

De vaste commissie voor Financiën heeft op 12 september 2023 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over het door de Minister van Buitenlandse Zaken op 25 augustus 2023 toegezonden fiche op het beleidsterrein Financiën: Mededeling, besluit en verordening – introductie nieuwe eigen middelen en terbeschikkingstelling (Kamerstuk 22 112, nr. 3760).

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Meijerink

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche ten aanzien van de Mededeling, besluit en verordening – introductie nieuwe eigen middelen en terbeschikkingstelling. Vooralsnog hebben de leden schriftelijk geen verdere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het fiche ten aanzien van nieuwe eigen middelen en hebben hierover de volgende vragen.

De leden van D66-fractie constateren dat de Commissie voorstelt drie nieuwe eigen middelen te introduceren. Kan de Minister een inschatting geven welke totale opbrengst verwacht wordt van deze eigen middelen in de Europese Unie (EU) en voor Nederland, en welk bedrag anders met een bni-afdracht zou moeten worden opgehaald indien deze nieuwe eigen middelen niet zouden worden geïntroduceerd? Kan de Minister uiteenzetten wat de budgettaire effecten zijn voor de Nederlandse begroting van het verhogen van het afdrachtenpercentage naar 30% ten opzichte van 25% met de huidige ETS-prijs en ten opzichte van de ETS-prijs ten tijde van het interinstitutioneel akkoord, in vergelijking met een situatie waarin hetzelfde bedrag met een bni-afdracht zou moeten worden opgehaald?

De leden van de D66-fractie constateren dat er een nieuw eigen middel wordt toegevoegd op basis van het bruto exploitatieoverschot van bedrijven. Worden landen die ruime belastingwetgeving hebben waarmee winsten doorgeschoven worden naar belastingparadijzen niet beloond voor slecht gedrag? Hoe wordt hiervoor gecorrigeerd? Welke alternatieven worden uitgewerkt om dit tijdelijke eigen middel te vervangen en zijn deze inderdaad beter? Welke obstakels bestaan er om het eigen middel in uiteindelijke vorm niet nu direct al in te voeren? Waarom kan bijvoorbeeld niet een eigen middel met Pijler I als statistische grondslag direct worden ingevoerd, in afwachting van ratificatie?

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet nog geen standpunt kan innemen over het gebruik van Pijler I als eigen middel. Heeft Nederland concrete voorstellen gedaan richting de Commissie om ervoor te zorgen dat Pijler I opgenomen zou kunnen worden en aan de aandachtspunten van het Nederlandse kabinet kan worden voldaan? Of is het kabinet voornemens deze te doen? Heeft het kabinet alternatieve grondslagen voor eigen middelen uitgewerkt die het kabinet kan voorstellen als alternatief of aanvulling op de voorgestelde eigen middelen? Zou het kabinet kunnen (laten) onderzoeken of een belastingafdracht op basis van vluchten zou kunnen werken als stimulans voor lidstaten om te werken aan een (gezamenlijke) belasting op vliegen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche voor wat betreft het EU-voorstel aangaande de introductie van de nieuwe eigen middelen. Deze leden vinden het teleurstellend dat het demissionaire kabinet positief staat ten aanzien van de introductie van de eigen middelen op basis van inkomsten uit ETS, CBAM en Pijler 1 en slechts in geringe mate kritisch is ten aanzien van het eigen middel op basis van bedrijfswinsten. Deze leden zullen daarom enkele vragen stellen.

Het ETS-eigen middel

Allereerst merken de leden van de PVV-fractie op dat in het huidige voorstel van juni 2023 het eerder reeds voorgestelde ETS-eigen middel wordt aangepast, waarbij de ETS-afdracht wordt verhoogd van 25% naar 30% van de nationale inkomsten uit het EU-emissiehandelssysteem. Dit betekent dus dat Nederland meer moet afdragen aan de EU en minder zelf mag houden. Deze leden willen weten waarom het demissionaire kabinet akkoord gaat met deze verhoging. Daarnaast vragen deze leden naar een overzicht van hoeveel Nederland af moest dragen aan de EU op basis van het ETS-eigen middel met het oude voorstel (25%) en het nieuwe voorstel (30%). Graag zowel in absolute als relatieve cijfers vermelden.

