

Vergaderjaar 2020–2021

35 711

Goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (Trb. 2021, 5)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (hierna: Eigenmiddelenbesluit/EMB). Dit besluit met verdragsafspraken voor de lidstaten van de Europese Unie regelt de financiering van de EU-begroting. Het EMB is de opvolger van het op 26 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen EMB (hierna: EMB 2014)¹. Op grond van artikel 311 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet het EMB, na raadpleging van het Europees Parlement² en nadat het door de Raad met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, goedgekeurd worden door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. Het besluit zal na goedkeuring door alle lidstaten in werking treden. In Nederland is op grond van artikel 91 van de Grondwet parlementaire goedkeuring vereist. Voorts is in het EMB bepaald dat het van toepassing is met ingang van 1 januari 2021. Dit betekent dat dit besluit bij inwerkingtreding zal worden toegepast met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021. Zolang het EMB nog niet in werking is getreden en derhalve nog niet wordt toegepast, blijft het EMB 2014 van kracht.

¹ Besluit van de Raad van de Europese Unie van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (*Trb.* 2014, 157), dat uitsluitend is goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland (*Stb.* 2015, 201).

² Voor het EMB van 2020 zie *European Parliament legislative resolution of 16 September 2020 on the draft Council decision on the system of own resources of the European Union* (10025/2020-C9-0215/2020–2018/0135(CNS)).

2. Inhoud Eigenmiddelenbesluit

Het EMB regelt de financiering van de EU-begroting, die onverminderd andere ontvangsten volledig uit eigen middelen van de Europese Unie wordt gefinancierd³. Daarnaast machtigt dit EMB de Europese Commissie om namens de Europese Unie middelen te lenen op de kapitaalmarkt ten behoeve van het herstelinstrument voor de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel in de nasleep van de COVID-19-pandemie⁴. Verder bepaalt het EMB het maximum dat de Europese Unie kan en mag ontvangen van de lidstaten gezamenlijk. Deze paragraaf biedt een overzicht van de meest relevante elementen die in het Eigenmiddelenbesluit zijn opgenomen; een artikelsgewijze toelichting volgt in paragraaf 5.

De eigen middelen

In het EMB zijn vier eigen middelen vastgelegd:

1. De zogenoemde *traditionele eigen middelen*. De heffingen die de douaneautoriteiten van de lidstaten leggen op producten die de Europese Unie worden ingevoerd, worden afgedragen aan de Europese Unie. Door iedere lidstaat wordt van de door hen geïnde heffingen 25% ingehouden; de perceptiekostenvergoeding. In het EMB 2014 was de perceptiekostenvergoeding 20%. De lidstaten krijgen in het nieuwe EMB dus een hogere vergoeding voor het innen van de douanerechten.
2. De *btw-afdrachten*. Lidstaten dragen 0,3% af van een nationale grondslag voor de btw-heffing. Ten opzichte van het EMB 2014 is de berekening voor de btw-grondslag vereenvoudigd.
3. De *plastic-afdrachten*. Lidstaten dragen 0,8 euro per kilo niet-gerecycled plasticafval van hun lidstaat af. Deze grondslag voor een afdracht is nieuw in het EMB en wordt per 1 januari 2021 ingevoerd. Enkele lidstaten met een bruto nationaal inkomen (bni) per capita onder het gemiddelde EU-bni per capita hebben recht op een jaarlijkse forfaitaire verlaging (zie ook artikel 2 lid 2 van de artikelsgewijze toelichting). Nederland heeft hier geen recht op.
4. De *bni-afdrachten*. Lidstaten dragen middelen af gebaseerd op het relatieve aandeel van hun bni in het bni van de Europese Unie. De bni-afdrachten zijn het sluitstuk van de eigen middelen. Dat wil zeggen dat alle uitgaven die niet gedekt worden door de opbrengst van invoerrechten, btw-afdrachten, de plastic-afdrachten en de overige inkomsten van de Europese Unie, door de bni-afdrachten worden gedekt.

