



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 25 november 2022
(OR. en)

15178/22

RESPR 42
FIN 1258
ECOFIN 1226
ENV 1199
CLIMA 627
FISC 233
UD 264
ENER 627
TRANS 737
AGRI 671
COMPET 946

NOTA

van: het voorzitterschap

aan: de delegaties

Betreft: Verslag van het voorzitterschap over nieuwe eigen middelen

I. INLEIDING

Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van 17-21 juli 2020¹ voorziet het Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020² (IIA) in de werkzaamheden voor de invoering van nieuwe eigen middelen, die een toereikend bedrag moeten opleveren om het niveau te dekken van de totale verwachte uitgaven voor de terugbetaling van de hoofdsom en de rente van de geleende middelen die moeten worden gebruikt voor uitgaven als bedoeld in artikel 5, lid 1, punt b), van het eigenmiddelenbesluit (NextGenerationEU, deel subsidies). In het IIA staat ook een routekaart voor de invoering van deze nieuwe eigen middelen en het bepaalt dat de Raad vóór 1 juli 2022 een eerste pakket eigen middelen zal bespreken, zodat het uiterlijk op 1 januari 2023 kan worden ingevoerd.

In dit verband heeft de Commissie in december 2021 een voorstel ingediend tot wijziging van het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie³, dat drie nieuwe eigen middelen zou omvatten op basis van: het EU-emissiehandelssysteem, een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie en een hervorming van het internationale kader voor vennootschapsbelasting.

De voorstellen voor een herziening van het eigenmiddelenbesluit (EMB) en voor de bijbehorende uitvoeringsverordeningen (MAR 3, IMSOR) zijn sinds hun indiening in respectievelijk december 2021 en op 14 maart 2022 in behandeling bij de voorbereidende instanties van de Raad. Het is echter duidelijk dat deze besprekingen pas kunnen worden afgerond nadat de sectorale voorstellen voor instrumenten die de extra inkomsten zouden moeten genereren, zijn goedgekeurd.

Als onderdeel van het "Fit-for-55"-pakket heeft de Commissie op 14 juli 2021 wetgevingsvoorstellen gepubliceerd over een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM)⁴ en de herziening van het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS)⁵. In de eerste helft van 2022 bereikte de Raad een algemene oriëntatie over deze twee sectorale verordeningen. In juli 2022 startte het Tsjechische voorzitterschap onderhandelingen met het Europees Parlement over het CBAM en het herziene EU-ETS.

¹ Doc. EUCO 10/20 (punten A29, 145-150).

² 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).

³ Doc. 15260/21.

⁴ Doc. 10871/21.

⁵ Doc. 10875/21.

Het wetgevingsvoorstel dat ten grondslag ligt aan het derde eigen middel, op basis van het aandeel van de restwinsten van multinationals naar aanleiding van de overeenkomst van de OESO/G20 van oktober 2021, zal pas worden ingediend wanneer de OESO-besprekingen over dit onderwerp zijn afgerond (huidige verwachting: midden 2023).

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de vooruitgang die tijdens het Tsjechische voorzitterschap is geboekt op het gebied van nieuwe eigen middelen.

II. STAND VAN ZAKEN

De werkzaamheden tijdens het Tsjechische voorzitterschap waren tweeledig: ten eerste werd er getracht zoveel mogelijk vooruitgang te boeken met de interinstitutionele onderhandelingen over de beschikbare sectorale voorstellen, CBAM en EU-ETS. Deze stap is essentieel om nieuwe eigen middelen mogelijk te maken. De discussie over welk deel van de inkomsten uit deze nieuwe instrumenten aan de EU-begroting moet worden toegewezen, kan pas beginnen nadat de onderliggende sectorale verordeningen zijn vastgesteld.

Het andere aandachtspunt van de besprekingen tijdens het voorzitterschap was de voortzetting van de technische besprekingen over de voorstellen voor een herziening van het EMB en de bijbehorende uitvoeringsverordeningen (MAR 3 en IMSOR).

Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM)

De Raad (Ecofin) heeft op 15 maart een algemene oriëntatie vastgesteld over het voorstel voor een verordening betreffende een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM)⁶.

