



Brussel, 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

De volgende generatie eigen middelen voor de EU-begroting

1. EUROPA NA COVID-19

Aan het begin van de ongekennde COVID-19-crisis kwam de EU snel met een krachtige gemeenschappelijke respons. Op 27 mei 2020 heeft de Commissie een ambitieus, innovatief en uitzonderlijk herstelplan gepresenteerd om de Europese Unie naar een duurzaam en veerkrachtig herstel te leiden. Het herstelinstrument van de Europese Unie (NextGenerationEU), dat op 14 december 2020¹ formeel is goedgekeurd, mobiliseert tot 750 miljard euro² om de economische en sociale schade van de pandemie aan te pakken. Samen met het meerjarig financieel kader (de langetermijnbegroting van de EU) is er totaal 1,8 triljard euro beschikbaar voor de wederopbouw van Europa na COVID-19.

Het doel van NextGenerationEU is om sterker en veerkrachtiger uit de crisis te komen en de Europese economieën op weg te helpen naar duurzame groei. Om dit te bereiken, pakt NextGenerationEU de meest dringende uitdagingen aan waarmee we als EU worden geconfronteerd, voornamelijk de groene en de digitale transitie. Inkomsten uit nieuwe eigen middelen van de EU zullen helpen bij de terugbetaling van de financiering van NextGenerationEU.

In de conclusies van de Europese Raad van 21 juli 2021 staat dat de EU de komende jaren het systeem voor eigen middelen zal hervormen en nieuwe eigen middelen zal invoeren³. In het daaropvolgende Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020⁴ zijn het Europees Parlement, de Raad en de Commissie overeengekomen dat „de terugbetaling van de hoofdsom van dergelijke middelen die dienen te worden gebruikt voor uitgaven uit hoofde van het herstelinstrument voor de Europese Unie en de daarmee samenhangende verschuldigde rente zullen moeten worden gefinancierd uit de algemene EU-begroting, onder meer middels voldoende opbrengsten uit nieuwe eigen middelen die na 2021 worden ingevoerd”⁵. Daarnaast erkennen de drie instellingen het belang van de context van het herstelinstrument van de Europese Unie en verklaren zij dat de terugbetaling van het herstelinstrument van de Europese Unie uit de EU-begroting niet mag leiden tot een onnodige vermindering van programma-uitgaven of investeringsinstrumenten uit het meerjarig financieel kader. Daarnaast vinden zij het ook wenselijk de stijging van de bni-middelen voor de lidstaten te beperken⁶. De Commissie heeft toegezegd om in 2021 nieuwe eigen middelen voor te stellen en deze uiterlijk op 1 januari 2023 in te voeren⁷.

¹ 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, *PB L 433I van 22.12.2020*, blz. 23.

² Alle bedragen in dit document zijn uitgedrukt in prijzen van 2018, tenzij anders vermeld.

³ Punt 145 van de conclusies van de Europese Raad (17-21 juli 2020).

⁴ Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen, *PB L 433I van 22.12.2020*, blz. 28.

⁵ Bijlage II, punt D van het Interinstitutioneel Akkoord: „De terugbetaling van de hoofdsom van dergelijke middelen die dienen te worden gebruikt voor uitgaven uit hoofde van het herstelinstrument voor de Europese Unie en de daarmee samenhangende verschuldigde rente zullen moeten worden gefinancierd uit de algemene begroting van de Unie, onder meer middels voldoende opbrengsten uit nieuwe eigen middelen die na 2021 worden ingevoerd. Alle daarmee samenhangende verplichtingen zullen uiterlijk op 31 december 2058 volledig zijn terugbetaald.”

⁶ Preambule, punt E van het Interinstitutioneel Akkoord.

⁷ Werkprogramma van de Commissie voor 2021, COM (2020) 690 final.