Voorts lezen de leden van de PVV-fractie dat het ETS-eigen middel kan leiden tot meer schommelingen in de hoogte van de Nederlandse afdrachten aan de EU, wat een zekere mate van onvoorspelbaarheid met zich meebrengt. Tevens lezen deze leden dat het kabinet geen voorstander is van het eigen middel op basis van bedrijfswinsten, omdat het onder andere geen positieve bijdrage levert aan de voorspelbaarheid van de nationale afdrachten. Zij willen weten waarom het demissionaire kabinet geen voorstander is van het eigen middel op basis van bedrijfswinsten vanwege de onvoorspelbaarheid van de nationale afdrachten, maar wel voorstander is van het ETS-eigen middel, terwijl dit eigen middel eveneens onvoorspelbaarheid met zich meebrengt.

Tevens merken de leden van de PVV-fractie op dat het demissionaire kabinet in principe geen voorstander is van correctiemechanismen, maar alsnog hiermee akkoord gaat vanwege het gegeven dat het ETS-eigen middel ook na toepassing van het mechanisme naar verwachting voordelig voor Nederland zal zijn vergeleken met de bni-afdracht. Deze leden willen weten op basis waarvan deze inschatting is gemaakt. Kan de Minister dit concretiseren? Wat gebeurt er als blijkt dat het ETS-eigen middel na toepassing van het correctiemechanisme toch niet zo voordelig voor Nederland blijkt te zijn?

Vervolgens lezen de leden van de PVV-fractie dat besluitvorming over de ETS-richtlijnen plaatsvindt op basis van gekwalificeerde meerderheid. Dit betekent dus dat de verdeelsleutel op basis waarvan Nederland afdraagt kan wijzigen zonder dat Nederland daarmee instemt. Deze leden zijn verbaasd dat het demissionaire kabinet dit niet ziet als een «red flag». Kan de Minister toelichten waarom het kabinet, dit wetende, alsnog instemt met het ETS-eigen middel? Op welke wijze vindt besluitvorming ten aanzien van de andere nieuwe eigen middelen plaats? Graag per eigen middel aangeven. Daarnaast willen deze leden weten of het demissionaire kabinet kan garanderen dat Nederland niet zomaar te maken krijgt met hogere EU-afdrachten via het ETS-eigen middel, mede gelet op de huidige situatie waarin de Europese Commissie Nederland tevens om een extra bijdrage van 3,2 miljard euro vraagt.

Het eigen middel op basis van bedrijfswinsten

Ten aanzien van het eigen middel op basis van bedrijfswinsten lezen de leden van de PVV-fractie dat dit een tijdelijk eigen middel is. Deze leden vragen om een nadere verduidelijking van waarom het demissionaire kabinet stelt dat het eigen middel op basis van bedrijfswinsten in juridische zin niet tijdelijk is.

Voorts lezen de leden van de PVV-fractie dat het demissionaire kabinet geen voorstander is van het eigen middel op basis van bedrijfswinsten. Echter verbindt het demissionaire kabinet hier verder geen gevolgen aan.

Deze leden willen weten op welke wijze het demissionaire kabinet zich tegen dit eigen middel zal verzetten.

Vervolgens willen de leden van de PVV-fractie weten welk (financieel) effect het eigen middel op basis van bedrijfswinsten zal hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven. Hoeveel bedrijven zullen er worden aangeslagen en hoe hoog is de «schade»?

Daarnaast willen de leden van de PVV-fractie weten waarom het demissionaire kabinet het eigen middel op basis van bedrijfswinsten niet ziet als een (indirecte) Europese belasting op ondernemingen.

Financiële consequenties

Voorts lezen de leden van de PVV-fractie dat Nederland minder af zal dragen aan de EU, terwijl de opbrengst voor de EU van het ETS-eigen middel zal stijgen. Deze leden willen weten of dit impliceert dat de EU-begroting budgetneutraal zal blijven of juist zal stijgen.

Verder vragen de leden van de PVV-fractie naar een overzicht van hoeveel andere lidstaten af zullen dragen aan de EU op basis van de nieuwe eigen middelen. Graag per lidstaat en nieuw eigen middel vermelden; inclusief de verdeelsleutel.

Ten slotte vragen de leden van de PVV-fractie naar een overzicht van de afdracht van Nederland aan de EU met een uitsplitsing van alle eigen middelen, inclusief de nieuwe eigen middelen, in de periode 2023 tot en met 2025 (graag per jaar aangeven). Kan de Minister tevens de situatie weergeven van wat Nederland zou afdragen indien er geen nieuwe eigen middelen zouden worden geïntroduceerd?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche ten aanzien van voorgestelde nieuwe eigen middelen. Zoals het kabinet ook aangeeft zijn de eigen middelen op basis van CBAM en Pijler 1 eerder ter sprake gekomen. Deze leden kunnen voordat de effecten van Pijler 1 duidelijker in kaart zijn gebracht, niet instemmen met de toevoeging van dit middel aan de eigen middelen van de EU. Zij vragen wanneer hier volgens het kabinet meer duidelijkheid over zal komen. Is het kabinet voornemens in de tussentijd een negatieve positie in te nemen ten aanzien van dit voorstel?