Het EMB voorziet voor een aantal lidstaten voor de periode 2021–2027 in bruto lumpsumkortingen op de jaarlijkse bni-afdrachten. Voor Nederland bedraagt deze bruto korting 1.921 miljoen euro. Voorts krijgen ook Oostenrijk (565 miljoen euro), Denemarken (377 miljoen euro), Duitsland (3.671 miljoen euro) en Zweden (1.069 miljoen euro) een bruto lumpsumkorting. Deze bedragen, die zijn uitgedrukt in prijzen van het jaar 2020, worden per jaar omgerekend naar lopende prijzen door toepassing van de meest recente deflator voor het bruto binnenlands product (bbp) voor de Europese Unie. De lumpsumkortingen volgen een ingewikkelder systeem van kortingen op dat voor de periode 2014–2020 in het EMB 2014 is opgenomen.

³ Zie ook het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 311. De «andere ontvangsten» worden niet in het EMB vastgelegd.

⁴ Ook bekend als *Next Generation EU (NGEU)*.

Tijdelijke aanvullende middelen ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis

In het EMB is opgenomen dat de Europese Unie middelen die zij leent op de kapitaalmarkt niet mag gebruiken voor de financiering van beleidsuitgaven. In de huidige unieke situatie als gevolg van de COVID-19-crisis wordt er in artikel 5 van het EMB een uitzondering gemaakt op dit principe. Uitsluitend met het oog op het bestrijden van de gevolgen van de COVID-19-crisis middels het herstelinstrument van de Europese Unie wordt de Commissie gemachtigd om namens de Europese Unie middelen op de kapitaalmarkt te lenen tot een bedrag van maximaal 750 miljard euro (in prijzen van het jaar 2018). Van dit bedrag mag maximaal 360 miljard euro worden gebruikt voor het verstrekken van leningen en maximaal 390 miljard euro voor het doen van uitgaven. Deze bedragen worden omgerekend naar lopende prijzen door toepassing van een vaste prijsaanpassing van 2% per jaar.

De Europese Commissie mag tot uiterlijk eind 2026 netto nieuwe leningen aangaan voor de financiering van het herstelinstrument. De aflossing en rentebetalingen voor het leningendeel (maximaal 360 miljard euro) worden voldaan met de aflossingen en rentebetalingen die de Europese Unie ontvangt van de lidstaten die deze leningen hebben ontvangen. De aflossingen en rentebetalingen voor het uitgavendeel (maximaal 390 miljard euro) vinden plaats via de EU-begroting. Met terugbetaling wordt gestart uiterlijk voor het einde van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 en de terugbetaling dient uiterlijk 2058 afgerond te zijn.

Plafonds

Het EMB legt het maximum vast dat de Europese Unie aan eigen middelen mag ontvangen van de lidstaten: de eigenmiddelenplafonds. Voor betalingen bedraagt dit plafond 1,40% van het EU-bni. Het plafond voor vastleggingen is vastgesteld op 1,46% van het EU-bni. Voor het herstelinstrument NGEU is een nieuwe, tijdelijke en geormerkte verhoging van 0,6%-punt voor beide plafonds opgenomen tot 2058, bovenop de eerdergenoemde percentages. In het EMB 2014 waren deze plafonds vastgesteld op respectievelijk 1,23% en 1,29%. In 2018 zijn deze plafonds middels een technische aanpassing als gevolg van de invoering van ESR 2010⁵ gewijzigd in respectievelijk 1,20% en 1,26% van het EU-bni.

De plafonds uit het EMB zijn hoger dan de plafonds voor vastleggingen en betalingen zoals die zijn opgenomen in het MFK. De marge tussen deze plafonds dient voor de financiering van speciale instrumenten⁶ en als garantie dat de Europese Unie aan al haar financiële verplichtingen kan voldoen. De Europese Unie kan hiertoe tot maximaal het EMB-plafond aanvullende middelen bij de lidstaten opvragen bovenop de maximale omvang van de jaarlijkse EU-begroting (die wordt bepaald door de MFK-plafonds en de omvang van de speciale instrumenten). Deze marge, ook wel de *headroom* genoemd, dient als een zekerheid voor de beleggers dat de Europese Unie aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen. De geormerkte verhoging van 0,6%-punt voor het herstelinstrument vergroot tijdelijk de *headroom* en biedt daarmee een specifieke garantie aan beleggers dat de Europese Unie kan voldoen aan

⁵ Het Europees systeem van Rekeningen (ESR) beschrijft de methode betreffende gemeenschappelijke normen, definities, classificaties en registratieregels voor het opstellen van statistische rekeningen, waaronder de berekening van het bni.

