). Aangezien het Sociaal Klimaatfonds aanvankelijk zal worden gefinancierd met externe bestemmingsontvangsten (voor 2026 en 2027) en niet met algemene ontvangsten uit de EU-begroting²¹, voorzag het gewijzigde voorstel van de Commissie betreffende het eigenmiddelenbesluit²² in uitstel van de invoering van de eigen middelen van het ETS2 tot 2028. Aangezien lidstaten die een nationale koolstofbelasting heffen ervoor kunnen kiezen om de overeenkomstige emissies in kwestie vrij te stellen van het ETS2 door emissierechten te annuleren²³, stelde de Commissie bovendien voor om deze op te nemen in de berekening van deze eigen middelen.

07 Sinds de voorstellen in het “Fit for 55”-pakket is de geraamde koolstofprijs per ton uitgestoten CO₂ aanzienlijk gestegen: van gemiddeld 55 EUR in 2021 tot gemiddeld 80 EUR in 2022. Door de daaruit voortvloeiende gestegen waarde van de emissierechten is het mogelijk geworden om in het gewijzigde voorstel voor een eigenmiddelenbesluit het afdrachtpercentage voor de eigen middelen op basis van het ETS te verhogen van 25 % tot 30 %. De Commissie schat dat deze inkomstenbron in de periode 2024-2027 jaarlijks 7 miljard EUR (in prijzen van 2018) zal opleveren voor de EU-begroting en vanaf 2028 19 miljard EUR (in prijzen van 2018) per jaar.

Aangepaste eigen middelen op basis van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie

08 Na het wetgevingsakkoord over een nieuw governance-model voor het CBAM, waarbij meer taken op EU-niveau werden gecentraliseerd²⁴, heeft de Commissie technische aanpassingen voorgesteld aan het controlekader voor de bijbehorende inkomstenbron. Bovendien heeft de Commissie in haar raming van de inkomsten rekening gehouden met de gestegen koolstofprijs en verwacht zij dat de eigen

²¹ Artikel 27, lid 4, van Verordening (EU) 2023/955.

²² COM(2023) 331 final, 2021/0430 van 20.6.2023.

²³ Artikel 30 sexies, lid 3, van Richtlijn 2003/87/EG, als gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2023/959.

²⁴ Artikelen 14, 15, 19, 20 en 27 van Verordening (EU) 2023/956.

middelen op basis van het CBAM vanaf 2028 jaarlijks 1,5 miljard EUR (in prijzen van 2018) zullen genereren.

