

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3371

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de afronding van de onderhandelingen over de wijziging van de verordening terbeschikkingstelling van de eigen middelen (Making Available Regulation: MAR)¹. Op 25 juni 2021 heeft de Europese Commissie (Commissie) een voorstel tot wijziging van deze verordening gepubliceerd. Op 3 september is de kabinetsappreciatie van dit voorstel aan uw Kamer verzonden middels een BNC-fiche². In de daaropvolgende maanden hebben de lidstaten, onder leiding van het Sloveense en Franse voorzitterschap onderhandeld over dit voorstel. Het Franse voorzitterschap heeft na deze onderhandelingen een laatste compromisvoorstel (een aanpassing van het initiële Commissievoorstel) gepresenteerd. Een meerderheid van de lidstaten heeft reeds aangegeven hiermee in te zullen stemmen. Het kabinet is echter van mening dat dit laatste compromisvoorstel van het voorzitterschap niet afdoende tegemoetkomt aan de Nederlandse inzet en is daarom voornemens om bij de stemmingen hierover te onthouden van stemming. In deze brief informeer ik u over de wijzigingen die zijn aangebracht ten opzichte van het initiële voorstel van de Commissie en de beoordeling van het kabinet hierbij.

Appreciatie kabinet Commissievoorstel juni 2021

De MAR legt vast hoe en wanneer de afdrachten van eigen middelen door de lidstaten aan de EU worden gedaan. Het gaat dan om de afdracht van

¹ Verordening (EU, Euratom) no. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 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 voorzien (PbEU 2014 L168/39).

² Kamerstuk 22 112, nr. 3174

traditionele eigen middelen (TEM, oftewel invoerrechten) en de afdrachten gebaseerd op een btw- en een bni-grondslag³.

Het kabinet vond het positief dat de Commissie met het voorstel gehoor trachtte te geven aan de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord en de oproep van lidstaten tot verbetering van deze verordening. De regels omtrent de terbeschikkingstelling van de eigen middelen moeten er volgens het kabinet op zijn gericht om de eigen middelen tijdig en correct beschikbaar te stellen aan de Unie. Daarmee moeten ze een prikkel voor lidstaten bevatten om de regels na te leven. Daarbij zijn voor het kabinet twee uitgangspunten van belang: een uniforme uitvoering en interpretatie van de regelgeving en voldoende procedurele waarborgen voor een tijdig en correct proces van terbeschikkingstelling.

Over de inhoud van het initiële voorstel was het kabinet gematigd positief. Het kabinet zag mogelijkheden tot verdergaande aanpassingen van het voorstel. Het betrof met name een verdere verbetering van de werking van het instrument verdragingsrente in het geval van niet of te laat afgedragen TEM en scherpere procedurele waarborgen voor het geval er verschil van inzicht is tussen een lidstaat en Commissie over de terbeschikkingstelling van de TEM. Het kabinet kon ten tijde van publicatie van het voorstel nog geen beoordeling maken van de door de Commissie voorgestelde centrale eigenmiddelenrekening omdat het voorstel geen verdere onderbouwing of argumentatie hiervoor bevatte.

Uitkomst onderhandelingen

Verdragingsrente

Wanneer een lidstaat een betaling volgens het oordeel van de Commissie te laat doet, is hierover verdragingsrente verschuldigd, vanaf het moment dat de betaling gemaakt had moeten zijn volgens de Commissie. Het instrument verdragingsrente kan volgens het kabinet een goede prikkel vormen voor lidstaten om tijdig en correct middelen ter beschikking te stellen. Onder de huidige geldende regels functioneert dit instrument volgens het kabinet nog niet optimaal en komen in de praktijk hoge rentebetalingen voor lidstaten voor. Dit is vaak een gevolg van de toepassing van deze verdragingsrente met terugwerkende kracht, ongeacht de oorzaak van deze verdraging en of deze al dan niet aan de betreffende lidstaat te wijten is.

Het kabinet was dan ook positief over het voorstel van de Commissie om het toepassingsbereik van de plafonnering van de verdragingsrente uit te breiden naar zaken waarvoor nog geen verdragingsrenterekening is ontvangen. Een plafonnering betekent dat de stijging van de verdragingsrenterekening wordt gemaximeerd. Nu deze plafonnering op meer zaken van toepassing wordt gebracht, zal dus ook op deze dossiers de stijging van de verdragingsrente beperkt worden tot dit maximum. Toch had het kabinet graag verdergaande aanscherpingen gezien zoals het uitzonderen van specifieke periodes voor de toepassing van verdragingsrente, bijvoorbeeld wanneer de verdraging buiten de invloedssfeer van de lidstaat is ontstaan. Ook zag het kabinet graag dat de begindatum voor het berekenen van de verdragingsrente in het algemeen niet moet liggen vóór het moment dat de lidstaat voor het eerst op de hoogte is gesteld door de Commissie over vermeende verschuldigde verdragingsrente. Deze aanscherpingen van het instrument verdragingsrente zijn na de onderhan-

³ De terbeschikkingstelling van afdrachten op basis van de hoeveelheid niet-gerecycled plastic verpakkingsafval wordt geregeld in een separate MAR (Verordening (EU, Euratom) 2021/770).

delingen niet opgenomen in het uiteindelijke compromisvoorstel zoals dit nu door het voorzitterschap aan de Raad wordt voorgelegd.