Ten aanzien van de ETS-afdracht vragen de leden van de CDA-fractie of het kabinet instemt met de redenatie dat het afdracht-percentage van 25% naar 30% is verhoogd, omdat de ETS-prijs sterk is gestegen. Staat dit volgens het kabinet in verhouding?

De leden van de CDA-fractie zijn net als het kabinet tegen het toevoegen van het «tijdelijk» statistisch eigen middel op basis van bedrijfswinst. Zij vragen of het kabinet inzicht heeft in wat volgens de Commissie het voordeel van dit eigen middel zou zijn boven de bni-afdracht, en welke landen hiermee beter af zouden zijn. Deze leden vragen een duidelijk standpunt in te nemen dat dit voor Nederland geen optie is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks -fractie en de PvdA-fractie

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA hebben kennisgenomen van het BNC-fiche over het eigenmiddelenbesluit. Zij hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA lezen dat het kabinet niet voor een tijdelijk statistisch eigen middel op basis van bedrijfswinsten is omdat dit naar verwachting financieel ongunstig uit kan vallen voor Nederland. Deze leden vragen in hoeverre dergelijke transactionele overwegingen doorslaggevend zijn bij het bepalen van de inhoudelijke positie, en in hoeverre de vraag of dit goed is voor de EU als geheel en voor een (stap naar) eerlijkere economische verhoudingen tussen de factoren arbeid en kapitaal in deze overweging ook een rol spelen.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of het kabinet een update kan geven van de stand van zaken ten aanzien van OESO Pijler 1. Zij vragen of het kabinet er voorstander van is om, mocht er geen internationale invoering plaatsvinden, de EU zelf een unilaterale digibebasting in te laten voeren vanaf 2024, omdat het Inclusive Framework hier ruimte voor biedt. Ook vragen deze leden hoe het staat met de ambtelijke voorbereidingen ten aanzien van een mogelijk dergelijk voorstel.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA hebben vragen over het eigen middel op basis van bedrijfswinsten. Omdat dit een nationale bijdrage betreft, vragen zij of het kabinet kan toelichten op basis van welke statistieken dit eigen middel berekend wordt, en wat de Nederlandse afdracht voor dit eigen middel naar verwachting zou worden.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen voor welke tijdsperiode de Commissie het eigen middel op basis van bedrijfswinsten als eigen middel voorzien heeft. Ook vragen deze leden of het klopt dat dit eigen middel vooruit zou lopen op inkomsten op basis van Pijler 1 en 2.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen het kabinet in hoeverre die de gebruikte statistieken van de Commissie (het bruto exploitatieoverschot) een adequate indicator vindt voor bedrijfswinsten. Kan dit technisch toegelicht worden, zo vragen zij. Deze leden vragen ook of een inschatting gemaakt kan worden van de Nederlandse afdracht op basis van het eigen middel op basis van bedrijfswinsten versus een later eigen middel op basis van de OESO-Pijlers.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA lezen dat het kabinet geen voorstander is van een tijdelijk eigen middel omdat dit met een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid gepaard gaat. Zij vragen echter of de houding van het kabinet deze onvoorspelbaarheid juist ook in de hand werkt, omdat de Commissie nu weinig manoeuvreerruimte heeft (bijvoorbeeld omdat de EU-begroting niet schuldgefinancierd kan worden), waardoor dit soort oplossingen in de hand gewerkt worden.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen het kabinet of die kan toelichten in hoeverre het eigen middel op basis van bedrijfswinsten een mogelijke prikkel tegen belastingontwijking zou kunnen zijn (hetgeen het geval zou kunnen zijn als de statistieken gebaseerd zijn op commerciële winst, en minder het geval zou kunnen zijn als de statistieken zijn gebaseerd op fiscale winst). Deze leden vragen de Minister om het voorstel vanuit dit oogpunt te beoordelen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche EU-voorstel nieuwe eigen middelen 2023. Deze leden achten zowel CBAM als ETS nuttige instrumenten bij het beprijzen van de CO₂-uitstoot, om zo emissies te beperken en klimaatverandering tegen te gaan. Deze leden hebben nog een aantal vragen bij de kabinetsappreciatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in het voorstel de afdracht van de ETS-inkomsten aan de EU-begroting verhoogd wordt van 25% naar 30%. De reden voor deze verhoging is, zo maken deze leden op uit de kabinetsappreciatie, de gestegen ETS-prijs. Deze leden begrijpen niet waarom een stijging van de ETS-prijs zou moeten leiden tot een hoger afdrachtenpercentage aan de EU-begroting. Immers, als de emissiebegrijping meer opbrengt, stijgt de afdracht automatisch mee. Deze leden vragen het kabinet daarom om toe te lichten wat het kabinet inhoudelijk van deze redenering voor de afdrachtsstijging vindt, en hoe het kabinet – gegeven zijn visie op de deugdelijkheid van de geboden redenering – de verhoging van het afdrachtenpercentage apprecieert. Welke andere redenen zijn er om het afdrachtenpercentage te verhogen, en hoe apprecieert het kabinet deze?