⁶ Het Brexitfonds, het Europees Globaliseringsfonds en de Solidariteit- en Noodhulp Reserve. Deze overige instrumenten vallen buiten de MFK-plafonds.

de rente- en aflossingsverplichtingen op de leningen voor het herstelinstrument NGEU.

3. Achtergrond

Context Meerjarig Financieel kader, herstelinstrument en Eigenmiddelenbesluit

De afspraken over het EMB zijn gelijktijdig gemaakt met de afspraken over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 en het herstelinstrument NGEU. De onderhandelingen over het MFK 2021–2027 en het EMB zijn begonnen met het verschijnen van de voorstellen van de Europese Commissie op 2 mei 2018. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 1 juni 2018⁷. De vaste commissie voor Europese Zaken heeft daarna verzocht om een nadere appreciatie van het voorstel voor een nieuw EMB, samenhangende met de voorstellen voor het volgende MFK. Deze nadere appreciatie is per brief met de Tweede Kamer gedeeld op 7 november 2018⁸.

Op 27 mei 2020 presenteerde de Europese Commissie aanpassingen van deze voorstellen, met aanvullend een voorstel voor een strategie voor het herstel van de Europese Unie in reactie op de crisis die door de COVID-19 uitbraak is ontstaan. Daarmee kwam de Europese Commissie tegemoet aan een verzoek van de leden van de Europese Raad van 23 april 2020. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd middels een brief van 9 juni 2020⁹. Tijdens de Europese Raad in Brussel van 17 tot en met 21 juli 2020 is overeenstemming bereikt over het MFK 2021–2027, het herstelinstrument in reactie op de COVID-19 crisis (NGEU) en de belangrijkste elementen van een nieuw EMB. Over de uitkomsten van de Europese Raad van juli 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd middels een Kamerbrief van 24 juli 2020¹⁰.

Tegen de achtergrond van de gezondheids- en economische crisis waren de onderhandelingen intensief en complex. De afspraken over het EMB dienen in de context van deze bredere onderhandelingen te worden beschouwd. Nederland heeft zich actief ingezet om via Europese samenwerking bij te dragen aan het bespoedigen van een duurzaam economisch herstel en het bevorderen van verdere economische groei. Het kabinet nam daarbij solidariteit tussen lidstaten en de daaraan verbonden eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun economische weerbaarheid en groeivermogen te vergroten als centrale uitgangspunten. Tijdens het gehele onderhandelingsproces heeft Nederland nauw samengewerkt met andere lidstaten om tot een gezamenlijke uitkomst te komen die bijdraagt aan een sterkere Europese Unie. Nederland heeft daarbij vastgehouden aan integrale besluitvorming over het MFK, het EMB en het herstelinstrument.

Het bereikte onderhandelingsresultaat komt op voor Nederland prioritaire elementen in grote mate overeen met de kabinetsinzet. Zo wordt het MFK in lijn met de Nederlandse inzet gemoderniseerd en dragen de kortingen bij aan een acceptabele verdeling van de financiering van het MFK. Ook is op verzoek van Nederland in het herstelinstrument een mogelijkheid

⁷ Kabinetsappreciatie Europese Commissie voorstel voor Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (Kamerstukken II 21501–20, nr. 1349)

⁸ Appreciatie van het voorstel voor het Eigen Middelenbesluit» (Kamerstukken II 21501–20, nr. 1379)

⁹ Kabinetsappreciatie Commissievoorstellen Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak (Kamerstukken I 34 998, nr. C).

¹⁰ Verslag buitengewone Europese Raad van 17 tot en met 21 juli 2020 (Kamerstukken II 21501–20, nr. 1575)

gecreëerd voor individuele lidstaten om in het uiterste geval aan de noodrem te trekken als er onvoldoende voortgang wordt geboekt bij de uitvoering van de nationale plannen voor herstel en veerkracht. Daarnaast zijn er waarborgen opgenomen ten aanzien van de tijdelijkheid en uitzonderlijkheid met betrekking tot het met leningen financieren van uitgaven uit de EU-begroting.

Het akkoord van de Europese Raad van juli 2020 is uitgewerkt in de relevante Europese verordeningen en besluiten. Het betreft hier in het bijzonder het voorliggende EMB en enkele verordeningen, waaronder een MFK-verordening¹¹, een MFK-rechtsstaatverordening¹² en separate verordeningen voor het herstelinstrument van de Europese Unie¹³ en de faciliteit voor veerkracht en herstel.