De interinstitutionele onderhandelingen met het Europees Parlement zijn in juli van start gegaan⁷, met aanzienlijke vooruitgang tijdens het Tsjechische voorzitterschap. Sinds juli 2022 hebben verschillende politieke trialogen en technische vergaderingen plaatsgevonden. Het voorzitterschap verwacht verdere vooruitgang te boeken en de onderhandelingen tegen eind 2022 af te ronden, met de formele vaststelling van de CBAM-verordening door beide wetgevers in de eerste maanden van 2023.

⁶ Doc. 7226/22.

⁷ Doc. 10982/22.

Er zij op gewezen dat de definitieve tekst van het CBAM zal afhangen van elementen die in andere fora worden besproken, met name de trialogen met het Europees Parlement over het EU-ETS.

Tijdens de besprekingen met het Europees Parlement over het CBAM is duidelijk geworden dat het governance-model van het CBAM meer gecentraliseerd zal zijn dan in de tekst van het wetgevingsvoorstel staat, en dat een aantal operationele CBAM-gerelateerde taken aan de Europese Commissie zullen worden toegewezen. De belangrijkste doelstelling van de medewetgevers is het opzetten van een doeltreffend, praktisch en hulpbronnenefficiënt CBAM, dat niet zou leiden tot buitensporige administratieve lasten voor bedrijven of overheidsinstanties. De keuze voor een meer gecentraliseerd CBAM-governance-model zal, zodra dit formeel is afgerond, leiden tot extra administratieve uitgaven (voor het IT-systeem en personeel) voor de Commissie. In de toekomstige besprekingen over de jaarlijkse begroting zal worden beslist hoe deze uitdaging moet worden aangepakt.

Zoals uiteengezet in het standpunt van de Raad over het CBAM, moeten de ontvangsten uit de verkoop van de certificaten eigendom blijven van de lidstaten. Dit is in overeenstemming met het IIA en het voorstel van de Commissie, op grond waarvan een deel van de inkomsten uit de verkoop van CBAM-certificaten als eigen middelen in de vorm van een bijdrage van de lidstaten aan de EU-begroting moet worden afgedragen. De feitelijke uitvoeringsmodaliteiten voor het gebruik van de opbrengsten van dit instrument moeten in de toekomst nog worden besproken in de Groep eigen middelen, zodra de onderhandelingen over de CBAM-verordening voldoende zijn gevorderd.

EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS)

De Raad (ENVI) heeft op 28 juni een algemene oriëntatie bereikt over het voorstel voor een verordening betreffende een herziening van het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS)⁸.

De interinstitutionele onderhandelingen met het Europees Parlement zijn in juli 2022 van start gegaan, met aanzienlijke vooruitgang tijdens het Tsjechische voorzitterschap. Sinds juli 2022 hebben vier politieke trialogen en talrijke technische vergaderingen plaatsgevonden. Het voorzitterschap streeft ernaar nog aanzienlijke vooruitgang te boeken en, indien mogelijk, binnen de resterende termijn een evenwichtig interinstitutioneel akkoord te bereiken dat eind 2022 kan worden gesloten.

⁸ Doc. 10796/22.

De onderhandelingen waren toegespitst op zowel zeer politieke als technische en complexe kwesties, waaronder de uitbreiding van het toepassingsgebied van het ETS tot de maritieme sector en een nieuw ETS voor gebouwen en wegvervoer. Financiële mechanismen, met inbegrip van mogelijke wijzigingen van het Innovatiefonds en het moderniseringsfonds, en het gebruik van de inkomsten van de lidstaten, waren ook belangrijke onderwerpen tijdens de besprekingen. Gezien het aantal en het belang van de resterende politieke kwesties en de belangrijke onderlinge verbanden met andere voorstellen in het "Fit-for-55"-pakket, met name het Sociaal Klimaatfonds, zijn alle voorgestelde elementen zorgvuldig samen onderzocht.

Het Tsjechische voorzitterschap streeft naar een evenwichtig resultaat dat de gewenste klimaatambitie op kosteneffectieve wijze verwezenlijkt, door te zorgen voor een billijke bijdrage van de sectoren, het concurrentievermogen van de Europese industrie te vrijwaren en niemand sociaal aan zijn lot over te laten.

Hoewel er veel vooruitgang is geboekt en de onderhandelingen in een constructieve sfeer zijn gevoerd, vergen de omvang en de complexiteit van het dossier nog meer werk en inspanningen voordat een evenwichtig akkoord kan worden bereikt.

Pijler 1

In het inclusief kader inzake grondslaguitholling en winstverschuiving (Base erosion and profit shifting – BEPS) van de OESO/G20 wordt nog voortgewerkt aan de uitvoering van de regels inzake de verdeling van heffingsbevoegdheden tussen rechtsgebieden (pijler 1). In haar voorstel tot wijziging van het EMB heeft de Commissie nieuwe eigen middelen voorgesteld die door de lidstaten worden betaald door een uniform afroepingspercentage van 15 % toe te passen op het aandeel van de restwinsten van multinationale ondernemingen, dat overeenkomstig de pijler 1-overeenkomst opnieuw aan de lidstaten zal worden toegewezen zodra deze in werking treedt.

Een van de doelstellingen van de werkzaamheden in het inclusief kader is de ontwikkeling van een multilaterale overeenkomst (MLC), die vervolgens moet worden opengesteld voor ondertekening door de partijen (naar verwachting niet vóór medio 2023). Slechts nadat deze werkzaamheden zijn afgerond zal de Commissie een richtlijn voorstellen waarmee, conform het EU-recht en de vereisten van de eengemaakte markt, uitvoering wordt gegeven aan het akkoord.

Eigenmiddelenpakket

Wat betreft de werkzaamheden met betrekking tot het nieuwe pakket voorstellen dat in december 2021 is ingediend, met inbegrip van het onlangs gewijzigde EMB, hebben de technische werkzaamheden aan het algemene pakket gelijktijdig met de sectorale werkzaamheden plaatsgevonden.

Naar aanleiding van concrete vragen van de lidstaten heeft de Commissie enkele technische kwesties toegelicht en verschillende technische fiches gepresenteerd. De Groep eigen middelen heeft met name uitvoerige besprekingen gevoerd over: i) de macro-economische aannames, de onderliggende gegevens en de methode die de Commissie in haar voorstellen heeft gebruikt; ii) de geraamde inkomsten uit de eigen middelen van het ETS en uit het CBAM; en iii) de werking van het tijdelijke solidariteitsaanpassingsmechanisme voor de eigen middelen van het ETS.

De Groep eigen middelen heeft de bespreking voortgezet van de voorstellen inzake de terbeschikkingstelling van nieuwe eigen middelen (MAR 3) en uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen (IMSOR), die op 14 maart 2022 door de Commissie zijn ingediend. Op technisch niveau hebben gedetailleerde besprekingen plaatsgevonden, waarbij de Groep eigen middelen bijzondere aandacht heeft besteed aan onder meer verschillende elementen van de eigen middelen van het ETS (bijvoorbeeld veiling en aanpassing van emissierechten), eigen middelen van het CBAM (bijvoorbeeld jaarlijkse betaling, certificaten, gecentraliseerd model) en eigen middelen op basis van toegewezen winsten (bijvoorbeeld onderliggende belastingprocessen, controlemaatregelen).

In het kader van deze voorstellen en de daarmee samenhangende beraadslagingen heeft de Europese Rekenkamer in de Groep eigen middelen van 6 oktober 2022 advies nr. 03/2022 uitgebracht over het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de drie nieuwe voorgestelde eigen middelen⁹. De Rekenkamer heeft ook vragen van delegaties beantwoord.

⁹ Advies nr. 03/2022 van de Europese Rekenkamer over 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.

Toekomstige voorstellen: 2e korf NEM

Zoals bepaald in de routekaart van het IIA zal de Commissie uiterlijk eind 2024 een nieuwe korf met eigen middelen voorstellen. De Commissie heeft aangegeven dat zij voornemens is deze nieuwe voorstellen reeds in het derde kwartaal van 2023 in te dienen.

III. CONCLUSIE

Gelet op het Interinstitutioneel Akkoord en de tussen juli en december 2022 verrichte werkzaamheden met betrekking tot de door de Commissie gepubliceerde voorstellen, worden de lidstaten verzocht nota te nemen van de vooruitgang die tijdens het Tsjechische voorzitterschap is geboekt.