2. WAT STELT DE COMMISSIE VOOR?

2.1. Een pakket nieuwe eigen middelen

De Commissie stelt voor de beleidsprioriteiten van de EU beter te weerspiegelen in de ontvangstenzijde van de EU-begroting. Emissiehandel en een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie zijn EU-brede instrumenten die dienen om de broeikasgasemissies zo goedkoop mogelijk te verminderen, door de emissies te plafonneren en een koolstofprijssignaal af te geven. De historische overeenkomst van de OESO/G20 van 8 oktober 2021 over het inclusieve kader inzake grondslaguitholling en winstverschuiving over een tweepijleroplossing om de uitdagingen op belastinggebied aan te pakken die voortvloeien uit de digitalisering van de economie⁸, heeft betrekking op 137 landen en rechtsgebieden die meer dan 90% van het mondiale bbp vertegenwoordigen. De eerste pijler van deze overeenkomst zal een deel van de winsten van 's werelds grootste en meest winstgevende multinationale ondernemingen herverdelen over deelnemende landen wereldwijd, waarbij ervoor wordt gezorgd dat deze ondernemingen een eerlijk deel van de belastingen betalen, ongeacht waar zij actief zijn en winst maken. Deze initiatieven vereisen een optreden van de EU en vormen derhalve een passende basis voor eigen middelen van de EU.

De Commissie stelt voor het eigenmiddelenbesluit⁹ zo te wijzigen dat een deel van de inkomsten uit het op 14 juli 2021 voorgestelde mechanisme voor koolstofgrenscorrectie¹⁰ en emissiehandel¹¹ ten goede komt aan de EU-begroting. Daarnaast stelt de Commissie voor om, voortbouwend op het inclusieve kader inzake grondslaguitholling en winstverschuiving van de OESO/G20, een nieuw eigen middel vast te stellen op basis van een aandeel van de resterende winsten van de grootste en meest winstgevende multinationale ondernemingen die aan de EU-lidstaten zullen worden toegewezen. Deze eigen middelen zouden worden ingevoerd zodra het multilaterale verdrag voor het inclusieve kader inzake grondslaguitholling en winstverschuiving en de daarmee verband houdende EU-richtlijn beide van kracht en daadwerkelijk van toepassing zouden zijn. De invoering van alle nieuwe eigen middelen vereist de goedkeuring van de onderliggende sectorale voorstellen.

De Commissie stelt voor dat 25% van de inkomsten uit de EU-handel in emissierechten wordt gebruikt als eigen middelen voor de EU-begroting. De Commissie heeft een breed wetgevingspakket voorgesteld om de broeikasgasemissies in de periode tot 2030 verder terug te dringen, met als doel in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Dit omvat met name de versterking van de bestaande EU-regeling voor de handel in emissierechten (ETS)¹² en uitbreiding van de regeling tot de maritieme sector,

⁸ Verklaring over een tweepijleroplossing om de uitdagingen op belastinggebied aan te pakken die voortvloeien uit de digitalisering van de economie, project inzake grondslaguitholling en winstverschuiving van de OESO/G20, 8 oktober 2021.

⁹ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1.

¹⁰ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens, COM(2021) 564 final.

¹¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final.

¹² Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de EU.

de verhoging van de veiling van luchtvaartemissierechten en de invoering van een nieuw emissiehandelssysteem voor de bouw en het wegvervoer. Hoewel de inkomsten uit de emissierechtenveilingen in het kader van de huidige EU-regeling grotendeels naar de nationale begrotingen vloeien, stelt de Commissie voor dat in de toekomst een deel van deze inkomsten naar de EU-begroting vloeit. Het zou ook gaan om opbrengsten van emissierechten die beschikbaar zijn voor veiling, maar die de lidstaten niet veilen, doordat zij gebruikmaken van de flexibiliteit die is ingebouwd in het emissiehandelssysteem van de EU¹³. Emissierechten die door de Europese Investeringsbank worden geveild om het innovatiefonds en het initiële dotatiekapitaal van het moderniseringsfonds te financieren, worden buiten beschouwing gelaten voor de eigen middelen van de EU. De inkomsten voor de EU-begroting worden voor de periode 2023-2030 geraamd op ongeveer 9 miljard euro per jaar. Een deel daarvan zal kunnen worden gebruikt voor het Sociaal Klimaatfonds.