Tijdens de Europese Raad is tevens afgesproken dat de Europese Unie in de komende jaren zal werken aan de hervorming van het stelsel van eigen middelen en de introductie van nieuwe eigen middelen. Daartoe wordt als eerste stap de nieuwe plastic-afdrachten geïntroduceerd per 1 januari 2021. Behoudens deze plastic-afdracht worden er in het voorliggende EMB geen nieuwe eigen middelen geïntroduceerd.

Herstelinstrument Next Generation EU

Het herstelinstrument wordt gefinancierd door leningen die de Europese Commissie namens de Europese Unie aangaat op de kapitaalmarkt, om op korte termijn extra druk op nationale begrotingen te vermijden. De in het EMB opgenomen uitzondering op het principe dat de Europese Commissie niet mag lenen voor uitgaven is mogelijk op grond van artikel 311 VWEU¹⁴, zolang de integriteit van het systeem van eigen middelen en de financiële autonomie van de Europese Unie gewaarborgd blijven. Ook is het noodzakelijk dat daarbij de prerogatieven van de begrotingsautoriteit van de Europese Unie (Raad en Europees Parlement) gerespecteerd worden. Dit betekent dat op de kapitaalmarkt geleend geld, dat een bron van externe bestemmingsontvangsten van de Unie vormt en geen eigen middel in de zin van artikel 311 VWEU is, additioneel en complementair moet blijven aan de eigen middelen van de Unie. Vandaar dat er specifieke waarborgen zijn, die inhouden dat het herstelinstrument gekoppeld is aan de uitzonderlijke aard van de bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis, dat het een eenmalig karakter heeft en dat het bovendien tijdelijk is. Het kabinet is het met de Juridische Dienst van de Raad eens dat de EU-Verdragen niet toestaan dat de hier gekozen constructie, waarbij beleidsuitgaven van de Unie via een aanzienlijk bedrag aan op de kapitaalmarkt geleend geld gefinancierd worden, permanent wordt of leidt tot een paradigmaverschuiving.¹⁵ Artikel 311 VWEU vereist dat de integriteit van het systeem van eigen middelen en de financiële autonomie van de Europese Unie gewaarborgd blijven, en daarmee dat het herstelinstrument een tijdelijk en eenmalig karakter heeft. Ook in een toekomstig Eigenmiddelenbesluit zal de beleidsvrijheid die de Uniewet-

¹¹ Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021–2027.

¹² Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

¹³ 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.

¹⁴ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punten 90–98. Zie: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/nl/pdf>.

¹⁵ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 63.

gever heeft om te bepalen welke financiële middelen nodig zijn om de doelstellingen van de Unie te bereiken, beperkt worden door de noodzaak de integriteit van het stelsel van eigen middelen van de Unie te eerbiedigen.

Het grootste onderdeel van het herstelinstrument is de faciliteit voor veerkracht en herstel (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) waaruit lidstaten onder voorwaarden steun kunnen aanvragen voor hervormings- en investeringsprojecten. De RRF heeft een omvang van 672,5 miljard euro (prijzen van het jaar 2018). De goedkeuring van betalingen in het kader van dit RRF zal afhankelijk zijn van het verwezenlijken van relevante intermediaire doelen en streefdoelen die in elk van de nationale plannen voor herstel en veerkracht opgenomen worden. Dat zal worden beoordeeld overeenkomstig de procedure daarvoor in de RRF-verordening, naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van 17 t/m 21 juli 2020. In deze conclusies is opgenomen dat indien bij wijze van uitzondering een of meer lidstaten van oordeel zijn dat er ernstige afwijkingen zijn wat betreft het op bevredigende wijze halen van betrokken intermediaire doelen en streefdoelen, zij de voorzitter van de Europese Raad kunnen verzoeken om de aangelegenheid voor te leggen aan de volgende Europese Raad. Mocht de aangelegenheid aan de Europese Raad worden voorgelegd, dan zal er geen Commissiebesluit over het op bevredigende wijze halen van de betrokken intermediaire doelen en streefdoelen en over de goedkeuring van de betalingen worden genomen totdat de Europese Raad de aangelegenheid uitputtend heeft besproken. Deze procedure is op aandringen van Nederland aan de besluitvorming binnen het RRF toegevoegd als extra waarborg om ervoor te zorgen dat lidstaten de benodigde structurele hervormingen daadwerkelijk doorvoeren om zo economisch sterker en weerbaarder uit de crisis te komen.