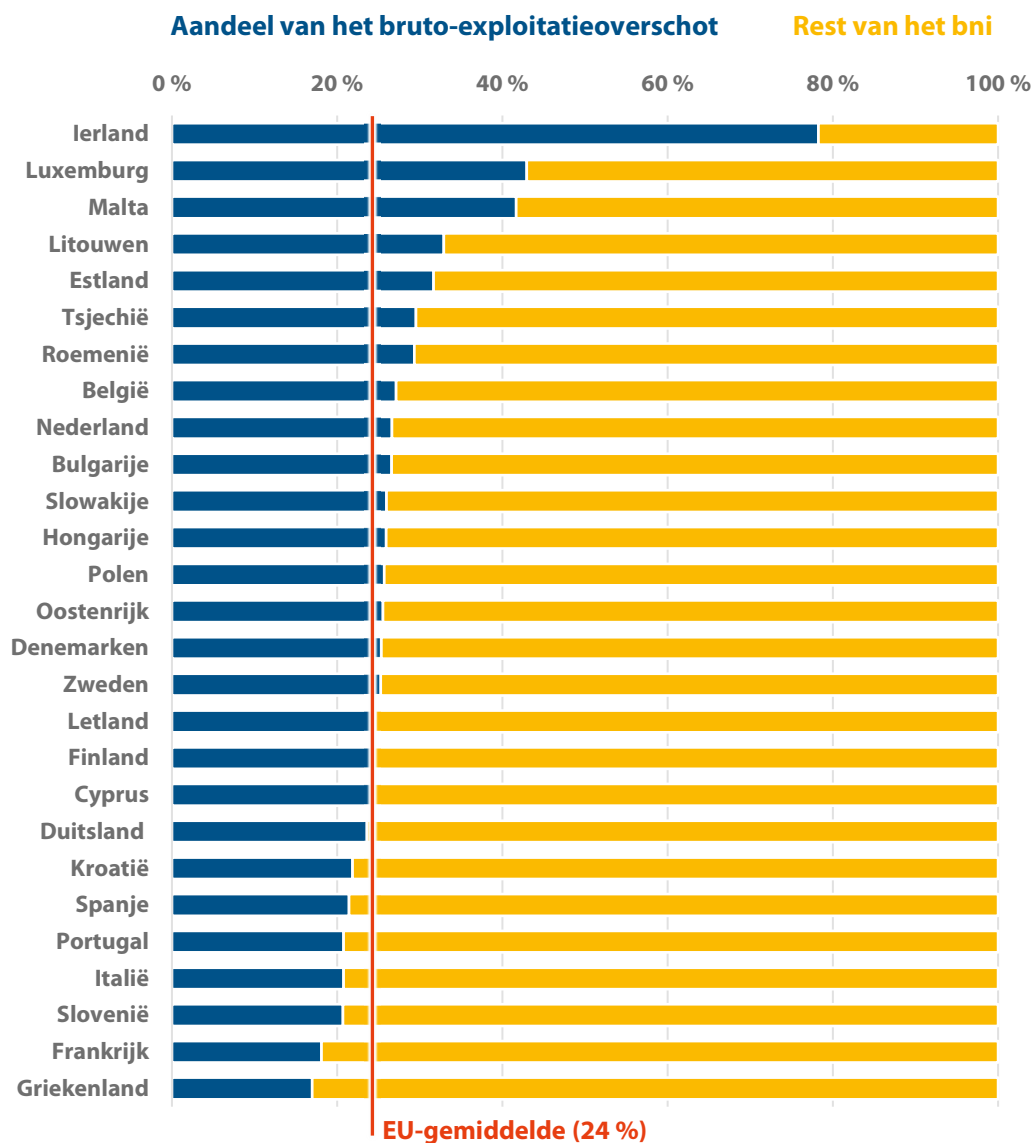
Nieuwe statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten

09 De Commissie heeft een nieuwe bron van eigen middelen voorgesteld, berekend op basis van bedrijfswinsten. Deze bedrijfswinsten worden geraamd op basis van statistieken van de nationale rekeningen, die worden opgesteld in het kader van het Europees systeem van rekeningen²⁵. Deze eigen middelen zullen bestaan uit een nationale bijdrage die wordt berekend door een afdrachtpercentage van 0,5 % te vermenigvuldigen met de som van het bruto-exploitatietooverschot dat voor de institutionele sectoren van niet-financiële en financiële vennootschappen in de nationale rekeningen wordt geregistreerd.

10 Voor 2021, het referentiejaar dat de Commissie heeft gebruikt voor de raming van de grondslag voor de statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten, bedroeg het bruto-exploitatietooverschot van de lidstaten voor de bovengenoemde sectoren op EU-niveau gemiddeld 24 % van het bni en, als de drie uitschieters buiten beschouwing worden gelaten, schommelde dit percentage tussen 17 % en 33 % (zie [figuur 1](#)). Lidstaten die meer bedrijfswinsten aantrekken, leveren in principe een grotere bijdrage aan deze statistische eigen middelen. De gegevens over het bruto-exploitatietooverschot worden ontleend aan de verslaglegging ten behoeve van de eigen middelen in het kader van de bni-verificatie, met inbegrip van de bijbehorende controle- en toezichtmaatregelen. De Commissie schat dat de ontvangsten die voortvloeien uit deze nieuwe eigen middelen vanaf 2024 gemiddeld 16 miljard EUR (in prijzen van 2018) per jaar zullen bedragen.

²⁵ Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

Figuur 1 — Bruto-exploitatieoverschot als percentage van het bni per lidstaat in 2021



Bron: ERK, op basis van gegevens en ramingen van de Commissie.

11 Er wordt van uitgegaan dat de bovengenoemde bron van EU-ontvangsten slechts voor een tijdelijke periode zal worden ingesteld: zij zal worden toegepast totdat eigen middelen op basis van een onderliggend belastingvoorstel zijn vastgesteld. In september 2023 heeft de Commissie het voorstel “Business in Europe: Framework for Income Taxation”²⁶ aangenomen om de werking van de interne markt te verbeteren door de regels voor de vennootschapsbelasting en de naleving van de belastingwetgeving te vereenvoudigen en door een gelijk speelveld voor bedrijven te creëren.