In de onderhandelingen hebben enkele lidstaten wel steun geuit voor de wensen van Nederland tot de hierboven genoemde verdere aanscherping van de berekening van verdragingsrente. Tijdens de uitwerking hiervan en tijdens discussies in de Raad en met de Commissie en de Juridisch Dienst van de Raad (JDR) kwam naar voren dat deze mogelijke «uitzonderingen» in wet- en regelgeving niet eenvoudig te interpreteren zijn. De verwijtbaarheid van een lidstaat voor periodes van vertraging is niet eenduidig te bepalen. Daarnaast is de Commissie van mening dat dit de prikkelwerking van het instrument verdragingsrente vermindert. Hierdoor is het niet gelukt een brede uitzonderingsgrond voor de oploop van verdragingsrente in de MAR op te nemen. Wel is overeengekomen dat over bepaalde bedragen die in een aparte boekhouding⁴ mogen worden geboekt, bijvoorbeeld omdat zij worden betwist door de marktdeelnemer of vermoedelijk oninbaar zijn, maximaal vijf jaar lang geen verdragingsrente wordt berekend wanneer deze alsnog moeten worden afgedragen aan de EU.

Hoewel de Nederlandse inzet op de werking van de verdragingsrente over TEM niet geheel behaald is, zijn er tijdens de onderhandelingen wel andere aanscherpingen aangebracht in lijn met de Nederlandse inzet. Zo is het plafond van het rentetarief verlaagd van 16-procentpunt naar 14-procentpunt. De uitbreiding van de plafonnering naar alle zaken waarvoor nog geen renterekening is ontvangen, is behouden. Ook is een lidstaat geen verdragingsrente meer verschuldigd over bedragen aan TEM waarbij een lidstaat een (administratieve) vergissing heeft gemaakt na de vaststelling van de invoerrechten indien de lidstaat aantoonde dat deze vergissing niet van invloed is op de oninbaarheid van deze bedragen, oftewel, de oninbaarheid is geen gevolg van deze vergissing. Dergelijke bedragen (de hoofdsom) hoeven niet meer ter beschikking gesteld te worden aan de EU en is dus ook geen verdragingsrente verschuldigd hierover.

Het effect van deze aanpassingen is moeilijk te kwantificeren maar zal tot resultaat hebben dat Nederland in bepaalde gevallen minder verdragingsrente verschuldigd zal zijn.

Herzieningsprocedure

Het kabinet acht voldoende procedurele waarborgen voor een tijdig en correct proces van terbeschikkingstelling van belang. Dit betrof een belangrijk uitgangspunt bij de beoordeling van het Commissievoorstel.

Het kabinet was dan ook positief over het codificeren van jurisprudentie en enkele reeds in de praktijk gangbare werkwijzen. Het betreft hier bijvoorbeeld het vastleggen van de mogelijkheid tot het doen van betalingen onder voorbehoud bij betwiste bedragen aan TEM en een daaropvolgende constructieve dialoog tussen Commissie en betreffende lidstaat. Door de betaling onder voorbehoud wordt de verdere oploop van verdragingsrente gestuit. Het kabinet was echter ook van mening dat de in het voorstel opgenomen herzieningsprocedure, de formalisering van deze dialoog tussen Commissie en lidstaten in het geval van een geschil, nog niet voldoende waarborgen voor de lidstaten bevatte. Zo werd in het voorstel van de Commissie niet eenduidig vastgelegd hoe een herzieningsprocedure formeel wordt gestart en afgerond, of wat er gebeurt in het geval een geschil tussen de Commissie en een lidstaat inzake de

⁴ De zogeheten «B-boekhouding». Het betreft hier bedragen die nog niet met zekerheid zijn vastgesteld, of bedragen die wel zijn vastgesteld maar die nog niet door de lidstaat zijn geïnd.

verschuldigheid van TEM en/of vertragingsrente niet wordt opgelost binnen de beschreven procedures. Tevens zag het kabinet ruimte voor een betere balans in de reactietermijnen in deze herzieningsprocedure tussen de Commissie en lidstaten en achtte het kabinet het behulpzaam wanneer er een formele mogelijkheid wordt toegevoegd om het moment van de eerste beoordeling door de Commissie over specifieke invoerrechten te vervroegen.