Nederlandse begroting

De begroting van de Europese Unie wordt onverminderd andere ontvangsten uit eigen middelen gefinancierd, en daarmee met afdrachten van de lidstaten aan de Europese Unie. De Nederlandse afdrachten worden, gesplitst naar de categorieën eigen middelen, verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het uitgangspunt voor de vaststelling van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie is de omvang van het jaarlijkse betalingenplafond uit het MFK plus de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd¹⁶. De invoerrechten die door de Nederlandse douane worden geïnd, de nationale btw-afdracht, de nationale afdracht op basis van niet gerecycled plasticafval en de nationale bni-afdracht zijn opgenomen in artikel 3.1, de perceptiekostenvergoeding op artikel 3.10 van de begroting van Buitenlandse Zaken. De aflossing en rente op de leningen die de Europese Unie aangaat voor het financieren van uitgaven onder het herstelinstrument zullen in de toekomst vanuit de EU-begroting betaald worden via de reguliere systematiek van de eigen middelen. De gevolgen daarvan voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie zullen dus ook op de begroting van Buitenlandse Zaken verantwoord worden. Zoals aangegeven in het verslag van de buitengewone Europese Raad¹⁷ zullen de aflossing en rentebetalingen als gevolg van deze leningen tot uiterlijk 2058 plaatsvinden. Het MFK-akkoord bevat een budget voor de rentebetalingen tot en met 2027. Indien de envelop voor deze rentebetalingen groter is dan benodigd, zal het overschot voor het einde van het MFK

¹⁶ Het Globaliseringsfonds, het Solidariteits- en noodhulpinstrument, het nieuwe Brexit fonds en het Flexibiliteitsinstrument.

¹⁷ Verslag buitengewone Europese Raad van 17 tot en met 21 juli 2020 (Kamerstukken II 21501–20, nr. 1575)

2021–2027 worden benut voor de eerste aflossingen op deze leningen van de Europese Unie. Onverlet het voorgaande worden vanaf 2028 de aflossingen van deze leningen opgenomen in de EU-begroting. Tenzij hiervoor middels besparingen ruimte wordt gevonden in deze toekomstige begrotingen, zal dit leiden tot hogere afdrachten van de lidstaten. Voor Nederland betekent dit een potentiële additionele afdracht van circa 1 miljard euro in 2028 die naar verwachting afneemt tot circa 0,8 miljard euro in 2058, omdat met het aflossen van de leningen ook de rentebetalingen zullen dalen.

De resterende *headroom* dient als zekerheid voor beleggers dat de Europese Unie aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen. De risico's voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie die hierdoor ontstaan worden als garantieverplichting op de begroting van het Ministerie van Financiën verantwoord onder artikel 4 (Internationale Financiële betrekkingen), uitgesplitst naar de specifieke instrumenten die de Europese Commissie machtigen om namens de Unie middelen te lenen, waaronder het herstelinstrument. Voor het herstelinstrument is deze garantieverplichting bij ontwerpbegroting 2021 opgenomen¹⁸. De voor het herstelinstrument opgenomen garantieverplichting heeft alleen betrekking op de middelen die gebruikt worden voor het verstrekken van leningen aan de lidstaten. Zoals hierboven beschreven worden de aflossing en rente op de leningen die de Unie aangaat voor het financieren van uitgaven immers betaald uit de EU-begroting en de Nederlandse bijdrage daaraan verloopt via de reguliere EU-afdrachten zoals verantwoord op de begroting van Buitenlandse Zaken.