Daarnaast stelt de Commissie een tijdelijk solidariteitsaanpassingsmechanisme voor om te zorgen voor een eerlijke, op de emissierechtenhandel gebaseerde eigenmiddelenbijdrage van alle lidstaten. Daarom zal er tot 2030 zal een boven- en ondergrens gelden voor de bijdrage aan de eigen middelen uit de EU-emissiehandel, op grond van het bruto nationale inkomen. Dit zal 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 zal zorgen dat elk land een rechtvaardige bijdrage levert.

De Commissie stelt voor dat 75% van de inkomsten uit de EU-handel in emissierechten wordt gebruikt als eigen middelen voor de EU-begroting. Het belangrijkste doel van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie is minder wereldwijde koolstofemissies door het risico op koolstoflekkage aan te pakken. In het kader van het mechanisme zullen aangevers voldoende certificaten moeten kopen om de emissies van hun ingevoerde goederen te dekken. Volgens het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens zouden de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het innen van inkomsten uit de verkoop van koolstofgrenscorrectiecertificaten. De inkomsten voor de EU-begroting worden voor de periode 2023-2030 geraamd op ongeveer 0,5 miljard euro per jaar¹⁴.

De Commissie stelt een eigen middelenbron voor ter grootte van 15% van het aandeel van de resterende winsten van de grootste en meest winstgevende multinationals die in het kader van het akkoord over een hervorming van het internationale belastingkader aan de EU-lidstaten worden toegewezen. Op 8 oktober 2021 hebben 137 landen die lid zijn van het inclusieve kader voor grondslaguitholling en winstverschuiving van de OESO/G20 overeenstemming bereikt over een tweepijleroplossing voor de herverdeling van winsten van multinationals en over een effectief mondiaal minimumbelastingtarief. De eerste pijler van de overeenkomst omvat de herverdeling van een deel van de residuele winsten van de grootste en meest winstgevende multinationals op basis van het concept van het rechtsgebied van de eindmarkt waar goederen of diensten worden gebruikt of verbruikt.

¹³ De afwijking om gratis emissierechten te verlenen aan de sector elektriciteitsopwekking, de annulering van emissierechten in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen en aanvullende discretionaire overdrachten naar het moderniseringsfonds.

¹⁴ Het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie zal naar verwachting geen inkomsten genereren in de overgangperiode van 2023 tot en met 2025, overeenkomstig Verordening (EU) [XXX] van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens.

Aan de praktische uitvoeringsaspecten van de overeenkomst wordt nog gewerkt. De Commissie heeft zich er in haar werkprogramma voor 2022 toe verbonden een voorstel in te dienen voor een richtlijn waarmee deze overeenkomst wordt uitgevoerd in overeenstemming met het EU-recht en de vereisten van de eengemaakte markt. In het kader van het voorstel van de Commissie inzake eigen middelen zouden de lidstaten een nationale bijdrage aan de EU-begroting leveren op basis van het aandeel van de belastbare winsten van multinationals die in het kader van de eerste pijler aan elke lidstaat worden toegewezen. In afwachting van de afronding van de overeenkomst kunnen de inkomsten voor de EU-begroting oplopen tot 2,5 à 4 miljard euro per jaar¹⁵.

2.2. Wijziging van de verordening tot vaststelling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027

De terugbetaling van NextGenerationEU zal stabiel en voorspelbaar verlopen, aan de hand van passende bepalingen in het meerjarig financieel kader. Een gestage stroom van inkomsten uit nieuwe eigen middelen waarborgt de voorspelbaarheid en stabiliteit van de terugbetaling. Om na te gaan hoe de opbrengst van nieuwe eigen middelen terugbetaling van NextGenerationEU¹⁶ mogelijk kan maken, komt de Commissie met een voorstel voor een mechanisme voor automatische aanpassing van de maxima binnen het meerjarig financieel kader¹⁷ op basis van de geïnde bedragen aan nieuwe eigen middelen¹⁸.

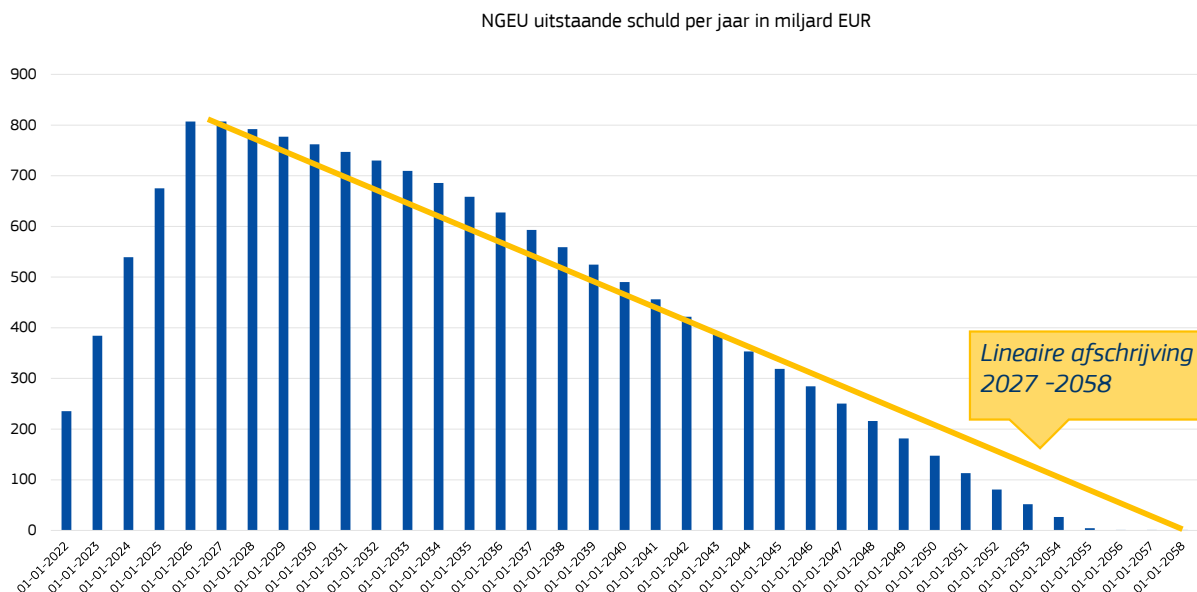
¹⁵ Een nauwkeuriger getal kan op dit moment niet worden gegeven, aangezien de besprekingen over de technische uitvoering van de eerste pijler van de overeenkomst van de OESO/G20 nog steeds gaande zijn. Het bereik is gebaseerd op een reeks brede aannames en kan niet verder worden genuanceerd, mede vanwege problemen in verband met gegevensbeperking met betrekking tot de potentiële ondernemingen die uiteindelijk kunnen bijdragen aan de herverdeling van de heffingsrechten in het kader van deze overeenkomst.

¹⁶ Dit stemt overeen met punt 150 van de conclusies van de Europese Raad van 17-21 juli 2020, waarin staat dat „de opbrengsten uit de nieuwe eigen middelen die worden ingevoerd na 2021, zullen worden gebruikt voor de vervroegde aflossing van de leningen in het kader van NextGenerationEU. De Commissie wordt verzocht te gelegener tijd daartoe een herziening van het MFK voor te stellen.”

¹⁷ Zoals vastgesteld in Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027, PB L 433I van 22.12.2020, blz. 11.

¹⁸ Het automatische aanpassingsmechanisme is beperkt tot 15 miljard euro (in prijzen van 2018), wat overeenkomt met een jaarlijks gemiddelde van 17,4 miljard euro (in lopende prijzen) voor de periode 2024-2027. De bedragen die nodig zijn voor de terugbetaling van NextGenerationEU na 2027 zullen afhangen van het werkelijke bedrag aan leningen ter financiering van niet-terugvorderbare subsidies en van de terugbetaling van die leningen uit het huidige meerjarig financieel kader.

Figuur 1 – geplande terugbetalingen NextGenerationEU



Bron: Europese Commissie Bedragen in lopende prijzen.

De Commissie heeft een voorstel ingediend voor een sociaal klimaatfonds¹⁹ om kwetsbare huishoudens te beschermen tegen extra financiële lasten als gevolg van de invoering van een nieuwe regeling voor emissierechtenhandel in de EU voor gebouwen en het wegvervoer. De financiële middelen van het fonds bedragen principe ongeveer 25% van de verwachte inkomsten uit de opname van gebouwen en wegvervoer in de emissiehandel van de EU. Deze extra uitgave stond niet in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor een nieuw meerjarig financieel kader. Daarom stelt de Commissie voor om in de gerichte wijziging van de verordening betreffende het meerjarig financieel kader zowel rubriek 3 als het maximum van de betalingen te verhogen, zodat rekening wordt gehouden met de extra uitgaven voor het sociaal klimaatfonds voor de periode 2025-2027.

Een belangrijk voordeel van het gebruik van de EU-begroting om de sociale gevolgen van het nieuwe emissiehandelsysteem aan te pakken is dat het sociaal klimaatfonds zodoende zal steunen op de controlebepalingen die al gelden voor de algemene begroting. Het zal onder toezicht staan van de Rekenkamer en het Europees Parlement, na een aanbeveling van de Raad, om de Commissie kwijting te verlenen voor haar werking. Dit waarborgt de verantwoording van de uitgaven en biedt garanties voor de kwaliteit van de uitgaven van het Fonds.

3. VOLGENDE STAPPEN

Het Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 bepaalt dat de EU-instellingen de nodige maatregelen nemen om een snelle goedkeuring van het kader voor nieuwe eigen middelen mogelijk te maken. De Raad heeft toegezegd uiterlijk op 1 juli 2022 over het

¹⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds, COM(2021) 568 final.

eerste pakket nieuwe eigen middelen te zullen beraadslagen, zodat het op 1 januari 2023 kan worden ingevoerd. De **Commissie zal uiterlijk eind 2023 een voorstel indienen voor een tweede pakket nieuwe eigen middelen**, gezien de in het Interinstitutioneel Akkoord aangegane verbintenis en de noodzaak om een toereikend bedrag aan nieuwe eigen middelen voor de terugbetaling van het herstelinstrument van de Europese Unie voor te leggen.

In dit verband zal de Commissie, zoals herhaald in de mededeling „Belastingheffing van ondernemingen in de 21^e eeuw”,²⁰ van mei 2021, aanvullende nieuwe eigen middelen voorstellen, waaronder een belasting op financiële transacties en een eigen middel in verband met het bedrijfsleven. Dit tweede pakket bouwt voort op het voorstel voor een kader voor het heffen van belasting op de inkomsten van bedrijven in Europa (Business in Europe: Framework for Income Taxation - Befit), dat gepland staat voor 2023.

Een snel akkoord over de voorstellen tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit en de verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027, en een snelle goedkeuring door de lidstaten overeenkomstig hun eigen grondwettelijke bepalingen, zou de EU de middelen verschaffen voor om haar ambities waar te maken: een klimaatneutrale, digitale, rechtvaardige, inclusieve en veerkrachtige samenleving voor alle Europeanen.

De Commissie zal het goedkeuringsproces voortdurend evalueren om te zorgen voor toereikende bedragen voor de terugbetaling van het herstelinstrument van de Europese Unie (NextGenerationEU).

²⁰ COM(2021) 251 final.