Tijdens de onderhandelingen zijn verdere aanscherpingen in het voorstel aangebracht in lijn met de Nederlandse wensen. Allereerst heeft de Commissie duidelijkheid verschaft over de het moment waarop een lidstaat een geschilprocedure kan aanvragen, namelijk op het moment dat de Commissie haar beoordeling heeft afgerond en haar bevindingen aan de betreffende lidstaat heeft gecommuniceerd. Ook is er een maximale termijn van twee jaar voor de geschilprocedure opgenomen in het nieuwe voorstel van het voorzitterschap. De reactietermijnen voor lidstaten en Commissie zijn binnen deze geschilprocedure aan elkaar gelijkgesteld. Een lidstaat heeft ook de mogelijkheid om jaarlijks een vergadering op hoog niveau aan te vragen met de Commissie om de openstaande geschilpunten te bespreken met het oog op het bereiken van een akkoord hierop. Indien de Commissie en lidstaat binnen de geschilprocedure uiteindelijk niet tot een gedeeld akkoord komen, hebben beide partijen de mogelijkheid om een procedure te starten bij het Europees Hof van Justitie. In het huidige compromisvoorstel van het voorzitterschap is geen (mogelijkheid tot) vervroeging van de eerste beoordeling door de Commissie opgenomen zoals het kabinet ook nog graag had gezien. Hierdoor blijven nabetalingen TEM en bijbehorende vertragingsrenterekeningen mogelijk naar aanleiding van ex post beoordelingen van de Commissie, zoals bij de casus zonnepanelen⁵. In het voorstel is wel opgenomen dat de Commissie uiterlijk eind 2026 een evaluatie uitvoert van de werking van de herzieningsprocedure en zo nodig voorstellen doet om de werking ervan te verbeteren.

Centrale eigenmiddelenrekening

In het initiële voorstel van de Commissie werd de mogelijkheid tot een eigen gecentraliseerde eigenmiddelenrekening van de Commissie geïntroduceerd. Het kabinet kon daar ten tijde van de kabinetsappreciatie in het BNC-fiche geen beoordeling van maken omdat het voorstel geen verdere onderbouwing of argumentatie bevatte. Het kabinet verwachtte dat de Commissie hiermee vooruitliep op eventuele toekomstige verbeteringen in het kasbeheer van de lidstaten en de Commissie, in reactie op aangeven van enkele lidstaten dat het huidige systeem uitdagingen kent op het gebied van voorspelbaarheid en de aantallen transacties. Het kabinet heeft hierover na publicatie van het voorstel ook schriftelijke vragen gesteld aan de Commissie.

De Commissie heeft daarop aangegeven dat de mogelijkheid tot een gecentraliseerde eigenmiddelenrekening voor de Commissie inderdaad een mogelijke verbetering biedt voor de huidige uitdagingen. In het huidige compromisvoorstel van het voorzitterschap is de mogelijkheid hiertoe verder uitgebreid en bovendien facultatief gesteld. Lidstaten moeten zelf kunnen kiezen of zij gebruik willen maken van de gecentraliseerde eigenmiddelenrekening of niet. Om de lidstaten in staat te stellen een weloverwogen keuze hierin te maken zal de Commissie en gedetailleerde kosten-batenanalyse van het gebruik van een eventuele gecentraliseerde eigenmiddelenrekening maken. Het kabinet is positief over de vrijwilligheid van een eventuele gecentraliseerde eigenmiddelenrekening.

⁵ Kamerstuk 31 934, nr. 38

Algemene beoordeling, krachtenveld en stemmingen

De beoordeling van het kabinet over het initiële voorstel van de Commissie was gematigd positief⁶. Tijdens de onderhandelingen is het voorstel naar mening van het kabinet verder verbeterd en komt het huidige compromisvoorstel tegemoet aan enkele onderdelen van de Nederlandse inzet. De kabinetsinzet op de onderwerpen verdragingsrente en procedurele waarborgen is echter niet geheel behaald. Hoewel de verdragingsrente op punten wordt ingeperkt kunnen dossiers met relatief hoge verdragingsrenterekeningen, zoals de casus zonnepanelen, in de toekomst nog steeds voorkomen. Het kabinet is daarom voornemens om bij de stemmingen over dit compromisvoorstel te onthouden van stemming. Daarmee erkent het kabinet dat er verbeteringen zijn aangebracht maar benadrukt het kabinet tevens dat het van mening is dat verdergaande wijzigingen beter zouden zijn geweest. Het kabinet is voornemens een stemverklaring af te geven om deze boodschap kracht bij te zetten.

De MAR betreft een dossier op basis van gekwalificeerde meerderheid. Tijdens de laatste behandeling in de raads werkgroepen heeft Nederland aangegeven te zullen onthouden van stemming. Vrijwel alle lidstaten hebben aangegeven in te zullen stemmen met het huidige voorstel. Daarbij heeft een groot gedeelte van de lidstaten aangegeven dat ze instemmen vanuit compromisbereidheid, gezien de zeer grote diversiteit in belangen en specifieke aandachtspunten van lidstaten binnen deze verordening.

Het Franse voorzitterschap legt het huidige compromisvoorstel waarschijnlijk op 30 maart a.s. voor aan het Coreper om het daarna als hamerpunt te agenderen op de Ecofinraad van 5 april a.s.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

⁶ Zie ook BNC-fiche PM