Voor alle instrumenten die gebruik maken van de *headroom*, waaronder het herstelinstrument, geldt dat het Nederlandse aandeel in de garantiestelling wordt bepaald door het aandeel van het Nederlandse bni in het totale bni van de Europese Unie. Door veranderingen in dit aandeel en veranderingen in de uitstaande leningen zullen de garanties regelmatig moeten worden bijgesteld. De begroting zal hier op de standaard momenten (1^e suppletoire en jaarverslag) voor worden bijgewerkt. De garanties brengen het totale (maximale) risico voor Nederland over de looptijd van de instrumenten in kaart. Bij het opvragen van aanvullende afdrachten voor het voldoen van rente- en aflossingsverplichtingen, kan de Europese Commissie als voorlopige maatregel afwijken van een verdeling naar rato van het bni, als een lidstaat niet in staat zou zijn tijdig haar volledige bijdrage te leveren zoals opgenomen in artikel 9.4 van het EMB. In dat geval kan het voorkomen dat Nederland tijdelijk een hogere bijdrage levert dan op basis van het bni-aandeel verwacht wordt. Dit aanvullende beroep blijft uiteindelijk beperkt tot het relatieve aandeel van Nederland in het bni van de Europese Unie in de buitengewone en tijdelijke verhoging van het plafond van eigen middelen. Deze tijdelijke afwijking van bijdragen naar rato van het bni-aandeel, indien die zich voordoet, wordt middels een aanpassing van de EU-begroting zo snel mogelijk hersteld. Om deze reden zal het Nederlandse risico, wat voor de gehele looptijd van de instrumenten wordt weergegeven, niet hoger worden door een dergelijke tijdelijke afwijking van de bijdragen. De Juridische Dienst van de Raad heeft in zijn advies aangegeven dat uit deze mogelijkheid tot het ophalen van tijdelijke additionele middelen bij lidstaten geen schuldmutualisatie voortvloeit en dat deze niet beschouwd kan worden als hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat, maar het een systeem van onderlinge compensatie tussen lidstaten betreft¹⁹. De

¹⁸ Begroting van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2021 (Kamerstukken II 35 570-IX, nr. 2), pagina 66 e.v.

¹⁹ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 109.

aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het EMB houdt derhalve niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen²⁰. De ontbrekende kasmiddelen die de Europese Commissie als laatste redmiddel mag opvragen bij de lidstaten, worden tijdelijk door een lidstaat beschikbaar gesteld omdat iedere lidstaat onverminderd gehouden blijft aan de op basis van het Eigenmiddelenbesluit verschuldigde bedragen. Met het Eigenmiddelenbesluit committeert Nederland zich dus zowel aan het afdragen van middelen ter financiering van de EU-begroting, alsook aan het garanderen dat de Europese Unie aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. De jaarlijkse bijdrage van Nederland, in zowel afdrachten als garanties, wordt gemaximeerd met het Eigenmiddelenbesluit. De budgettaire gevolgen van het Eigenmiddelenbesluit voor Nederland, en het daarin opgenomen herstelinstrument, zijn reeds verwerkt in de Nederlandse begroting en worden waar nodig op reguliere wijze bijgesteld. Dit betreft zowel de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie als de garantstellingen die zijn opgenomen op de Nederlandse begroting. Daarbij wordt ook de informatie over het schuldbeheer van de Europese Commissie gebruikt. De Europese Commissie wordt namelijk, middels het Eigenmiddelenbesluit, verplicht het Europees Parlement en de Raad uitgebreid en met regelmaat van informatie te voorzien over de strategie voor het schuldbeheer. Dientengevolge wordt het Nederlandse parlement, conform de daartoe geldende afspraken, ook bij iedere begrotingswet (zowel ontwerp-begroting, suppletore begrotingswetten en jaarverslag) geïnformeerd over de laatste informatie betreffende de budgettaire gevolgen van de namens de Europese Unie door de Europese Commissie uitgegeven schuld voor de financiering van het herstelinstrument en voor andere instrumenten die gebruik maken van de *headroom*.

4. Eenieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het Eigenmiddelenbesluit geen eenieder verbindende bepalingen in de zin van artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het EMB bevat namelijk uitsluitend verplichtingen tussen de lidstaten van de Europese Unie met betrekking tot de financiering van de begroting van de Europese Unie door de lidstaten.

5. Artikelsgewijze toelichting van het Eigen Middelenbesluit

Artikel 1

In dit artikel wordt de inhoud van het Eigenmiddelenbesluit vastgesteld: de voorschriften voor de toewijzing van eigen middelen aan de Europese Unie om de financiering van de jaarlijkse begroting van de Europese Unie te waarborgen.