Voorts achten leden van de ChristenUnie-fractie het een goede zaak dat het kabinet geen voorstander is van de invoering van een tijdelijk statistisch eigen middel op basis van bedrijfswinsten. Deze leden vragen het kabinet om toe te lichten waarom bij dit voorgestelde eigen middel een afdrachtenpercentage van 0,5% wordt voorgesteld. Wat is de inhoudelijke onderbouwing hiervoor?

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie om een update ten aanzien van de navorderingen van de Europese Commissie ten aanzien van de invoerrechten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben nog een aantal vragen over de volgende onderdelen van de brief.

Naast de wijziging van het voorgestelde ETS-eigen middel stelt de Commissie een additioneel nieuw eigen middel voor, dat nog niet was opgenomen in het voorstel van december 2021. Het betreft een eigen middel gebaseerd op een bestaande statistiek uit de nationale rekeningen voor het bruto exploitatieoverschot van bedrijven (financieel en niet-financieel). Hoewel deze statistiek slechts een ruwe benadering is voor bedrijfswinsten, wordt dit voorgestelde eigen middel voor de begrijpelijkheid in de rest van dit fiche het «het eigen middel o.b.v. bedrijfswinsten» genoemd. In de mededeling bij de wetgevende voorstellen geeft de Commissie aan dat dit een tijdelijk eigen middel zou moeten zijn, in afwachting van de inwerkingtreding van andere eigen middelen gebaseerd op bedrijfswinsten. Bij dit eigen middel wordt een uniform afdrachtenpercentage van 0,5% voorgesteld. De grondslag waarop dit afdrachtenpercentage wordt toegepast is gedefinieerd als het bruto exploitatieoverschot voor financiële en niet-financiële instellingen. Dit is een reeds bestaande statistiek in de nationale rekeningen die lidstaten van de EU op uniforme wijze opstellen conform de betreffende EU-verordening nr. 549/2013. Het betreft dus geen Europese belasting op ondernemingen, maar een nationale bijdrage die wordt berekend op basis van bestaande statistieken (pagina 4 van het fiche).

De leden van de BBB-fractie delen de mening van het kabinet op pagina 8 van het fiche in die zin dat zij geen voorstander zijn van het invoeren van een tijdelijk statisch eigen middel op basis van bedrijfswinsten. Dat het inderdaad in juridische zin niet tijdelijk is en afhankelijk is van de Commissie is een juiste analyse, complimenten voor wat betreft het gezonde verstand dat in deze analyse de boventoon voerde.

Het ETS-eigen middel kan wel leiden tot meer schommelingen in de hoogte van de Nederlandse afdrachten aan de EU, omdat schommelingen in de ETS-prijs leiden tot schommelingen in de hoogte van de inkomsten uit dit eigen middel, die worden opgevangen door schommelingen in het eigen middel op basis van bni, waaraan Nederland via een andere verdeelsleutel bijdraagt (pagina 7 van het fiche). De leden van de BBB-fractie vragen in welke mate deze schommelingen procyclisch of anticyclisch zijn en daarbij invloed hebben op de begroting van zowel Nederland als de EU. Hoe kunnen deze schommelingen ontstaan en is er een methode om schommelingen te voorspellen en daarop te anticiperen? Is het mogelijk dat deze schommelingen de toekomstige afdracht laten stijgen? Zo ja, in welke procentuele gradatie ten opzichte van de huidige afdracht?

Het kabinet kan, en kon ten tijde van het vorige voorstel, nog geen beoordeling geven van een eigen middel op basis van Pijler 1. Hoewel het kabinet positief is over Pijler 1 en constructief meewerkt aan de verdere vormgeving (op dit moment binnen het IF), zijn de gevolgen van het eigen middel afhankelijk van de verdere uitwerking van Pijler 1. Het is daarom nog onbekend wat de gevolgen zijn voor de afdrachten van alle EU-lidstaten, de stabiliteit van de grondslag, de uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten en de voorspelbaarheid van de afdrachten (pagina 7 van het fiche).

De leden van de BBB-fractie zouden graag van het kabinet eerst een doorberekening zien van het effect van de invoering van Pijler 1 voordat het een positief advies kan geven over de in de brief genoemde besluiten. Als zowel het effect van Pijler 1 als de in de brief voorgestelde veranderingen beide berekend zijn, kan er immers pas een conclusie worden getrokken over het effect op de afdracht van Nederland aan de EU.

Besluitvorming over de ETS-richtlijnen, waarop de Commissie het voorstel voor het eigen middel baseert, is op basis van gekwalificeerde meerderheid. Dit betekent dat de grondslag, en dus de verdeelsleutel op basis waarvan Nederland afdraagt kan wijzigen zonder dat Nederland daarmee instemt (pagina 8 van het fiche). De leden van de BBB-fractie zouden graag een inzet van het kabinet zien om de besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid te veranderen in een besluitvormingsmethode waarbij er meer consensus moet bestaan (bijvoorbeeld een 80/20 verhouding), ter bevordering van een breed gedragen consensus over de grondslag (en dus de verdeelsleutel).

Het precieze effect van de introductie van een ETS-afdracht is mede afhankelijk van de marktprijzen. Op basis van cijfers van de Commissie kan worden ingeschat dat het voorgestelde ETS-eigen middel kan leiden tot een verlaging van de Nederlandse afdracht aan de EU met 93 miljoen euro in 2024, oplopend tot 329 miljoen euro in 2030. Deze inschattingen zijn met veel onzekerheden omgeven, omdat deze onder andere afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de ETS-prijs en de ontwikkeling van het bni in Nederland en de EU (pagina's 11 en 12 van het fiche).

Daarnaast observeren de leden van de BBB-fractie dat er meerdere keren erkend wordt dat er vele onzekerheden/verwachtingen in de berekeningen zitten die door de Commissie gemaakt worden. Kunnen deze berekeningen/verwachtingen ook door onafhankelijke Nederlandse rekeninstituten gemaakt worden en met elkaar vergeleken worden?

Het kabinet kan op dit moment nog geen definitieve inschatting maken van de personele en administratieve uitgaven die deze voorstellen hebben voor de nationale begroting (pagina 12 van het fiche). De leden van de BBB-fractie vragen het kabinet om toch te komen met een grove inschatting van de personele en administratieve uitgaven. Dit hoeft niet definitief te zijn, maar het zou vertrouwen geven in de beslissingen die het kabinet hier maakt.

Het budgettaire effect van het CBAM-eigen middel wordt ingeschat, wederom op basis van informatie van de Commissie, op een lagere afdracht van circa 36 miljoen euro in 2026 oplopend tot 40 miljoen euro in 2030 (pagina 12 van het fiche). De leden van de BBB-fractie vragen of die inschatting is gemaakt op basis van de huidige reikwijdte van de CBAM (alleen voor beton, ijzer/staal, aluminium, kunstmest, elektriciteit en waterstof) of dat er ook rekening is gehouden met de overige sectoren die later onder de werking van de CBAM zullen vallen.

Is er rekening mee gehouden dat de overige sectoren ook hieronder komen te vallen, welke gevolgen dat heeft en welke werking dat heeft op de afdracht van Nederland ten opzichte van de huidige afdracht? Zou het kabinet ook een berekening van de verwachte afdracht kunnen maken waarin ook de overige sectoren zijn meegenomen, en zou het kabinet kunnen beschrijven wat de financiële gevolgen voor de afdracht zijn, en de eventuele economische gevolgen voor zowel Nederland als die sectoren kunnen berekenen?

De leden van de BBB-fractie zouden graag ook zien dat CBAM en ETS niet gecombineerd worden met het financieren van de eigen middelen. CBAM en ETS zijn immers gericht op klimaatbeleid, een scheiding tussen klimaatbeleid en financieel beleid van eigen middelen zou gescheiden moeten blijven. Op die manier blijft het financieren van de eigen middelen stabiel en eenvoudiger en is het tevens eenvoudiger om klimaatbeleid onafhankelijk te kunnen analyseren op doelmatigheid en doeltreffendheid.