²⁶ COM(2023) 532 final, 2023/0321 van 12.9.2023.

Aanpassingen van regelingen voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen

12 Het aangepaste pakket voor de volgende generatie eigen middelen omvatte ook een gewijzigd voorstel voor een verordening betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen op basis van het ETS, het CBAM, toegewezen winsten en statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien²⁷ (“het gewijzigde voorstel”). Als dit voorstel wordt aangenomen, zou het de derde “terbeschikkingstellingsverordening” (“MAR3”) zijn en een aanvulling vormen op de volgende bestaande terbeschikkingstellingsverordeningen:

- o “MAR1”²⁸ betreffende de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en
- o “MAR2”²⁹ betreffende de nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval.

13 Raadpleging van de ERK over (wijzigingen van) voorstellen voor een verordening betreffende de regels voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen van de Unie is verplicht³⁰. Op 17 juli 2023 heeft de Raad de ERK verzocht advies uit te brengen over het gewijzigde voorstel. Dit advies bouwt voort op het advies dat wij over het oorspronkelijke voorstel hebben uitgebracht (zie paragraaf **04**).

14 In het gewijzigde voorstel worden de regelingen voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen op basis van het ETS en het CBAM aangepast. Hierin worden ook de regels en procedures voorgesteld voor de terbeschikkingstelling van de nieuwe statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten.

²⁷ COM(2023) 333 final, 2022/0071 van 20.6.2023.

²⁸ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad.

²⁹ Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad.

³⁰ Artikel 322, lid 1, punt a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

15 De Commissie heeft voorgesteld artikel 7 van het oorspronkelijke voorstel te wijzigen³¹, met name met het oog op het actualiseren van het waarderingsmechanisme voor emissierechten die niet worden geveild als gevolg van de discretionaire keuzes van de lidstaten met betrekking tot het ETS2 bij de toepassing van een nationale koolstofheffing (zie paragraaf 06). Zij heeft ook voorgesteld artikel 14 van het oorspronkelijke voorstel te wijzigen als gevolg van het goedgekeurde centrale governance-model voor het CBAM (zie paragraaf 08).

16 Daarnaast heeft de Commissie in het gewijzigde voorstel verschillende bepalingen opgenomen (namelijk de artikelen 1, 2, 3, 4, 5, 9 bis, 10, 16 bis, 16 ter, 17 en 20) voor de terbeschikkingstelling van de nieuwe statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten.

17 Het gewijzigde artikel 22 weerspiegelt het feit dat MAR3 vanaf 1 januari 2024 van kracht wordt, behoudens de uitzonderingen die in het gewijzigde voorstel voor het eigenmiddelenbesluit zijn opgenomen:

- o “1 januari 2028” voor de eigen middelen op basis van het ETS2;
- o “1 januari 2026” voor de eigen middelen op basis van het CBAM, die pas vanaf 2028 inkomsten voor de EU-begroting zullen genereren, en
- o “de datum van toepassing van de richtlijn inzake de tenuitvoerlegging van de algemene overeenkomst inzake de herverdeling van heffingsrechten of de dag van inwerkingtreding en vankrachtwording van het multilaterale verdrag (indien dat later is)” voor eigen middelen op basis van de restwinsten van de grootste en meest winstgevende multinationale ondernemingen.

³¹ COM(2022) 101 final, 2022/0071 van 14.3.2022.

Algemene opmerkingen

18 Wij nemen nota van het aangepaste pakket van de Commissie voor de volgende generatie eigen middelen, waarin twee eerder voorgestelde bronnen van inkomsten (op basis van het ETS en het CBAM) worden gewijzigd en de nieuwe statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten worden ingevoerd. Als gevolg van alle voorgestelde wijzigingen, waardoor het aantal eigen middelen toeneemt en in bepaalde gevallen andere regels voor de terbeschikkingstelling ervan worden ingevoerd, herhalen we de beoordeling van onze eerdere adviezen over de complexiteit van het EU-financieringssysteem³².

19 Volgens de ramingen van de Commissie van 2021 zullen voor de terugbetaling van de hoofdsom van de niet-terugvorderbare financiële steun in het kader van NGEU begrotingsmiddelen nodig zijn van gemiddeld 15 miljard EUR per jaar indien de aflossing plaatsvindt tussen 2028 en 2056. Vervroegde aflossingen zijn ook mogelijk vóór 2028³³. De Commissie heeft geen raming gepubliceerd van de rentebedragen die voor NGEU moeten worden betaald. Daarnaast wordt verwacht dat voor de financiering van het Sociaal Klimaatfonds in de periode 2028-2032 jaarlijks gemiddeld 10 miljard EUR extra nodig zal zijn.

20 Op basis van de beschikbare informatie konden wij niet beoordelen of de verwachte jaarlijkse ontvangsten uit het aangepaste pakket voor de volgende generatie eigen middelen toereikend zijn om de financiële behoeften van zowel NGEU als het Klimaatfonds volgens plan te dekken.

21 We nemen nota van het gewijzigde voorstel van de Commissie om de regels van MAR3 te wijzigen. Het weerspiegelt het gewijzigde voorstel voor het eigenmiddelenbesluit en de uitvoeringsmaatregelen die voortvloeien uit het aangepaste pakket van de Commissie voor de volgende generatie eigen middelen in het licht van de recente vaststelling van sectorale wetgeving (zie paragraaf 05). Onze opmerkingen en commentaren worden uiteengezet in de paragrafen 23-29.

³² Zie paragraaf 19 van ons [Advies 03/2022](#), paragraaf 6 van ons [Advies nr. 02/2012](#) en paragraaf 16 van ons [Advies nr. 02/2006](#).

³³ Zie artikel 5, lid 2, van Besluit 2020/2053 betreffende eigen middelen.

22 Daarnaast herhalen we de conclusies van ons Advies 03/2022³⁴, die ook van relevant zijn voor het gewijzigde voorstel. De Commissie heeft verdere voortgang geboekt met de invoering van nieuwe eigen middelen. Zij zou echter moeten voorstellen om alle regels voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen (MAR1, MAR2 en MAR3) in één wetgevingshandeling te consolideren.

³⁴ Zie de paragrafen 40, 41 en 44 van ons [Advies 03/2022](#).

Specifieke opmerkingen

Terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van het herziene EU-emissiehandelssysteem

23 Wat de berekening van de eigen middelen op basis van het ETS betreft, voorziet artikel 7, lid 2, van het gewijzigde voorstel in een technische aanpassing om de omvang van de jaarlijkse gemiddelde prijs te bepalen die moet worden gebruikt voor de berekening van de opbrengsten uit ETS1-specifieke uitzonderingen onder verwijzing naar de veiling van emissierechten van sectoren die specifiek zijn voor het ETS1, namelijk vaste installaties, maritiem vervoer en luchtvaart³⁵, die zijn opgenomen in het gewijzigde voorstel van het eigenmiddelenbesluit. Het nieuwe artikel 7, lid 2 bis, van het gewijzigde voorstel bevat de regels voor de berekening van de grondslag van de eigen middelen ingeval de lidstaten gebruik hebben gemaakt van de optie om een nationale koolstofheffing toe te passen waarbij de niet-geveilde emissierechten voor de betrokken emissies uit het ETS2³⁶ worden geannuleerd. Afgezien van de in de *bijlage* voorgestelde correcties, zijn wij van oordeel dat deze voorgestelde wijzigingen gerechtvaardigd zijn, aangezien zij ervoor zorgen dat het discretionaire besluit van afzonderlijke lidstaten om ETS2-emissierechten te annuleren geen invloed heeft op de gelijke behandeling bij de berekening van de nationale bijdragen aan de EU-begroting.

Terbeschikkingstelling van eigen middelen op basis van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie

24 Met betrekking tot de eigen middelen op basis van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) wordt in artikel 14, lid 1, van het gewijzigde voorstel de verwijzing naar “controles (ter plaatse)” door de Commissie geschrapt en vervangen door “controle- en toezichtmaatregelen”. Hoewel wordt erkend dat CBAM-governance voorziet in een grotere centralisatie van de taken op EU-niveau³⁷, verricht de Commissie in de rol van toezichthouder risicogebaseerde controles op de gegevens en transacties die worden geregistreerd in het CBAM-register van toegelaten CBAM-aangevers. Daarnaast beoordeelt zij CBAM-aangiften en stelt zij de lidstaten in kennis van eventueel vastgestelde onregelmatigheden.

³⁵ Artikel 3 quinquies en artikel 10 van [Richtlijn 2003/87/EG](#).

³⁶ Artikel 30 sexies, lid 3, van [Richtlijn 2003/87/EG](#).

³⁷ Zie de artikelen 14, 15, 19, 20 en 27 van [Verordening \(EU\) 2023/956](#).

25 In de sectorale wetgeving³⁸ is bepaald dat het de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten is om verder onderzoek te verrichten teneinde eventueel vastgestelde onregelmatigheden te corrigeren. Net als bij andere voorgestelde en bestaande eigen middelen³⁹ zijn wij echter van mening dat de Commissie ook controlebevoegdheden moet hebben (waaronder de bevoegdheid om bezoeken ter plaatse af te leggen aan nationale autoriteiten) ter aanvulling van de nationale controles die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de eigen middelen correct worden berekend en geïnd. Wij stellen voor deze bepaling van het gewijzigde voorstel te verduidelijken (zie [bijlage](#)).

Terbeschikkingstelling van de statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten

26 Artikel 2, lid 1, van het gewijzigde voorstel bevat de vereisten voor de bewaring van bewijsstukken betreffende het bijhouden van statistische gegevens en de terbeschikkingstelling van de statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten. Artikel 5, lid 5 bis, bevat de regels voor de boeking van de bijdragen en voor de verslaglegging van gegevens over het bruto-exploitatatieoverschot. Artikel 9 bis omvat de methoden voor de berekening van de statistische eigen middelen. In de artikelen 16 bis en 16 ter worden respectievelijk de procedures voor de terbeschikkingstelling van deze inkomstenbron, en voor de verrekening en aanpassingen vastgesteld.

27 Wij merken op dat de voorgestelde bepalingen voor de statistische eigen middelen in het algemeen in overeenstemming zijn met de regelingen voor de terbeschikkingstelling van de bni-bijdragen⁴⁰. Aangezien het bruto-exploitatatieoverschot net als het bni een component van de nationale rekeningen is, juichen wij deze afstemming toe.

³⁸ Artikel 15, van [Verordening \(EU\) 2023/956](#).

³⁹ Artikel 2, lid 1, van [Verordening \(EU, Euratom\) 2021/768](#) tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen, en artikel 1, alinea 1, punt 1, b), 6 bis en 6 quinquies, van het voorstel tot wijziging van de [uitvoeringsmaatregelen](#).

⁴⁰ Artikelen 3, 4 en 5, artikel 6, leden 1 tot en met 3, artikel 10 bis, leden 1 en 4, artikel 10 ter, leden 4 tot en met 6, artikel 12, lid 1 en leden 3 tot en met 6, en artikelen 14 en 15 van [Verordening nr. 609/2014](#).

28 In ons Advies 03/2022⁴¹ presenteerden we een vergelijkende analyse van de beroepsprocedures die van toepassing zijn op de beslechting van geschillen tussen de Commissie en de lidstaten met betrekking tot de berekening van de voorgestelde en bestaande eigen middelen. Uit deze analyse bleek niet alleen dat er verschillende procedures bestaan, maar ook dat er geen herzieningsprocedure is voorzien voor de eigen middelen op basis van het bni en het ETS. Wij merken op dat artikel 19 van het gewijzigde voorstel niet is gewijzigd om te voorzien in de herzieningsprocedure voor de nieuwe statistische eigen middelen.

⁴¹ Paragraaf 35 en tabel 2 van ons [Advies 03/2022](#).

Voorgestelde wijzigingen van het gewijzigde voorstel

29 In de *bijlage* zetten wij wijzigingen van en opmerkingen over het gewijzigde voorstel uiteen.

Slotopmerkingen

30 Wij nemen nota van het aangepaste pakket van de Commissie voor de volgende generatie eigen middelen, waarin de eerder voorgestelde bronnen van inkomsten (op basis van het ETS en het CBAM) worden gewijzigd en een nieuwe bron wordt ingevoerd met betrekking tot statistische gegevens over bedrijfswinsten. Hierdoor wordt het financieringsstelsel van de EU nog complexer (zie paragraaf [18](#)).

31 Aangezien er geen officiële ramingen van de Commissie zijn over de rentebedragen die voor NGEU moeten worden terugbetaald, konden wij op basis van de beschikbare informatie niet beoordelen of de verwachte jaarlijkse ontvangsten uit het aangepaste pakket voor de volgende generatie eigen middelen toereikend zijn om, zoals gepland, de bedragen te dekken die nodig zijn voor de terugbetaling van de NGEU-leningen en voor de financiering van het Sociaal Klimaatfonds (zie de paragrafen [19](#) en [20](#)).