Artikel 2

In dit artikel worden in het eerste lid de verschillende eigen middelen beschreven; de traditionele eigen middelen (invoerrechten), btw-afdrachten, plastic-afdrachten en bni-afdrachten. In lid twee worden de lumpsum kortingen op de plastic-afdracht benoemd die gelden voor

²⁰ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 158. De Unie-uitgaven onder NGEU vallen daarnaast buiten het toepassingsbereik van artikel 125, lid 1, VWEU, omdat er geen sprake is van het verstrekken van financiële steun aan de lidstaten die in de plaats zou komen van de markten; zie punt 161 van het advies.

Bulgarije, Tsjechië, Estland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije. In het vierde lid zijn de bruto lumpsumkortingen op de bni-afdrachten genoemd voor Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Nederland en Zweden. In het vijfde lid staat dat, in geval de begroting niet is vastgesteld aan het begin van het begrotingsjaar, de bestaande afdrachtenpercentages op basis van het bni van toepassing blijven tot inwerkingtreding van de nieuwe percentages.

Artikel 3

In het eerste en tweede lid wordt bepaald dat de betalingen- en vastleggingenplafonds niet meer bedragen dan respectievelijk 1,40 en 1,46 procent van het EU-bni. Tevens wordt in het vierde lid bepaald hoe deze plafonds worden herberekend in het geval van wijzigingen in de verordening van het Europese systeem van nationale en regionale rekeningen.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt dat de Europese Unie middelen die zij leent op de kapitaalmarkt niet mag inzetten voor de financiering van beleidsuitgaven.

Artikel 5

Artikel 5, eerste lid, stelt dat de Europese Commissie in de huidige unieke situatie en enkel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis via het EU-herstelinstrument, middelen mag lenen op de kapitaalmarkt tot een bedrag van maximaal 750 miljard euro (in prijzen van het jaar 2018). Daarvan mag een maximum van 360 miljard euro als leningen worden verstrekt en maximaal 390 miljard euro mag gebruikt worden voor de financiering van beleidsuitgaven, in uitzondering op artikel 4. De deflator voor deze bedragen is vastgesteld op 2% per jaar en na 2026 mogen geen netto nieuwe leningen aangegaan worden.

Het tweede lid van dit artikel legt vast dat de aflossingen van het geleende bedrag dat voor uitgaven wordt gebruikt, en de daarbij behorende rente-uitgaven, gedragen worden door de begroting van de Europese Unie. De aflossingen mogen daarbij in een jaar niet hoger zijn dan 7,5% van het geleende bedrag dat maximaal gebruikt mag worden voor uitgaven. De aflossing van zowel de leningen die worden gebruikt voor uitgaven als de leningen die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen moet uiterlijk 31 december 2058 volledig voldaan zijn. Bedragen die niet zijn gebruikt voor rentebetalingen zoals gepland in het MFK 2021–2027, zullen worden gebruikt voor vervroegde aflossingen vóór het einde van dat MFK.

In het derde lid wordt de Europese Commissie verplicht om het Europees Parlement en de Europese Raad met regelmaat van uitgebreide informatie te voorzien betreffende de strategie voor het schuldbeheer.

Artikel 6

Dit artikel stelt de tijdelijke verhoging van de eigenmiddelenplafonds met 0,6 procentpunt vast tot uiterlijk 31 december 2058, met als enige doel het dekken van de verplichtingen die voortvloeien uit de leningen uit artikel 5.

Artikel 7

Artikel 7 geeft aan dat de onder artikel 2 genoemde eigen middelen voor alle uitgaven van de Europese Unie gebruikt kunnen worden, en dus niet geormerkt zijn voor specifieke uitgaven.

Artikel 8

Artikel 8 geeft aan dat een surplus van de inkomsten van de Europese Unie in een financieel jaar ten opzichte van de werkelijke uitgaven zal worden overgeheveld naar het daaropvolgende jaar.

Artikel 9

Het eerste lid van dit artikel stelt dat lidstaten de traditionele eigen middelen uit artikel 2 (de invoerrechten) moeten innen overeenkomstig de nationale wet- en regelgeving. Daar waar nodig, dient deze wet- en regelgeving in overeenstemming gebracht te worden met de regelgeving van de Europese Unie. De Europese Unie toets of hieraan wordt voldaan en brengt, indien nodig, hiervan verslag uit. Het tweede lid van dit artikel stelt de perceptiekostenvergoeding vast op 25 procent.