32 Wij zijn ingenomen met de voorgestelde wijzigingen, die in overeenstemming zijn met het gewijzigde voorstel voor het besluit betreffende eigen middelen en de uitvoeringsmaatregelen op basis van de onlangs aangenomen sectorale wetgeving (zie paragraaf [21](#)). We zijn echter van mening dat de Commissie de controlebevoegdheden voor het beheer van de eigen middelen op basis van het CBAM moet behouden (zie de paragrafen [24](#) en [25](#)). Ook merken wij op dat er geen herzieningsprocedure is ingevoerd om geschillen tussen de Commissie en de lidstaten over de berekening van de nieuwe statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten te beslechten (zie paragraaf [28](#)).

33 Hoewel wij constateren dat de Commissie verdere voortgang heeft geboekt met de invoering van nieuwe eigen middelen, blijven we erop aandringen dat zij onverwijld voorstelt om alle regels voor de terbeschikkingstelling in één wetgevingshandeling te consolideren (zie paragraaf [22](#)).

Dit advies werd door kamer V onder leiding van de heer Jan Gregor, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 3 oktober 2023.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

Bijlage

De door ons voorgestelde wijzigingen van het gewijzigde voorstel en onze opmerkingen daarover

Tekst van het voorstel	Voorgestelde wijziging	Opmerkingen
Artikel 7, lid 2 “De Commissie berekent hetde in artikel 2, lid 1, punt e), 2), van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 bedoelde bedragen door het in artikel 2, lid 1, punt e), <u>1</u>), van dat besluit bedoelde uniforme percentage toe te passen [...]”	“De Commissie berekent <u>de</u> in artikel 2, lid 1, punt e), 2), van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 bedoelde bedragen door het in artikel 2, lid 1, punt e), 1), van dat besluit bedoelde uniforme percentage toe te passen [...]”	De tekst in het gewijzigde voorstel bevat een onjuiste verwijzing naar het relevante artikel. Het percentage wordt gedefinieerd in artikel 2, lid 1, punt e), van het gewijzigde Besluit (EU, Euratom) 2020/2053: “[...] e) de toepassing van een uniform percentage van 30 % op: [...]”
Artikel 7, lid 2 bis “De Commissie berekent de in artikel 2, lid 1, punt e), 3), van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 bedoelde bedragen door het in artikel 2, lid 1, punt e), 1), van dat besluit bedoelde uniforme percentage toe te passen [...]”	“De Commissie berekent de in artikel 2, lid 1, punt e), 3), van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 bedoelde bedragen door het in artikel 2, lid 1, punt e), 1), van dat besluit bedoelde uniforme percentage toe te passen [...]”	De tekst in het gewijzigde voorstel bevat een onjuiste verwijzing naar het relevante artikel. Het percentage wordt gedefinieerd in artikel 2, lid 1, punt e), van het gewijzigde Besluit (EU, Euratom) 2020/2053: “[...] e) de toepassing van een uniform percentage van 30 % op: [...]”
Artikel 7, lid 2 bis “[...] op het overeenkomstig artikel 26 van die verordening geselecteerde platform.”	“[...] op het overeenkomstig artikel 26 van die Verordening (EU) nr. 1031/2010.”	Bij de verwijzing naar een andere verordening moet voor de duidelijkheid het nummer ervan worden vermeld.
Artikel 9 bis, lid 1 “De ter beschikking te stellen statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten worden berekend door het in artikel 2, lid 1, punt h), van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 bedoelde uniforme afdrachtpercentage toe te passen op de som van het bruto-exploitatietooverschot van	“De ter beschikking te stellen statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten worden berekend door het in artikel 2, lid 1, punt h), van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 bedoelde uniforme afdrachtpercentage toe te passen op de som van het bruto-exploitatietooverschot van de sectoren niet-financiële vennootschappen (S.11) en	De verwijzing naar artikel 2, lid 1, punt h), van het gewijzigde Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 komt twee keer voor. Een van de verwijzingen moet worden geschrapt.

de sectoren niet-financiële vennootschappen (S.11) en financiële instellingen (S.12) in de zin van artikel 2, lid 1, punt h), van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.”	<i>financiële instellingen (S.12) in de zin van artikel 2, lid 1, punt h), van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.”</i>	
Artikel 9 bis, lid 2 “De Commissie berekent de statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten rekening houdend met het verslag over de kwaliteit als bedoeld in artikel 2, lid 6 quinquies, van de verordening van de Raad betreffende uitvoeringsmaatregelen voor nieuwe eigen middelen van de Europese Unie die door de lidstaten worden verstrekt.”	<i>“De Commissie berekent de statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten rekening houdend met het verslag over de kwaliteit als bedoeld in artikel 2, lid 6 quinquies, van de Verordening (EU, Euratom) 2021/768 van de Raad betreffende uitvoeringsmaatregelen voor nieuwe eigen middelen van de Europese Unie die door de lidstaten worden verstrekt.”</i>	Bij de verwijzing naar een andere verordening moet voor de duidelijkheid het nummer ervan worden vermeld. [Anderzijds kan een verwijzing naar de uitvoeringsmaatregelen overbodig zijn, aangezien zij een aanvulling vormt op de in het gewijzigde voorstel vastgestelde vereisten].
Artikel 14, lid 1 “Eventuele correcties of aanpassingen die naar aanleiding van de controle- en toezichtmaatregelen als bedoeld in artikel 2, lid 6 ter, van Verordening (EU, Euratom) 2021/768 voor voorgaande begrotingsjaren, of om enige andere reden, worden aangebracht, geven aanleiding tot een bijzondere aanpassing van de in artikel 9, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 bedoelde boekingen op de rekening. [...] De Commissie stelt de lidstaat in kennis van het bedrag van de bijzondere aanpassing dat naar aanleiding van haar controles ter plaatse controle en toezichtmaatregelen in zijn volgende jaaroverzicht moet worden opgenomen.”	<i>“Eventuele correcties of aanpassingen die naar aanleiding van de controle- en toezichtmaatregelen als bedoeld in artikel 2, lid 6 ter, van Verordening (EU, Euratom) 2021/768 en, indien nodig, controles (ter plaatse) voor voorgaande begrotingsjaren, of om enige andere reden, worden aangebracht, geven aanleiding tot een bijzondere aanpassing van de in artikel 9, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 bedoelde boekingen op de rekening. [...] De Commissie stelt de lidstaat in kennis van het bedrag van de bijzondere aanpassing dat naar aanleiding van haar controles ter plaatse controle- en toezichtmaatregelen, waaronder controles (ter plaatse), in zijn volgende jaaroverzicht moet worden opgenomen.”</i>	Het van belang dat de Commissie haar inspectierechten uitoefent om de correctheid van de onderliggende informatie voor de berekening van de eigen middelen in de lidstaten te controleren (zie paragraaf 25). Dit moet ook worden overwogen in de wijziging van het voorstel voor uitvoeringsmaatregelen.

Artikel 22 “[...] Artikel 2, lid 3, artikel 5, lid 5, en de artikelen 9, 15 en 16 zijn evenwel van toepassing vanaf de datum van toepassing van de [richtlijn inzake de tenuitvoerlegging van de algemene overeenkomst inzake de herverdeling van heffingsrechten] of de dag van inwerkingtreding en vankrachtwording van het multilaterale verdrag, indien dat later is. [...]”	“[...] Artikel 2, lid 3, artikel 5, lid 5, en de artikelen 9, 15 en 16 zijn evenwel van toepassing vanaf de datum van toepassing van de [richtlijn inzake de tenuitvoerlegging van de algemene overeenkomst inzake de herverdeling van heffingsrechten] of de dag van inwerkingtreding en vankrachtwording van het multilaterale verdrag, indien dat later is. [...]”	Deze tekst is overbodig omdat de toepassing van de voorgestelde bepaling afhankelijk is van de tenuitvoerlegging van de wijziging van het eigenmiddelenbesluit, zoals vermeld in de eerste alinea van het gewijzigde artikel 22. In het gewijzigde voorstel voor een eigenmiddelenbesluit wordt vastgelegd wanneer de afzonderlijke eigen middelen van toepassing zijn.
--	---	--

Afkorting

Bni: bruto nationaal inkomen

Btw: belasting over de toegevoegde waarde

CBAM: mechanisme voor koolstofgrenscorrectie

ETS: emissiehandelssysteem (Emissions Trading System)

IIA: Interinstitutioneel Akkoord

MAR: terbeschikkingstellingsverordening

MFK: meerjarig financieel kader

NGEU: NextGenerationEU

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in Besluit nr. 6-2019 van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.