In het derde lid van dit artikel is vastgelegd dat de lidstaten de inkomsten voor de eigen middelen ter beschikking stellen aan de Europese Unie in overeenstemming met vastgestelde regelingen, bijvoorbeeld betreffende administratie en rapportage.

Het vierde lid t/m het negende lid van dit artikel leggen de voorwaarden vast waaraan de Europese Commissie moet voldoen bij het innen van eigen middelen met betrekking tot de leningen die het aangaat ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis.

Het vierde lid stelt dat, in het uitzonderlijke geval dat de Europese Commissie niet aan haar financiële verplichtingen die voortvloeien uit het opnemen van leningen ten behoeve van het herstelinstrument kan voldoen, ook niet na het nemen van andere maatregelen, zij als laatste redmiddel een beroep kan doen op de lidstaten om de benodigde middelen ter beschikking te stellen.

Het vijfde lid stelt dat de Europese Commissie daartoe de lidstaten kan verzoeken om, naar evenredigheid («pro rata») van de geraamde begrotingsontvangsten van elk van hen, het voorlopig verschil tussen de totale activa en de behoeften aan kasmiddelen bij te passen. Indien een lidstaat op enig moment niet in staat is deze bijdrage tijdig te leveren wordt er door de Europese Commissie een, wederom evenredig, beroep gedaan op de overige lidstaten. Het betreft in dit geval een voorlopige maatregel, waarbij elke lidstaat uiteindelijk gehouden blijft aan het afdragen van de opgevraagde middelen zoals die bepaald worden door het EMB.

In het zesde lid is opgenomen dat het jaarlijkse maximale beroep van de Europese Unie op een lidstaat in elk geval beperkt blijft tot het relatieve aandeel van deze lidstaat in het bni in de buitengewone en tijdelijke verhoging van het plafond van eigen middelen zoals opgenomen in artikel 6. Het relatieve aandeel op basis van het bni wordt berekend als het aandeel in het totale bni van de Europese Unie.

In het zevende lid is vastgelegd dat het beschikbaar stellen van kasmiddelen door lidstaten op basis van leden vijf en zes onverwijld gecompenseerd wordt. Dit gebeurt in overeenstemming met reeds bestaande wet- en regelgeving als VWEU en het EMB zelf.

Daartoe is in het achtste lid opgenomen dat de uitgaven die gedaan worden met de middelen die lidstaten eventueel op basis van lid vijf ter beschikking hebben gesteld onverwijld op de begroting van de Europese Unie worden opgenomen. In de praktijk zal dit middels een aanvullende begroting gebeuren met als doel deze ontvangsten van de Europese Unie weer zo snel als mogelijk te compenseren aan de betreffende lidstaten.

Het negende lid stelt dat een eventueel additioneel beroep op de lidstaten zoals bedoeld onder lid vijf niet mag leiden tot hogere afdrachten van de lidstaten dan gemaximeerd door het eigenmiddelenplafond uit artikel 3, inclusief de tijdelijke verhoging op grond van artikel 6.

Artikel 10

Artikel 10 geeft aan dat de Raad uitvoeringsmaatregelen zal vaststellen om de onder artikel 8 genoemde gegevens (de jaarlijkse begrotingsbalans) te berekenen en om de inning van de onder artikel 2 genoemde eigen middelen te controleren.

Artikel 11

In artikel 11 staan de overgangs- en slotbepalingen. In het eerste lid wordt het EMB 2014 (Besluit 2014/335/EU, Euratom) ingetrokken. Het tweede lid voorziet in de regels voor de berekening van de btw-afdrachten daar waar deze betrekking heeft op de periode voor 2021 (ingang van het nieuwe EMB). In het derde t/m het vijfde lid van dit artikel is opgenomen dat voor de invoerheffingen die betrekking hebben op specifieke voorgaande periodes de toen vigerende perceptiekosten van toepassing zijn. Het zesde lid stelt dat, waar het dit EMB betreft, alle geldelijke bedragen uitgedrukt worden in euro's.

Artikel 12

Artikel 12 geeft de voorwaarden voor de inwerkingtreding van het EMB en bepaalt dat het EMB van toepassing is met ingang van 1 januari 2021.

Artikel 13

Artikel 13 geeft aan dat dit besluit is geadresseerd aan de lidstaten.

6. Koninkrijkspositie

Het EMB zal, evenals het EMB 2014, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok