



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Bedrijfseconomische Wetenschappen

master handelsingenieur in de beleidsinformatica

Masterthesis

Nieuwe inkomsten voor de Europese Unie. Aanvaardbare belastingen?

Pieter van Meer

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master handelsingenieur in de beleidsinformatica

PROMOTOR :

dr. Maarten JANS



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be
Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2021
2022



Faculteit Bedrijfseconomische Wetenschappen

master handelsingenieur in de beleidsinformatica

Masterthesis

Nieuwe inkomsten voor de Europese Unie. Aanvaardbare belastingen?

Pieter van Meer

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master handelsingenieur in de beleidsinformatica

PROMOTOR :

dr. Maarten JANS

Samenvatting

Gegevens

Student: Pieter van Meer

Opleiding: Master handelsingenieur in de beleidsinformatica

Titel: "Nieuwe inkomsten voor de Europese Unie. Aanvaardbare belastingen?"

Promotor: dr. Maarten Theo Jans

Context

De EU heeft eigen middelen (= eigen inkomstenbronnen) nodig om haar uitgaven te financieren. De eigen middelen worden via de lidstaten bijgedragen. Sinds 2021 is een nieuw eigen middel in werking. Tegen 2023 zijn nog drie nieuwe eigen middelen gepland, waarover momenteel wordt beraadslaagd.

2021:

1. Het eigen middel op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval.
= EM-afval

2023:

2. Het eigen middel op basis van de winsten voor lidstaten uit het verkopen van rechten binnen het emissiehandelssysteem.
= EM-emissie
3. Het eigen middel op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens.
= EM-grenscorrectie
4. Het eigen middel op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals.
= EM-winst

Probleemstelling

De eigen middelen zijn belastingen waarover, omwille van de recente en (zelfs tijdens het maken van de thesis) wijzigende situatie, slechts weinig literatuur te vinden is. Dit opent echter een kans om een nieuwe bijdrage te leveren door de nieuwe belastingen te beoordelen.

Doel

Beoordelen of de vier nieuwe eigen middelen van de EU voldoen aan de criteria van aanvaardbare belastingen.

Onderzoeksvraag en methodologie

“Voldoen de nieuwe eigen middelen van de EU aan de criteria van aanvaardbare belastingen?”

Deelvragen om antwoord te bieden op de hoofdvraag (met telkens de methodologie eronder):

- a) Wat houden de (voorstellen voor) nieuwe eigen middelen van de EU in?
= Uit de technische, gedetailleerd, juridische wetteksten de relevante feiten halen om de voorstellen bevattelijk toe te lichten.
- b) Wat zijn de criteria voor aanvaardbare belasting?
= Synthese literatuur en denktanks, toegepast op context EU.
- c) Welke beoordeling krijgen de eigen middelen van de EU op basis van de criteria voor aanvaardbare belastingen?
= Op basis van deel a) en b) een originele, kritische beoordeling uitvoeren.

Korte inhoud

Voorstellen

De kern van de eigen middelen is:

- EM-afval: bijdrage per kilo kunststof verpakkingsmateriaal dat niet werd gerecycleerd.
- EM-emissie: 25% van de winst uit de veiling van emissierechten.
- EM-grens: 75% van de winst uit de verkoop van (equivalenten van) emissierechten voor zendingen die van buiten de EU komen.
- EM-winst: Restwinsten zijn het deel boven 10% van de winst (ten opzichte van omzet) van grote multinationals. Daarvan gaan lidstaten 25% mogen herverdelen. De EU wilt 15% van die herverdeelde restwinsten ontvangen.

Criteria

- Voldoende inkomsten
- Doeltreffend
- Efficiënt
- Rechtvaardig
- Transparant
- Toegevoegde waarde van de EU
- Politieke haalbaarheid

Beoordeling

Positief: + (groen)

Neutraal: | (geel)

Negatief: - (rood)

	EM-afval	EM-emissie	EM-grenscorrectie	EM-winst
Voldoende inkomsten	+			
Doeltreffend	+	+		-
Efficiënt				+
Rechtvaardig			+	
Transparant	+	+	+	+
Toegevoegde waarde van de EU	+		+	-
Politieke haalbaarheid	+	+	+	

Tabel 1: Overzicht van resultaten

Op hoog niveau is het antwoord als volgt: Geen enkel van de nieuwe eigen middelen voldoet aan elk van de zeven criteria. Dat is niet verrassend, gegeven dat vaak afwegingen gemaakt moeten worden tussen optimalisatie op vlak van het een, al dan niet het ander, criterium. Een voorbeeld zijn de criteria van doeltreffendheid (bijvoorbeeld: vervuiler betaalt meer) en verticale rechtvaardigheid (welvarende betaalt meer), die soms conflicterend zijn (vervuiler is arm). Maar over het algemeen scoren de voorstellen redelijk goed, met telkens ruimte voor verbetering op enkele criteria.

Een belangrijke opmerking, vooraleer per eigen middel de conclusie wordt gegeven, is dat het eerste criterium, betreffende de vraag of de eigen middelen voldoende inkomsten zullen voorzien, voor de vier eigen middelen in totaal werd bekeken. Geen enkel van de eigen middelen is immers voorzien met het doel om individueel voor voldoende inkomsten te zorgen. Er is een pakket van eigen middelen nodig om dat te doen. Indien elk van de vier nieuwe eigen middelen wordt goedgekeurd, zal voldaan worden aan dit criterium.

Wanneer per eigen middel wordt gekeken, scoren het EM-afval en het EM-grenscorrectie het beste. Het EM-afval haalt positieve resultaten op de criteria voldoende inkomsten, doeltreffend, transparant,

toegevoegde waarde van de EU en politieke haalbaarheid. De score op het laatste criterium was evident, vermits dit het enige van de vier bestudeerde eigen middelen is dat reeds goedgekeurd is. Op de criteria efficiënt en rechtvaardig scoort het EM-afval neutraal.

Het EM-grenscorrectie behaalt bijna exact dezelfde resultaten, behalve dat het op het criterium van doeltreffendheid neutraal scoort (het EM-afval scoort daar positief) terwijl het op het criterium van rechtvaardigheid positief scoort (het EM-afval scoort daar neutraal).

Het EM-afval en het EM-grenscorrectie scoren dus over het algemeen het beste op de criteria. Niet veel slechter scoort het EM-emissie. Dat eigen middel behaalt immers vier positieve (voldoende inkomsten, doeltreffend, transparant, politieke haalbaarheid) scores, en drie neutrale (efficiënt, rechtvaardig, toegevoegde waarde van de EU) scores.

Het EM-afval, het EM-grenscorrectie en het EM-emissie behalen dus uitsluitend positieve en neutrale scores op de criteria. Hiermee tonen ze een relatief grote geschiktheid als nieuwe eigen middelen.

Het EM-winst vertoont dit minst goede score op de criteria. Het behaalt weliswaar drie positieve resultaten (voldoende inkomsten, efficiënt en transparant), maar heeft daarnaast ook twee neutrale resultaten (rechtvaardig en politieke haalbaarheid) en twee negatieve resultaten (doeltreffend en toegevoegde waarde van de EU). Het is aan te raden om ofwel aanpassingen te maken aan het voorstel tot het EM-winst opdat dit eigen middel doeltreffender zou worden en een duidelijkere toegevoegde waarde van de EU zou hebben, ofwel om een ander eigen middel te voorzien, mogelijk in het kader van de voorstellen waarvan reeds aangekondigd is dat ze zullen worden voorbereid door de Europese Commissie, maar waarvan implementatie pas voor 2026 is voorzien.

Het negatieve resultaat van het EM-winst op vlak van twee criteria mag echter niet wegnemen dat de algehele beoordeling van de vier nieuwe eigen middelen overwegend positief is, met enkele neutrale scores en slechts twee negatieve scores. Op basis daarvan kan gesteld worden dat de vier nieuwe eigenmiddelen grotendeels voldoen aan de criteria van aanvaardbare belastingen.

Waarde van het onderzoek

De implicaties van eigen middelen (en dus belastingen) zijn voor zowel lidstaten, bedrijven als burgers enorm. Lidstaten zullen de eigen middelen moeten betalen. Bedrijven zullen hun processen moeten aanpassen omwille van de wetten die de eigen middelen onderbouwen. Een voorbeeld van een van de voorgestelde eigen middelen is de herverdeling van een deel van de winsten van grote multinationals. De implicaties daarvan zijn zeer direct voor die bedrijven. Onrechtstreeks, door bijvoorbeeld het voorstel voor eigen middelen op basis van emissierechten, zorgen de eigen middelen dat bedrijven hun processen zullen moeten aanpassen. En uiteraard zijn het de burgers die dit in feite doen. Maar ook rechtstreeks wordt het gedrag van burgers beïnvloed door de eigen middelen. Het eigen middel op basis van de hoeveelheid niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval zorgt ervoor dat lidstaten, die natuurlijk zo min mogelijk willen betalen aan de EU, wetten doorvoeren die burgers aanzetten om meer te recycleren.

De meerwaarde van dit onderzoek ligt in de combinatie van de maatschappelijke relevantie, nieuwheid van het onderwerp en de eigen bijdrage in de vorm van de beoordeling.

Kritische beschouwing

Een tekortkoming van deze thesis is mogelijk dat er geen verbetervoorstellen zijn gedefinieerd wanneer er aangegeven is dat er niet wordt voldaan aan een criterium. Echter is dit uiteraard geen evidente opgave omwille van de vele factoren waarmee rekening gehouden moet worden, en bovendien buiten de strekking van deze thesis. Er kan echter wel gekeken worden naar de negatieve argumenten in de beoordeling van deze thesis om alvast verbeterpunten voor de nieuwe eigen middelen van de EU te vinden. Die verbeterpunten kunnen dienen als het vertrekpunt voor een volgend onderzoek.

Woord vooraf

Mijn ambitie voor deze thesis was en is om aan te tonen dat ik als masterstudent verschillende vaardigheden kan toepassen. Naast de wetenschappelijke en inzichtelijke vaardigheden waarvan verwacht wordt dat een masterstudent ze bezit, wou ik drie methodes van aanpak tonen in mijn thesis.

Zoals de lezer zal merken, bestaat deze thesis uit drie grote onderdelen. Elk ervan is op een andere manier opgesteld.

In het eerste onderdeel worden de vier eigen middelen (= eigen inkomstenbronnen) van de EU die het onderwerp van deze thesis zullen vormen, toegelicht. Dat wordt op basis van de wetteksten gedaan. In dat onderdeel wou ik tonen dat ik in staat ben om uit soms zeer technische, maar vooral zeer juridische, gedetailleerde wetteksten toch de kern op duidelijke manier te vatten en uit te schrijven. Hiervoor was het belangrijk dat ik het doel van het eerste onderdeel van de thesis voor ogen hield: het toelichten van de wetsvoorstellen die in verder onderdeel beoordeelt zullen worden. Alle relevante onderdelen moesten dus aanwezig zijn, maar ook het geheel moest duidelijk zijn, zonder dat het te uitgebreid werd.

Het tweede onderdeel van de thesis is het raamwerk van criteria voor aanvaardbare belastingen. Dit is opgesteld op basis van verscheidene bronnen uit de literatuur en op basis van bijdrages van denktanks bestaande uit experts in het vakgebied. In dit onderdeel tracht ik te tonen dat ik in staat ben om verder te gaan dan het samenvatten of selecteren van relevante onderdelen: ik tracht te tonen dat ik een echte synthese kan maken. Daarbij toon ik waar verschillende argumenten in dezelfde richting wijzen, maar ook waar ze elkaar kunnen tegenspreken. Het geheel moet echter, letterlijk, een geheel vormen, geen los samenraapsel van argumenten.

Tot slot is er het derde deel, de beoordeling. In dit onderdeel tracht ik weer een stap verder te gaan door een eigen inbreng te hebben. Op basis van mijn studie van enerzijds de eigen middelen van de EU (het eerste deel van de thesis), en anderzijds de criteria voor aanvaardbare belasting (het tweede deel van de thesis), beoordeel ik of de eigen middelen voldoen aan de criteria. Ik tracht dus een kritische analyse uit te voeren en tot een resultaat te komen. Hierbij probeer ik te tonen dat ik de feiten zoals gestaafd in delen 1 en 2 ken, de materie beheers, en daarnaast voldoende economische bagage bezit om tot een correct resultaat te komen.

Op die manier vormen de drie delen drie verschillende methodes van aanpak. Persoonlijk beschouw ik elk ervan als een belangrijke vaardigheid die ik zou moeten bezitten vooraleer ik mezelf master zou mogen noemen.

De relevantie van deze thesis voor mij is ook inhoudelijk te verklaren. Ik koos voor de opleiding handelsingenieur in de beleidsinformatica omwille van enerzijds het brede spectrum aan domeinen dat tijdens de opleiding wordt behandeld, en anderzijds de analytische insteek die de opleiding heeft.

Met het vooruitzicht dat ik tijdens mijn laatste jaar een stage zou mogen doen bij een bedrijf in de IT-consultancy, wat zou inhouden (en inderdaad inhield) dat ik continue bezig zou zijn met data, processen en IT (hetgeen ik overigens werkelijk zeer interessant vind), wou ik ook graag een eerder

theoretische, economisch-gerelateerde uitdaging aangaan. Daaraan kon de masterproef beantwoorden.

Dat betekent dat ik mijn vaardigheden uit de opleiding op een andere manier zou mogen toepassen. Het perspectief van alle stakeholders in acht nemen is iets waarop gedrukt wordt tijdens de opleiding, en dat zeer nuttig bleek bij het beoordelen van of een eigen middel haalbaar zou zijn. De analytische vaardigheden hielpen dan weer met het doorgronden van de eigen middelen, alsook de criteria. Uiteraard ook bij de analyse (beoordeling) die daarop volgde.

Ook inhoudelijk lag de masterproef eigenlijk perfect binnen het domein van mijn opleiding. De eigen middelen hebben, zoals verder duidelijk zal worden, een zeer grote impact op bedrijven. Een van de eigen middelen is gebaseerd op een belasting op winsten van multinationals. Twee andere eigen middelen hebben impact op bedrijven doordat er voor de uitstoot van CO₂ belast wordt. Hierdoor worden bedrijven aangezet om hun processen te herzien. Dat zijn allemaal voorbeelden van beleid dat een grote invloed heeft op bedrijven. Daarmee is ook de inhoud van de masterproef relevant aan mijn opleiding.

Naast de inhoud van de masterproef die mij al enorm kon interesseren, had ik ook het geluk om een thema te hebben dat enorm relevant is geworden tijdens het werken aan de thesis. De vele berichten over de stijging van gas- en elektriciteitsprijzen, tonen verschillende oorzaken. Een ervan is de oorlog in Oekraïne. Een ander is echter het emissiehandelssysteem. Dat is echter de basis van een van de eigen middelen die in deze thesis worden onderzocht.

Ik was dus zeer tevreden met de masterproef waaraan ik mocht werken. Bovendien was ik dat evenzeer met de begeleiding.

Ik wil graag mijn promotor, dr. Maarten Theo Jans, bedanken. Hij stemde in met het idee dat ik met relatief grote regelmaat (soms slechts om de drie weken) nieuwe stukken tekst aan hem bezorgde. Dit gaf hem ongetwijfeld meer werk doorheen het jaar, maar voorzag mij van zeer nuttige feedback zodat ik tijdig aanpassingen kon doen waar nodig. Ook op al mijn vragen antwoordde hij altijd snel en volledig. Dank u wel, meneer Jans.

Inhoudsopgave

Samenvatting	Error! Bookmark not defined.
Woord vooraf	6
Afkortingen en begrippen	11
Inleiding en meerwaarde	14
Doel	16
Onderzoeksvragen	17
Werkwijze	18
Context	19
De Europese Unie	19
Inkomstenbeleid Europese Unie	19
Verleden	Error! Bookmark not defined.
Heden	19
Toekomst	22
Nieuwe eigen middelen	24
Gemeenschappelijke redenen	24
Het eigen middel op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval	25
Doel	25
Modaliteiten	25
Heffing	26
Inkomstenbronnen 2023	28
Het eigen middel op basis van de winsten voor lidstaten uit het verkopen van rechten binnen het emissiehandelssysteem	29
Doel	29
Werking	30
Sectoren	30
Allocatie emissierechten	31
Metingen en controle	32
Heffing	32
Het eigen middel op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens	34
Doel	34
Werking	35

Wijzigingen door de Raad van de EU	36
Bijdrage aan de EU	36
Het eigen middel op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals	37
Probleemstelling	37
Verklaring van de OESO/G20 en hoe de EU daarop verder bouwt	37
Pilaar één	38
Bijdrage aan de EU	39
Overdracht eigen middelen aan EU	40
Terbeschikkingstelling	40
Criteria aanvaardbare belastingen	42
Criterium #1: Voldoende	43
Criterium #2: Doeltreffend	44
Criterium #3: Efficiënt	45
Criterium #4: Rechtvaardig	47
Criterium #5: Transparant	49
Criterium #6: Toegevoegde waarde van de EU	50
Criterium #7: Politieke haalbaarheid	51
Overige criteria	53
Beoordeling eigen middelen	54
Criterium #1: Voldoende inkomsten	54
NextGenerationEU	54
Het Sociale Klimaatfonds	55
Opmerkingen	56
Berekening	57
Andere factoren	59
Beoordeling	60
Criterium #2: Doeltreffend	60
Inhoudelijke doeltreffendheid	60
Bijkomende factoren	62
Beoordeling	62
Criterium #3: Efficiënt	62
EU-perspectief	62
Uitrol van wetgeving	63

Inhoudelijke opmerkingen	64
Competitiviteit	64
Beoordeling	65
Criterion #4: Rechtvaardig	65
Conflicterende principes en inhoudelijke beoordeling	65
Correcties	67
Gebrekkige horizontale rechtvaardigheid onderliggend systeem	67
Beoordeling	67
Criterion #5: Transparant	68
Beoordeling	69
Criterion #6: Toegevoegde waarde van de EU	69
Eigen middelen	69
Onderliggende systemen	70
Beoordeling	72
Criterion #7: Politieke haalbaarheid	72
Eigen middelen	72
Vorming van de onderliggende systemen	74
Beoordeling	76
Overzicht resultaten	78
Conclusie	80
Discussie	82
Verbeterpunten	82
De waarde van de EU als netto-som	82
Volgende stappen voor de EU	83
Bibliografie	84

Afkortingen en begrippen

Bbp	= Bruto binnenlands product; de totale waarde van alle goederen en diensten die binnen de grenzen van een land zijn geproduceerd. ¹
BEPS	= <i>Base Erosion and Profit Shifting</i> = grondslaguitholling en winstverschuiving. BEPS-praktijken zijn praktijken waarbij multinationals tekortkomingen en discrepanties in belastingregels uitbuiten.
Besluit	= Bindende bepaling van de EU gericht aan een of meerdere bedrijven of lidstaten. ²
Bijdrage	= Zie EM
Bni	= Bruto nationaal inkomen; het bbp plus de netto-inkomsten uit het buitenland van de beloning van werknemers, inkomen uit vermogen en netto belastingen minus subsidies op de productie. ³
Btw	= Belasting toegevoegde waarde; belasting op goederen en diensten die uiteindelijk door de eindverbruiker wordt gedragen. ⁴
EER	= Europese Economische Ruimte. Samenwerking tussen de lidstaten van de EU, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen om handel te bevorderen. ⁵
EM-afval	= Het eigen middel op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval.
EM-bni	= Het eigen middel op basis van bni.
EM-btw	= Het eigen middel op basis van btw.
EM-emissie	= Het eigen middel op basis het emissiehandelssysteem.
EM-grenscorrectie	= Het eigen middel op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens.

¹ Belgische Federale Overheidsdiensten, 'Binnenlands product', *Economische informatie*, 2022, https://www.belgium.be/nl/economie/economische_informatie/nationaal_product.

² De Lidstaten van de Europese Unie, 'Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 1 - Hoofdstuk 2 - Afdeling 1 - Artikel 288', Publicatieblad van de Europese Unie § (2016), https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_288/oj/nld.

³ OECD, 'Gross national income', *OECD Data*, 2022, <http://data.oecd.org/natincome/gross-national-income.htm>.

⁴ Belgische Federale Overheidsdiensten, 'Btw', *Belastingen*, 2022, <https://www.belgium.be/nl/belastingen/btw>.

⁵ De Lidstaten van de Europese Economische Ruimte, 'Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte - Slotakte - Gemeenschappelijke verklaringen - Verklaringen van de Lidstaten en de EVA-landen - Regelingen - Proces-verbaal van overeenstemming - Verklaringen van één of meerdere contraherende partijen betreffende de EVA', Publicatieblad van de Europese Unie § (1994), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:21994A0103\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:21994A0103(01)).

EM-traditioneel	= Het eigen middel op basis van de traditionele inkomsten. Momenteel zijn dit enkel nog de inkomsten op basis van douanerechten.
EM-winst	= Het eigen middel op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals.
Eigenmiddelenbesluit	= Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie. Dit besluit legt de inkomstenbronnen die de EU aanwendt voor haar begroting, vast. ⁶
Eigen inkomst(enbron)	= Zie EM
EM (Eigen Middel)	= Eigen inkomst(enbron); De voornaamste bronnen van inkomsten voor de begroting van de EU. Doorheen deze thesis wordt de term "eigen middelen" gebruikt wanneer de nadruk ligt op de mogelijkheid die een eigen middelen bieden om beleid te voeren. De term "eigen inkomsten(bron)" wordt gebruikt wanneer de nadruk ligt op het verwerven van een inkomst vanuit het perspectief van de EU. Wanneer de nadruk ligt op het afgeven van een bedrag door de lidstaten aan de EU, wordt de term "bijdrage" gebruikt. Niet alle eigen middelen vloeien voort uit bijdragen, zoals toegelicht in "Overige inkomsten".
EU	= Europese Unie; samenwerking van 27 Europese landen op economisch en politiek vlak.
"Fit for 55"-pakket	= Een pakket van voorstellen om tegen 2030 de uitstoot van broeikasgassen in de EU te reduceren met 55% tegenover 1990. ⁷
G20	= De 19 grootste economieën van de wereld en de EU. Opgericht om grote uitdagingen omtrent de globale economie, aan te pakken.
MFK	= Meerjarig Financieel Kader; meerjarenbegroting van de EU, bestrijkt minstens 5 jaar. ⁸
OESO	= Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, een internationale organisatie met als doel om een beter economisch beleid te bouwen met als resultaat betere levens.

⁶ De Raad van de Europese Unie, 'Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom', Publicatieblad van de Europese Unie § (2020), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj/nld>.

⁷ De Europese Commissie, 'COM/2021/550 final: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Fit for 55": Het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550>.

⁸ De Lidstaten van de Europese Unie, 'Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Hoofdstuk 2 - Artikel 312', Publicatieblad van de Europese Unie § (2016), https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_312/oj/nld.

Richtlijn	= Een richtlijn van de EU legt een doel vast dat bereikt moet worden door de lidstaten. De lidstaten zijn echter vrij om zelf te bepalen hoe dat doel bereikt moet worden en stellen dus zelf de wetgeving op die zij daarvoor nodig achten. ⁹
Verklaring van de OESO/G20	= “Verklaring betreffende een uit twee pilaren bestaande oplossing om een antwoord te bieden op de uitdagingen op vlak van belastingen, ontstaan ten gevolge van de digitalisatie van de economie” van de OESO en de G20. ¹⁰
Verordening	= Een verordening van de EU is net als een richtlijn gericht aan alle lidstaten, met het verschil dat een verordening exact zoals door de EU voorgeschreven moet worden geïmplementeerd. ¹¹
Vier nieuwe eigen middelen	= In deze thesis wordt deze term gebruikt om te verwijzen naar de vier eigen middelen die het onderwerp van deze thesis vormen. Dat zijn het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grens en het EM-winst.

⁹ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 1 - Hoofdstuk 2 - Afdeling 1 - Artikel 288.

¹⁰ OECD/G20, 'Statement on a two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy', 8 oktober 2021, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

¹¹ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 1 - Hoofdstuk 2 - Afdeling 1 - Artikel 288.

Inleiding en meerwaarde

De titel van deze thesis "Nieuwe inkomsten voor de Europese Unie. Aanvaardbare belastingen?" maakt reeds een assumptie waarover lang gediscussieerd zou kunnen worden: dat de nieuwe inkomsten van de EU eigenlijk belastingen zijn. De EU is niet bevoegd om belastingen te heffen binnen de lidstaten. Het is dan ook niet verbazend dat de EU altijd spreekt van "bijdrages" of "eigen middelen" of "eigen inkomsten".

Vele papers in de literatuur spreken de EU echter tegen. De papers in de referentielijst met in de titel de EU in combinatie met "tax" of "tax assessment", zijn hier getuige van. Zij beschouwen de eigen middelen wel als belastingen. Indien de redenering gemaakt wordt dat lidstaten vooral uit belastingen inkomsten halen, en dat de eigen middelen van de EU via lidstaten wordt geïnd, dan kan gesteld worden dat de eigen middelen in wezen belastingen zijn. Vandaar de titel van deze thesis.

De concrete eigen middelen die de EU reeds heeft, alsook die die voorgesteld zijn maar nog niet goedgekeurd, zullen verder in deze thesis toegelicht worden. Ook de aanleiding zal geschetst worden. Alles zal uiteraard met bronnen gestaafd worden. Deze inleiding focust op de algemene probleemstelling van de thesis.

Dat er recent (in 2021) een nieuw eigen middel is toegevoegd, en dat er bovendien nog drie nieuwe eigen middelen voorgesteld zijn (met als doel inwerkingtreding in 2023), leidt samen met de stelling dat eigen middelen eigenlijk belastingen zijn, tot de vraag of de eigen middelen "goede belastingen" zijn. Concreter kunnen vragen zoals "Zijn de eigen middelen efficiënt of leveren ze vooral veel administratieve lasten op", of "Zijn de eigen middelen rechtvaardig" spontaan gesteld worden.

De vragen wijzen erop dat de belastingen beoordeeld moeten worden. Uiteraard niet op basis van willekeurige vragen, maar op basis van de criteria waaraan belastingen moeten voldoen.

Op die manier zijn de drie onderdelen van deze thesis eigenlijk al duidelijk. Ten eerste zullen de eigen middelen duidelijk voorgesteld moeten worden. Ten tweede zal een raamwerk van criteria voor aanvaardbare belasting opgesteld moeten worden. Ten derde zullen de voorstellen uit het eerste deel beoordeeld moeten worden op basis van de criteria uit het tweede deel.

De vier voorstellen die bestudeerd zullen worden, zijn zoals gesteld zeer recent of zelfs nog niet in werking. Dit maakt dat de voorstellen nog niet uitgebreid bestudeerd zijn in de literatuur, hetgeen ervoor zorgt dat er een opening is voor een nieuwe bijdrage in de vorm van deze thesis.

De overige drie eigen middelen zijn al sinds meer dan 30 jaar in werking. Bijgevolg zijn deze wel uitgebreid bestudeerd. Die eigen middelen zullen kort toegelicht worden in het onderdeel "Context", maar vormen verder niet het onderwerp van deze thesis.

De implicaties van eigen middelen (en dus belastingen) zijn voor zowel lidstaten, bedrijven als burgers enorm. Lidstaten zullen de eigen middelen moeten betalen. Bedrijven zullen hun processen moeten aanpassen omwille van de wetten die de eigen middelen onderbouwen. Een voorbeeld van een van de voorgestelde eigen middelen is de herverdeling van een deel van de winsten van grote multinationals. De implicaties daarvan zijn zeer direct voor die bedrijven. Onrechtstreeks, door

bijvoorbeeld het voorstel voor eigen middelen op basis van emissierechten, zorgen de eigen middelen dat bedrijven hun processen zullen moeten aanpassen. En uiteraard zijn het de burgers die dit in feite doen. Maar ook rechtstreeks wordt het gedrag van burgers beïnvloed door de eigen middelen. Het eigen middel op basis van de hoeveelheid niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval zorgt ervoor dat lidstaten, die natuurlijk zo min mogelijk willen betalen aan de EU, wetten doorvoeren die burgers aanzetten om meer te recycleren.

Naast maatschappelijk relevant is het onderzoek, zoals kort vermeld, ook zeer recent. Drie van de vier eigen middelen die bestudeerd worden, op het moment van indiening van deze thesis alsnog in het proces van goedkeuring. Daardoor zijn zeer recente ontwikkelingen meegenomen in deze thesis. Een voorbeeld zijn wijzigingen die de Raad van de EU op 15 maart 2022 heeft voorgesteld met betrekking tot een van de voorstellen tot eigen middelen.

De voorstellen zijn zeer recent (drie ervan in 2021 pas voorgelegd), maar ook het raamwerk dat gecreëerd zal worden is nieuw. Door gebruik te maken van de meest recente literatuur, alsook bijdragen van denktanks, is een nieuw syntheseseraamwerk opgesteld in deze thesis.

Na het toelichten van de voorstellen en het raamwerk, is tot slot de beoordeling geschied. Deze is, op basis van de feiten zoals voorgelegd in de voorstelling van de eigen middelen, alsook het syntheseseraamwerk, gebeurd. De beoordeling is dus een eigen, maar gestaafde, bijdrage.

De maatschappelijke relevantie, alsook de nieuwheid van het onderwerp, met bovendien de eigen bijdrage in de vorm van de beoordeling, toont de meerwaarde die dit onderzoek kan brengen door een antwoord te bieden op de vraag of eigen middelen van de EU ook aanvaardbare belastingen zijn.

Doel

Het doel van deze thesis is om te beoordelen of de vier nieuwe eigen middelen van de EU voldoen aan de criteria van aanvaardbare belastingen. Met de vier nieuwe eigen middelen worden enerzijds het eigen middel dat sinds 2021 inwerking is getreden, en anderzijds de eigen middelen die gepland staan voor inwerkingtreding in 2023, bedoeld.

Onderzoeksvraag

Op basis van het doel, zoals beschreven in het vorige onderdeel, is de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt:

“Voldoen de nieuwe eigen middelen van de EU aan de criteria van aanvaardbare belastingen?”

Deelvragen om antwoord te bieden op de hoofdvraag zijn de volgende:

- d) Wat houden de (voorstellen voor) nieuwe eigen middelen van de EU in?
- e) Wat zijn de criteria voor aanvaardbare belasting?
- f) Welke beoordeling krijgen de eigen middelen van de EU op basis van de criteria voor aanvaardbare belastingen?

De deelvragen komen overeen met de drie hoofdonderdelen van deze thesis, namelijk “Nieuwe eigen middelen”, “Criteria aanvaardbare belasting” en “Beoordeling eigen middelen”.

Werkwijze

Om de hoofdvraag en de deelvragen van deze thesis te beantwoorden is deze thesis als volgt opgebouwd. Eerst wordt in het hoofdstuk "Context" meer informatie gegeven over de oorsprong van deze kwestie, namelijk de nood van de EU aan inkomsten, alsook hoe die inkomsten tot voor kort bekomen werden. Het hoofdstuk eindigt met de krijtlijnen van het beleid van de EU om nieuwe eigen middelen in te voeren. In "Nieuwe eigen middelen" worden die krijtlijnen geconcretiseerd door de nieuwe eigen middelen één voor één toe te lichten. Het raamwerk met criteria voor aanvaardbare belastingen dat gebruikt zal worden om deze nieuwe eigen middelen af te toetsen, wordt opgesteld in "Criteria aanvaardbare belasting". Het hoofdstuk daarop, namelijk "Beoordeling eigen middelen" combineert de twee voorgaande hoofdstukken om te onderzoeken hoe de voorstellen scoren op elk van de criteria. De beoordeling is in het vorige hoofdstuk individueel per voorstel en per criterium. Daarom wordt er in het daaropvolgende hoofdstuk, namelijk "Overzicht resultaten", het geheel van resultaten bekeken. Dit leidt tot het antwoord op de onderzoeksvraag. Tot slot wordt een conclusie geformuleerd in "Conclusie" en worden nog enkele punten aangehaald in "Discussie".

De drie grote delen van deze thesis, namelijk "Nieuwe eigen middelen", "Criteria aanvaardbare belastingen" en "Beoordeling eigen middelen", verdienen extra toelichting op vlak van de werkwijze.

In het eerste van die drie grote delen worden de vier eigen middelen van de EU toegelicht. Dat wordt op basis van de wetteksten gedaan. Het doel is om op basis van deze eerder technische, juridische en gedetailleerde wetteksten de kern op een duidelijke manier te vatten en uit te schrijven. De selectie gebeurt op basis van de relevantie voor de verdere thesis, rekening houdend met het belang om de voorstellen duidelijk en bevattelijk in hun geheel toe te lichten.

Het tweede grote deel van de thesis is het raamwerk van criteria voor aanvaardbare belastingen. Dit is opgesteld op basis van verscheidene bronnen uit de literatuur en denktanks. Het raamwerk van criteria is een nieuwe synthese, specifiek gericht op de criteria die van toepassing zijn met betrekking tot eigen middelen in de context van de EU. Het verwerkt hetgeen de andere auteurs beargumenteren om te stellen of een eigen middel (in de context van de EU) of belasting (algemener) goed is, om niet.

Het derde grote deel is de beoordeling. Op basis van mijn studie van enerzijds de eigen middelen van de EU (het eerste grote deel van de thesis), en anderzijds de criteria voor aanvaardbare belasting (het tweede grote deel van de thesis), wordt beoordeeld of de eigen middelen voldoen aan de criteria. Doordat de nodige feiten in de eerste twee delen van de thesis zijn neergelegd, kan hier gefocust worden op de kritische analyse die nodig is een antwoord te bieden op de hoofdvraag van deze thesis. Het laatste onderdeel is dus, behalve waar nog extra bronnen zijn geraadpleegd (die uiteraard zijn vermeld), een originele analyse.

Context

Om de voorstellen van de EU tot nieuwe eigen inkomsten, beter te begrijpen, is het nuttig om naar de oorsprong van deze kwestie te kijken. Wat doet de EU opdat het inkomsten nodig heeft? Hoe groot zijn deze inkomsten? Hoe komt de EU op dit moment aan haar inkomsten? En waar wil de EU naartoe op vlak van die inkomsten? Welk gedrag wil ze daarmee belonen of straffen? Die vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord.

De Europese Unie

Voor elke €100 die een inwoner van de Europese Unie (EU) verdient, betaalt hij of zij ongeveer €50 aan belastingen en sociale toeslagen, waarvan slechts circa €1 naar de EU gaat. Met dat relatief beperkte budget slaagt de EU erin om een beleid te voeren met impact op complexe materie zoals klimaat, energie, migratie, consumentenbescherming, globalisatie, werkgelegenheid, alsook een eengemaakte markt en munteenheid te creëren. Europeanen komen in contact met projecten gefinancierd door de EU in onder meer Erasmus-uitwisselingen, universiteiten en onderzoeken die beurzen krijgen, agricultuurbeleid dat boeren ondersteunt, openbaar vervoer en infrastructuur die financieringsmiddelen ontvangen, en in nog vele andere domeinen. De EU heeft dus een grote rol in verschillende aspecten van het leven van haar burgers.¹²

Inkomstenbeleid Europese Unie

De uitgaven die de EU heeft moeten natuurlijk gedekt worden. Hieronder volgt een overzicht van de huidige eigen middelen. Daarna volgt de visie van de EU op de eigen middelen in de toekomst

Heden

De huidige inkomstenbronnen van de EU toelichten is niet alleen nuttig om de nakende wijzigingen in financiering van de EU beter te begrijpen, maar zal daarnaast ook relevant blijven. Het huidige systeem zullen immers naast de nieuwe voorstellen behouden worden.

Het huidige systeem van eigen middelen bestaat uit vier delen:¹³

1. Het traditionele eigen middel
2. Het eigen middel op basis van de belasting op toegevoegde waarde (btw)
3. Het eigen middel op basis van het bruto nationaal inkomen (bni)
4. Het eigen middel op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval

Bovenstaande eigen middelen worden in deze thesis afgekort als respectievelijk het EM-traditioneel, het EM-btw, het EM-bni en het EM-afval, behalve in titels.

¹² Het Directoraat-generaal Communicatie (Europese Commissie), 'Discussienota over de toekomst van de EU-financiën', *Bureau voor Publicaties van de Europese Unie*, 28 juni 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/94244>.

¹³ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

De vier inkomstenbronnen worden hieronder kort toegelicht. Daaropvolgend worden de overige inkomstenbronnen besproken die niet tot de eigen middelen behoren.

Het traditionele eigen middel

Deze inkomstenbron werd in 1970 vastgelegd.¹⁴ Het verving de financiële contributies van lidstaten door eigen middelen.¹⁵ Oorspronkelijk bestonden de traditionele eigen middelen zowel uit landbouwheffingen, douanerechten als uit een op btw gebaseerd deel.¹⁶ Ondertussen bestaat het eigen middel uitsluitend uit douanerechten.¹⁷ Een kwart van die douanerechten mag door de lidstaten behouden worden om kosten bij het innen te compenseren.¹⁸ Gedurende de 5 laatste jaren waarvoor een geconsolideerde jaarrekening beschikbaar is (2016-2020), zorgde dit eigen middel voor ruwweg 15% van de totale inkomsten van de EU.¹⁹

Het eigen middel op basis van de belasting op toegevoegde waarde

Het idee om een inkomstenbron voor de EU te voorzien die gebaseerd is op btw, volgde doordat btw de eerste belasting was die op EU-niveau geharmoniseerd werd (weliswaar met verschillende tarieven).²⁰ De berekening voor deze bijdrage werd voor de budgetten van 2021-2027 vereenvoudigd.²¹ Zo wordt voor de periode 2021-2027 het gewogen gemiddelde van btw-percentages voor elk land van 2016 genomen in plaats van elk jaar een herberekening te doen. Daarnaast zijn er minder correcties van toepassing dan vroeger. Na een beperking van de basis waarop wordt geheven tot 50% van het bbp van het land, wordt vervolgens 0,3% naar de EU overgedragen.²² Net als de traditionele eigen middelen, zorgde de bijdrage op basis van btw voor ruwweg 15% van de totale inkomsten van de EU tijdens de periode van 2016 t.e.m. 2020.²³

Het eigen middel op basis van het bruto nationaal inkomen

Het grootste inkomstenbron van de EU is momenteel de bijdrage op basis van het bni.²⁴ Dat is het bbp plus de netto-inkomsten uit het buitenland van de beloning van werknemers, inkomen uit vermogen en netto belastingen minus subsidies op de productie.²⁵ Die bijdrage van de lidstaten

¹⁴ De Raad van de Europese Unie, '70/243/EGKS, EEG, Euratom: Besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen', Publicatieblad van de Europese Unie § (1970), <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/d0a020b9-0544-4eb0-86e8-f87bd0d7942a/language-nl>.

¹⁵ Het Directoraat-generaal Communicatie (Europese Commissie), 'Douanerechten', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 14 juni 2021, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_nl.

¹⁶ Het Directoraat-generaal Communicatie (Europese Commissie).

¹⁷ Alessandro D'Alfonso, 'Own resources of the European Union: Reforming the EU's financing system', *Think Tank European Parliament*, 9 juni 2021, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document/EPRS_BRI\(2018\)630265](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document/EPRS_BRI(2018)630265).

¹⁸ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

¹⁹ Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie), 'Consolidated annual accounts of the European Union: financial year 2020', Publications Office of the European Union, 9 juli 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/413181>.

²⁰ Het Directoraat-generaal Communicatie (Europese Commissie), 'Belasting over de toegevoegde waarde', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 14 juni 2021, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en.

²¹ De Raad van de Europese Unie, 'Verordening (EU, Euratom) 2021/769 van de Raad van 30 april 2021 tot wijziging van verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde', *Publicatieblad van de Europese Unie* § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/769/oj/nld>.

²² Het Directoraat-generaal Communicatie (Europese Commissie), 'Belasting over de toegevoegde waarde'.

²³ Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie), 'Consolidated annual accounts EU: 2020'.

²⁴ Het Directoraat-generaal Communicatie (Europese Commissie), 'Nationale bijdragen', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 14 juni 2021, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_nl.

²⁵ OECD, 'Gross national income'.

verschilt elk jaar in functie van de behoeften van de EU; de inkomstenbron moet er immers ieder jaar voor zorgen dat de begroting van de EU sluitend is.²⁶ Dat doel wordt bereikt door een uniform percentage op het bni van elk land te heffen zodat de som ervan gelijk is aan de benodigde inkomsten (na aftrek van alle andere inkomsten). Ondertussen is deze inkomstenbron gegroeid tot ruwweg 60 à 75% van de totale inkomsten van de EU voor elk van de jaren van 2016 t.e.m. 2020.²⁷

Het eigen middel op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval

Voor het eerst sinds 1988 heeft de EU nieuwe inkomsten gecreëerd, ditmaal door een nationale bijdrage in te voeren die gelinkt is aan verspilling door kunststoffen verpakkingen niet te recycleren.²⁸ Deze bijdrage is ingevoerd door het eigenmiddelenbesluit van 2020 en is geldig sinds 1 januari 2021.²⁹

Deze inkomstenbron behoort tot de nieuwe generatie inkomstenbronnen die de kern van deze thesis vormen en wordt dan ook uitvoerig besproken in het hoofdstuk "Het eigen middel op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval".

Overige inkomsten

De EU heeft nog enkele andere kleinere inkomstenbronnen die niet tot de eigen middelen behoren en daarom niet worden gedefinieerd in het eigenmiddelenbesluit. De meest recente geconsolideerde jaarrekening van de EU op het moment van schrijven, namelijk over het jaar 2020, toont bijvoorbeeld belastingen op lonen van EU-personeel en bijdragen van landen buiten de EU aan programma's van de EU, zoals toegang tot Erasmus+, als inkomsten.³⁰ Ook boetes betaald door ondernemingen, bijvoorbeeld omwille van het verstoren van de competitie, vormen inkomsten voor de EU. Indien er een overschot of tekort was tijdens het vorige begrotingsjaar, wordt dit ook overgedragen naar het huidige begrotingsjaar.³¹

Het verdrag van de werking van de EU geeft aan dat de EU hoofdzakelijk gefinancierd moet worden door eigen middelen.³² Gedurende de periode 2016-2020 bedroeg het totaal van de overige inkomstenbronnen nooit meer dan 10% van de totale inkomsten van de EU.³³

²⁶ De Raad van de Europese Unie, '88/376/EEG, Euratom: Besluit van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen', Publicatieblad van de Europese Unie § (1988), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1988/376/oj/nld>.

²⁷ Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie), 'Consolidated annual accounts EU: 2020'.

²⁸ D'Alfonso, 'Own resources of the EU'.

²⁹ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

³⁰ Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie), 'Consolidated annual accounts EU: 2020'.

³¹ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 'Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012', Publicatieblad van de Europese Unie § (2018), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.193.01.0001.01.NLD&toc=OJ%3AL%3A2018%3A193%3AFULL.

³² De Lidstaten van de Europese Unie, 'Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Hoofdstuk 1 - Artikel 311', Publicatieblad van de Europese Unie § (2008), https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2008/art_311/oj/nld.

³³ Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie), 'Consolidated annual accounts EU: 2020'.

Op 31 januari 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk de EU verlaten.³⁴ De betalingen van het Verenigd Koninkrijk aan de EU ten gevolge van deze beslissing zijn niet meegenomen in bovenstaande overige inkomsten. In 2020 bedroegen ze 47,5 miljard euro, goed voor 21% van de jaarinkomsten van de EU.³⁵

Toekomst

Het verdrag van Lissabon, dat inging in 2007, wijzigde bepalingen met betrekking tot de eigen inkomstenbronnen van de EU, en maakte het onder meer mogelijk om nieuwe categorieën van inkomsten in te voeren.³⁶ Het Europees parlement heeft vervolgens herhaaldelijk aangedrongen op het volledig financieren van de EU door middel van eigen inkomstenbronnen.³⁷ Dit zouden inkomstenbronnen zijn die meteen eigen zijn aan de EU, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de huidige bijdrage op basis van het bni. Tijdens de onderhandelingen over het MFK voor 2014-2020 werd besloten een groep op te stellen die de eigen inkomstenbronnen van de EU zou examineren en voorstellen voor verbeteringen zou doen.³⁸ Deze groep, onder leiding van Mario Monti, stelde tegen eind 2016 een verslag op met aanbevelingen rond eigen inkomsten.³⁹ Een eerlijk, efficiënt, stabiel en transparant systeem is nodig, leest het verslag. Ook andere aspecten zoals de toegevoegde waarde van de EU en democratische verantwoording, moeten in rekening gebracht worden. Maar om aan al deze voorwaarden te voldoen, moet het huidige systeem van inkomsten aangepast worden. Het rapport beoordeelde reeds verschillende voorstellen, zoals belastingen op fossiele brandstoffen of financiële transacties. In de jaren daarop is er verder gewerkt aan voorstellen. Het eigenmiddelenbesluit van 2020 zorgde ervoor dat sinds 1 januari 2021 reeds een bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsmateriaal werkende is.⁴⁰ Vervolgens werd op 14 juli 2021 het "Fit for 55"-pakket voorgesteld.⁴¹ Dit pakket van voorstellen van de Europese Commissie doelt erop om de transformatie van de Europese economie, gemeenschap en industrie die nodig is om een reductie van uitstootgassen met 55% t.o.v. 1990 te halen, mogelijk te maken. Verwerkt in dit pakket zitten ook de voorstellen die tot eigen inkomsten voor de EU moeten leiden.

³⁴ De Europese Unie, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, 'Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie', Publicatieblad van de Europese Unie § (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:12020W/TXT>.

³⁵ Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie), 'Consolidated annual accounts EU: 2020'.

³⁶ De Lidstaten van de Europese Unie, 'Verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap - Artikel 269', Publicatieblad van de Europese Unie § (2007), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC#a-005.

³⁷ Het Europees Parlement, 'Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het ontwerp van besluit van 16 april 2014 van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (05602/2014 — C7-0036/2014 — 2011/0183(CNS))', Publicatieblad van de Europese Unie § (2017), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1599038204655&uri=CELEX:52014AP0432>.

³⁸ De Europese Commissie, 'Joint Declaration on own resources', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 25 november 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/hlg-joint-declaration_2013_en.pdf.

³⁹ High Level Group on Own Resources, 'Future financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources' (Publicatiebureau van de Europese Unie, december 2016), <https://data.europa.eu/doi/10.2761/36070>.

⁴⁰ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

⁴¹ De Europese Commissie, COM/2021/550 finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Fit for 55": Het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit.

Op 22 december 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel⁴² aangenomen om het huidige raadsbesluit⁴³ dat de eigen inkomsten voor de Europese Unie definieert, uit te breiden. In dat voorstel staan drie bijkomende eigen inkomsten gedefinieerd. De basis van deze inkomsten zijn het emissiehandelssysteem, het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens en de herverdeling van winsten van grote multinationals. Die worden verder uitgebreid besproken.

Het samengaan van de beleidsdoelstellingen van de EU (bijvoorbeeld CO₂-uitstoot reduceren) enerzijds en eigen inkomsten anderzijds zal in het volgende hoofdstuk duidelijker worden.

⁴² De Europese Commissie, 'COM/2021/570 final: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0570>.

⁴³ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom, 205.

Nieuwe eigen middelen

Het vorige hoofdstuk eindigde met de notie dat de EU bepaald gedrag wil stimuleren terwijl het ander gedrag wil beperken en dat dat invloed zou hebben op het soort inkomstenbronnen dat de EU als wenselijk beschouwt. Dit hoofdstuk zal de vier nieuwe eigen middelen die het onderwerp van deze thesis vormen toelichten op basis van de wetteksten van de EU.

De vier nieuwe eigen middelen zijn:

1. Het eigen middel op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval
2. Het eigen middel op basis van de winsten voor lidstaten uit het verkopen van rechten binnen het emissiehandelssysteem
3. Het eigen middel op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens
4. Het eigen middel op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals

Deze eigen middelen zullen in deze thesis afgekort worden als respectievelijk het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst, behalve in de titels.

De eigen middelen van de EU staan in wet geschreven in het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, oftewel het "eigenmiddelenbesluit".⁴⁴ Dit besluit definieert reeds de drie relatief langgekende inkomstenbronnen (het EM-traditioneel, het EM-btw en het EM-bni), alsook het relatief recent toegevoegde EM-afval. De Raad van de Europese Unie beraadslaagt momenteel over een voorstel tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit, dat het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst zal toevoegen aan de eigen middelen indien het goedgekeurd wordt.

Gemeenschappelijke redenen

Vooraleer de vier nieuwe inkomstenbronnen inhoudelijk worden toegelicht, worden hieronder eerst de doelstellingen van de EU op vlak van eigen middelen die voor de introductie van nieuwe inkomstenbronnen gelden en zoals werd aangegeven in de overwegingen van het eigenmiddelenbesluit, weergegeven:⁴⁵

1. De eigen inkomstenbronnen moeten zekerheid bieden dat de beleidsinitiatieven van de EU ontwikkeld en uitgevoerd kunnen worden.
2. De eigen inkomstenbronnen moeten zichtbaar gekoppeld worden aan het beleid van de EU, waaronder de eengemaakte markt en duurzame groei
3. Er moet aandacht besteed worden aan transparantie, eenvoud, stabiliteit, samenhang met de beleidsdoelstellingen van de EU, het effect op concurrentievermogen, duurzame groei en een eerlijke verdeling onder de lidstaten.
4. Het percentage inkomsten op basis van het bni moet dalen.

⁴⁴ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

⁴⁵ De Raad van de Europese Unie.

5. Het maximum aan eigen inkomsten moet voldoende hoog liggen opdat deze zelfs ten tijde van economische neergang volstaat opdat de EU aan haar financiële verplichtingen kan voldoen.

Het eigen middel op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval

Reeds voordat de voorstellen van het "Fit for 55"-pakket werd voorgedragen op 14 juli 2021, ging een eerste bron van eigen inkomsten in werking. Het betreft hier een bijdrage op basis van verpakkingsafval bestaande uit kunststoffen dat niet werd gerecycleerd. Daarmee is deze bijdrage de eerste van een reeks nieuwe inkomsten voor de Europese Unie en de enige daarvan die op het moment van dit schrijven reeds in werking is.

De basis van deze bijdrage is besluit 2020/2053 van de Raad van de EU.⁴⁶ Tenzij anders vermeld, zijn onderstaande alinea's gebaseerd op dat besluit.

Doel

De Europese Unie wenst de vervuiling van kunststof verpakkingsafval terug te dringen. Door lidstaten een bijdrage te laten betalen die evenredig is met de hoeveelheid niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, worden de lidstaten aangezet om meer te recyclen. Daarnaast kunnen lidstaten het gebruik van wegwerpmaterialen beperken om zo het bedrag dat ze moeten betalen, te verminderen. Zodoende wordt de circulaire economie door deze inkomstenbron bevorderd.

Modaliteiten

Wanneer er sprake is van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, is uiteraard een exacte definitie nodig van het soort materialen dat hieronder valt. Deze definitie is vastgesteld in verordening 1907/2006.⁴⁷ De exacte moleculen zijn hierin voorgeschreven zodat er geen twijfel is over welke materialen wel of niet onder deze definitie vallen.

Een bijkomende voorwaarde om een bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval in te voeren is de harmonisatie van de normen van de lidstaten omtrent verpakkingen. Onder andere hiervoor werd richtlijn 94/62/EG⁴⁸ ingevoerd. Naast de harmonisatie beoogt deze richtlijn om het kwalijke effect van verpakkingen op het milieu te beperken. De richtlijn omvat alle verpakkingen én verpakkingsafval, ongeacht het exacte materiaal dat gebruikt werd (dus niet enkel beperkt tot kunststof) en ongeacht de oorsprong (industriële, commerciële, huishoudelijk, et cetera). Zowel de hoeveelheid verpakking die in de omloop komt, als de hoeveelheid

⁴⁶ De Raad van de Europese Unie.

⁴⁷ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 'Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie', Publicatieblad van de Europese Unie § (2006), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1907&from=NL>.

⁴⁸ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 'Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval', Publicatieblad van de Europese Unie § (1994), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1994/62/oj/nld>.

verpakkingsafval dat werd gerecycleerd, moet per jaar per land gerapporteerd worden, en dat per soort materiaal. Door het verschil tussen deze twee te nemen voor kunststof, kan de hoeveelheid niet-gerecycleerd afval per jaar per land berekend worden. Dit gegeven is nodig voor de bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval.

In de richtlijn is ook aan de betrouwbaarheid van de gegevens aandacht besteed, onder meer door het gebruik van elektronische registers. De richtlijn werd ondertussen aangevuld, temeer door Beschikking 2005/270/EG⁴⁹ die onder andere definities toevoegde voor verschillende elementen zoals samengestelde verpakkingen en teruggewonnen verpakkingsafval en daarnaast de te verstrekken gegevens vereenvoudigde. Ook uitvoeringsbesluit (EU) 2019/665⁵⁰ bouwt verder op richtlijn 94/62/EG, en dat onder andere door de methodes van berekening te preciseren voor bepaalde materialen.

De geharmoniseerde manier van zowel berekenen als rapporteren is een voorwaarde voor de effectieve en efficiënte bijdrage op basis van niet-gerecycleerd verpakkingsmateriaal. Deze gegevens dienen immers als basis voor de uiteindelijke bedragen die betaald moeten worden door de lidstaten.

Heffing

Op niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval wordt sinds 1 januari 2021 een nationale bijdrage geheven. Deze bijdrage is evenredig met de hoeveelheid kunststof verpakkingsafval dat niet werd gerecycleerd. Voor de berekening wordt per jaar gekeken naar de totale hoeveelheid gerecycleerd kunststof verpakkingsafval (in kilo) en wordt dit van de totaal hoeveelheid geproduceerd kunststof verpakkingsmateriaal (in kilo) afgetrokken. Dit verschil, uitgedrukt in kilo, wordt vermenigvuldigd met 0,80 euro om tot de bijdrage van de lidstaat te komen.

Lidstaten met in 2017 een bni dat hoger dan het gemiddelde van de EU ligt

$$\text{Bijdrage} = 0.80 \text{ euro} \times (P - R)$$

Met

P = De totaal hoeveelheid Productie van kunststof verpakkingsmateriaal in kilo

R = De totaal hoeveelheid Recyclage van kunststof verpakkingsmateriaal in kilo

Tabel 2: EM-afval lidstaten met bni boven het EU-gemiddelde

⁴⁹ De Europese Commissie, '2005/270/EG: Beschikking van de Commissie van 22 maart 2005 tot vaststelling van de tabellen voor het databanksysteem overeenkomstig richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval', Publicatieblad van de Europese Unie § (2005), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2005/270/oj/nld>.

⁵⁰ De Europese Commissie, 'Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/665 van de Commissie van 17 april 2019 tot wijziging van beschikking 2005/270/EG tot vaststelling van de verslagleggingsmodellen voor het databanksysteem overeenkomstig richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval', Publicatieblad van de Europese Unie § (2019), https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2019/665/oj/nld.

Voor de lidstaten die in 2017 een bni per inwoner hadden dat onder het gemiddelde van de EU ligt, wordt een jaarlijkse forfaitaire verlaging gehanteerd. Dit is om een buitensporig groot regressief effect op de nationale bijdragen te voorkomen. De verlaging houdt in dat deze landen 3,8 kilogram per inwoner van het land in 2017, in vermindering mogen brengen van de totale hoeveelheid niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval.

<p>Lidstaten met in 2017 een bni dat lager dan het gemiddelde van de EU ligt</p> <p>Bijdrage = 0.80 euro x (P - R - 3,8 x I)</p> <p>Met</p> <p>P = De totaal hoeveelheid <u>P</u>roductie van kunststof verpakkingsmateriaal in kilo</p> <p>R = De totaal hoeveelheid <u>R</u>ecyclage van kunststof verpakkingsmateriaal in kilo</p> <p>I = Aantal <u>I</u>nwoners in 2017</p>
--

Tabel 3: EM-afval lidstaten met bni onder het EU-gemiddelde

De manier waarop de lidstaten ervoor zorgen dat er minder kunststof verpakkingsafval wordt, is niet bepaald door deze inkomstenbron. Dit zorgt ervoor dat het subsidiariteitsbeginsel van de EU niet wordt geschonden. Dit beginsel, zoals gedefinieerd in het verdrag van Lissabon, stelt dat de EU slechts optreedt waar de EU beter kan optreden dan de centrale, regionale of lokale niveaus dat kunnen.⁵¹ Er wordt hier dus de veronderstelling gemaakt dat de lidstaten deze bevoegdheid zelf beter kunnen uitvoeren.

Aansluitend op de invoering van de bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, is verordening 2021/770⁵² gepubliceerd. Daarin worden de berekening, methoden en procedures van de inkomstenbron gespecificeerd. Zo wordt omschreven dat de lidstaten maandelijks een twaalfde van de verwachte jaarlijkse bijdrage ter beschikking van de EU moeten stellen. De gerapporteerde gegevens zijn echter pas anderhalf jaar na het afsluiten van het jaar, ten laatste op 31 juli, beschikbaar. Tot die tijd worden er ieder jaar schattingen door de lidstaten doorgegeven. Op basis van die schattingen worden de twaalfden opgevraagd door de EU, telkens op de eerste dag van de maand. Achteraf, bij de publicatie van de werkelijke cijfers, worden er correcties doorgevoerd.

Verordening 2021/770 geeft ook aan dat lidstaten die niet tijdig hun bijdragen overboeken, ongeacht of het de maandelijks bijdragen of de correcties betreft, rente verschuldigd zijn aan de EU.

⁵¹ De Lidstaten van de Europese Unie, 'Verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap - Artikel 3 ter', Publicatieblad van de Europese Unie § (2007), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC#a-005.

⁵² De Raad van de Europese Unie, 'Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad van 30 april 2021 betreffende de berekening van de eigen middelen op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, de methoden en procedures voor de terbeschikkingstelling van die eigen middelen, de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien en bepaalde aspecten van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/770/oj/nld>.

Daarnaast wordt een groep van deskundigen aangesteld met de opdracht om de vergelijkbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de rapporten te beoordelen en de EU te adviseren omtrent mogelijke maatregelen die deze zouden verbeteren.

De verordening bevat ook clausules over informatieverplichtingen en de toe te passen boekhoudmethode.

Inkomstenbronnen 2023

De Europese Commissie wenst de eigen middelen, momenteel bestaande uit de traditionele eigen middelen, de bijdrage op basis van btw, de bijdrage op basis van bni en de bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, uit te breiden. Met dat doel voor ogen heeft de Europese Commissie heeft op 22 december 2021 een voorstel aangenomen dat de eigen inkomsten zal uitbreiden met drie nieuwe inkomstenbronnen indien het voorstel goedgekeurd wordt.⁵³ Momenteel is de Raad van de Europese Unie over dit voorstel aan het beraadslagen, met de ambitie om een antwoord te bieden tegen 1 juli 2022.⁵⁴ De Raad van de EU is verplicht om de positie van het Europees Parlement te raadplegen.⁵⁵ Daarna kan het antwoord van de Raad van de EU gegeven worden. Het antwoord zal aangeven of het voorstel voor het besluit aangenomen wordt, al dan niet met wijzigingen. Volgens het plan van het interinstitutioneel akkoord zouden de lidstaten de daaropvolgende zes maanden gebruiken om hun wetten waar nodig aan te passen.⁵⁶ Het doel is de inwerkingtreding van de nieuwe eigen middelen vanaf 1 januari 2023.

De Europese Commissie stelt drie nieuwe inkomstenbronnen voor in het voorstel. De eerste is op basis van het emissiehandelssysteem, namelijk dat een deel van de inkomsten die lidstaten ontvangen voor het verkopen van rechten aan bedrijven, naar de Europese Unie zou gaan. De tweede nieuwe inkomstenbron zou uit een deel van de inkomsten op basis van een nieuw mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens bestaan. De derde inkomstenbron neemt de vorm van een bijdrage op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals.

De bestaansredenen voor deze drie voorstellen zijn deels anders dan die van de bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, die reeds eerder werd goedgekeurd. Volgende redenen voor de nieuwe inkomstenbronnen worden gegeven:⁵⁷

⁵³ De Europese Commissie, COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

⁵⁴ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, 'Interinstitutioneel akkoord 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', Publicatieblad van de Europese Unie § (2020), https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2020/1222/oj/nld.

⁵⁵ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Hoofdstuk 1 - Artikel 311.

⁵⁶ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, Interinstitutioneel akkoord 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.

⁵⁷ De Europese Commissie, COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

- De COVID-19-crisis heeft de EU ertoe aangezet om haar grootste herstelinstrument ooit goed te keuren.⁵⁸ Dit instrument, met de naam NextGenerationEU, stelt 750 miljard euro ter beschikking om het herstel te financieren, economische groei te stimuleren en te investeren in een groenere en digitale toekomst. Echter, zoals bepaald in het interinstitutioneel akkoord van 16 december 2020, mag NextGenerationEU er niet toe leiden dat de andere programma-uitgaven of investeringen van de EU worden beperkt.⁵⁹
- Daarnaast is het volgens het laatstgenoemde akkoord ook wenselijk om de bijdrage op basis van bni zo laag mogelijk te houden.
- Ten derde moet het nieuwe sociale klimaatfonds gefinancierd worden. De Europese Commissie heeft voorstel COM/2021/568 ingediend om dit fonds op te richten, dat nu door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie wordt beraadslaagd.⁶⁰ Het fonds heeft als doel om kwetsbare gezinnen, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers te beschermen tegen de stijgende prijzen omwille van het emissiehandelssysteem.

Deze redenen worden in het voorstel als voornaamste redenen voor het streven van de EU om voldoende nieuwe eigen inkomstenbronnen te voorzien, gegeven. Echter blijven de principes die aan de basis van de reeds bestaande inkomstenbronnen liggen, en die werden toegelicht onder "Gemeenschappelijke redenen" gelden. Zo wordt er onder meer ook benadrukt dat het aandeel van inkomsten voor de EU op basis van het bni dient te zakken, zoals afgesproken in interinstitutioneel akkoord van 16 december 2020.⁶¹

Het eigen middel op basis van de winsten voor lidstaten uit het verkopen van rechten binnen het emissiehandelssysteem

De Europese regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, hierna "het emissiehandelssysteem", werd in 2003 aangenomen en is sindsdien meermaals aangepast.⁶² Onderstaande tekst is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op de bovengenoemde wet, inclusief wijzigingen tot en met 16 april 2022.

Doel

⁵⁸ De Raad van de Europese Unie, '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', Publicatieblad van de Europese Unie § (2020), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj/nld>.

⁵⁹ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, Interinstitutioneel akkoord 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.

⁶⁰ De Europese Commissie, 'COM/2021/568 finaal: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0568>.

⁶¹ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, Interinstitutioneel akkoord 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.

⁶² Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 'Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad', Publicatieblad van de Europese Unie § (2003), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj/nld>.

Het doel van het emissiehandelssysteem is om de uitstoot van broeikasgassen (=emissies) op een effectieve en efficiënte wijze te verminderen. Dit is nodig om de negatieve gevolgen van klimaatverandering te beperken.

Werking

Het totale volume broeikasgassen dat kan worden uitgestoten door de bedrijven die onder het emissiehandelssysteem vallen, wordt beperkt door een 'limiet' op het totale aantal emissierechten. Binnen de limiet ontvangen of kopen bedrijven emissierechten, die ze naar behoefte kunnen verhandelen binnen de hele EU. Er geldt dan ook één marktprijs voor de emissierechten van de hele EU, niet per lidstaat. De limiet wordt elk jaar verlaagd, waardoor de totale uitstoot daalt. Momenteel wordt de limiet met 2,2% per jaar verlaagd, maar de Europese Commissie heeft voorgesteld om dit percentage op te trekken tot 4,2%.⁶³

Eén emissierecht komt overeen met het recht om één ton koolstofdioxide-equivalent uit te stoten. Koolstofdioxide-equivalent betekent dat het emissiehandelssysteem niet beperkt is tot koolstofdioxide, maar wel een lijst van stoffen die een effect van opwarming voor de aarde hebben. Elke stof heeft een andere impact op de opwarming, vandaar dat equivalente hoeveelheden stoffen zijn gespecificeerd.

Sectoren

Het emissiehandelssysteem beslaat twee grote groepen: installaties en luchtvaart. Voor elk van deze twee zijn specifieke bepalingen opgenomen. Installaties spannen verschillende sectoren. Of een installatie onder het emissiehandelssysteem valt, wordt bepaald op basis van de activiteiten die er plaatsvinden. Voorbeelden van installaties die wel onder het emissiehandelssysteem vallen zijn installaties voor energieproductie en energie-intensieve industriële fabrieken.

De luchtvaartsector ontvangt momenteel 82% van haar emissierechten zonder betaling. De Europese Commissie heeft op 14 juli 2021, als onderdeel van het "Fit for 55"-pakket, een voorstel neergelegd om dit percentage geleidelijk aan te reduceren tot nul.⁶⁴

Het "Fit for 55"-pakket moet het mogelijk maken om de uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 met 55% te laten dalen tegenover 1990.⁶⁵ Als onderdeel daarvan moet het emissiehandelssysteem uitgebreid worden naar sectoren waar deze nog niet actief was. De Europese Commissie heeft bepalingen voorgesteld om de maritieme sector toe te voegen aan het emissiehandelssysteem.⁶⁶

⁶³ De Europese Commissie, 'COM/2021/551' finaal: 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', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0551#footnote27>.

⁶⁴ De Europese Commissie.

⁶⁵ De Europese Commissie, COM/2021/550' finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Fit for 55": Het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit.

⁶⁶ De Europese Commissie, COM/2021/551' finaal: 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

Naast de maritieme sector stelt de Europese Commissie ook voor om broeikasgassen ten gevolge van het gebruik van brandstoffen voor wegtransport en gebouwen aan te pakken. Deze broeikasgassen zullen onder een apart emissiehandelssysteem vallen. Dit heeft als doel om een verstoring in het huidige emissiehandelssysteem te vermijden.⁶⁷ De verschillende sectoren hebben bovendien verschillende factoren die de vraag beïnvloeden. Bij het emissiehandelssysteem voor wegtransport en gebouwen zullen de aanbieders van brandstoffen gereguleerd worden in plaats van de veroorzakers van uitstootgassen zoals het geval is in het huidige emissiehandelssysteem.

Allocatie emissierechten

Een deel van de emissierechten wordt verkocht, de overige worden weggegeven. Vanaf 2021 bedraagt de verhouding 57% tegen 43%. De hoeveelheid kosteloos geschonken emissierechten per installatie is onder andere afhankelijk van referentiewaarden gebaseerd op prestaties van de minst vervuilende gelijkaardige installaties. Daarnaast wordt rekening gehouden met het risico op koolstoflekkage, hetgeen inhoudt dat een bedrijf zijn productie verplaatst naar landen met minder strenge emissienormen, hetgeen opnieuw tot een stijging van emissies kan leiden. Installaties met een groot risico op koolstoflekkage ontvangen een grotere hoeveelheid emissierechten kosteloos. Tenslotte wordt met betrekking tot het schenken van emissierechten ook rekening gehouden met de sector en het historische activiteitsniveau van de installatie.

De emissierechten die niet worden geschonken, worden op een veiling verkocht aan de hoogste bieder. Het verkopen van emissierechten zorgt ervoor dat de vervuiler betaalt.

Alle emissierechten zijn overdraagbaar. Vandaar dat er sprake is van een handelssysteem.

De mogelijkheid om emissies te verhandelen zorgt ervoor dat de uitstoot daar beperkt wordt waar dat het goedkoopst is. Stel dat er twee bedrijven zijn, die elk tien ton broeikasgassen uitstoten, goed voor een totaal van twintig ton. Veronderstel ook dat er slechts tien emissierechten beschikbaar zijn voor beiden bedrijven samen. De totale uitstoot moet dus halveren naar tien ton. Stel dat bedrijf A een verminderde uitstoot kan realiseren door filters te plaatsen. Elke filter kost 100 euro en vangt één ton op. Bij bedrijf B moeten verschillende processen gewijzigd worden om hetzelfde effect te behalen, met een kostprijs van 500 euro per ton. Indien het emissiehandelssysteem niet bestond, was de totale kost dus vijf keer 100 euro voor bedrijf A en vijf keer 500 euro voor bedrijf B, oftewel 3000 euro in totaal, om de reductie van vijf ton per bedrijf te behalen. Met het emissiehandelssysteem kan bedrijf A de volledige reductie doen, en vervolgens vijf emissierechten verkopen aan bedrijf B. De prijs zal logischerwijze tussen 500 (kostprijs voor bedrijf A) en 2500 (kostprijs voor bedrijf B) euro liggen, bijvoorbeeld 1500 euro. Bedrijf A zal dus 500 investeren voor haar eigen reductie, 500 euro investeren om emissierechten te kunnen verkopen, en 1500 euro ontvangen. Zo behaalt bedrijf A, dat fors investeert in het reduceren van haar uitstoot, een winst van 500 euro. Bedrijf B zal 1500 euro betalen. De totale kostprijs voor de industrie in dit voorbeeld (+500 -1500) 1000 euro, in tegenstelling tot de 3000 euro zonder het emissiehandelssysteem. De

(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.

⁶⁷ De Europese Commissie.

totale kostprijs voor de bedrijven ligt dus lager dankzij het emissiehandelssysteem. Het emissiehandelssysteem zorgt er op die manier voor dat de afname van broeikasgassen daar wordt behaald waar dat het goedkoopste kan.

Metingen en controle

Ieder bedrijf dat onder het emissiehandelssysteem valt, moet een monitoringplan uitwerken.⁶⁸ Dit plan stippelt uit hoe de emissies door het bedrijf worden gemonitord en gerapporteerd. Het plan moet worden goedgekeurd door een erkende verificateur.⁶⁹ De erkenning van verificateurs wordt bepaald door de Europese Coöperatie voor Accreditatie.

Elk jaar moeten exploitanten een emissieverslag indienen.⁷⁰ De gegevens voor een bepaald jaar moeten uiterlijk op 31 maart van het volgende jaar door de erkende verificateur worden geverifieerd. Na verificatie van de gegevens moeten de exploitanten uiterlijk op 30 april van dat jaar het equivalente aantal emissierechten afstaan aan de daarvoor door de lidstaat bevoegde instantie. (Zoals uitgebreider toegelicht zal worden in "Terbeschikkingstelling", zullen de gegevens uiteindelijk hun weg vinden tot de Europese Commissie.)

Om de administratieve last te beperken en een geharmoniseerde aanpak te promoten, biedt de Europese Commissie verschillende handleidingen, voorbeelddocumenten en andere hulpmiddelen aan voor de verslagen die ingediend moeten worden.

Heffing

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de veiling van de emissierechten aan de bedrijven.⁷¹ Momenteel mogen de lidstaten de inkomsten van de verkoop van emissierechten behouden.⁷² Zij zijn wel verplicht om minimaal 50% van die inkomsten te gebruiken voor doelen gerelateerd aan het klimaat en energie.

De Europese Commissie stelt voor dat 25% van de inkomsten uit de veiling van emissierechten aan de EU zou toebehoren.⁷³ Dit omvat de inkomsten uit het huidige emissiehandelssysteem, alsook de inkomsten ten gevolge van de uitbreiding van het emissiehandelssysteem naar de luchtvaart en de maritieme sector. Ook het afzonderlijke emissiehandelssysteem voor wegvervoer en gebouwen zou

⁶⁸ De Europese Commissie, 'Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie', Publicatieblad van de Europese Unie § (2018), https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/2066/oj/nld.

⁶⁹ De Europese Commissie, 'Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2067 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs krachtens richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad', Publicatieblad van de Europese Unie § (2018), https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/2067/oj/nld.

⁷⁰ De Europese Commissie, 'Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie.

⁷¹ De Europese Commissie, 'Verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap', Publicatieblad van de Europese Unie § (2010), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2010/1031/oj/nld>.

⁷² Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad.

⁷³ De Europese Commissie, COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

hieronder vallen. Enkel emissierechten die worden geveild in het kader van het innovatiefonds en het aanvangskapitaal van het moderniseringsfonds zijn uitgesloten.

Om te voorkomen dat sommige lidstaten met een relatief lager inkomen en een relatief koolstofintensieve economie onrechtvaardig veel zouden moeten bijdragen tijdens hun overgang naar een duurzame economie wordt een tijdelijk aanpassingsmechanisme toegepast. Het mechanisme houdt in dat er voor deze lidstaten een maximumbijdrage is afgesproken, terwijl de relatief welvarende, duurzamere lidstaten een minimumbijdrage moeten contribueren. Zowel het minimum als het maximum wordt vastgesteld door te kijken het aandeel van de lidstaat in het totale bedrag dat de EU ontvangt op basis van bni. Voor lidstaten met een bni lager dan 90% van het gemiddelde Europese bni, mag het aandeel van de aan de EU geleverde bijdrage in emissierechten niet groter zijn dan 150% van het aandeel van het bni. Een lidstaat dat 4% van de Europese bijdrage op basis van bni levert, mag dus niet meer dan 6% van de bijdrage op basis van emissierechten leveren. De minimumbijdrage is 75% van het aandeel van het bni. Een lidstaat dat 4% van de Europese bijdrage op basis van bni levert, moet dus minstens 3% van de bijdrage op basis van emissierechten leveren.

Daarnaast zijn er nog enkele solidariteitsmechanismes opgesteld op niveau van de lidstaten. Een eerste voorbeeld is dat, hoewel lidstaten normaalgezien geen emissierechten mogen schenken aan installaties voor elektriciteitsopwekking, dit wel mag in lidstaten met een bbp per capita dat onder 60% van het EU-gemiddelde ligt. Op die manier wordt die sector in die lidstaten gesteund in de modernisering en duurzame transformatie. Een tweede voorbeeld is dat 90% van de emissierechten wordt verdeeld onder alle lidstaten volgens het aandeel van geverifieerde emissies, terwijl de overige 10% daarbovenop wordt verdeeld over uitsluitend minder welvarende lidstaten. Op die manier kunnen die lidstaten meer emissierechten verkopen, hetgeen geld opbrengt voor die lidstaten. Vermits emissierechten verhandelbaar zijn doorheen de EU, blijft de prijs hetzelfde doorheen de EU.⁷⁴

De overdracht van de middelen, inclusief de boekhoudbepalingen, voorzieningen voor correcties en maatregelen tegen laattijdige betalingen, zijn in grote mate gelijklopend voor zowel de eigen middelen op basis van het emissiehandelssysteem, als die op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens en die op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals. Ze worden daarom in gezamenlijk besproken, vlak nadat de laatste inkomstenbron is geïntroduceerd.

⁷⁴ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 'Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van besluit (EU) 2015/1814', Publicatieblad van de Europese Unie § (2018), <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/410/oj/nld>.

Het eigen middel op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens

Het voorstel voor een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens werd als onderdeel van het "Fit for 55"-pakket op 14 juli 2021 aangenomen door de Europese Commissie.⁷⁵ Vervolgens heeft de Raad van de EU op 15 maart 2022 een akkoord bereikt over haar positie met betrekking tot het voorstel.⁷⁶ De toepasselijke procedure is echter de gewone wetgevingsprocedure.⁷⁷ Dit betekent dat ook het Europees Parlement akkoord zal moeten gaan vooraleer het voorstel in werking kan treden.⁷⁸

Onderstaande tekst is, behalve daar waar andere bronnen zijn vermeld, gebaseerd op voorstel van de Europese Commissie. De bepalingen waarbij de Europese Raad wijzigingen heeft voorgesteld, worden expliciet vermeld.

Doel

Het "Fit for 55"-pakket heeft als doel om de uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 met 55% te laten dalen tegenover 1990.⁷⁹ Een van de hoekstenen van dat pakket is het emissiehandelssysteem, dat in de paragraaf "Het eigen middel op basis van de winsten voor lidstaten uit het verkopen van rechten binnen het emissiehandelssysteem" reeds werd toegelicht. Het emissiehandelssysteem heeft echter risico op koolstoflekkage, hetgeen inhoudt dat bedrijven hun koolstofintensieve productieprocessen verplaatsen naar buiten de EU en vervolgens de producten naar de EU exporteren. Dit zou het doel van het emissiehandelssysteem tegengaan. Een van de oplossingen van de EU is om kosteloos emissierechten uit te delen aan die industrieën met het meeste kans op koolstoflekkage. Hoewel dit koolstoflekkage tegenwerkt, blijven twee problemen behouden. Ten eerste betaalt de vervuiler in het geval dat hij kosteloos emissierechten krijgt, niet. Dit is nochtans het principe dat de EU vooropstelt met betrekking tot het emissiehandelssysteem. Ten tweede ervaren die industrieën in de EU die geen risico op koolstoflekkage hebben (en daarom geen kosteloze emissierechten ontvangen) een competitief nadeel tegenover hun concurrenten die buiten de EU produceren en geen emissierechten moeten aankopen.

Een oplossing wordt geboden door het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens. Bij de import van producten van buiten de EU wordt een belasting toegevoegd die equivalent is aan de kost die het bedrijf gehad zou hebben aan emissierechten mocht het product in de EU vervaardigd zijn.

⁷⁵ De Europese Commissie, 'COM/2021/564 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52021PC0564>.

⁷⁶ De Raad van de Europese Unie, '7226/22: Ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie - Algemene oriëntatie', Publicaties van de Raad van de Europese Unie § (2022), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2022-INIT/nl/pdf>.

⁷⁷ De Europese Commissie, 'COM/2021/564 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens - Proceduregegevens', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), https://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2021_214.

⁷⁸ De Lidstaten van de Europese Unie, 'Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 1 - Hoofdstuk 2 - Afdeling 2 - Artikel 294', Publicatieblad van de Europese Unie § (2012), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_294/oj/nld.

⁷⁹ De Europese Commissie, COM/2021/550 final: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Fit for 55": Het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit.

Op die manier wordt het concurrentiële nadeel van bedrijven binnen de EU die emissierechten moeten kopen, tenietgedaan t.o.v. bedrijven buiten de EU die naar de EU exporteren. Anderzijds wordt koolstoflekkage voorkomen, vermits er op vlak van emissierechten geen voordeel meer te behalen is door de productie naar buiten de EU te verplaatsen en vervolgens naar de EU te exporteren. Een derde voordeel van het mechanisme voor koolstofcorrectie is dat bedrijven die naar de EU exporteren worden aangemoedigd om over te schakelen op technieken die minder koolstofintensief zijn: op die manier kunnen ze de belasting op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens zelf beperken.

Werking

Het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens is van toepassing op de staal-, ijzer-, cement-, aluminium-, elektriciteits- en meststofsectoren. Het voorstel bevat een bijlage waarin de exacte douanecode en naam van de categorie van producten die onder het mechanisme vallen, vermeld staat. Een voorbeeld is "7605 Draad van aluminium". Bij elke categorie staan de stoffen waarop de bijdrage gebaseerd is, vernoemd. Bij het vorige voorbeeld staat "Kooldioxide en perfluorkoolstoffen".

Het mechanisme bestaat erin dat de toegelaten aangevers bij de bevoegde autoriteit ieder jaar een aangifte moeten indienen. Om toegelaten aangever te worden dient men een vergunning aan te vragen bij de bevoegde autoriteit. Het voorstel definieert wie de bevoegde autoriteiten zijn en wat de exacte modaliteiten zijn voor het aanvragen van een vergunning en het indienen van aangiftes. Daarnaast definieert het voorstel hoe berekend moet worden hoeveel emissierechten het bedrijf had betaald, mochten de goederen in de EU vervaardigd zijn. Het equivalent aantal rechten voor het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens moet vervolgens betaald worden aan de bevoegde autoriteit. De prijs van die rechten is gelijk aan de prijs van emissierechten.

Indien in het land van oorsprong reeds emissierechten zijn betaald onder een alternatief systeem voor emissiehandel, dan mag de prijs hiervan afgetrokken worden van de te betalen rechten voor het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens.

Het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens mag niet indruisen tegen de richtlijnen van de Wereldhandelsorganisatie. Doordat de prijs van de rechten binnen het mechanisme exact even groot is als die van emissierechten, en de hoeveelheid te betalen rechten eveneens even groot is, is er geen sprake van discriminatie tegenover externe producenten. Zij betalen immers even veel als interne producenten. Er wordt ook rekening gehouden met alle uitzonderingen die interne producenten krijgen, zoals kosteloos toegewezen emissierechten. Deze worden gecompenseerd in het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens. Op die manier is het mechanisme in overeenstemming met de richtlijnen van de Wereldhandelsorganisatie.

Indien het voorstel goedgekeurd wordt, zal vanaf 1 januari 2023 een overgangperiode ingaan die eindigt op 31 december 2025. In die periode zullen bedrijven de tijd krijgen om zich aan te passen en bekend te raken met het mechanisme. De aangifte zal reeds verplicht zijn, maar er zullen nog geen betalingen geschieden. In het geval dat er geen aangifte wordt neergelegd, zijn er boetes mogelijk. Vanaf 1 januari 2026 zou het mechanisme officieel van start gaan, ditmaal inclusief de betalingen voor rechten waar dat nodig is.

Het mechanisme voor koolstofcorrectie dient, zoals eerder vermeld, onder andere om koolstoflekkage tegen te gaan. De uitdeling van kosteloze emissierechten, die ook als doel hadden om koolstoflekkage tegen te gaan, zal dan ook uitgefaseerd worden. Vanaf 1 januari 2026, de dag van de voorziene officiële inwerkingtreding van het mechanisme, zal de hoeveelheid kosteloze emissierechten met 10% gereduceerd worden. Jaarlijks zal vervolgens telkens 10% afgetrokken worden zodat er na 10 jaar geen emissierechten meer worden geschonken.⁸⁰

Voorlopig worden enkel directe emissies in rekening gebracht. Dit zijn emissies die rechtstreeks ten gevolge van de productieprocessen ontstaan en waarover de producent directe controle heeft. Vanaf 1 januari 2026, na verdere beoordeling, zullen mogelijk ook indirecte emissies toegevoegd worden, om op die manier het emissiehandelssysteem te weerspiegelen. Indirecte emissies zijn emissies die tijdens de productie van de goederen zijn ontstaan ten gevolge van het gebruik van elektriciteit, verwarming en koeling. Naast een uitbreiding naar indirecte emissies is het ook mogelijk dat vanaf 1 januari 2026 meer sectoren toegevoegd worden aan het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens.

De handhaving en maatregelen om ontwijking tegen te gaan zijn ook vastgesteld in het voorstel. Ook de rapportageverplichtingen zijn gespecificeerd. Het voorstel bevat nog vele andere bepalingen, waaronder definities en uitzonderingen, bijvoorbeeld voor terugkerende goederen.

Wijzigingen door de Raad van de EU

De Raad van de EU heeft twee prominente wijzigingen voorgesteld. Ten eerste zou het register van aangevers gecentraliseerd moeten worden op EU-niveau. Dit moet leiden tot efficiëntiewinsten. Ten tweede oordeelt de Raad van de EU dat er een minimumdrempel ingesteld moet worden voor de zendingen. Het minimum zou ingesteld worden op €150, hetgeen betekent dat er voor zendingen onder deze drempel geen verplichtingen in het kader van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens zouden ontstaan. Ondanks dat ruwweg een derde van de zendingen naar de EU onder dit minimum vallen, zou de impact op broeikasgassen verwaarloosbaar zijn.⁸¹

Bijdrage aan de EU

Het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit vermeldt dat 75% van de inkomsten uit de verkoop van certificaten binnen het kader van het nieuwe mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens, door de lidstaten aan de EU afgedragen zal worden.⁸²

Zoals eerder aangegeven wordt de overdracht van de middelen uit het emissiehandelssysteem, het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens en de bijdrage op basis van de herverdeling van

⁸⁰ De Europese Commissie, COM/2021/551 finaal: 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.

⁸¹ De Raad van de Europese Unie, 7226/22: Ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie - Algemene oriëntatie.

⁸² De Europese Commissie, COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

winsten van grote multinationals gezamenlijk besproken, vlak nadat de laatste inkomstenbron is geïntroduceerd.

Het eigen middel op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals

De bijdrage van de lidstaten aan de EU op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals is reeds voorzien in het voorstel tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit.⁸³ Deze bijdrage zal gebaseerd zijn op een internationale verklaring die getekend werd door 136 landen om de verliezen aan belastingen tegen te gaan.⁸⁴ Hieronder wordt eerst de problematiek kort weergegeven. Vervolgens wordt de reactie daarop, in de vorm van de internationale verklaring, besproken. Het voor de bijdrage aan de EU relevante deel wordt daarna verder uiteengezet. Op die manier zijn alle nodige elementen besproken om de bijdrage aan de EU, die in het laatste stuk wordt toegelicht, te omkaderen.

Probleemstelling

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) publiceerde in 2015 een rapport waaruit blijkt dat wereldwijd per jaar tussen de 100 en 240 miljard dollar aan belastingen verloren gaat door praktijken van grondslaguitholling en winstverschuiving.⁸⁵ Grondslaguitholling verwijst naar het verminderen van de basis waarop belasting wordt geheven, bijvoorbeeld door aftrekbare betalingen zoals rente of royalty's. Winstverschuiving houdt in dat multinationals winsten kunstmatig verschuiven naar landen met een zeer laag belastingpercentage (soms zelfs gelijk aan nul procent). Dat betekent tegelijkertijd dat belastingen minder of niet worden betaald in landen waar de economische activiteit van het bedrijf werkelijk geschied.

Deze BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*)-praktijken zijn kortom praktijken waarbij multinationals tekortkomingen en discrepanties in belastingregels uitbuiten. Overheden van individuele landen kunnen echter weinig doen om deze praktijken tegen te gaan. Vandaar dat er nood is aan een internationale aanpak.⁸⁶

Verklaring van de OESO/G20 en hoe de EU daarop verder bouwt

Op 8 oktober 2021 hebben 136 landen de "Verklaring betreffende een uit twee pilaren bestaande oplossing om op de uitdagingen op vlak van belastingen, ontstaan ten gevolge van de digitalisatie van de economie, een antwoord te bieden", getekend.⁸⁷ Deze verklaring werd opgesteld in een samenwerking van de OESO en de G20 en wordt hierna de "verklaring van de OESO/G20" genoemd.

⁸³ De Europese Commissie.

⁸⁴ OECD/G20, 'Statement solution tax challenges digitalisation'.

⁸⁵ OECD, 'Measuring and monitoring BEPS: Action 11 - 2015 final report', OECD/G20 base erosion and profit shifting project, 2015, <https://doi.org/10.1787/9789264241343-en>.

⁸⁶ OECD/G20, 'Two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy', oktober 2021, <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

⁸⁷ OECD/G20, 'Statement solution tax challenges digitalisation'.

De G20 bestaat uit de 19 grootste economieën van de wereld, samen met de EU, en werd opgericht om grote uitdagingen omtrent de globale economie aan te pakken.

Met het ondertekenen van de verklaring van de OESO/G20 bepaalden de landen om een kader voor belasting op internationaal niveau te ontwikkelen. Momenteel wordt verder gewerkt aan de details van het multilateraal verdrag. Desalniettemin heeft de Europese Commissie reeds aangegeven dat zij een voorstel voor een richtlijn van de Raad van de EU zal indienen met als doel de uitvoering van pilaar één uit het verdrag.⁸⁸ Pilaar één heeft als doel om een deel van de winst van grote multinationals te herverdelen onder landen waarin het bedrijf actief is. De bijdrage aan de EU op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals zal ontstaan uit de uitvoering van deze pilaar.⁸⁹ Omwille van die reden zal deze pilaar in het volgende onderdeel uitgebreider besproken worden.

Voor pilaar twee heeft de Europese Commissie reeds op 22 december 2021, slechts twee maanden na het ondertekenen van het verdrag van de OESO/G20, een voorstel voor een richtlijn aangenomen.⁹⁰ Pilaar twee zal zorgen voor een globale minimumbelasting op multinationals van 15%.⁹¹ Deze pilaar heeft verder geen verband met het voorstel tot eigen middelen op basis van de herverdeling van de winsten van grote multinationals en zal daarom niet verder besproken worden.

Pilaar één

De bijdrage op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals van de EU bouwt verder op pilaar één uit de verklaring van de OESO/G20. Deze pilaar zorgt ervoor dat een deel van de winst van grote multinationals herverdeeld zal worden onder landen waar het bedrijf actief is. Onderstaande uitleg is gebaseerd op de verklaring van de OESO/G20, tenzij anders vermeld.⁹²

Pilaar één is van toepassing op multinationals met een globale omzet van meer dan 20 miljard euro en een winstgevendheid van meer dan 10% van de omzet. Volgens de OESO zullen wereldwijd ongeveer 100 bedrijven boven deze drempel uitkomen.⁹³ Er is gekozen voor dit beperkte aantal om de complexiteit te beperken en omdat deze bedrijven de grootste winsten behalen.⁹⁴ Naar schatting van de OESO zal 125 miljard aan winst herverdeeld worden onder pilaar één.⁹⁵

De verklaring van de OESO/G20 voorziet echter een bepaling om de drempel van 20 miljard euro te halveren na 7 jaar indien de implementatie van de pilaar succesvol is gebleken. Op die manier zullen meer bedrijven onder pilaar één vallen.

⁸⁸ De Europese Commissie, 'COM/2021/251 finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0251>.

⁸⁹ De Europese Commissie, COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

⁹⁰ De Europese Commissie, 'COM/2021/823 finaal: Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing van multinationale groepen in de Unie', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2021:823:FIN>.

⁹¹ OECD/G20, 'Statement solution tax challenges digitalisation'.

⁹² OECD/G20.

⁹³ OECD/G20, 'Two-pillar solution tax challenges'.

⁹⁴ OECD/G20.

⁹⁵ OECD/G20.

Een kwart van de residuele winst van de bedrijven die boven de drempel van 20 miljard euro vallen, zal herverdeeld worden. Residuele winst wordt gedefinieerd als winst van meer dan 10% van de omzet.

De herverdeling zal gebeuren onder landen waar het bedrijf in een gegeven jaar meer dan één miljoen euro aan omzet genereerde (of 250 000 euro in het geval van landen met een bbp onder 40 miljoen euro). Hoeveel elk land van de residuele winsten gealloceerd krijgt, zal bepaald worden volgens een verdeelsleutel op basis van waar de goederen of diensten werden gebruikt of geconsumeerd. Op de gealloceerde winsten kan het land vervolgens zelf belasting heffen.

Enkele uitzonderingen moeten in acht genomen worden. Zo worden verliezen van vorige jaren overgedragen. Bovendien wordt, indien van toepassing, het deel van de residuele winst dat reeds werd belast in het land waar het bedrijf haar hoofdkantoor vestigt, niet herverdeeld. Dat is om te voorkomen dat dezelfde winst meermaals belast wordt.

Landen die reeds een vorm van digitale belasting hebben ingevoerd, zullen deze moeten intrekken. Bovendien mogen ze geen nieuwe digitale belastingen meer invoeren.

Er wordt in de verklaring een punt gemaakt van het beperken van de nalevingskosten en het opstellen van mechanismes voor het oplossen van geschillen.

Meerdere bepalingen moeten nog exact uitgewerkt worden. Dit staat gepland voor in de loop van 2022. De inwerkingtreding van pilaar één is voorzien voor in het jaar 2023.

Bijdrage aan de EU

Hoewel de details van de verklaring van de OESO/G20 nog worden uitgewerkt, heeft de Europese Commissie reeds aangegeven dat zij een voorstel voor een richtlijn van de Raad van de EU zal indienen met als doel de uitvoering van pilaar één uit dit verdrag.⁹⁶ Op die manier zal de EU de werking van deze pilaar bezegelen voor alle lidstaten.

Het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit houdt reeds rekening met de toekomstige uitvoering van pilaar één door de lidstaten.⁹⁷ Het voorstel stelt immers dat elk van de lidstaten 15% van de toegekende residuele winsten zal afdragen aan de EU. Dit bedrag vormt voor de EU een eigen middel.

Voor de bepalingen omtrent het overdragen van de eigen inkomsten op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals wordt naar het onderdeel hieronder verwezen.

⁹⁶ De Europese Commissie, COM/2021/251 finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw.

⁹⁷ De Europese Commissie, COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

Overdracht eigen middelen aan EU

Hierboven werden de drie nieuwe voorstellen tot eigen middelen met als geplande startdatum 1 januari 2023, toegelicht. Er werd echter nog niet uitgelegd hoe de middelen aan de EU worden overgedragen.

Voor de traditionele eigen middelen, de btw-bijdrage en de bni-bijdrage bestaat reeds een vordering die de terbeschikkingstelling regelt.⁹⁸ Zoals eerder in deze thesis vermeld, is een gelijkaardige vordering opgesteld voor de berekening, methoden en procedures voor de bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval.⁹⁹ Parallel aan deze werkwijze is er een apart voorstel tot een verordening in behandeling genomen voor de nieuwe eigen middelen die gepland staan voor 1 januari 2023.¹⁰⁰ Tenzij anders vermeld, is onderstaande tekst gebaseerd op dit voorstel.

Het voorstel specificeert de exacte procedure die een lidstaat moet naleven om de eigen middelen ter beschikking te stellen aan de EU. In het voorstel zijn diverse bepalingen opgenomen. Een selectie van voor deze thesis relevante bepalingen volgt.

De nodige bewijsstukken worden gespecificeerd en de bewaartermijn voor die bewijsstukken wordt vastgelegd. Informatieverplichtingen van de lidstaten zijn vastgesteld. Een voorbeeld is het doorgeven aan de Europese Commissie van de naam van de dienst in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de inning van de eigen middelen.

Wat de boekhouding betreft wordt verwezen naar de boekhoudmethode die reeds in gebruik is voor de traditionele eigen middelen, de btw-bijdrage en de bni-bijdrage.¹⁰¹

Terbeschikkingstelling

De Europese Commissie zal de bijdragen op basis van de informatie die zij toegestuurd krijgt vanuit de lidstaten, berekenen. Vervolgens zal de Europese Commissie elke lidstaat inlichten over hoeveel de lidstaat dient af te dragen.

Voor de eigen middelen op basis van het emissiehandelssysteem moeten de lidstaten per maand het juiste bedrag ter beschikking stellen op een door de Europese Commissie aangegeven rekening. Ze zullen hiervoor tot de eerste werkdag twee maanden na de maand in kwestie de tijd krijgen. De betaling zal eerst op basis van een raming geschieden. Na het sluiten van het begrotingsjaar zal deze gecorrigeerd worden op basis van de uiteindelijke gerapporteerde cijfers.

⁹⁸ De Raad van de Europese Unie, 'Verordening (EU, Euratom) nr. 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 (herschikking)', Publicatieblad van de Europese Unie § (2014), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj/nld>.

⁹⁹ De Raad van de Europese Unie, Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad van 30 april 2021 betreffende de berekening van de eigen middelen op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, de methoden en procedures voor de terbeschikkingstelling van die eigen middelen, de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien en bepaalde aspecten van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen.

¹⁰⁰ De Europese Commissie, 'COM/2022/101 finaal: Voorstel 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', Publicatieblad van de Europese Unie § (2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0101>.

¹⁰¹ De Raad van de Europese Unie, Verordening (EU, Euratom) nr. 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 (herschikking).

De bijdrage op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens gebeurt na afloop van het jaar op de eerste werkdag van februari. Ook hier is bepaald hoe en wanneer eventuele correcties dienen te gebeuren.

Voor de bijdrage op basis van de winsten van grote multinationals is een derde regeling getroffen. Bij deze bijdrage wordt gewacht tot het volgende jaar met de betalingen zodat de bedragen reeds gekend zijn. Vervolgens wordt het jaarbedrag in twaalf gedeeld en elke maand betaald.

Voor de lidstaten die een andere munt dan de euro gebruiken, is de exacte dag van de wisselkoers vastgesteld. Lidstaten die niet tijdig betalen zullen een verdragingsrente aangerekend krijgen. Eventuele geschillen kunnen leiden tot een betaling onder voorbehoud en een herziening.

Criteria aanvaardbare belastingen

In het vorige hoofdstuk werd een overzicht gegeven van de voorstellen van de EU om tot nieuwe eigen inkomsten te komen. In dit hoofdstuk worden de criteria waaraan deze voorstellen afgetoetst zullen worden, vastgelegd. Er wordt met andere woorden een raamwerk van criteria voor aanvaardbare belastingen opgesteld.

Het construeren van dit raamwerk wordt gedaan op basis van een literatuurstudie. Deze literatuurstudie zal uiteraard stilstaan bij de belangrijkste auteurs uit de economische literatuur, maar daarnaast ook alternatieve bronnen, zoals denktanks, raadplegen. Deze denktanks, bestaande uit adviseurs, wetenschappers en commentatoren, delen immers publicaties met mogelijk recentere inzichten. De combinatie van bronnen uit de academische wereld en alternatieven zoals denktanks moet ervoor zorgen dat dit raamwerk de meest recente en toonaangevende literatuur omvat.

De verschillende criteria die de EU zelf doorheen de jaren hanteerde om inkomstenbronnen te beoordelen zijn bewust niet als basis genomen voor dit raamwerk. Wel zijn als basis de criteria uit een breed aantal papers uit de literatuur en van denktanks genomen. Dit is zodat er op neutrale wijze een syntheseseraamwerk is gecreëerd dat vervolgens kan dienen voor een neutrale beoordeling. Dit is belangrijk, vermits de criteria die gebruikt worden voor een beoordeling logischerwijze invloed zouden kunnen hebben op de beoordeling.

In de literatuur worden de inkomsten van de EU behandeld zoals belastingen. Dit raamwerk van criteria zal dan ook spreken over belastingen.

Dit raamwerk dient echter niet als een algemeen raamwerk voor elke mogelijke belasting door eender welke instantie, maar wordt meteen dusdanig opgesteld dat het raamwerk specifiek van toepassing is op de complexiteiten van de EU. Zo zijn er bij het stemmen door de lidstaten voorwaarden, zoals unanimiteit om een voorstel te aanvaarden, waarmee in de context van de EU rekening gehouden dient te worden.

Er is bewust gekozen voor het splitsen van het raamwerk en de beoordeling. Dit werd gedaan opdat het literaire onderdeel apart behandeld kan worden van de analyses en rapporten die tot antwoorden leiden voor de beoordeling. Op die manier is het raamwerk onafhankelijk van de voorstellen. Zo zou de volgende generatie eigen middelen voor de EU, die gepland staan voor 1 januari 2026, ook afgetoetst moeten kunnen worden aan het raamwerk wanneer de voorstellen vaststaan.¹⁰²

De literatuur (inclusief denktanks) bevat vele tientallen criteria. Om het raamwerk vatbaar te maken, zijn deze gegroepeerd in zeven hoofdcriteria. De groepering voorkomt ook dat deels overlappende criteria de analyse in het volgende hoofdstuk onnodig in herhaling valt.

¹⁰² Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, Interinstitutioneel akkoord 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.

criterium #1: Voldoende

Het eerste criterium van het raamwerk beoordeelt of de belastingen voor voldoende inkomsten voor de EU zorgen.

Opdat de EU beleid kan voeren, zijn eigen inkomsten noodzakelijk. Deze moeten volstaan om alle uitgaven van de EU te dekken.¹⁰³

Wanneer vastgesteld is hoe groot de inkomsten dienen te zijn, moet geëvalueerd worden of de eigen middelen de nodige capaciteit bezitten om in de behoeften te voorzien.¹⁰⁴ Om werkelijk voldoende te zijn, moet ook geëvalueerd worden of de eigen middelen voorspelbaar en stabiel zijn. De stabiliteit is echter in functie van de behoeften; indien de uitgaven van de EU doorheen de jaren zullen stijgen (dalen), moeten ook de inkomsten stijgen (dalen).¹⁰⁵

Ook de basis waarop de eigen middelen geheven worden, dient stabiel te zijn. Een eigen middel dat binnen enkele jaren volledig uitdooft, kan enkel ingevoerd worden indien de andere eigen middelen dan alsnog voor voldoende inkomsten zullen zorgen. Het totaal van de eigen middelen, dus zowel de reeds bestaande als de nieuw ingeplande, moet immers op lange termijn volstaan voor de behoeften van de EU.¹⁰⁶

Dat betekent dat de eigen middelen niet alleen bij invoering relevant moeten zijn zodat voldoende inkomsten kunnen worden geïnd. De relevantie van de belasting moet ook doorheen de jaren hoog blijven. De belasting hoort dus blijvend actueel te zijn.¹⁰⁷ (Relevant zijn en actueel blijven had ook als onderdeel van "Criterium #2: Doeltreffend" of "Criterium #6: Toegevoegde waarde van de EU" besproken kunnen worden, maar zal om herhaling te vermijden enkel onder "Criterium #1: Voldoende" bestudeerd worden.)

Voldoende inkomsten zouden ook als stabilisator kunnen dienen tegen de economische conjunctuur van opgang en neergang. De overheid zou ten tijde van opgang een rem zetten op de uitgaven en ten tijde van economische neergang meer kunnen investeren om groei te stimuleren.¹⁰⁸

De evaluatie van nieuwe eigen middelen hangt dus af van de reeds bestaande eigen middelen, alsook van de doelstellingen van de EU. Indien de bestaande eigen middelen vervangen dienen te worden, dan zouden de nieuwe eigen middelen zeer substantiële inkomsten moeten voorzien.¹⁰⁹

¹⁰³ De Lidstaten van de Europese Unie, 'Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Artikel 310', Publicatieblad van de Europese Unie § (2016), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_310/oj/nld.

¹⁰⁴ Joseph T. Sneed, 'The criteria of federal income tax policy', *Stanford Law Review* 17, nr. 4 (april 1965): 567-613, <https://www.jstor.org/stable/1227363>.

¹⁰⁵ Association of International Certified Professional Accountants, 'Guiding principles of good tax policy: A framework for evaluating tax proposals', *Tax Policy Concept Statements*, 2017, <https://us.aicpa.org/content/dam/aicpa/advocacy/tax/downloadabledocuments/tax-policy-concept-statement-no-1-global.pdf>.

¹⁰⁶ Philippe Cattoir, 'Tax-based EU own resources: An assessment', *Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, 1 mei 2004, https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/tax_assessment.pdf.

¹⁰⁷ Kenniscel Wetsmatiging, 'Kenmerken van goede regelgeving', *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken*, december 2003, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/kenmerken-van-goede-regelgeving>.

¹⁰⁸ Iain Begg e.a., 'Financing of the European Union budget', *Sciences Po publications*, 2008, https://www.academia.edu/53390427/Financing_of_the_European_Union_Budget.

¹⁰⁹ Cattoir, 'Tax-based EU own resources'.

De EU werkt met meerjarige financiële kaders die minimaal 5 jaar bestrijken. Daarin staan de maximale jaarlijkse uitgaven per categorie.¹¹⁰ Hieruit blijkt dat de inkomsten minimaal jaarlijkse geïnd zouden moeten worden.¹¹¹

criterium #2: Doeltreffend

Het tweede criterium van dit raamwerk beoordeelt of een belasting het gewenste doel behaalt.

Wetgeving, waarvan belasting een voorbeeld is, heeft altijd een doel. Dat doel is mogelijk niet enkel het behalen van voldoende inkomsten (criterium #1), maar kan bijvoorbeeld ook een klimaatdoel zijn. Opdat het beoogde doel bereikt wordt, zijn volgende voorafgaande stappen noodzakelijk:¹¹²

- Het probleem is op voldoende wijze geanalyseerd. De analyse wijst uit dat het beoogde doel bereikt kan worden door de belasting in te voeren (indien nodig in samenwerking met nog andere wetgeving).
- Een duidelijke doelstelling. Alleen zo kan er met zekerheid gekozen worden voor de juiste regelgeving.
- Het beste alternatief kiezen. Er moet een vergelijking worden gemaakt tussen verschillende alternatieven, en de gekozen regelgeving komt het beste uit de vergelijking op vlak van doeltreffendheid. Uit de vergelijking kan blijken dat belasting niet noodzakelijk is om het doel te bereiken.

Doeltreffendheid hangt af van het doel. Het doel van een belasting kan het aanpakken van een negatieve externaliteit zijn. Externaliteiten zijn externe effecten die niet in de marktprijs verwerkt zijn. Een voorbeeld is vervuiling indien deze niet belast wordt. Vervuiling heeft impact op de omgeving, niet enkel het bedrijf dat vervuult. Met een belasting kan de overheid trachten om negatieve externaliteiten te verminderen. Dit noemt men een Pigouviaanse belasting.¹¹³

De doeltreffendheid van een beleidsinstrument (waaronder belasting) kan verhoogd worden door synergiën te creëren. Dit houdt in dat de doeltreffendheid van de combinatie van twee of meer beleidsinstrumenten groter zal zijn dan de som van de doeltreffendheid van elk beleidsinstrument apart. Er treedt dus een versterkend effect op. Beleid zou altijd moeten trachten synergiën te creëren.¹¹⁴

Doeltreffend beleid moet op basis van neutrale analyses en een neutrale afweging van de alternatieven worden gekozen. Economische of sociale eigenbelangen kunnen groepen ertoe aanzetten om door middel van lobbyen de politiek te beïnvloeden. Deze beïnvloeding kan ervoor zorgen dat politici wetgeving invoeren die niet de meest doeltreffende was onder de verschillende

¹¹⁰ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Hoofdstuk 2 - Artikel 312.

¹¹¹ Margit Schratzenstaller en Alexander Krenek, 'Tax-based own resources to finance the EU budget', *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 54, nr. 3 (31 mei 2019): 171-77, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2019/number/3/article/tax-based-own-resources-to-finance-the-eu-budget.html>.

¹¹² Kenniscel Wetsmatiging, 'Kenmerken van goede regelgeving'.

¹¹³ Begg e.a., 'Financing of the European Union budget'.

¹¹⁴ Keti Medarova-Bergstrom, Axel Volkery, en David Baldock, 'Criteria for maximising the European added value of EU budget: The case of climate change', *Institute for European Environmental Policy*, 14 maart 2012, https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/70990f2b-d3a2-4c18-a96b-df24ae0cdc35/IEEP_-_EU_value_added_and_climate_change_March_2012.pdf?v=63664509765.

opties.¹¹⁵ Eenmaal wetgeving is ingevoerd, zullen lobby groepen zich vaak stevig verzetten tegen het wijzigen van deze wetgeving.¹¹⁶

Een volgende factor die kan leiden tot minder doeltreffende beslissingen is politisering. Dit houdt in dat politici op Europees niveau mogelijk beslissingen nemen die eerder in het voordeel van hun eigen land zijn dan in dat van het geheel van de EU. Met name het Europees Parlement en de Europese Commissie zouden alle burgers van de EU moeten vertegenwoordigen.¹¹⁷

Naast het behalen van het beoogde doel, kan een belasting alleen maar doeltreffend zijn indien de belasting geen al te grote negatieve gevolgen teweegbrengt. Een voorbeeld daarvan zou het verlagen van de competitiviteit van een belastingstelsel zijn. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat bedrijven de regio verlaten om elders hun productie en dienstverlening te hervatten waar dat goedkoper kan. Dit zou leiden tot een lagere productiviteit van de regio die door bedrijven verlaten wordt, met als gevolg een verlaagde levensstandaard.¹¹⁸

Naast het verlagen van competitiviteit zijn andere mogelijke ongewenste effecten van belasting het hinderen van economische groei en het tegenwerken van kapitaalvorming met als doel investeringen.¹¹⁹ Ook onbedoelde wijzigingen van relatieve prijzen van producten en diensten (dus niet in het kader van correctie van externaliteiten) zullen leiden tot een lagere score op het criterium van doeltreffendheid, vermits deze negatieve effecten vanzelfsprekend niet onderdeel uitmaken van het doel van de belasting.¹²⁰

Een belasting kan enkel doeltreffend zijn indien deze uitvoerbaar en handhaafbaar is. Deze kenmerken brengen echter kosten met zich mee. Ze worden als onderdeel van "Criterium #3: Efficiënt" besproken.

Criterion #3: Efficiënt

Voor het derde criterium van het raamwerk wordt de efficiëntie onderzocht.

Onder efficiënt wordt verstaan dat het wenselijk is om tegen zo laag mogelijke kosten zoveel mogelijk resultaat te behalen.¹²¹ Het behalen van het resultaat werd in "Criterium #2: Doeltreffend" reeds besproken. Het criterium van efficiëntie zal in deze thesis dan ook nadruk leggen op het laag houden van de verschillende kosten. Andere factoren zoals handhaving zullen ook besproken worden.

¹¹⁵ Elisa Molino en Fabian Zuleeg, 'The EU added value test to justify EU spending: What impact for regions and local authorities', *Think Tank European Policy Centre*, 2011, <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/documents/eu-added-value-test-to-justify-eu-spending.pdf>.

¹¹⁶ Fabian Zuleeg, 'The rationale for EU action: What are European public goods?', *Paper prepared for the BEPA Workshop on 'The political economy of EU public finances: designing governance for change'*, 1 januari 2009, https://www.researchgate.net/publication/237445090_The_Rationale_for_EU_Action_What_are_European_Public_Goods.

¹¹⁷ Molino en Zuleeg, 'The EU added value test'.

¹¹⁸ Stephen Matthews, 'What is a "competitive" tax system?', *OECD Publishing*, 3 november 2011, <https://doi.org/10.1787/5kg3h0vmd4kj-en>.

¹¹⁹ Association of International Certified Professional Accountants, 'Guiding principles good tax policy'.

¹²⁰ Friedrich Heinemann, Philipp Mohl, en Steffen Osterloh, 'Reform options for the EU own resource system', *Heidelberg: Physica-Verlag* 40 (2008), <https://www.zew.de/en/publications/reform-options-for-the-eu-own-resource-system-1>.

¹²¹ Heinemann, Mohl, en Osterloh.

Het belang van efficiënte belastingen werd reeds in 1776 door Adam Smith erkend in zijn befaamde "Wealth of nations". Hij schreef dat elke belasting zo opgesteld moet worden opdat het volk zo min mogelijk geld moet betalen buiten hetgeen dat werkelijk naar de schatkist vloeit.¹²²

De stelling van Smith wijst erop dat niet-inhoudelijke lasten beperkt moeten worden. De inhoudelijke lasten dragen immers bij tot het doel (in het voorbeeld van Smith het vullen van de schatkist) en zijn in die zin dus doeltreffend (criterium #2). Onder niet-inhoudelijke lasten verwijst de literatuur naar administratieve lasten (voor burgers en bedrijven) en inningskosten (voor de overheid).¹²³ Deze twee worden zullen hieronder besproken worden.

Administratieve lasten zijn de kosten die een burger of bedrijf maakt om te voldoen aan de informatieverplichtingen gelinkt aan de wetgeving.¹²⁴ Dat kan bijvoorbeeld de tijd zijn die een medewerker van een bedrijf nodig heeft om ontvangstbewijzen op te stellen (waarbij de ontvangstbewijzen niet de inhoudelijke verplichting van de wet zijn) en om die vervolgens aan te geven bij de overheid.¹²⁵ Lage administratieve lasten zorgen ervoor dat belastingbetalers meer tijd kunnen besteden aan taken die welvaart opleveren.¹²⁶

Een belasting op EU-niveau die in de plaats van nationale belastingen in werking zou treden, zou tot een besparing in administratieve lasten kunnen leiden doordat regelgeving voor bedrijven en burgers gelijk zou zijn over de verschillende lidstaten heen. Een relatief aanzienlijke winst in efficiëntie kan behaald worden in het geval het moeilijk is om te bepalen welk deel van een belastbare basis tot welk land behoort, zoals in het geval van digitale diensten door multinationals. Een belasting op een hoger niveau, zoals dat van de EU, kan dan tot een efficiëntere belasting leiden. Een belasting op EU-niveau die bovenop huidige belastingen komt, zou echter tot extra administratieve lasten leiden, en bijgevolg een lagere efficiëntie.¹²⁷

Naast lage administratieve lasten voor de burger en bedrijven is het voor de efficiëntie van een belasting ook belangrijk dat de inningskosten worden beperkt.¹²⁸ Inningskosten zijn de kosten die de overheid maakt om de belasting te innen.¹²⁹ Een voorbeeld hiervan zijn de lonen van de belastingambtenaren die instaan voor de inning.¹³⁰ De kosten voor de inning, net als die van de administratieve lasten, moeten op voorhand berekend worden en meegenomen worden in de keuze van wetgeving.¹³¹

Zowel voor het verlagen van de administratieve lasten als de inningskosten is het belangrijk dat de wetgeving simpel is.¹³² Dit wordt als onderdeel van "criterium #5: transparant" besproken.

¹²² Adam Smith, 'An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations', *Project Gutenberg* Boek 5, hoofdstuk 2, deel 2, alinea 6 (9 maart 1776), <https://www.gutenberg.org/files/3300/3300-h/3300-h.htm>.

¹²³ Chris Evans, 'Taxation compliance and administrative costs: An overview', *Tax Compliance Costs for Companies in an Enlarged European Community Annex One* (30 oktober 2007): 445-68, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3729037.

¹²⁴ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 'Handboek meting regeldruk', 1 juli 2014, https://www.kcbr.nl/sites/default/files/handboek_regeldruk_definitief_1_juli_2014.pdf.

¹²⁵ Evans, 'Taxation compliance and administrative costs'.

¹²⁶ Matthews, 'What is a "competitive" tax system?'

¹²⁷ Cattoir, 'Tax-based EU own resources'.

¹²⁸ Sneed, 'Criteria federal income tax policy'.

¹²⁹ Association of International Certified Professional Accountants, 'Guiding principles good tax policy'.

¹³⁰ Evans, 'Taxation compliance and administrative costs'.

¹³¹ Kenniscentrum Wetsmatiging, 'Kenmerken van goede regelgeving'.

¹³² Association of International Certified Professional Accountants, 'Guiding principles good tax policy'.

Naast simpel moet efficiënte wetgeving uitvoerbaar zijn. Zowel onduidelijke formuleringen in de wetgeving als technische problemen bij de uitvoering moeten voorkomen worden. Alle nodige middelen, gaande van personeel tot wetten en instrumenten, moeten voorbereid worden.¹³³

Ook handhaving dient efficiënt te gebeuren. Een efficiënte handhaving kan alleen plaatsvinden indien de overheid de juiste bevoegdheden heeft om de naleving van de wetgeving te controleren en indien nodig af te dwingen.¹³⁴ Handhaving van de wet is onder meer belangrijk opdat de sociale samenhang wordt versterkt en opdat bedrijven die oneerlijk handelen geen voordeel behalen tegenover eerlijk handelende bedrijven.¹³⁵

Tot slot moet opgemerkt worden dat efficiëntie, net als doeltreffendheid (het tweede criterium), relatief bekeken moet worden. Afhankelijk van de alternatieven kan een belasting als relatief efficiënt, of juist niet, bestempeld worden. Vandaar dat het nodig is om, na het uitvoeren van de probleemanalyse en het opstellen van een duidelijke doelstelling, de mogelijke alternatieven te vergelijken op vlak van efficiëntie.¹³⁶

Criterium #4: Rechtvaardig

Het vierde criterium van dit raamwerk beoordeelt de rechtvaardigheid.

Met betrekking tot het rechtvaardigheid in de context van EU-belastingen lijkt de literatuur het erover eens te zijn dat er drie principes zijn. Het eerste principe is horizontale rechtvaardigheid. Dat betekent dat belastingbetalers die in de relevante opzichten (hieronder uitgelegd) gelijk zijn, een gelijke hoeveelheid belasting horen te betalen. Het tweede principe is verticale rechtvaardigheid. Hiermee wordt bedoeld dat belastingbetalers die welvarender zijn, meer belasting horen te betalen. Die twee principes hebben doorgaans betrekking op het niveau van individuen: gelijke individuen horen even veel te betalen, welvarende individuen horen meer te betalen, ongeacht de lidstaten waar de individuen wonen. Het derde principe is een billijke bijdrage van lidstaten. Onder dit principe wordt verstaan dat de bijdrage van lidstaten naar verhouding van de economische ontwikkeling van de lidstaat hoort te zijn.^{137, 138, 139, 140 en 141}

Zoals in de vorige alinea vermeld, stelt het principe van horizontale rechtvaardigheid dat gelijken gelijk behandeld worden. Dit leidt tot de vraag hoe men vaststelt wie gelijk is (bijvoorbeeld op basis van de mogelijkheid tot betalen of op basis inkomenscapaciteit). Voor de EU is het relevante deel van dit principe dat de belasting een identieke impact voor belastingbetalers in de verschillende lidstaten moet hebben. Anders zou de belasting als discriminerend gezien worden.¹⁴²

¹³³ Kenniscel Wetsmatiging, 'Kenmerken van goede regelgeving'.

¹³⁴ Sneed, 'Criteria federal income tax policy'.

¹³⁵ Matthews, 'What is a "competitive" tax system?'

¹³⁶ Kenniscel Wetsmatiging, 'Kenmerken van goede regelgeving'.

¹³⁷ Danuše Nerudová, 'Financial sector taxation: FTT as an own resource of EU budget?', *The American Academy of Business Journal* 18, nr. 2 (maart 2013), <http://www.jaabc.com/Jaabc18-2March2013Nerudova.html>.

¹³⁸ Heinemann, Mohl, en Osterloh, 'Reform options EU own resource system'.

¹³⁹ Begg e.a., 'Financing of the European Union budget'.

¹⁴⁰ Cattoir, 'Tax-based EU own resources'.

¹⁴¹ Philippe Cattoir, 'Options for an EU financing reform', *Think Tank Notre Europe*, 1 december 2009, <https://institutdelors.eu/en/publications/options-for-an-eu-financing-reform/>.

¹⁴² Cattoir, 'Tax-based EU own resources'.

Verticale rechtvaardigheid kan behaald worden door proportionele belastingen in te voeren. Dit betekent dat iemand die dubbel zoveel verdiend als iemand anders, dubbel zoveel belasting zal betalen. Een andere visie op verticale rechtvaardigheid is progressiviteit. Dat betekent dat iemand die dubbel zoveel verdiend als iemand anders, meer dan dubbel het bedrag van belasting zal betalen.¹⁴³

Verticale rechtvaardigheid herverdeelt inkomen tussen inwoners. Er kan beargumenteerd worden dat herverdeling een bevoegdheid is van lidstaten, gezien zij beter weten hoeveel herverdeling wenselijk is op hun grondgebied. Volgens het principe van subsidiariteit (dat onder "Criterium #6: Toegevoegde waarde van de EU" zal terugkeren) mag de EU slechts optreden indien zij daarvoor beter geschikt is dan een lager niveau. Onder dat argument zou verticale rechtvaardigheid dus niet aan de EU toebehoren. Een tegenargument stelt dat herverdeling juist wel op het hoogst mogelijk niveau geregeld moet worden. Dit opdat de meer welvarende burgers niet verhuizen naar die lidstaten waar zij minder belasting moeten betalen. Dit argument stelt dus wel dat de EU rekening moet houden met het principe van verticale rechtvaardigheid tussen burgers.¹⁴⁴

Een billijke bijdrage (gedefinieerd als proportioneel in functie van welvaart) van alle lidstaten dient om ongelijkheden in welvaart te verminderen en cohesie tussen lidstaten te vergroten. Het is echter belangrijk om op te merken dat het mogelijk is om dat doel te bereiken zonder een billijke bijdrage van lidstaten. Indien de bijdragen in absolute termen gelijk zouden zijn, dan zou het gestelde doel van het verminderen van ongelijkheden in welvaart en het vergroten van cohesie in principe alsnog behaald kunnen worden door de uitgaven van de EU hoofdzakelijk toe te wijzen aan de minder welvarende landen.¹⁴⁵ Ook dient de opmerking gemaakt te worden dat billijkheid langs twee kanten bekeken wordt: enerzijds verwacht men dat welvarende lidstaten een grotere bijdrage leveren, anderzijds verwacht men dat elke lidstaat, ook de mindere welvarende, een bijdrage levert zodat de last niet slechts door enkele lidstaten gedragen wordt.¹⁴⁶

Wanneer er uitzonderingen worden gemaakt voor bepaalde lidstaten, bijvoorbeeld in de vorm van kortingen op de te betalen bijdragen door welvarende lidstaten, dan is dat in tegenstrijd met billijkheid.¹⁴⁷ Zulke uitzonderingen verlagen de beschouwde rechtvaardigheid en neutraliteit van het systeem.¹⁴⁸

Specifieke overheidsuitgaven (bv. een infrastructuurproject) hebben hoofdzakelijk invloed op een bepaalde regio. De overheidsinkomsten (in dit geval van de EU) worden echter voorzien door alle lidstaten, ook diegenen die geen baat hebben door de overheidsuitgaven. Dit noemt men het "common pool"-probleem.¹⁴⁹ Billijkheid zal dit probleem verzoenen. Immers, indien met het als billijk

¹⁴³ Sneed, 'Criteria federal income tax policy'.

¹⁴⁴ Cattoir, 'Tax-based EU own resources'.

¹⁴⁵ Heinemann, Mohl, en Osterloh, 'Reform options EU own resource system'.

¹⁴⁶ Schratzenstaller en Krenek, 'Tax-based own resources'.

¹⁴⁷ Heinemann, Mohl, en Osterloh, 'Reform options EU own resource system'.

¹⁴⁸ Friedrich Heinemann, Philipp Mohl, en Steffen Osterloh, 'Who's afraid of an EU tax and why?—revenue system preferences in the European Parliament', *The Review of International Organizations* 4, nr. 1 (maart 2009): 73–99, <https://doi.org/10.1007/s11558-008-9046-1>.

¹⁴⁹ Heinemann, Mohl, en Osterloh, 'Reform options EU own resource system'.

beschouwt dat er meer fondsen naar een bepaalde, minder welvarende regio vloeien, zal de ontevredenheid beperkt zijn.¹⁵⁰

Belasting heffen op een wijze die door zoveel mogelijk burgers en bedrijven wordt als rechtvaardig wordt beschouwd, leidt tot meer vrijwillige naleving.¹⁵¹

criterium #5: Transparant

Het vijfde criterium betreft de transparantie.

Transparantie betekent onder meer dat belastingbetalers op de hoogte zijn van het bestaan van de belasting. Daarnaast moeten belastingbetalers weten hoe, wanneer en op wie de belasting wordt geheven. De zichtbaarheid van belastingen is nodig opdat belastingbetalers weten wat de kost van transacties is.¹⁵² Daarnaast is de zichtbaarheid van belastingen ook nodig om de meerwaarde van het beleid op EU-niveau (onderwerp van "Criterium #6: Toegevoegde waarde van de EU") duidelijk te maken. Belastingen zorgen er immers voor dat de belastingbetaler de vraag stelt wat er gebeurt met zijn geld.¹⁵³ Het is dan ook belangrijk dat het voor de Europese burger duidelijk is dat (een deel van) de belasting die hij betaalt, gebruikt zal worden om de EU te financieren.¹⁵⁴

Transparantie van belastingen houdt ook in dat de relevante wetteksten gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek.¹⁵⁵ Toegankelijk moeten ook de ontwikkeling, de wijzigingen en het doel van de belasting zijn. Wanneer het publiek van deze elementen kennis heeft, kan een breed debat gevoerd worden met de relevante partijen. Dit debat kan leiden tot een betere onderbouwing van de belasting. Ook zorgt een beter begrip van belastingen ervoor dat het belastingsysteem beter gerespecteerd zal worden.¹⁵⁶ De vraag of alle relevante partijen betrokken zijn, moet dus gesteld worden.¹⁵⁷

Belasting kan slechts transparant zijn indien deze verstaanbaar is. Bij voorkeur wordt een belasting dan ook zo eenvoudig mogelijk opgesteld.¹⁵⁸ Eenvoud zorgt ervoor dat belastingbetalers de regels begrijpen en kunnen voldoen aan hun verplichtingen. Ook voor de belastinginning is eenvoud van regels belangrijk; dit voorkomt onnodige fouten.¹⁵⁹

Uitzonderingen verlagen de transparantie van het belastingstelsel. Een voorbeeld hiervan zijn de correcties doorgevoerd opdat bepaalde welvarende lidstaten, die normaal een grote bijdrage aan de EU zouden moeten doen, minder moeten afstaan aan de EU.¹⁶⁰ Voor het meerjarig financieel kader van 2021-2028 zijn zulke correcties voor Denemarken, Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden

¹⁵⁰ Zuleeg, 'The rationale for EU action'.

¹⁵¹ Matthews, 'What is a "competitive" tax system?'

¹⁵² Association of International Certified Professional Accountants, 'Guiding principles good tax policy'.

¹⁵³ Gabriele Cipriani, 'Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?', *Think Thank CEPS & Rowman and Littlefield International*, 18 november 2014, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/financing-eu-budget-moving-forward-or-backwards/>.

¹⁵⁴ Michael Schreyer, 'Does the EU need a tax of its own?', *Intereconomics* 36, nr. 5 (september 2001): 223-25, <https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2001/number/5/article/does-the-eu-need-a-tax-of-its-own.html>.

¹⁵⁵ Kenniscel Wetsmatiging, 'Kenmerken van goede regelgeving'.

¹⁵⁶ Association of International Certified Professional Accountants, 'Guiding principles good tax policy'.

¹⁵⁷ Auke R. Leen, 'Note on the budget of the European Union and an internet communication tax', *Policy & Internet*, 10 augustus 2012, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1515/1944-2866.1148>.

¹⁵⁸ Sneed, 'Criteria federal income tax policy'.

¹⁵⁹ Association of International Certified Professional Accountants, 'Guiding principles good tax policy'.

¹⁶⁰ Margit Schratzenstaller, 'The EU own resources system – Reform needs and options', *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 48, nr. 5 (2013): 303-13, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2013/number/5/article/the-eu-own-resources-system-reform-needs-and-options.html>.

doorgevoerd. De totale waarde van deze correcties bedraagt 7,6 miljard euro per jaar in prijzen van 2020.¹⁶¹

Naast uitzonderingen zullen ook extra inkomstenbronnen de transparantie mogelijk verlagen. Meer verschillende inkomstenbronnen die gebruikt worden om verschillende doelen te bereiken zorgt immers voor meer verwarring en een minder simpel systeem van inkomstenbronnen om uit te leggen. Inkomstenbronnen categoriseren om het begrip ervan te versterken blijkt in de praktijk ook moeilijker dan in de theorie.¹⁶²

Daarnaast zorgt ook het werken via bijdragen van lidstaten aan de EU, in plaats van via rechtstreekse belastingen van burgers en bedrijven aan de EU, voor een lagere transparantie. Vaak beseffen burgers en bedrijven op die manier immers niet wanneer en hoeveel ze onrechtstreeks bijdragen aan het budget van de EU.¹⁶³

criterium #6: Toegevoegde waarde van de EU

Bij het zesde criterium van dit raamwerk is het van belang duidelijk het onderscheid met "Criterium 2: Doeltreffend" te maken. Onder doeltreffend werd verstaan dat het vastgelegde doel behaald werd. Onder het zesde criterium wordt niet gekeken naar het toevoegen van waarde op zich. Dit zou immers overlappen met het behalen van een doel. Waar wel naar wordt gekeken, is de specifieke meerwaarde die het heffen van de belasting op Europees niveau heeft ten opzichte van het heffen van de belasting op het niveau van de lidstaten.

Opdat de EU waarde toevoegt, moeten de beweegredenen voor beleid op niveau van de EU duidelijk zijn. Voorbeelden van beweegredenen zijn de verdere integratie van Europa om verschillen te verminderen en conflicten te vermijden, het behalen van gemeenschappelijke doelen, het versterken van de internationale positie (in vergelijking met die van individuele lidstaten) of het verminderen van negatieve externaliteiten.¹⁶⁴

Ook beleid dat inzet op de Europese publieke goederen is een voorbeeld van beleid waarbij de meerwaarde van de EU duidelijk is. Publieke goederen worden gedefinieerd als goederen die tegelijk door meerdere partijen gebruikt kunnen worden zonder dat hun waarde vermindert en zonder dat het individu er rechtstreeks voor betaalt. Voorbeelden zijn frisse lucht of een mooi uitzicht, maar ook publieke parken of defensie. Voor Europese publieke goederen wordt in de literatuur verwezen naar transnationale investeringen in infrastructuur, bescherming van het milieu en bestrijding van de klimaatverandering, instandhouding van voedselvoorraden en -veiligheid, het promoten van de Europese identiteit (bijvoorbeeld door uitwisselingen in het onderwijs), alsook grensbeveiliging.¹⁶⁵ Andere voorbeelden van Europese publieke goederen zijn:¹⁶⁶

¹⁶¹ De Europese Raad, 'EUCO 10/20: Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad - Conclusies', Publicatieblad van de Europese Unie § (2020), <https://www.consilium.europa.eu/media/45128/210720-euco-final-conclusions-nl.pdf>.

¹⁶² Jacques Le Cacheux, 'A new European budget? - Reaction to Iozzo, Micossi and Salvemini, "A new budget for the European Union?"', *Think Tank Notre Europe*, mei 2009, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/debatebudget-jacques_lecacheux_01-1.pdf.

¹⁶³ Cipriani, 'Financing the EU budget'.

¹⁶⁴ Molino en Zuleeg, 'The EU added value test'.

¹⁶⁵ Medarova-Bergstrom, Volkery, en Baldock, 'Criteria maximising European added value'.

¹⁶⁶ András Vértés, 'Own resources and European added value in "Think global - Act European: The contribution of 16 European think tanks to the Polish, Danish and Cypriot trio presidency of the European Union"', *Think Tank Notre Europe*, 141-43, geraadpleegd 22 mei 2022, <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2016/03/TGAE-report-English.pdf>.

- Fiscale, monetaire of financiële stabiliteit.
- Projecten met een groot multiplicator effect, schaalvoordelen of grensoverschrijdende effecten.
- Synergiën in de interne markt, zoals meer competitie.
- “Spill-over”- of katalyserende effecten op de kwaliteit en mobiliteit van de beroepsbevolking, de structuur van de arbeidsmarkt, het onderwijs en excellentie in onderzoek.

Naast duidelijke beweegredenen voor beleid op EU-niveau, is het altijd nodig om te beoordelen op welk overheidsniveau het beleid het best gevoerd kunnen worden. Belangrijk hierbij is het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel stelt dat de EU slechts optreedt waar de EU beter kan optreden dan de lidstaten (of lagere beleidsniveaus) dat kunnen.¹⁶⁷ Dit kan gezien worden als een voorkeur voor decentralisatie, met enkel indien er een duidelijke toegevoegde waarde is voor beleid op EU-niveau, de voorkeur voor die laatste optie. Met andere woorden, als het subsidiariteitsbeginsel is afgetoetst, en de conclusie is dat het beleid op EU-niveau gevoerd moet worden, dan is de toegevoegde waarde van de EU duidelijk.¹⁶⁸

Gelinkt aan het subsidiariteitsbeginsel is het principe van niet-toerekenbaarheid. Indien een belasting niet toerekenbaar is, betekent dat de belastingen niet aan individuele lidstaten toegerekend kan worden. Dat komt doordat er grensoverschrijdende elementen aanwezig zijn. Indien de belasting wel toerekenbaar aan lidstaten zou zijn, dan hadden de lidstaten de belasting relatief eenvoudig onderling kunnen coördineren.¹⁶⁹ Dat een beleid niet toerekenbaar is, wijst erop dat er een toegevoegde waarde is door het beleid op een hoger niveau te voeren en dat het ook nuttig is om de inkomsten op een hoger niveau te innen en vervolgens te herverdelen, zoals de EU dat doet.¹⁷⁰

Criterium #7: Politieke haalbaarheid

Het zevende en laatste criterium van dit raamwerk is de politieke haalbaarheid van de voorstellen. In de voor deze thesis bestudeerde papers omtrent Europese belastingen werd geen apart criterium voor politieke haalbaarheid gevonden. Het lijkt erop dat dit ofwel een vergeten criterium is, ofwel dat de auteurs van die papers ervan uitgaan dat indien de voorstellen voldoen aan de andere criteria, ze ook voldoende steun zullen krijgen om ingevoerd te worden. Echter zijn er nog politieke factoren die meespelen vooraleer een “goed” voorstel “goedgekeurd” zal worden. Onder meer de agenda van de wetgevende partijen, alsook eventuele internationale druk kunnen een rol spelen.

Elke Europese wet dient goedgekeurd te worden vooraleer de wet in werking kan treden. Een eerste uitdaging is dan ook de goedkeuring verkrijgen van alle relevante partijen. Welke partijen de goedkeuring regelen, in welke volgorde en met welke meerderheid, hangt af van de wetgevingsprocedure. In het geval van wijzigingen tot het eigenmiddelenbesluit is een speciale wetgevingsprocedure van toepassing. Nadat de Europese Commissie een voorstel tot een besluit voorlegt, is het aan de Raad van de EU om eerst het Europees Parlement te consulteren. Vervolgens

¹⁶⁷ De Lidstaten van de Europese Unie, Verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap - Artikel 3 ter.

¹⁶⁸ Sijbren Cnossen, ‘Company taxes in the European Union: Criteria and options for reform’, *Fiscal Studies* 17, nr. 4 (november 1996): 67–97, <https://www.jstor.org/stable/24437881>.

¹⁶⁹ Schratzenstaller en Krenek, ‘Tax-based own resources’.

¹⁷⁰ Heinemann, Mohl, en Osterloh, ‘Reform options EU own resource system’.

kan de Raad van de EU het voorstel goedkeuren. Het goedkeuren gebeurt volgens unanimiteit van alle leden (één lid per lidstaat). Indien goedgekeurd door de Raad van de EU, is er niet langer sprake van een voorstel tot een besluit, maar wel van een besluit. De laatste stap is het goedkeuren van het besluit door elke lidstaat. De lidstaten doen dit elk overeenkomstig hun eigen grondwet. Nadat elke lidstaat het besluit heeft goedgekeurd, kan deze in werking treden.¹⁷¹

Zoals hierboven blijkt, zijn er meerdere partijen die hun goedkeuring moeten geven. Er is unanimiteit nodig van de leden van de Raad van de EU, alsook van alle lidstaten. De Europese Commissie moet eerst echter een voorstel doen, en ook het Europees Parlement moet zijn mening kunnen delen tijdens het goedkeuringsproces. Verifiëren of alle partijen van plan zijn om het voorstel voor wijzigingen van het eigenmiddelenbesluit goed te keuren, is dan ook onderdeel van dit criterium.

Tussen 1988 (het jaartal vanaf wanneer de drie oudste van de huidige eigen middelen, namelijk de traditionele eigen middelen, de bijdrage op basis van btw en de bijdrage op basis van bni, in werking zijn) en 2021 (de introductie van de bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval) werd bij de adoptie van elk MFK een aanvraag tot herziening van het stelsel van eigen middelen ingediend.¹⁷² Desondanks werden geen nieuwe eigen middelen toegevoegd in die jaren.¹⁷³ en ¹⁷⁴ Dat er gedurende 33 jaar een impasse heerste, suggereert dat de politieke haalbaarheid van nieuwe eigen middelen niet evident is en toont het belang van dit criterium.

Een deel van de verklaring voor de impasse ligt bij de lidstaten en de drie Europese instituties die verantwoordelijk zijn voor nieuwe wetgeving (de Europese Commissie, het Europees Parlement, en de Raad van de EU). De lidstaten en de Raad van de EU, dewelke de lidstaten representeert, zijn in het verleden terughoudend geweest in de uitbreiding van fiscale autonomie voor de EU, vermits dit de invloed van de lidstaten over de EU zou kunnen verminderen. Ook de Europese Commissie heeft in het verleden geen haast getoond bij het invoeren van nieuwe eigen middelen. De eigen middelen voorzagen immers in voldoende inkomsten en werden zonder grote problemen geïnd. Enkel het Europees Parlement, dat als advocaat voor de burgers van de EU optreedt en bovendien een grotere inspraak op de eigen middelen hoopte te bekomen, toonde in die jaren grote motivatie voor verandering.¹⁷⁵

De studie van de betrokken partijen en hun standpunt ten opzichte van de nieuwe eigen middelen is bijgevolg een evident eerste onderdeel wat politieke haalbaarheid betreft. Een tweede onderdeel is internationale druk. De vraag die hierbij gesteld kan worden, is of er vanuit andere landen buiten de EU, of vanuit overkoepelende organisaties zoals de OESO, druk wordt gezet om een bepaald beleid uit te voeren. Zeker indien een akkoord is bereikt waarvan de EU een van de ondertekenaars is, zou dit een positief effect op de politieke haalbaarheid kunnen hebben.

¹⁷¹ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Hoofdstuk 1 - Artikel 311.

¹⁷² Cipriani, 'Financing the EU budget'.

¹⁷³ De Raad van de Europese Unie, 88/376/EEG, Euratom: Besluit van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen.

¹⁷⁴ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

¹⁷⁵ Cipriani, 'Financing the EU budget'.

Overige criteria

Bovenstaande zeven criteria omvatten reeds een groot deel van de criteria die teruggevonden werden in de gelezen papers van de literatuur en denktanks. Zo werd "stabiliteit", na argumentatie, als onderdeel van "Criterium #1: Voldoende" toegevoegd. In de gelezen papers blijven echter andere criteria over die, gegeven de nood om de scope van de thesis te beperken en hun minder relevantie (op basis van de studie van de eigen middelen in "**Error! Reference source not found.**"), niet zijn opgenomen in het raamwerk. De meest significante worden hieronder vermeld met bronnen voor meer informatie:

- Rechtmatig¹⁷⁶
- Fiscale soevereiniteit van de EU en van lidstaten¹⁷⁷
- Beperken van bureaucratisch eigengewin (bijvoorbeeld budgetmaximalisatie)¹⁷⁸
- Democratische verantwoording¹⁷⁹
- Geen verhoging van belastingen voor burgers¹⁸⁰
- Veiligheid van informatie van belastingbetalers¹⁸¹
- Samenhangend met andere wetgeving¹⁸²

¹⁷⁶ Sneed, 'Criteria federal income tax policy'.

¹⁷⁷ Begg e.a., 'Financing of the European Union budget'.

¹⁷⁸ Cattoir, 'Options for EU financing reform'.

¹⁷⁹ Cipriani, 'Financing the EU budget'.

¹⁸⁰ Heinemann, Mohl, en Osterloh, 'Reform options EU own resource system'.

¹⁸¹ Association of International Certified Professional Accountants, 'Guiding principles good tax policy'.

¹⁸² Kenniscel Wetsmatiging, 'Kenmerken van goede regelgeving'.

Beoordeling eigen middelen

In het onderdeel “Nieuwe eigen middelen” werden de vier nieuwe eigen middelen van de EU, toegelicht. In het daaropvolgende onderdeel “Criteria aanvaardbare belasting” werden de criteria voor een aanvaardbare inkomsten en belastingen, specifiek voor de EU, in een raamwerk gegoten. Dat raamwerk zal in dit onderdeel gebruikt worden om de voorstellen van de EU mee te beoordelen. Deze beoordeling is dus (behalve waar andere bronnen vermeld staan) een originele kritische analyse van de wetteksten aan de criteria.

Feiten die in de vorige twee onderdelen van deze thesis (“Nieuwe eigen middelen” en “Criteria aanvaardbare belasting”) reeds zijn gestaafd met bronnen, zullen hier worden hernomen zonder herhaling van dezelfde bronnen. Waar geen bron is vermeld bij argumentatie, mag de assumptie gemaakt worden dat de geschreven zinnen origineel zijn door de auteur van deze thesis, op basis van de inzichten verkregen tijdens de studie van deze onderwerpen.

Vaak is het nodig om het onderliggende systeem (bijvoorbeeld het emissiehandelssysteem) te beoordelen om te concluderen of een eigen middel (bijvoorbeeld het EM-emissie) voldoet aan een criterium. Waar nodig zal het onderliggende systeem dan ook bestudeerd worden. Dat wordt echter enkel in de mate van het nodige gedaan; de focus van deze thesis ligt op de eigen middelen van de EU, niet op de onderliggende systemen in hun geheel.

De beoordeling van de voorstellen aan de criteria leidt tot een resultaat per eigen middel: negatief, neutraal of positief. Dat resultaat wordt bekomen door voor elk van de eigen middelen de gegeven argumenten in hun geheel te bekijken, inclusief de impact van elk argument. Er wordt dan als het ware, voor zover dat kan voor kwalitatieve argumenten, een gewogen gemiddelde genomen. Dat leidt tot het negatieve, neutrale of positieve resultaat.

criterium #1: Voldoende inkomsten

Voor dit criterium is het logisch om naar het geheel van de inkomsten van het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst te kijken, vermits de inkomsten naar één gezamenlijk budget vloeien.

Om vast te stellen hoe groot de inkomsten van de nieuwe eigen middelen dienen te zijn, kan er gekeken worden naar de redenen die gegeven werden om deze nieuwe eigen inkomstenbronnen toe te voegen. Eén van die redenen is om het gedeelte van de eigen middelen dat bestaat uit een bijdrage op basis van bni, af te bouwen. Het Europees Parlement bevestigde in 2018 de wens om dit aandeel te doen dalen tot 40% van de financiering van de EU.¹⁸³ In dat jaar bedroeg dat aandeel nog 67%.¹⁸⁴

NextGenerationEU

¹⁸³ Het Europees Parlement, ‘Tussentijds verslag over het meerjarig financieel kader 2021-2027 - Standpunt van het Parlement met betrekking tot een akkoord’ (Publicaties Europees Parlement, 14 november 2018), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_NL.html.

¹⁸⁴ Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie), ‘Consolidated annual accounts of the European Union and financial statement: discussion and analysis: financial year 2018’, Publications Office of the European Union, 12 augustus 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/921917>.

In 2020 heeft de COVID-19-pandemie de situatie echter gewijzigd. Als reactie op deze crisis werd op 22 december 2020 het herstelinstrument NextGenerationEU goedgekeurd.¹⁸⁵ Dit herstelinstrument is goed voor een waarde van 750 miljard euro in prijzen van 2018. De Commissie heeft aangegeven dat de financieringsstrategie voor dit bedrag zal inhouden dat zij in naam van de EU leningen op internationale markten zal aangaan ter waarde van 150 tot 200 miljard per jaar, en dat tot en met 2026.¹⁸⁶ Door een wijziging in het eigenmiddelenbesluit werd het maximale percentage van het bni van een lidstaat dat naar de EU mag vloeien enkele dagen voor de goedkeuring van NextGenerationEU, namelijk op 14 december 2020, verhoogd van 1,20% naar 1,40%.¹⁸⁷ Daarbovenop maakt de wijziging het mogelijk om een extra 0,60% te gebruiken voor de terugbetaling van NextGenerationEU. De uiterste termijn voor de terugbetalingen is voorzien voor eind 2058.¹⁸⁸

Indien er meer inkomsten van het totale budget van de EU zullen voortvloeien uit de bijdrage op basis van het bni, terwijl de overige inkomstenbronnen gelijk blijven, zal logischerwijze het aandeel van de bijdrage op basis van het bni in het budget van de EU stijgen. Echter hebben de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie in het interinstitutioneel akkoord van 22 december 2020 bevestigd dat zij het wenselijk achten om de stijging van de bijdrage op basis van het bni binnen de begroting te mitigeren.¹⁸⁹ De instituties beaamden in het akkoord ook dat de nieuwe eigen middelen dit mogelijk moeten maken en dat zij met de nieuwe eigen middelen zelfs een daling van de bijdrage op basis van het bni als totaal van het Europees budget beogen.

Van de maximaal 750 miljard die geleend mag worden in het kader van NextGenerationEU zal maximaal 360 miljard gebruikt worden voor het verstrekken van leningen aan lidstaten, terwijl maximaal 390 miljard gebruikt mag worden voor uitgaven van de EU. De leningen aan de lidstaten zullen door henzelf terugbetaald moeten worden.¹⁹⁰ Dat betekent dat de EU maximaal 390 miljard zelf zal moeten terugbetalen, en dat de voorgestelde eigen middelen enkel voor de terugbetaling van dit bedrag zullen dienen.

Tot hiertoe zou gesteld kunnen worden dat de nieuwe eigen middelen voldoen op vlak van grootte van inkomsten indien deze tenminste equivalent zijn aan de terugbetalingen ten gevolge van NextGenerationEU, en idealiter zelfs groter zijn zodat de bijdrage op basis van het bni kan zakken. Echter is het plaatje nog onvolledig.

Het Sociale Klimaatfonds

¹⁸⁵ De Raad van de Europese Unie, 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.

¹⁸⁶ De Europese Commissie, 'COM/2021/250 finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NextGenerationEU', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:250:FIN>.

¹⁸⁷ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

¹⁸⁸ De Europese Commissie, COM/2021/250 finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NextGenerationEU.

¹⁸⁹ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, Interinstitutioneel akkoord 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.

¹⁹⁰ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

De Europese Unie heeft een klimaatdoelstelling aangenomen die een daling van netto-broeikasgasemissies met ten minste 55% in 2030 in vergelijking met 1990 vastlegt.¹⁹¹ Op 14 juli 2021 werd het "Fit for 55"-pakket voorgesteld.¹⁹² Als onderdeel daarvan wordt het Europese emissiehandelssysteem uitgebreid.¹⁹³ Bovendien wordt er een apart emissiehandelssysteem opgesteld voor wegtransport en gebouwen. Om de impact op kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en transportgebruikers te beperken, wordt het Sociaal Klimaatfonds opgericht.¹⁹⁴ In het voorstel tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit van 22 december 2021 stelt de Europese Commissie dat het in het kader van de terugbetaling van NextGenerationEU én voor het Sociaal Klimaatfonds nieuwe eigen middelen worden toegevoegd.¹⁹⁵ De financiële omvang van het Sociale Klimaatfonds zou volgens de Europese Commissie overeenkomen met de nieuwe eigen middelen voortvloeiend uit het emissiehandelssysteem.

Om af te toetsen of de inkomsten uit de nieuwe eigen middelen voldoen aan de verwachtingen van de EU, zullen deze dus van voldoende grootte moeten zijn om zowel de terugbetaling van NextGenerationEU als de financiering van het Sociaal Klimaatfonds te dekken. Idealiter zijn de eigen middelen zelfs groter dan deze netgenoemde kosten opdat de bijdrage op basis van het bni kan dalen.

Opmerkingen

Alvorens over te gaan tot de berekening van de exacte bedragen die jaarlijks nodig zullen zijn om te toetsen of de nieuwe eigen inkomstenbronnen voldoen aan de noden van de EU op financieel vlak, zijn een aantal opmerkingen relevant:

- 1) **Het universaliteitsbeginsel.** Hoewel de instituties hebben aangegeven dat zij het wenselijk achten om de terugbetaling van NextGenerationEU en de kosten van het Sociaal Klimaatfonds te dekken met de nieuwe eigen middelen, geldt voor het budgettair beheer van de EU het universaliteitsbeginsel.¹⁹⁶ Dit betekent dat, op enkele uitzonderingen na, geen specifieke inkomstenbronnen aan specifieke uitgaven worden gelinkt. Met andere woorden, de totale inkomsten van de EU moeten overeenkomen met de totale uitgaven, en de nieuwe eigen middelen zullen in werkelijkheid niet apart gehouden worden voor de terugbetaling van NextGenerationEU en het dekken van de kosten van het Sociaal Klimaatfonds.

¹⁹¹ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, "Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van verordening (EG) nr. 401/2009 en verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet"), Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/nld>.

¹⁹² De Europese Commissie, COM/2021/550 final: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Fit for 55": Het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit.

¹⁹³ De Europese Commissie, COM/2021/551 final: 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.

¹⁹⁴ De Europese Commissie, COM/2021/568 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds.

¹⁹⁵ De Europese Commissie, COM/2021/570 final: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

¹⁹⁶ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

- 2) Volgende generatie eigen middelen 2026.** Het interinstitutioneel akkoord van 22 december 2022 bevat een tijdslijn voor de introductie van nieuwe eigen middelen.¹⁹⁷ Daarin staat te lezen dat er op 1 januari 2026 een volgend nieuw pakket eigen middelen geïntroduceerd zou moeten worden. Dit pakket wordt echter niet genoemd in het voorstel tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit.¹⁹⁸ Wel worden de drie voorstellen met als doel introductie op 1 januari 2023 genoemd. Bovendien is de implementatie van het pakket met als doel introductie in 2026, nog onzeker. Omwille van die redenen wordt dat pakket buiten beschouwing gelaten met betrekking tot de hierboven genoemde doelen voor de nieuwe eigen middelen (terugbetaling NextGenerationEU en dekking kosten Sociaal Klimaatfonds).
- 3) De bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval: NextGenerationEU.** De bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval is in werking sinds 1 januari 2021.¹⁹⁹ In het eigenmiddelenbesluit (waarin de bijdrage wordt goedgekeurd) staat duidelijk vermeld dat het omwille van dit herstelinstrument nodig is om extra eigen middelen toe te voegen. De inkomsten van deze bijdrage zullen dan ook opgeteld worden bij die van de eigen middelen met introductie 2023.
- 4) De bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval: Sociaal Klimaatfonds.** Bij de goedkeuring van de bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval was in het eigenmiddelenbesluit geen sprake van het Sociaal Klimaatfonds.²⁰⁰ De inkomsten van deze bijdrage hebben dus niet als doel de dekking van het Sociaal Klimaatfonds. Bij de volgende berekeningen zal er dan ook vanuit gegaan worden dat de inkomsten van deze bijdrage enkel dienen voor de terugbetaling van NextGenerationEU. Dit zal dan ook duidelijk gemaakt worden in de tekst.
- 5) Extra maatregelen.** Alhoewel de drie eerdergenoemde instituties van de EU beogen om de kosten voor het Sociaal Klimaatfonds te dekken met de nieuwe eigen middelen, hebben de instituties ook maatregelen genomen om het budget van de EU te garanderen indien de nieuwe eigen middelen niet volstaan. Voor de jaren 2025-2027 stelt de Europese Commissie voor om het bni-plafond te verhogen met oog op de kosten voor het Sociaal Klimaatfonds.²⁰¹ In datzelfde voorstel zijn ook de nodige bepalingen te vinden om de terugbetalingen van NextGenerationEU reeds in het huidige MFF (2021-2027) te starten.

Berekening

Vermits de EU nog tot 2026 jaarlijkse 150 tot 200 miljard euro zal lenen, en daarbovenop verschillende termijn voor de leningen aangaat als onderdeel van een gediversifieerde

¹⁹⁷ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, Interinstitutioneel akkoord 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.

¹⁹⁸ De Europese Commissie, COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

¹⁹⁹ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

²⁰⁰ De Raad van de Europese Unie.

²⁰¹ De Europese Commissie, COM/2021/569 finaal: Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0569>.

financieringsstrategie,²⁰² is het onmogelijk de exacte bedragen die de EU zal moeten terugbetalen, reeds vast te stellen ten tijde van dit schrijven. Er kan wel op schattingen afgegaan worden. De EU heeft alvast aangegeven dat de betalingen lineair zullen terugbetaald worden vanaf 2027 tot 2058.²⁰³

Gegevens voor de rentevoeten voor leningen die de EU aangaat tonen dat toen de eerste leningen werden volstreken, negatief waren. Ten tijde van het finaliseren van deze masterproef zijn deze negatief op korte termijn, maar reeds positief op lange termijn, met stijgende tendens.²⁰⁴ Vermits dit elkaar mogelijk neutraliseert en de rentevoeten van de toekomst niet te voorspellen zijn, wordt in deze thesis abstractie gemaakt van interest op de lening. Dat betekent dat de 390 miljard die de EU nodig heeft, gedeeld kan worden door 31 jaar, hetgeen op 12,6 miljard per jaar uitkomt.

De totale kosten voor het sociale klimaatfonds vanaf 2025 tot en met 2032 bedragen 72,2 miljard euro. Dat komt overeen met ongeveer 25% (het gedeelte dat lidstaten aan de EU zouden bijdragen) van de verwachte inkomsten van het nieuwe emissiehandelssysteem voor gebouwen en het transport.²⁰⁵ Het overgebleven deel van het EM-emissie (op basis van een bijdrage door bedrijven, de luchtvaartsector en de maritieme sector) zal tot afzonderlijke inkomsten leiden, hieronder benoemd.

Een geconsolideerde jaarrekening voor 2021 is nog niet beschikbaar, maar naar schatting zal het EM-afval 6 miljard per jaar opbrengen.²⁰⁶ Het EM-emissie (exclusief het gedeelte dat de kosten van het sociale klimaatfonds zou dekken) zou ongeveer 9 miljard euro per jaar opbrengen in de periode van 2023 tot 2030. Het EM-grenscorrectie wordt geschat op 0,5 miljard euro per jaar in diezelfde periode, terwijl voor het EM-winst 2,5 tot 4 miljard euro per jaar wordt geschat.²⁰⁷ Dit brengt het jaarlijkse totaal voor die periode op 18 tot 20,5 miljard. Dit bedrag ligt hoger dan de 12,6 miljard die nodig is voor de terugbetaling van NextGenerationEU.

Indien zowel het EM-emissie, het EM-grenscorrectie als het EM-winst worden toegevoegd, zullen deze naar schatting dus zowel voldoende zijn om NextGenerationEU en het Sociaal Klimaatfonds te dekken, als om de bijdrage op basis van het bni te laten zakken.

Op lange termijn (tot en met 2050) zou het EM-emissie op zichzelf mogelijk reeds voldoende zijn om bovenstaande drie doelen te bereiken. Tussen 2021 en 2050 zouden ze immers, afhankelijk van de mogelijke verdere uitbreiding van het emissiehandelssysteem en de prijs van emissierechten in de toekomst, tussen 329 en 1500 miljard opbrengen.²⁰⁸

²⁰² De Europese Commissie, COM/2021/250 final: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NextGenerationEU.

²⁰³ De Europese Commissie, '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', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=COM:2021:566:FIN>.

²⁰⁴ European Central Bank, 'Euro area yield curves', *Financial markets and interest rates*, 2022, https://www.ecb.europa.eu/stats/financial_markets_and_interest_rates/euro_area_yield_curves/html/index.en.html.

²⁰⁵ De Europese Commissie, COM/2021/568 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds.

²⁰⁶ Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie), 'The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: Facts and figures', Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>.

²⁰⁷ De Europese Commissie, 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.

²⁰⁸ Clemens Fuest en Jean Pisani-Ferry, 'Financing the European Union: new context, new responses', Think tank Bruegel, 2020, <https://www.jstor.org/stable/resrep28504>.

Andere factoren

Indien de inkomsten sterk fluctueren van jaar tot jaar, zorgt dit voor een probleem wat de uitgaven betreft.²⁰⁹ De EU moet immers ieder jaar een begrotingsevenwicht bereiken.²¹⁰ (Een beperkt overschot of tekort kan wel overgedragen worden.²¹¹) Eén reden voor fluctuatie van inkomsten zou kunnen zijn dat overheidsinkomsten vaak sterk verbonden zijn met de economische conjunctuur: ten tijde van economische groei stijgen overheidsinkomsten, ten tijde van economische neergang dalen de inkomsten.²¹² Dit zou het geval kunnen zijn bij het EM-grenscorrectie en het EM-winst, vermits crisissen (zoals recentelijk de COVID-19-crisis) impact hebben op respectievelijk de import van goederen en de winstgevendheid van bedrijven. Een beperkte productie zou ook impact kunnen hebben op het EM-emissie, vermits minder productie minder vervuiling betekent. Het EM-afval lijken het minst onderhevig aan economische schommelingen.

De uitbreiding van de eigen middelen tot in totaal 7 eigen middelen (indien alle huidige voorstellen worden aanvaard) zou betekenen dat een eventueel tekort van inkomsten van één bron in een gegeven jaar opgevangen kan worden door andere eigen middelen. Echter blijven fluctuaties doorheen de jaren mogelijk. Om die op te vangen, zal het dan ook aangewezen zijn om het EM-bni te behouden. Daarmee kan het jaarlijkse tekort van eigen middelen opgevangen worden.

Zoals vermeld in het raamwerk, zouden voldoende inkomsten ook als stabilisator ingezet kunnen worden tegen de economische conjunctuur van opgang en neergang. De overheid zou ten tijde van opgang een rem zetten op de uitgaven en ten tijde van economische neergang meer kunnen investeren om groei te stimuleren.²¹³ De EU moet echter elk jaar een begrotingsevenwicht bereiken.²¹⁴ Dit maakt het onmogelijk om meer of minder uit te geven dan dat de inkomsten van een gegeven jaar binnenbrengen. Het is wel mogelijk om op voorhand een fonds aan te leggen voor tijden van economische neergang.²¹⁵ De leningen aangaan voor het financieren van NextGenerationEU, het herstelinstrument als reactie op de COVID-19-crisis, zijn wel een mogelijk precedent om in de toekomst leningen aan te gaan ten tijde van economische neergang om de economie te stimuleren.²¹⁶

Om voldoende inkomsten te voorzien, dienen de eigen middelen ook in de toekomst relevant te blijven. Het EM-afval heeft waarschijnlijk de minst lange toekomst. Dat komt doordat naarmate economieën circulair worden, er steeds minder niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval zal zijn waarop het EM-afval geheven zal worden. De bijdrage per kilogram kan echter wel verhoogd worden om hier in de eerstvolgende jaren voor te compenseren. Voor het EM-emissie is het lot op zeer lange

²⁰⁹ Cattoir, 'Tax-based EU own resources'.

²¹⁰ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Artikel 310.

²¹¹ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

²¹² Cattoir, 'Tax-based EU own resources'.

²¹³ Begg e.a., 'Financing of the European Union budget'.

²¹⁴ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Artikel 310.

²¹⁵ Begg e.a., 'Financing of the European Union budget'.

²¹⁶ De Raad van de Europese Unie, 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.

termijn (post 2050) ook niet zeker, vermits het doel van de EU is om tegen dan CO₂-neutraal te zijn. Echter betekent dat niet dat er geen uitstoot is tegen dan; wel dat deze gecompenseerd wordt. Het EM-grenscorrectie zal waarschijnlijk nog langer in de toekomst kunnen blijven, vermits veel landen buiten de EU een minder ambitieus klimaatplan hebben, hetgeen betekent dat het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens nog altijd nodig zal zijn nadat de EU zelf klimaatneutraal is. Voor het EM-winst zijn geen aanwijzingen te vinden dat deze ooit zou uitdoven.

Beoordeling

Hoewel de beoordeling op basis van schattingen is gebeurd, is het niet ongeoorloofd om, gegeven de overwegend positieve elementen in bovenstaande bespreking, van oordeel te zijn dat het geheel van het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst voldoet aan "Criterium #1: Voldoende".

Een kritiekpunt op deze beoordeling zou kunnen zijn dat geen rekening wordt gehouden met de inkomsten per eigen middel. Deze zijn namelijk niet even groot voor elk van de voorstellen. Maar de beoordeling dient altijd te gebeuren in functie van het doel. Vermits geen enkel van de (voorstellen tot) eigen middelen als doel heeft om op zichzelf staand voldoende inkomsten te behalen, is het logisch om het totaal van de inkomsten te beoordelen. Apart had elk voorstel gefaald, samen voldoen ze aan de noden van inkomsten.

Totaalbeoordeling: Positief

Criterium #2: Doeltreffend

Het EM-afval is ten tijde van dit schrijven minder dan anderhalf jaar in werking. Het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst zijn nog niet in werking. Het is dus onmogelijk op basis van reële data te beoordelen hoe doeltreffend de eigen middelen zullen zijn. Wel kan reeds naar de argumentatie gekeken worden. Uiteraard moet er voor de beoordeling van de doeltreffendheid gekeken worden naar het geheel van het systeem, niet slechts naar de inkomst zelf.

Inhoudelijke doeltreffendheid

De Europese Unie wenst de vervuiling van kunststof verpakkingsafval terug te dringen. Door lidstaten een bijdrage te laten betalen die evenredig is met de hoeveelheid niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval, worden de lidstaten aangezet om meer te recycleren en/of minder kunststof verpakkingsafval in de omloop te brengen. Bovendien geldt (op het eerste zicht) het principe dat de vervuiler betaalt. Dat maakt het EM-afval inhoudelijk doeltreffend. Daar hoort echter wel een kanttekening bij. Door lidstaten die minder welvarend zijn, een forfaitaire korting te geven, kan het voorkomen dat een lidstaat die net buiten het forfait valt, meer bijdraagt aan het EM-afval dan een lidstaat dat meer vervuult maar minder welvarend is. In die zin geldt het principe dat de vervuiler betaalt, niet altijd.

Op gelijkaardige wijze als bij het EM-afval is het duidelijk hoe het EM-emissie doeltreffend zou kunnen zijn: door bedrijven te verplichten om emissierechten te kopen voor uitstoot, worden bedrijven aangezet om minder te vervuilen. Door het totale aantal emissierechten elk jaar te verminderen,

daalt de uitstoot binnen de EU. Bovendien moeten de lidstaten vervolgens de tenminste de helft van de inkomsten die zij verkregen hebben door emissierechten te verkopen, herinvesteren in aan het klimaat gerelateerde doelen. Bedrijven kunnen er echter voor kiezen hun activiteiten buiten de grenzen van de EU verder te zetten, indien ze achten dat de EU niet competitief is door de hogere kosten. Dit zou een ongewenst gevolg zijn en de doeltreffendheid van het emissiehandelssysteem verlagen. De EU heeft dat probleem echter voorzien, en deelt daarom kosteloos emissierechten uit aan bedrijven met een grote kans op relocatie buiten de EU. Echter, hoewel dit mogelijk voorkomt dat die bedrijven verhuizen naar buiten de EU, betekent dit ook dat de vervuiler niet betaalt. Dat maakt het huidige emissiehandelssysteem minder doeltreffend. Een mogelijke oplossing wordt geboden door het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens. Nadat dat systeem volledig werkt, zouden er (na een periode van uitfasering) geen gratis emissierechten meer geschonken worden. Op dat moment zou de vervuiler dus wel betalen, hetgeen het emissiehandelssysteem doeltreffender zou maken.

In het geval van het EM-grenscorrectie is het doel drievoudig. Het eerste doel is het concurrentienadeel dat bedrijven binnen de EU ondervinden doordat zij wel emissierechten moeten kopen, weg te nemen. Doordat ook bedrijven van buiten de EU dezelfde prijs zullen moeten betalen alsof ze in de EU zouden produceren, is het mechanisme voor koolstofcorrectie op dit vlak mogelijk doeltreffend. Ten tweede zouden bedrijven binnen de EU bovendien niet meer geneigd zijn om hun activiteiten naar buiten de EU te verplaatsen omwille van lagere kosten ten gevolge van een minder streng beleid op vlak van emissies. Ten derde wil men bedrijven buiten de EU aanzetten om minder emissies uit te stoten. Door die bedrijven het equivalente aantal emissierechten te laten betalen alsof ze in de EU produceren, zullen de bedrijven logischerwijze aangezet worden om hun processen te herzien zodat ze minder emissierechten moeten betalen (doordat ze minder uitstoten). Dat doel zou dus bereikt kunnen worden. Het effect zou echter ook kunnen zijn dat bedrijven verkiezen om minder te exporteren naar de EU, en meer naar andere markten. De doeltreffendheid heeft hier dus een grote bedenking. Dit gecombineerd met de lage geschatte inkomsten (0,5 miljard per jaar tussen 2023 en 2030, oftewel circa één miljard vanaf de geplande start van de werking van het EM-grenscorrectie in 2026, hetgeen minder dan één procent van het jaarbudget van de EU is), leidt ertoe dat de doeltreffendheid als eigen middel niet geheel overtuigend is.

Voor het EM-winst is het doel kort gesteld dat bedrijven daar belasting betalen waar zij activiteiten hebben. Door de winsten te herverdelen onder die landen, lijkt het doel bereikt te worden. Er zijn echter significante beperkingen. Ten eerste ligt de lat om als bedrijf onder dit systeem te vallen, hoog. Momenteel zou het wereldwijd slechts om een honderdtal bedrijven gaan. Dat betekent dat alle overgebleven bedrijven alsnog winsten kunnen verplaatsen naar daar waar die het minst worden belast. En hoewel er voorzien is dat de lat verlaagd kan worden zodat er meer bedrijven onder dit systeem vallen, zal dit pas ten vroegste over zeven jaar zijn. Ten tweede betreft de herverdeling slechts de zogenaamde residuele winsten. Dat betekent dat enkel het bedrag boven de eerste tien procent winst wordt herverdeeld. De eerste tien procent winst kan dus alsnog wegvloeien naar een land waar de activiteiten niet of slechts beperkt plaatsvonden. Ten derde wordt slechts een kwart van die reeds beperkte residuele winsten herverdeeld. Opnieuw betekent dat dat er alsnog grote bedragen kunnen wegvloeien. De doeltreffendheid van het EM-winst is dus slechts beperkt.

Bijkomende factoren

Bij de doeltreffendheid van beleid moet ook de opmerking gemaakt worden dat ook andere factoren ervoor zorgen dat het doel wel of niet bereikt kan worden. Zo is het EM-afval niet de enige Europese wet die tracht om de hoeveelheid kunststof dat niet gerecycleerd wordt, te beperken. Een voorbeeld is de afschaffing van onder meer wegwerkbestek.²¹⁷ Dit verandert de redenering achter bovenstaande alinea's echter niet.

Doeltreffendheid kan verhoogd worden door synergiën tussen verschillende wetten te bekomen. In het geval van het EM-emissie en het EM-grenscorrectie is er een duidelijke synergie, waarbij het EM-grenscorrectie ervoor zorgt dat er bij het EM-emissie minder nood zal zijn aan de kosteloze allocatie van emissierechten. De vermindering van die kosteloze emissierechten verhoogt de doeltreffendheid van het EM-emissie.

Beoordeling

Op basis van de argumenten hierboven zien de beoordelingen voor de eigen middelen er als volgt uit:

EM-afval: Positief

EM-emissie: Positief

EM-grenscorrectie: Neutraal

EM-winst: Negatief

criterium #3: Efficiënt

EU-perspectief

De harmonisatie van de normen van verpakking en verpakkingsafval tussen alle lidstaten die in het verleden is uitgevoerd, verlaagt de inningskosten van het EM-afval. Dankzij de harmonisatie wordt de monitoring en inning immers eenvormiger. Daarnaast waren de exacte hoeveelheden verpakkingen en recyclage van verpakkingen reeds voor het invoeren van het EM-afval gekend op EU-niveau. Tegelijkertijd zorgde de harmonisatie ervoor dat bedrijven die in meerdere lidstaten opereren, dezelfde regels kunnen toepassen. Dat doet de administratieve lasten dalen. De relatief beperkte extra kosten voor de EU om het EM-afval te organiseren, gecombineerd met de harmonisatie die ook voor bedrijven administratieve lasten doet dalen, geeft een goede aanzet om het EM-afval als efficiënt te beschouwen vanuit het perspectief van de EU.

De efficiëntie van het EM-emissie vertoont ook goede tekenen. Dat komt doordat het emissiehandelssysteem reeds in werking is. De lidstaten van de EU zijn momenteel reeds verantwoordelijk voor het systeem. Om het emissiehandelssysteem om te zetten in een eigen middel

²¹⁷ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 'Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu', Publicatieblad van de Europese Unie § (2019), <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj/nld>.

voor de EU, is het slechts nodig om een kwart van de geïnde bedragen door te storten aan de EU. Vermits de EU reeds over alle data beschikt, is het aannemelijk dat ook het monitoren hiervan geen grote extra kosten zal brengen. Het volgt dat ook de inningskosten van de EU beperkt zullen zijn. Daarnaast zullen de administratieve lasten voor bedrijven niet stijgen. Op de bedrijven heeft het immers geen impact dat een kwart van het bedrag dat zij betalen, vervolgens doorgestort wordt aan de EU. Uit voorgaande argumenten blijkt dat ook het EM-emissie een efficiënte inkomstenbron kan worden.

Het EM-grenscorrectie brengt wel een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe inningskosten en administratieve lasten met zich mee. Dit komt doordat het systeem nog opgezet moet worden. Er liggen echter voorstellen op tafel die zowel de inningskosten als de administratieve lasten kunnen verlagen. Een eerste van die voorstellen is het centraliseren van het register van aangiftes op niveau van de EU. Dit zou de efficiëntie verhogen. Een tweede voorstel dat de efficiëntie ten goede zou komen, is de minimumdrempel van €150. Hierdoor zouden kleine zendingen niet onder het EM-grenscorrectie vallen. Dit bespaart vanuit het perspectief van de EU een grote hoeveelheid inningskosten, en vanuit het perspectief van bedrijven verlaagt dit de administratieve lasten. Zeker gezien de impact op broeikasgassen verwaarloosbaar zou zijn ondanks dat ruwweg een derde van alle zendingen buiten het EM-grenscorrectie zou vallen, is deze minimumdrempel een efficiënt voorstel. De reductie in doeltreffendheid is immers zeer beperkt, tegenover een grote verlaging van kosten.

Voor het EM-winst kan gesteld worden dat dit bijzonder efficiënt is vanuit het perspectief van de EU. Het systeem wordt immers volledig uitgewerkt buiten de EU, namelijk in de samenwerking van de landen die de verklaring van de OESO/G20 hebben getekend. De EU zal erop toezien dat 15% van de in het kader van die verklaring door lidstaten geïnde residuele winsten, aan de EU afgedragen zal worden. De inningskosten voor de EU zullen dus beperkt zijn voor het EM-winst. De administratieve lasten die bedrijven zullen ervaren door de uitvoering van de verklaring van de OESO/G20, stijgen niet door het EM-winst. Vanuit het perspectief van de EU is dit eigen middel dus efficiënt.

Uitrol van wetgeving

Een element dat suggereert dat de EU tracht om zo efficiënt mogelijk te werk gaat, is de mogelijkheid tot uitbreiding die terug te vinden is in sommige wetteksten. Door te beginnen met een beperkt aantal cases dat een grote invloed heeft, kiest men de facto voor een efficiënte testperiode: met relatief beperkte kosten relatief veel invloed hebben.

Een voorbeeld daarvan is te vinden in de wettekst van het EM-grenscorrectie. In eerste instantie wordt er enkel met directe emissies rekening gehouden, maar na verdere beoordeling zal het mogelijk zijn dat ook indirecte emissies toegevoegd zullen worden. Bovendien is voorzien dat ook het aantal sectoren dat onder het EM-grenscorrectie valt, kan uitbreiden.

Naast de EU, maakt ook de samenwerking van de OESO/G20 gebruik van dit principe van een efficiënte testperiode: Hoewel er in eerste instantie slechts een honderdtal bedrijven onder pilaar één zullen vallen, zal dit aantal, na goedkeuring, uitgebreid worden. Vermits de EU de verklaring ook

heeft getekend en wenst te laten uitvoeren op haar grondgebied, heeft de efficiënte uitrol ervan ook een positieve invloed op de efficiëntie van het EM-winst.

Inhoudelijke opmerkingen

Enkele inhoudelijke aspecten van de onderliggende systemen waarop de eigen middelen gebaseerd (zouden) zijn en die invloed hebben op de efficiëntie, zijn het vermelden waard.

De Europese Commissie biedt verscheiden handleidingen, voorbeelddocumenten en andere hulpmiddelen aan voor de bedrijven en instellingen die onder het emissiehandelssysteem vallen. Dit verlaagt voor de bedrijven de administratieve last, terwijl de inning voor de EU ook wordt vergemakkelijkt.

Het emissiehandelssysteem maakt gebruik van de marktwerking in plaats van door de overheid centraal gestuurd te worden. Dit verlaagt de kosten voor de overheid en zorgt voor een efficiënte allocatie van middelen.

Ook de OESO/G20 maakt er een punt van om de nalevingskosten zo laag mogelijk te maken. In geval van geschillen komt er ook een mechanisme dat zo snel mogelijk tot een oplossing moet leiden. Dat de OESO/G20 nadruk legt op deze punten toont haar toewijding aan het creëren van een efficiënt systeem.

Competitiviteit

Er kan niet ontkend worden dat er stappen zijn gezet om het emissiehandelssysteem en het daaruit voortvloeiende EM-emissie efficiënt uit te voeren. Echter moet de bedenking gemaakt worden of de administratieve lasten geen negatieve impact zullen hebben op de competitiviteit van de EU. Bedrijven zullen wanneer zij kiezen om een nieuwe vestiging te bouwen, rekening houden met de lasten die wetgeving met zich meebrengt.

Bij de beoordeling van het EM-grenscorrectie aan "Criterium #2: Voldoende" werd reeds gesteld dat het betalen van (equivalenten van) emissierechten mogelijk bedrijven zal aanzetten om minder naar de EU te exporteren. Bij het huidige criterium betreffende efficiëntie komt daar nog bij dat het EM-grenscorrectie met haar onderliggende mechanisme voor extra administratieve lasten zorgt. Dit zou voor sommige bedrijven een verdere aanleiding kunnen zijn om minder of niet naar de EU te exporteren.

Het vermoeden dat vooral bedrijven die relatief beperkte verkoop in de EU hebben, aangezet zullen worden om niet meer naar de EU te exporteren, lijkt bevestigd te worden door de notie van de EU (die te vinden is in de effectenbeoordeling) die stelt dat kleine en middelgrote bedrijven een relatief grotere kost zullen ondervinden aan het mechanisme van koolstofcorrectie aan de grens.²¹⁸

Hoewel de uitvoering van het EM-afval aan de lidstaten is daarom niet bestudeerd wordt in deze thesis die focust op de eigen middelen van de EU, kan ook niet ontkend worden dat de lidstaten

²¹⁸ De Europese Commissie, COM/2021/564 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens.

wetgeving (met bijkomende administratieve lasten) zullen moeten invoeren om ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval zal overblijven.

De onderliggende systemen van het EM-afval, het EM-emissie en het EM-grenscorrectie bevatten elk het inherente nadeel dat zij als het ware "slechts" op EU-niveau worden toegepast. De administratieve lasten zijn een competitief nadeel ten opzichte van landen die deze systemen niet uitbrengen. Dit benadrukt het belang van het laag houden van de administratieve lasten, maar zorgt er ook voor dat de beoordeling van deze drie eigen middelen niet uiterst positief kan zijn. Idealiter worden systemen die voor administratieve lasten zorgen immers op het zo hoog mogelijke niveau ingevoerd, zoals het geval is bij het EM-winst, dat vanaf het begin reeds meer dan 90 procent van het bbp van de wereld omvatte.

Beoordeling

De combinatie van argumenten zoals hierboven gepresenteerd, biedt aanleiding tot de volgende beoordelingen:

EM-afval: Neutraal

EM-emissie: Neutraal

EM-grenscorrectie: Neutraal

EM-winst: Positief

Criterion #4: Rechtvaardig

Conflicterende principes en inhoudelijke beoordeling

Allereerst moet opgemerkt worden dat het criterium van rechtvaardigheid mogelijk conflicterend kan zijn met het criterium van doeltreffendheid. Onder rechtvaardigheid wordt immers vaak verstaan dat sterke schouders de zwaardere last dragen. Welvarende lidstaten zouden dus grotere bijdragen doen aan het budget van de EU. Echter, een van de principes die de EU leidt is dat het de vervuiler betaalt. Als het doel is dat de vervuiler betaalt, maar deze is tegelijkertijd minder welvarend, dan staan deze principes tegenover elkaar.

Dat conflict is reeds toegelicht bij het criterium van doeltreffendheid, maar zal kort hernomen worden omdat rechtvaardigheid hier beoordeeld wordt.

In het geval van het EM-afval betaalt elke lidstaat een bijdrage op basis van de hoeveelheid niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval. Vermits de bijdrage per kilo is, betaalt de vervuiler (doeltreffend). De forfaitaire korting voor lidstaten die minder welvarend zijn zorgt er tegelijkertijd voor dat er een billijke bijdrage is tussen de lidstaten (rechtvaardigheid). Hoewel de twee principes in sommige gevallen kunnen conflicteren (een lidstaat dat net niet recht heeft op de forfaitaire korting en daardoor aanzienlijk meer moet bijdragen dan een lidstaat dat net wel recht heeft op de forfaitaire korting maar meer vervuult), is dat over het algemeen niet. Ten eerste zal, indien twee lidstaten even welvarend zijn maar verschillen in vervuiling, de vervuilende lidstaat meer betalen. Ten tweede zal

in het geval dat twee lidstaten even veel vervuilen, maar de welvaart verschilt, de welvarende lidstaat meer betalen.

Voor het EM-emissie geldt dat op EU-niveau de bijdrage van lidstaten gelijk is; elke lidstaat draagt 25 procent van zijn inkomsten uit de verkoop van emissierechten, af aan de EU. Indien dit bekeken wordt vanuit het perspectief van de bedrijven, betekent dat dat zij altijd 25 procent van hun betaling bijdragen aan de EU, ongeacht waar zij zich vestigen.

Op niveau van de bedrijven is er echter een bedenking. In principe betalen bedrijven die meer vervuilen, meer doordat ze meer emissierechten moeten aankopen. Dat is doeltreffend ("vervuiler betaalt"-principe). Anderzijds worden er (om koolstoflekkage te voorkomen) kosteloze emissierechten geschonken aan bepaalde bedrijven. Naast het verminderen van de doeltreffendheid ondermijnt dit ook de rechtvaardigheid tussen bedrijven.

Een andere bedenking is te maken bij de solidariteitsmechanismes van het emissiehandelssysteem. Hoewel het doel van die mechanismes, namelijk solidariteit verzekeren zijn tussen welvarende en minder welvarende lidstaten, gepast is binnen het kader van een billijke bijdrage en dus rechtvaardigheid, is dat op niveau van bedrijven niet altijd het geval. Hieronder volgen twee voorbeelden van rechtvaardigheid, gevolgd door een voorbeeld met een bedenking.

Een voorbeeld van solidariteit die wel past binnen billijkheid tussen lidstaten, is dat lidstaten die minder welvarend zijn, meer emissierechten mogen verkopen, hetgeen die lidstaten meer inkomsten biedt.

Een tweede voorbeeld van het voorzien van een billijke bijdrage tussen lidstaten is het tijdelijke aanpassingsmechanisme dat voor minder welvarende lidstaten een maximumbijdrage, en voor welvarende lidstaten een minimumbijdrage, voorziet.

Een voorbeeld waar solidariteit mogelijk tot onrechtvaardigheid brengt, is de toewijzing van kosteloze emissierechten aan de elektriciteitssector in minder welvarende lidstaten (terwijl emissierechten voor dezelfde sector in welvarende lidstaten wel altijd aangekocht moet worden). Dit zorgt mogelijk voor een situatie waarin een zeer winstgevend bedrijf in een minder welvarend land kosteloos emissierechten ontvangt, terwijl een minder winstgevend bedrijf in een welvarend land wel moet betalen voor emissierechten. In zekere zin ontstaat dan het omgekeerde van verticale rechtvaardigheid (tussen bedrijven). De oorzaak is dat er gekeken wordt naar het niveau van lidstaten, niet naar dat van bedrijven.

Zoals reeds gesteld kan de kwestie van kosteloze allocatie van emissierechten aan bedrijven met een groot risico op koolstoflekkage, opgelost worden door het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens. Op die manier zou dit mechanisme voor meer rechtvaardigheid binnen het emissiehandelssysteem kunnen zorgen.

Daarnaast is het mechanisme voor koolstofcorrectie opmerkelijk omdat het horizontale rechtvaardigheid brengt tussen bedrijven binnen én buiten de EU.

Voor het EM-winst valt te stellen dat dit op niveau van de EU een rechtvaardig eigen middel is in die zin dat elke lidstaat een gelijk percentage (15 procent) van door de lidstaat geïnde bedragen, zou afstaan aan de EU.

Het onderliggende systeem van het EM-winst is lovenswaardig, in die zin dat het rechtvaardig zou zijn indien bedrijven daar belasting zouden betalen waar ze de winst behalen. In die zin dat het onderliggende systeem zeer beperkt is in de doeltreffendheid (zoals besproken onder het tweede criterium), schiet het ook tekort in rechtvaardigheid wanneer grote multinationals worden vergeleken met kleine of middelgrote ondernemingen. De grote multinationals zullen immers nog steeds de meerderheid van hun winsten kunnen versluizen naar landen met een gunstig belastingtarief.

Correcties

Voor het meerjarig financieel kader van 2021-2028 zijn er voor Denemarken, Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden "correcties" doorgevoerd.²¹⁹ Dat houdt in dat deze lidstaten, die bij de grootste nettobetalers van de EU horen, iets minder moeten bijdragen dan verwacht zou zijn zonder de correcties. Het percentage van hun BNI dat ze moeten bijdragen aan het budget van de EU, wordt dus verminderd.

Zulke correcties staan in schril contrast met een billijke bijdrage tussen lidstaten. Hoewel deze lidstaten in absolute termen grote bedragen aan het budget van de EU bijdragen, betekent de correctie dat een lidstaat als Duitsland per 100 euro bbp minder afdraagt aan de EU dan minder welvarende lidstaten.

Voor het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst zijn zulke correcties voor welvarende lidstaten niet gevonden. De uitzonderingen die wel in de (voorstellen tot) wetteksten te lezen zijn, zijn allemaal in functie van het verhogen van de solidariteit.

Gebrekkige horizontale rechtvaardigheid onderliggend systeem

Een kritiekpunt op een van de huidige eigen middelen, namelijk het EM-btw, is dat deze niet voldoet aan horizontale rechtvaardigheid. Dit komt doordat verschillende lidstaten verschillende btw-percentages hanteren. De bijdrage tussen twee burgers met een gelijk inkomen kan dus verschillen, afhankelijk van dit lidstaat waar de burger woont.²²⁰

Doordat de onderliggende systemen van het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst geen willekeurig onderscheid maken tussen lidstaten (zoals wel het geval is met het EM-btw), wordt dit probleem van een gebrekkige horizontale rechtvaardigheid voorkomen.

Beoordeling

²¹⁹ De Europese Raad, EUCO 10/20: Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad - Conclusies.

²²⁰ Cattoir, 'Options for EU financing reform'.

De beoordeling op vlak van rechtvaardigheid is een met vele politieke gevoeligheden, al is het maar de kwestie van rechtvaardigheid in absolute, proportionele of progressieve bedragen. Op basis van bovenstaande argumentatie wordt echter tot de volgende beoordeling gegeven:

EM-afval: Neutraal

EM-emissie: Neutraal

EM-grenscorrectie: Positief

EM-winst: Neutraal

Criterion #5: Transparant

Een kenmerk van transparantie is dat alle regels zeer duidelijk zijn. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het EM-afval, waarbij tot op detailniveau van moleculen is gespecificeerd wat wel of wat niet onder de wetgeving valt. Voor alle vier de bestudeerde eigen middelen kan gesteld worden dat de bepalingen rond informatieverplichtingen, de gebruikte boekhoudmethode, de overdracht van de middelen, de voorzieningen voor correcties, de maatregelen tegen laattijdige betalingen en nog andere bepalingen altijd duidelijk voorzien zijn. Dit is een goed beginpunt voor een positieve score voor zowel het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie als het EM-winst.

De wetteksten zelf kunnen soms redelijk uitgebreid en ingewikkeld zijn. Dit is vaak omwille van het detailniveau, hetgeen dan weer wel positief is naar transparantie toe. Ook wordt er vaak doorverwezen naar nog andere wetteksten, hetgeen uiteraard efficiënt is (hergebruik van wetteksten), maar de leesbaarheid van de wettekst zelf niet vooruithelpt. De preambule van wetteksten is vaak echter aanzienlijk duidelijker en bevat in feite vaak een volledig overzicht van de tekst zelf. Belangrijke wetten zijn doorgaans ook voorzien van persberichten opgesteld door de EU. Die zijn gemakkelijk leesbaar. Dat verhoogt de toegankelijkheid en transparantie van de wetteksten voor het algemene publiek.

De toegankelijkheid van de wetteksten (zowel huidige als gearchiveerde) en andere relevante documenten (bijvoorbeeld verslagen) is een recht van elke burger.²²¹ Voor een deel van de burgers van de EU zal de meest praktische methode om wetteksten in te zien via de website van de EU zijn. Daar worden alle wetteksten systematisch gepubliceerd. De gebruiksvriendelijkheid op de website is groot. Zo zijn alle documenten eenvoudig terug te vinden en zijn er geen toegangsvereisten. Bovendien zijn wetteksten met wijzigingen gegroepeerd en doorgaans voorzien van een geconsolideerde versie die de toegankelijkheid van de wettekst aanzienlijk verhoogt, zeker wanneer er reeds vele wijzigingen aan de originele wettekst zijn gebeurd.

Daarbovenop zijn alle wetten (inclusief voorstellen tot wetten) altijd beschikbaar in alle officiële talen van de EU. Op dit moment zijn dat er 24. Elke EU-burger heeft het recht om de instituties van de EU

²²¹ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, 'Handvest van de grondrechten van de Europese Unie', Publicatieblad van de Europese Unie § (2012), http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/nld.

in eender welk van deze talen aan te schrijven, en de instituties van de EU zijn verplicht in dezelfde taal te antwoorden.²²² Op vlak van talen is de EU dus zeer toegankelijk.

Een ander kenmerk van transparantie is echter dat men ook duidelijk is in de zin van consequent. Hierin lijkt de EU nog ruimte voor verbetering te hebben. Een voorbeeld is te vinden in het eigenmiddelenbesluit van 2020, waarin (in de context van de 750 miljard euro die op de kapitaalmarkten wordt geleend voor NextGenerationEU) artikel 4 als volgt leest : "De Unie gebruikt op kapitaalmarkten geleende middelen niet voor de financiering van beleidsuitgaven."²²³ In het eerstvolgende artikel van datzelfde besluit staat echter "...en, in afwijking van artikel 4, maximaal 390 miljard EUR in prijzen van 2018 van de geleende middelen mag worden gebruikt voor uitgaven." Met andere woorden, meer dan de helft van het totaalbedrag van 750 miljard mag wél gebruikt worden voor uitgaven. Artikel 4 is dus niet transparant.

Beoordeling

Zowel het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie als het EM-winst zijn op vlak van transparantie gelijkaardig te beoordelen. De positieve factoren wegen zwaarder door dan de negatieve.

Beoordeling:

EM-afval: Positief

EM-emissie: Positief

EM-grenscorrectie: Positief

EM-winst: Positief

Criterion #6: Toegevoegde waarde van de EU

"Criterion #2: doeltreffend" beoordeelde reeds de inhoudelijke doeltreffendheid van het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst. De beoordeling van het zesde criterium focust op de meerwaarde die de EU biedt door het beleid op EU-niveau te voeren. Eerst zal de meerwaarde van de eigen middelen bestudeerd worden, waarna dieper ingegaan zal worden op de onderliggende systemen waarop de eigen middelen gebaseerd zijn.

Eigen middelen

Betreffende de vier bestudeerde eigen middelen is er een groot verschil tussen enerzijds het EM-afval en anderzijds het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst.

Het EM-afval is de prikkel die tot de uitvoering van een beleid leidt. Voor de invoering van dit eigen middel bestonden reeds verschillende gerelateerde wetten met als doel de vermindering van vervuiling door niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval. Een eerder aangehaald voorbeeld was

²²² De Raad van de Europese Economische Gemeenschap, 'Verordening nr. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap', Publicatieblad van de EU § (1958), [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj/nld](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj/nld).

²²³ De Raad van de Europese Unie, Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom.

de afschaffing van wegwerpbestek. Er was echter nog geen wet die stelde dat een lidstaat per kilo niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval een bedrag moest betalen. Doordat het EM-afval hier wel voor zorgt, krijgen lidstaten de prikkel om hun beleid bij te stellen opdat bedrijven en burgers binnen de lidstaat minder niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval veroorzaken. Het EM-afval is dus de prikkel die ervoor zorgt dat lidstaten een beleid op poten zetten dat op haar beurt burgers en bedrijven prikkelt om een bepaald gedrag te tonen.

In het geval van het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst is dit niet het geval. De prikkel voor bedrijven in de EU om minder uit te stoten is het emissiehandelssysteem, dat ervoor zorgt dat bedrijven per ton CO₂ één emissierecht moeten aankopen. Dit betalen ze aan de lidstaten. Dat die lidstaten (bij goedkeuring van het EM-emissie) vervolgens 25% van die inkomsten zouden doorstorten, is geen extra prikkel voor het bedrijf om meer of minder uit te stoten. Dezelfde redenering kan gemaakt worden voor het EM-grenscorrectie. Dat een bedrijf buiten de EU het equivalent van emissierechten moet betalen, is de prikkel. Of er vervolgens een deel van dat bedrag aan een hoger niveau (de EU) wordt afgedragen, prikkelt het bedrijf niet extra. In het geval van het EM-winst is de redenering dezelfde: indien bedrijven een deel van hun winst moeten afgeven aan een lidstaat omdat ze in die lidstaat activiteiten hadden, wordt het bedrijf niet bijkomend geprikkeld doordat (volgens het voorstel) 15% overgedragen zou worden aan de EU.

De meerwaarde van de EU is, wanneer uitsluitend naar de eigen middelen wordt gekeken, enkel duidelijk voor het EM-afval. De eigen middelen zijn echter onafscheidelijk verbonden met de onderliggende systemen. Deze worden hieronder bestudeerd.

Onderliggende systemen

Met betrekking tot de onderliggende systemen en de toegevoegde waarde van de EU zal in vraag gesteld worden of de EU het juiste niveau is om het beleid op te voeren.

De hoofddoelen van het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst zijn het aanpakken van uitdagingen rond respectievelijk het milieu, de klimaatopwarming, competitiviteit/koolstoflekkage/klimaatopwarming en belastingontwijking.

Van de eerste uitdaging kan gesteld worden dat ze relatief lokaal is. Afval dat in een bos terecht komt, heeft doorgaans geen groot effect op een ander continent. Via rivieren en vervolgens oceanen kan dit wel, maar in principe is de grootste impact lokaal, namelijk daar waar het afval in de natuur terecht komt. Dit maakt dat de EU het probleem van afval in de EU in zekere mate zelf kan aanpakken (wat de oceanen betreft is dit niet het geval).

Of het beleid dan niet op een lager niveau gevoerd had moeten worden, kan via het principe van attribueerbaarheid opgelost worden. De literatuur suggereert immers (zie "Criterium #6: Toegevoegde waarde van de EU" dat indien een belasting niet-toerekenbaar is aan een lidstaat, de meerwaarde van de EU duidelijk wordt. In het geval van het EM-afval is de bijdrage zeer toerekenbaar; per land is bekend hoeveel kilo kunststof verpakkingsafval niet gerecycleerd werd, en op basis daarvan wordt het EM-afval geheven. Maar dat verwacht de bijdrage met het onderliggende probleem, het afval. Het afval kan immers, bijvoorbeeld via rivieren, wel van de ene lidstaat naar de andere vloeien. Op die manier kunnen schone rivieren in de ene lidstaat vervuild worden door andere

lidstaten die dichterbij de bron zitten. Een rivier die door meerdere lidstaten vloeit, kan als een Europees publiek goed beschouwd worden. Dat suggereert de nood aan beleid op EU-niveau.

Voor het EM-emissie is de uitdaging die aangepakt wordt (de klimaatopwarming) absoluut geen lokaal aspect. Het beleid van de EU inzake het klimaat heeft effect op de hele wereld, en omgekeerd heeft het beleid van de rest van de wereld invloed op de EU. Er is niet bijvoorbeeld een blijvende lokale temperatuurdaling indien de EU massaal minder CO₂ uitstoot. Dit wijst erop dat de EU in principe een beleidsniveau te laag is om effectief beleid te voeren.

Desondanks is het wel de moeite om beleid op EU-niveau te voeren in verband met het klimaat. De EU kan immers een voorbeeldfunctie op zich nemen. Door haar doelstelling om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn, zet ze mogelijk druk op andere landen om ook ambitieuze doelen aan te nemen.

Bovendien is het beter om een emissiehandelssysteem op niveau van de EU uit te voeren dan op niveau van de lidstaten. Naast de logische schaalvoordelen (bijvoorbeeld één systeem van monitoring in plaats van één per lidstaat) zorgt dit ervoor dat lidstaten onderling niet concurreren om bedrijven te lokken door ze meer gratis emissierechten aan te bieden. Dat alles wordt immers bepaald door de EU, waardoor de lidstaten slechts moeten uitvoeren wat opgelegd wordt.

Betreffende het EM-grenscorrectie is de toegevoegde waarde van de EU duidelijk. Ten eerste wordt de uitdaging in verband met een concurrentienadeel door bedrijven binnen het emissiehandelssysteem tenietgedaan. Een lidstaat op zich kan dit niet oplossen. Binnen de EU geldt immer vrij verkeer van goederen.²²⁴ Indien een lidstaat dat aan de rand van de EU ligt, zelf een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens zou invoeren, zouden bedrijven het goederen importeren via andere EU-lidstaten en vervolgens, op basis van hun recht op vrij vervoer van goederen binnen de EU, hun goederen alsnog in de lidstaat met het mechanisme kunnen invoeren.

Ten tweede wordt koolstoflekkage aangepakt. Ook dit probleem, dat veroorzaakt wordt door het emissiehandelssysteem, kan enkel door de EU aangepakt worden door een mechanisme voor koolstofcorrectie in te voeren aan al haar grenzen. Vermits het voor lidstaten, omwille van de hierboven vermelde reden van vrij verkeer van goederen, niet evident is zelf een doeltreffend mechanisme voor koolstofcorrectie op te stellen, is de toegevoegde waarde van de EU met betrekking tot het tegengaan van koolstoflekkage ook duidelijk.

Ten derde worden bedrijven die naar de EU exporteren aangezet om hun productieprocessen klimaatvriendelijker op te stellen. Dat is opmerkelijk, want dat betekent dat de EU een toegevoegde waarde heeft buiten de EU. Echter kan er hier gesteld worden dat het effect beperkt is. Veel bedrijven buiten de EU (zeker die die niet naar de EU exporteren) zullen alsnog niet geprikkeld worden door het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens van de EU. Zoals eerder gesteld, horen klimaatproblemen op wereldniveau aangepakt te worden.

²²⁴ De Lidstaten van de Europese Unie, 'Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 3 - Titel 1 - Artikel 26', Publicatieblad van de Europese Unie § (2016), http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_26/oj/nld.

Maar opnieuw kan de EU een verschil maken door een voorbeeldfunctie op te nemen. Door het mechanisme van koolstofcorrectie aan de grens in te voeren, zou ze mogelijk tonen dat de nadelen van een streng emissiehandelssysteem aangepakt kunnen worden.

Een bijkomend voorbeeld van de toegevoegde waarde van de EU in verband met het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens is dat, net als voor het emissiehandelssysteem, er minder bedrijven geneigd zullen zijn om de volledige afzetmarkt van de EU te laten vallen dan dat van slechts één lidstaat wanneer die een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens zou invoeren.

De toegevoegde waarde van de EU betreffende het EM-winst is moeilijker te beargumenteren. De herverdeling van restwinsten wordt immers door de OESO/G20 onderhandeld. De uitvoering zal gebeuren door landen. De EU heeft de verklaring van de OESO/G20 weliswaar ondertekent, en draagt dus bij tot het debat, maar dit doen alle andere landen die de verklaring tekenden in principe ook al, waaronder de 27 lidstaten van de EU.

Beoordeling

Wanneer het geheel van de argumenten per eigen middel worden bekeken, is de beoordeling als volgt:

EM-afval: positief

EM-emissie: neutraal

EM-grenscorrectie: positief

EM-winst: negatief

criterium #7: Politieke haalbaarheid

Voor de goedkeuring van een wettekst bestaan verschillende procedures. Voor de eigen middelen is een andere procedure van toepassing dan voor sommige van de onderliggende systemen. Dit heeft een invloed op de politieke haalbaarheid. Hieronder wordt eerst de politieke haalbaarheid van de eigen middelen, en vervolgens die van de onderliggende systemen, besproken.

Eigen middelen

Om een eigen middel goed te keuren, is de input van vier partijen nodig. De Europese Commissie doet eerst een voorstel. Vervolgens moet de Raad van de EU het standpunt van het Europees Parlement raadplegen. Daarna kan de Raad van de EU het voorstel goedkeuren, maar enkel indien unanimititeit wordt bereikt onder de leden. Tot slot moet elk van de lidstaten het eigen middel goedkeuren. Enkel indien elk van de lidstaten dit doet, kan het eigen middel in werking treden.

De politieke haalbaarheid van het EM-afval bespreken, is niet meer nodig. Het eigen middel is immers reeds goedgekeurd. Daaruit volgt dat unanimititeit rond het voorstel werd bereikt. Zoals besproken in de toelichting over het voorstel, is er voor de minder welvarende landen een regel gemaakt opdat zij minder hoeven af te dragen per kilo niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval. Mogelijk was deze

regel nodig om de minder welvarende landen die relatief weinig recycleren mee aan boord te krijgen. In elk geval bewijst de goedkeuring van het EM-afval dat dit eigen middel politiek haalbaar was.

Voor de toevoeging van het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst, moet de beoordeling wel nog geschieden. Het voorstel tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit dat deze drie nieuwe eigen middelen zou toevoegen, is immers, zo tonen de proceduregegevens, nog niet goedgekeurd op het moment van schrijven.²²⁵

Vermits de Europese Commissie het voorstel heeft gedaan, is deze partij al gewonnen voor de huidige versie van de wettekst. De proceduregegevens waar hierboven naar werd verwezen tonen dat de Raad van de EU reeds tweemaal heeft beraadslaagd over het voorstel. Het Europees Parlement heeft haar mening echter nog niet gedeeld, hetgeen nog moet gebeuren vooraleer de Raad van de EU het voorstel mag goedkeuren. Indien dat laatste zou gebeuren, dan zou dit ook een goede suggestie zijn dat de lidstaten ook akkoord zullen gaan. In de Raad van de EU wordt elk van de lidstaten immers vertegenwoordigd door een eigen minister. Na akkoord van de Raad van de EU werd de wet in het geval van het EM-afval in slechts enkele maanden tijd goedgekeurd door de lidstaten. Toen was er echter extra druk op de lidstaten, vermits het eigenmiddelenbesluit dat het EM-afval invoerde, ook nodig was om het herstelinstrument NextGenerationEU mogelijk te maken. Ditmaal is er geen gelijkaardige dringendheid. Dit zou kunnen betekenen dat de procedure na de goedkeuring door de Raad van de EU nog een twee jaar aansleept. Dat was immers het geval bij de goedkeuring van eerdere eigen middelen (behalve het EM-afval).²²⁶

Niet alleen de 27 lidstaten van de Europese Unie, maar ook de drie overige landen van de Europese Economische Ruimte (EER), namelijk IJsland, Liechtenstein en Noorwegen, nemen deel aan het systeem van emissiehandel.²²⁷ Die drie laatstgenoemde landen komen samen met de EU overeen welke wetten er binnen de EER zullen gelden.²²⁸ De drie landen hebben echter geen rol bij het opstellen van de wetten die enkel binnen de EU gelden. Ze moeten met andere woorden niet akkoord zijn opdat het voorstel voor eigen middelen uit het emissiehandelssysteem kan worden goedgekeurd binnen de EU. Vermits het thema van deze thesis de EU is en niet de EER, wordt abstractie gemaakt van de standpunten van IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

Voor de 27 lidstaten van de EU is het wel nodig om te onderzoeken of het waarschijnlijk is dat zij akkoord zullen gaan met de invoering van het eigen middel op basis van het emissiehandelssysteem.

Drie opmerkingen betreffende de goedkeuring door lidstaten zijn belangrijk. Ten eerste zullen nettobetalers zoals Duitsland niet graag meer geld ophoesten via nieuwe eigen middelen. Ten tweede zullen netto-ontvangers zoals Polen niet graag minder geld ontvangen. Ten derde zullen lidstaten

²²⁵ De Europese Commissie, 'COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie - Proceduregegevens', Publicatieblad van de Europese Unie § (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/HIS/?uri=CELEX%3A52021PC0570>.

²²⁶ D'Alfonso, 'Own resources of the EU'.

²²⁷ The EEA Joint Committee, 'Decision of the EEA Joint Committee no 146/2007 of 26 October 2007 amending annex XX (environment) to the EEA agreement', Publicatieblad van de Europese Unie § (2007), <https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2007%20-%20English/146-2007.pdf>.

²²⁸ De Lidstaten van de Europese Economische Ruimte, Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte - Slotakte - Gemeenschappelijke verklaringen - Verklaringen van de Lidstaten en de EVA-landen - Regelingen - Proces-verbaal van overeenstemming - Verklaringen van één of meerdere contraherende partijen betreffende de EVA.

niet graag meer autonomie aan de EU schenken op vlak van inkomsten; dat zou immers hun vat op de EU verminderen.²²⁹

Tijdens het finaliseren van deze masterproef in mei 2022 was er geen aanzienlijke tegenkanting door lidstaten (al dan niet via uitspraken door ministers van de Raad van de EU) te vinden in persartikels, met uitzondering van artikels over het verdrag van de OESO/G20, die verderop besproken zullen worden.

Specifiek voor het EM-emissie kan de maximumbijdrage die minder welvarende lidstaten zouden betalen, ervoor zorgen dat zij te vinden zijn voor dat voorstel. Onder de noemer van solidariteit zijn de welvarende lidstaten mogelijk ook akkoord met de minimumbijdrage die zij zouden doen.

Betreffende het EM-grens is het gebrek aan tegenkanting niet verrassend. Het is immers niet meer dan rechtvaardig dat wanneer een systeem voor heel de EU wordt opgesteld, maar slechts enkelen (namelijk de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU) de inning zullen doen, die inning aan de EU toebehoort. Op die manier zullen de fondsen via het beleid van de EU bij alle lidstaten terecht komen, ook die die uitsluitend omgeven zijn door EU-landen en dus geen inning doen aan de buitengrenzen van de EU. De 25% van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens die wel behouden zou mogen worden door de lidstaten die de bedragen innen, kan gezien worden als een compensatie voor de inningskosten. Dit is gelijkaardig aan de 25% van de traditionele (douane-)inkomsten die lidstaten mogen behouden. Wel zou dat percentage eventueel bediscussieerd kunnen worden.

Het EM-winst is proportioneel. De bijdrage aan de EU is namelijk 15% van de geïnde restwinsten. Hierdoor zullen lidstaten die meer mogen innen, meer bijdragen. De vraag is echter of de lidstaten hiermee akkoord zullen gaan, gegeven het verleden van correcties voor de grootste nettobetalers en extra solidariteitsmechanismes voor de minst welvarende lidstaten.

Vorming van de onderliggende systemen

Vermits het EM-afval reeds is goedgekeurd, zal niet lang stilgestaan worden bij het onderliggende systeem ervan. Het is wel interessant om te merken dat, in verband met het subsidiariteitsbeginsel, geoordeeld is dat lidstaten deze taken zelf beter kunnen uitvoeren dan de EU. Dat de lidstaten zelf instaan voor het voeren van het beleid, heeft de politieke haalbaarheid van het voorstel mogelijk verhoogd.

Ook het onderliggende systeem van het EM-emissie, het emissiehandelssysteem, is reeds goedgekeurd. De politieke haalbaarheid hoeft daarom niet beoordeeld te worden.

Het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens wordt volgens de gewone wetgevingsprocedure vastgelegd.²³⁰ Dit betekent dat de Europese Commissie een voorstel indient bij het Europees Parlement en de Raad van de EU. Het parlement zal vervolgens een positie innemen en deze communiceren aan de Raad van de EU. De Raad van de EU kan dan, per gekwalificeerde

²²⁹ Paola Tamma, 'How will the EU repay the billions to fund Europe's recovery?', *Politico*, 28 april 2021, <https://www.politico.eu/article/how-will-the-eu-repay-the-billions-to-fund-europes-recovery/>.

²³⁰ De Europese Commissie, COM/2021/564 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens - Proceduregegevens.

meerderheid, het voorstel aannemen.²³¹ Gekwalificeerde meerderheid houdt ten eerste in dat tenminste 55% van de lidstaten voor stemt. Ten tweede moeten die lidstaten samen tenminste 65% van de bevolking van de EU representeren.²³² Alternatief zal de Raad van de EU het voorstel niet aannemen maar een eigen positie innemen en deze communiceren aan het Europees Parlement, waarna nog enkele stappen zullen gebeuren.²³³

De Raad van de EU kan ook al een voorlopige positie innemen voordat het Europees Parlement een positie heeft ingenomen. De proceduregegevens van het voorstel tot vaststelling van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens tonen dat de Raad van de EU reeds meermaals heeft beraadslaagd. De meeste recente beraadslaging dateert van 15 maart 2022. De positie die zij toen heeft ingenomen, is opgenomen in deze thesis. Het feit dat de Raad van de EU tot een gezamenlijke positie is gekomen, suggereert dat er een redelijke kans is dat het voorstel uiteindelijk, na de nodige aanpassingen, aangenomen kan worden.

Belangrijk bij het mechanisme voor koolstofcorrectie is dat zij niet zal indruisen tegen de richtlijnen van de Wereldhandelsorganisatie. Zoals uitgelegd in "Het eigen middel op basis van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens", zou het mechanisme voor koolstofcorrectie voldoen aan die richtlijnen.

Voor het onderliggende systeem van het EM-winst is tijdens het beëindigen van de thesis alsnog geen richtlijn opgesteld. Wel kan reeds gesteld worden dat het voorstel via de raadplegingsprocedure opgesteld zal worden. Dat komt doordat het financiële wetten zou implementeren in de EU. Deze procedure verwacht unanimititeit van de ministers van de Raad van de EU, alsook unanimititeit van de lidstaten.²³⁴ Dit betekent dat mogelijk een lastige procedure zal zijn om te implementeren.

Een argument pro de politieke haalbaarheid van het onderliggende systeem van het EM-winst, namelijk pilaar één uit het verdrag van de OESO/G20, is dat er internationale druk achter zit. De EU en alle lidstaten hebben immers dat verdrag ondertekend. De andere landen buiten de EU, zullen verwachten dat alle landen binnen de EU ook werk maken van de implementatie van het verdrag.

Daarnaast betekent het ondertekenen van het verdrag door de lidstaten van de EU, dat de lidstaten gewonnen zijn voor het idee, en bijgevolg logischerwijze ook de ministers die de lidstaten vertegenwoordigen in de Raad van de EU.

Echter blijkt uit persberichten van eind mei 2022 dat de situatie in verband met de twee pilaren niet eenvoudig is. Polen houdt de implementatie van pilaar twee binnen de EU tegen, omdat het vindt dat pilaar één en twee gelinkt zouden moeten worden. De andere lidstaten zijn echter wel al akkoord over pilaar twee.²³⁵

²³¹ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 1 - Hoofdstuk 2 - Afdeling 2 - Artikel 294.

²³² De Lidstaten van de Europese Unie, 'Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de Europese Unie - Titel 3 - Artikel 16', Publicatieblad van de Europese Unie § (2016), http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_16/oj/nld.

²³³ De Lidstaten van de Europese Unie, Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 1 - Hoofdstuk 2 - Afdeling 2 - Artikel 294.

²³⁴ De Lidstaten van de Europese Unie.

²³⁵ Wojciech Moskwa en Christopher Condon, 'Yellen fails to win Poland pledge to remove hold on tax deal', *Bloomberg*, 16 mei 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-16/yellen-fails-to-win-poland-pledge-to-remove-hold-on-tax-deal>.

Daarnaast is de implementatie van beiden pilaren wereldwijd uitgesteld van 2023 naar 2024. Dat komt doordat de discussies nog op gang zijn over de precieze implementatie van pilaar één.²³⁶

Vermits dat betekent dat de implementatie van pilaar één alvast uitgesteld is tot 2024, zal ook het EM-winst, dat zich op die pilaar baseert, niet op 1 januari 2023 van start kunnen gaan. Dat was nochtans het plan van het interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie.²³⁷

Beoordeling

Kijkend naar zowel de politieke haalbaarheid van de eigen middelen als van de onderliggende systemen, zijn de verkorte antwoorden als volgt:

EM-afval: positief

EM-emissie: positief

EM-grenscorrectie: positief

EM-winst: neutraal

²³⁶ Graeme Wearden en Larry Elliott, "Historic" global tax deal on multinationals delayed until 2024', *The Guardian*, 24 mei 2022, <https://www.theguardian.com/business/2022/may/24/historic-global-tax-deal-on-multinationals-delayed-until-2024>.

²³⁷ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, Interinstitutioneel akkoord 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.

Overzicht resultaten

In het vorige onderdeel van deze thesis vond er per criterium een beoordeling van de eigen middelen plaats. Deze beoordelingen leidden tot resultaten. In onderstaande tabel worden de resultaten weergegeven. De legende is:

Positief: + (groen)

Neutraal: | (geel)

Negatief: - (rood)

	EM-afval	EM-emissie	EM-grenscorrectie	EM-winst
Voldoende inkomsten	+			
Doeltreffend	+	+		-
Efficiënt				+
Rechtvaardig			+	
Transparant	+	+	+	+
Toegevoegde waarde van de EU	+		+	-
Politieke haalbaarheid	+	+	+	

Tabel 4: Overzicht van resultaten

Het overzicht toont het geheel van resultaten in één oogopslag. Het overwegende resultaat is positief, met ook meerdere neutrale resultaten en twee negatieve resultaten.

De tabel kan vanuit het perspectief van de criteria (horizontaal) of vanuit het perspectief van de eigen middelen (verticaal) bekeken worden. Hieronder volgen beiden.

Kijkend naar de criteria is het opmerkelijk dat slechts twee criteria uitsluitend positieve resultaten hebben, namelijk het criterium van voldoende inkomsten en het criterium van transparantie. Hierop scoren de bestudeerde eigen middelen dus goed. De politieke haalbaarheid heeft ook nog een redelijk goed resultaat, met drie positieve en één neutraal resultaat.

Op vlak van efficiëntie en rechtvaardigheid behaald telkens slechts één eigen middel een positief resultaat. De overige eigen middelen scoren neutraal. Hoewel er op vlak van efficiëntie en

rechtvaardigheid dus geen negatieve resultaten zijn, zou er wel meer aandacht aan deze criteria besteed mogen worden.

Tot slot zijn er de criteria in verband met de doeltreffendheid en de toegevoegde waarde van de EU. Deze hebben elk twee positieve resultaten, maar ook één neutraal en één negatief resultaat. Zeker het negatieve resultaat is geen goed teken.

Horizontaal kijkend blijkt dat geen enkel van de voorstellen uitsluitend positieve scores behaalt. Dit is echter niet verrassend, vermits er vaak afwegingen moeten gemaakt worden. Zo was tijdens de beoordeling reeds gebleken dat doeltreffendheid en rechtvaardigheid soms tot conflicterende resultaten kunnen leiden.

Met vijf positieve en twee neutrale resultaten scoren het EM-afval en het EM-grenscorrectie het best. Deze eigen middelen voldoen in grote mate aan de criteria van aanvaardbare belastingen.

Het EM-emissie behaalt ook nog een relatief goed resultaat, met 4 positieve en drie neutrale scores.

Het EM-winst haalt de minst goede score. Met niet één maar wel twee negatieve resultaten, faalt het voorstel voor het EM-winst om ten minste neutrale, en idealiter positieve, scores te behalen op alle criteria. Zeker op vlak van doeltreffendheid en de toegevoegde waarde van de EU, waarop het voorstel de negatieve resultaten haalt, is er werk. Daarbovenop zijn er nog twee neutrale resultaten; zowel op vlak van rechtvaardigheid als op vlak van politieke haalbaarheid is het voorstel niet optimaal. Mogelijk kan de EU aanpassingen treffen om de twee negatieve resultaten om te vormen tot neutrale of positieve resultaten. In het andere geval moet overwogen worden of er niet beter een ander eigen middel voorgesteld kan worden.

De beoordeling in het vorige onderdeel besprak uitgebreid hoe tot resultaten is gekomen. De beschrijving in dit onderdeel gaf reeds een "high-level"-beschrijving van het geheel van de resultaten. Het kort antwoord op de onderzoeksvraag van deze thesis ("Voldoen de nieuwe eigen middelen van de EU aan de criteria van aanvaardbare belastingen?") is het volgende: In overwegende mate wel, met echter op meerdere vlakken mogelijkheid tot verbetering en op twee aspecten, namelijk de doeltreffendheid en de toegevoegde waarde van de EU met betrekking tot het EM-winst, zelfs een slechte score die erop wijst dat er nood is aan wijzigingen. Mocht het antwoord in één woord gegeven moeten worden, dan was dat "Grotendeels".

Conclusie

Het doel van deze thesis was om een antwoord te bieden op de hoofdvraag, die als volgt luidt: "Voldoen de nieuwe eigen middelen van de EU aan de criteria van aanvaardbare belastingen?"

Dit werd gedaan in drie stappen. Ten eerste werden de vier nieuwe eigen middelen, namelijk het EM-afval, het EM-emissie, het EM-grenscorrectie en het EM-winst, toegelicht. Dat bood een antwoorde op de eerste deelvraag, namelijk: "Wat houden de (voorstellen voor) nieuwe eigen middelen van de EU in?"

Vervolgens werd, op basis van de literatuur en denktanks, een raamwerk voor aanvaardbare belastingen opgesteld. Het raamwerk was toegepast op de context van de EU en bood een antwoord op deelvraag 2: "Wat zijn de criteria voor aanvaardbare belasting?". De criteria van het raamwerk zijn:

- 1) Voldoende inkomsten
- 2) Doeltreffend
- 3) Efficiënt
- 4) Rechtvaardig
- 5) Transparant
- 6) Toegevoegde waarde
- 7) Politieke haalbaarheid

In het derde van de drie stappen om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen, werd de beoordeling voltrokken. De vier nieuwe eigen middelen werden beoordeeld op basis van de zeven criteria uit het tweede grote deel van deze thesis. De beoordeling bood een antwoord op de laatste van de drie deelvragen van deze thesis: "Welke beoordeling krijgen de eigen middelen van de EU op basis van de criteria voor aanvaardbare belastingen?"

Op hoog niveau is het antwoord als volgt: Geen enkel van de nieuwe eigen middelen voldoet aan elk van de zeven criteria. Dat is niet verrassend, gegeven dat vaak afwegingen gemaakt moeten worden tussen optimalisatie op vlak van het een, al dan niet het ander, criterium. Een voorbeeld zijn de criteria van doeltreffendheid (bijvoorbeeld: vervuiler betaalt meer) en verticale rechtvaardigheid (welvarende betaalt meer), die soms conflicterend zijn (vervuiler is arm). Maar over het algemeen scoren de voorstellen redelijk goed, met telkens ruimte voor verbetering op enkele criteria.

Een belangrijke opmerking, vooraleer per eigen middel de conclusie wordt gegeven, is dat het eerste criterium, betreffende de vraag of de eigen middelen voldoende inkomsten zullen voorzien, voor de vier eigen middelen in totaal werd bekeken. Geen enkel van de eigen middelen is immers voorzien met het doel om individueel voor voldoende inkomsten te zorgen. Er is een pakket van eigen middelen nodig om dat te doen. Indien elk van de vier nieuwe eigen middelen wordt goedgekeurd, zal voldaan worden aan dit criterium.

Wanneer per eigen middel wordt gekeken, scoren het EM-afval en het EM-grenscorrectie het beste. Het EM-afval haalt positieve resultaten op de criteria voldoende inkomsten, doeltreffend, transparant, toegevoegde waarde van de EU en politieke haalbaarheid. De score op het laatste criterium was

evident, vermits dit het enige van de vier bestudeerde eigen middelen is dat reeds goedgekeurd is. Op de criteria efficiënt en rechtvaardig scoort het EM-afval neutraal.

Het EM-grenscorrectie behaalt bijna exact dezelfde resultaten, behalve dat het op het criterium van doeltreffendheid neutraal scoort (het EM-afval scoort daar positief) terwijl het op het criterium van rechtvaardigheid positief scoort (het EM-afval scoort daar neutraal).

Het EM-afval en het EM-grenscorrectie scoren dus over het algemeen het beste op de criteria. Niet veel slechter scoort het EM-emissie. Dat eigen middel behaalt immers vier positieve (voldoende inkomsten, doeltreffend, transparant, politieke haalbaarheid) scores, en drie neutrale (efficiënt, rechtvaardig, toegevoegde waarde van de EU) scores.

Het EM-afval, het EM-grenscorrectie en het EM-emissie behalen dus uitsluitend positieve en neutrale scores op de criteria. Hiermee tonen ze een relatief grote geschiktheid als nieuwe eigen middelen.

Het EM-winst vertoont dit minst goede score op de criteria. Het behaalt weliswaar drie positieve resultaten (voldoende inkomsten, efficiënt en transparant), maar heeft daarnaast ook twee neutrale resultaten (rechtvaardig en politieke haalbaarheid) en twee negatieve resultaten (doeltreffend en toegevoegde waarde van de EU). Het is aan te raden om ofwel aanpassingen te maken aan het voorstel tot het EM-winst opdat dit eigen middel doeltreffender zou worden en een duidelijkere toegevoegde waarde van de EU zou hebben, ofwel om een ander eigen middel te voorzien, mogelijk in het kader van de voorstellen waarvan reeds aangekondigd is dat ze zullen worden voorbereid door de Europese Commissie, maar waarvan implementatie pas voor 2026 is voorzien.

Het negatieve resultaat van het EM-winst op vlak van twee criteria mag echter niet wegnemen dat de algehele beoordeling van de vier nieuwe eigen middelen overwegend positief is, met enkele neutrale scores en slechts twee negatieve scores. Op basis daarvan kan gesteld worden dat de vier nieuwe eigenmiddelen grotendeels voldoen aan de criteria van aanvaardbare belastingen.

Discussie

Ter afsluiting van deze thesis worden drie punten aangehaald die enerzijds gerelateerd zijn aan deze thesis, en anderzijds in een volgend onderzoek bestudeerd zouden kunnen worden.

Verbeterpunten

In de beoordeling van de eigen middelen in deze thesis werden argumenten aangehaald om te tonen waarom een bepaald eigen middel al dan niet voldoet aan een criterium. Vervolgens zijn de resultaten besproken in het overzicht, hetgeen leidde tot de conclusie.

Een tekortkoming van deze thesis is mogelijk dat er geen verbetervoorstellen zijn gedefinieerd wanneer er aangegeven is dat er niet wordt voldaan aan een criterium. Echter is dit uiteraard geen evidente opgave omwille van de vele factoren waarmee rekening gehouden moet worden, en bovendien buiten de strekking van deze thesis. Er kan echter wel gekeken worden naar de negatieve argumenten in de beoordeling van deze thesis om alvast verbeterpunten voor de nieuwe eigen middelen van de EU te vinden. Die verbeterpunten kunnen dienen als het vertrekpunt voor een volgend onderzoek.

De waarde van de EU als netto-som

Een van de doelen van het verlagen van de rechtstreekse bijdragen van de lidstaten van de EU, meer bepaald de bijdrage op basis van btw en de bijdrage op basis van het bni, zou zijn om de neiging van lidstaten om de waarde van de EU te berekenen als een financiële transactie, tegen te gaan.²³⁸ Lidstaten berekenen deze waarde door de som van de uitgaven aan de EU (op basis van de bijdragen op basis van btw en bni) af te trekken van de fondsen die via de EU toekomen aan de lidstaat. Op die manier zijn er lidstaten die nettobetalers zijn, en andere die netto-ontvangers zijn. De nettobetalers willen vaak dat de EU beperkte budgetten krijgt, wetend dat zij anders nog meer zullen moeten bijleggen. Dit houdt echter geen rekening met de vele synergiën die voortvloeien uit de samenwerking tussen de lidstaten. Een voorbeeld is de open, interne markt. Deze zorgt er onder meer voor dat landen binnen de EU geen uitgebreide douanekosten oplopen voor goederen die binnen de EU verhandeld worden. Alle lidstaten profiteren daarvan, maar dit wordt niet meegenomen wanneer men puur naar inkomsten en uitgaven kijkt. Door de EU eigen middelen te geven die niet als bijdragen van landen worden gezien, zouden landen minder geneigd zijn om de rekensom van inkomsten en uitgaven te maken. Daarbovenop zou het nut van de EU eerder in termen van de doelstellingen die die eigen middelen beogen (bijvoorbeeld CO₂-uitstoot verlagen), gezien worden. Lidstaten zouden hun gedachtegang rond de EU kunnen wijzigen van het netto-som berekenen naar het behalen van de doelstellingen. Bijvoorbeeld, in plaats van te trachten om de budgetten van de EU te beperken of uit te breiden (in functie van het nettobetalers of het netto-ontvanger zijn), zouden lidstaten proberen om een grotere proportie van het geproduceerde plastic te recyclen, en minder emissies uit te stoten. Of deze omschakeling in gedachtegang ook effectief bereikt wordt, zou in een volgende studie geverifieerd moeten worden.

²³⁸ Begg e.a., 'Financing of the European Union budget'.

Volgende stappen voor de EU

Het interinstitutioneel akkoord van 16 december 2020 stelt een planning van de volgende stappen naar meer eigen inkomsten, voor.²³⁹ De eigen inkomstenbronnen op basis van het emissiehandelssysteem, het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens en de bijdrage op basis van de herverdeling van winsten van grote multinationals zullen door de Raad van de Europese Unie behandeld worden tegen juli 2022. Het doel is om deze voorstellen te introduceren op 1 januari 2023. Vervolgens zal de Europese Commissie een tweede pakket van nieuwe eigen inkomstenbronnen voorstellen, ten laatste in juni 2024. Mogelijke kandidaten zijn een belasting op financiële transacties, een bijdrage van de bedrijfssector of een nieuwe grondslag op de vennootschapsbelasting. Indien één of meerdere van deze voorstellen goedgekeurd worden volgens de voorgelegde planning, dan zullen deze eigen middelen ingaan op 1 januari 2026.

Dit nieuwe pakket aan eigen inkomsten zou in een vervolgonderzoek aan het raamwerk van criteria voor aanvaardbare inkomsten en belastingen onderworpen moeten worden.

²³⁹ Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie, Interinstitutioneel akkoord 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.

Bibliografie

- Association of International Certified Professional Accountants. 'Guiding principles of good tax policy: A framework for evaluating tax proposals'. *Tax Policy Concept Statements*, 2017. <https://us.aicpa.org/content/dam/aicpa/advocacy/tax/downloadabledocuments/tax-policy-concept-statement-no-1-global.pdf>.
- Begg, Iain, Henrik Enderlein, Jacques Le Cacheux, en Mojmir Mrak. 'Financing of the European Union budget'. *Sciences Po publications*, 2008. https://www.academia.edu/53390427/Financing_of_the_European_Union_Budget.
- Belgische Federale Overheidsdiensten. 'Binnenlands product'. *Economische informatie*, 2022. https://www.belgium.be/nl/economie/economische_informatie/nationaal_product.
- . 'Btw'. *Belastingen*, 2022. <https://www.belgium.be/nl/belastingen/btw>.
- Cattoir, Philippe. 'Options for an EU financing reform'. *Think Tank Notre Europe*, 1 december 2009. <https://institutdelors.eu/en/publications/options-for-an-eu-financing-reform/>.
- . 'Tax-based EU own resources: An assessment'. *Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, 1 mei 2004. https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/tax_assessment.pdf.
- Cipriani, Gabriele. 'Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?' *Think Thank CEPS & Rowman and Littlefield International*, 18 november 2014. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/financing-eu-budget-moving-forward-or-backwards/>.
- Cnossen, Sijbren. 'Company taxes in the European Union: Criteria and options for reform'. *Fiscal Studies* 17, nr. 4 (november 1996): 67–97. <https://www.jstor.org/stable/24437881>.
- D'Alfonso, Alessandro. 'Own resources of the European Union: Reforming the EU's financing system'. *Think Tank European Parlement*, 9 juni 2021. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document/EPRS_BRI\(2018\)630265](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document/EPRS_BRI(2018)630265).
- De Europese Commissie. 2005/270/EG: Beschikking van de Commissie van 22 maart 2005 tot vaststelling van de tabellen voor het databanksysteem overeenkomstig richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval, Publicatieblad van de Europese Unie § (2005). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2005/270/oj/nld>.
- . COM/2021/250 finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NextGenerationEU, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:250:FIN>.
- . COM/2021/251 finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0251>.
- . COM/2021/550 finaal: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Fit for 55": Het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550>.
- . COM/2021/551 finaal: 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, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0551#footnote27>.
- . COM/2021/564 finaal: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52021PC0564>.
- . COM/2021/564 finaal: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens - Proceduregegevens, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). https://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2021_214.
- . COM/2021/566 finaal: 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, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=COM:2021:566:FIN>.

- . COM/2021/568 finaal: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0568>.
 - . COM/2021/569 finaal: Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0569>.
 - . COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0570>.
 - . COM/2021/570 finaal: Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie - Proceduregegevens, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/HIS/?uri=CELEX%3A52021PC0570>.
 - . COM/2021/823 finaal: Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing van multinationale groepen in de Unie, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2021:823:FIN>.
 - . COM/2022/101 finaal: Voorstel 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, Publicatieblad van de Europese Unie § (2022). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0101>.
 - . 'Joint Declaration on own resources'. *Publicatieblad van de Europese Unie*, 25 november 2013. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/h_lgor-joint-declaration_2013_en.pdf.
 - . Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/665 van de Commissie van 17 april 2019 tot wijziging van beschikking 2005/270/EG tot vaststelling van de verslagleggingsmodellen voor het databanksysteem overeenkomstig richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval, Publicatieblad van de Europese Unie § (2019). https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2019/665/oj/nld.
 - . Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie, Publicatieblad van de Europese Unie § (2018). https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/2066/oj/nld.
 - . Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2067 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs krachtens richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, Publicatieblad van de Europese Unie § (2018). https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/2067/oj/nld.
 - . Verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, Publicatieblad van de Europese Unie § (2010). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2010/1031/oj/nld>.
- De Europese Raad. EUCO 10/20: Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad - Conclusies, Publicatieblad van de Europese Unie § (2020). <https://www.consilium.europa.eu/media/45128/210720-euco-final-conclusions-nl.pdf>.
- De Europese Unie, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, Publicatieblad van de Europese Unie § (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:12020W/TXT>.
- De Lidstaten van de Europese Economische Ruimte. Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte - Slotakte - Gemeenschappelijke verklaringen - Verklaringen van de Lidstaten en de EVA-landen - Regelingen - Proces-verbaal van overeenstemming - Verklaringen van één of meerdere contraherende partijen betreffende de EVA, Publicatieblad van de Europese Unie § (1994). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:21994A0103\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:21994A0103(01)).

- De Lidstaten van de Europese Unie. Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de Europese Unie - Titel 3 - Artikel 16, Publicatieblad van de Europese Unie § (2016). http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_16/oj/nld.
- . Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 3 - Titel 1 - Artikel 26, Publicatieblad van de Europese Unie § (2016). http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_26/oj/nld.
- . Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 1 - Hoofdstuk 2 - Afdeling 1 - Artikel 288, Publicatieblad van de Europese Unie § (2016). https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_288/oj/nld.
- . Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 1 - Hoofdstuk 2 - Afdeling 2 - Artikel 294, Publicatieblad van de Europese Unie § (2012). http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_294/oj/nld.
- . Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Artikel 310, Publicatieblad van de Europese Unie § (2016). http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_310/oj/nld.
- . Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Hoofdstuk 1 - Artikel 311, Publicatieblad van de Europese Unie § (2008). https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2008/art_311/oj/nld.
- . Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - Deel 6 - Titel 2 - Hoofdstuk 2 - Artikel 312, Publicatieblad van de Europese Unie § (2016). https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_312/oj/nld.
- . Verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap - Artikel 3 ter, Publicatieblad van de Europese Unie § (2007). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC#a-005.
- . Verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap - Artikel 269, Publicatieblad van de Europese Unie § (2007). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC#a-005.
- De Raad van de Europese Economische Gemeenschap. Verordening nr. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap, Publicatieblad van de EU § (1958). [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj/nld](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj/nld).
- De Raad van de Europese Unie. 70/243/EGKS, EEG, Euratom: Besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen, Publicatieblad van de Europese Unie § (1970). <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/d0a020b9-0544-4eb0-86e8-f87bd0d7942a/language-nl>.
- . 88/376/EEG, Euratom: Besluit van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen, Publicatieblad van de Europese Unie § (1988). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1988/376/oj/nld>.
- . 7226/22: Ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie - Algemene oriëntatie, Publicaties van de Raad van de Europese Unie § (2022). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2022-INIT/nl/pdf>.
- . Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van besluit 2014/335/EU, Euratom, Publicatieblad van de Europese Unie § (2020). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj/nld>.
- . 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, Publicatieblad van de Europese Unie § (2020). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj/nld>.
- . Verordening (EU, Euratom) 2021/769 van de Raad van 30 april 2021 tot wijziging van verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/769/oj/nld>.
- . Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad van 30 april 2021 betreffende de berekening van de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval, de methoden en procedures voor de terbeschikkingstelling van die eigen middelen, de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien en bepaalde aspecten van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen, Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/770/oj/nld>.

- . Verordening (EU, Euratom) nr. 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 (herschikking), Publicatieblad van de Europese Unie § (2014). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj/nld>.
- European Central Bank. 'Euro area yield curves'. *Financial markets and interest rates*, 2022. https://www.ecb.europa.eu/stats/financial_markets_and_interest_rates/euro_area_yield_curves/html/index.en.html.
- Evans, Chris. 'Taxation compliance and administrative costs: An overview'. *Tax Compliance Costs for Companies in an Enlarged European Community Annex One* (30 oktober 2007): 445–68. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3729037.
- Fuest, Clemens, en Jean Pisani-Ferry. 'Financing the European Union: new context, new responses'. Think tank Bruegel, 2020. <https://www.jstor.org/stable/resrep28504>.
- Heinemann, Friedrich, Philipp Mohl, en Steffen Osterloh. 'Reform options for the EU own resource system'. *Heidelberg: Physica-Verlag* 40 (2008). <https://www.zew.de/en/publications/reform-options-for-the-eu-own-resource-system-1>.
- . 'Who's afraid of an EU tax and why?—revenue system preferences in the European Parliament'. *The Review of International Organizations* 4, nr. 1 (maart 2009): 73–99. <https://doi.org/10.1007/s11558-008-9046-1>.
- Het Directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie). 'Consolidated annual accounts of the European Union and financial statement: discussion and analysis: financial year 2018'. Publications Office of the European Union, 12 augustus 2019. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/921917>.
- . 'Consolidated annual accounts of the European Union: financial year 2020'. Publications Office of the European Union, 9 juli 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/413181>.
- . 'The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: Facts and figures'. Publications Office of the European Union, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>.
- Het Directoraat-generaal Communicatie (Europese Commissie). 'Belasting over de toegevoegde waarde'. *Publicatieblad van de Europese Unie*, 14 juni 2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en.
- . 'Discussienota over de toekomst van de EU-financiën'. *Bureau voor Publicaties van de Europese Unie*, 28 juni 2017. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/94244>.
- . 'Douanerechten'. *Publicatieblad van de Europese Unie*, 14 juni 2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_nl.
- . 'Nationale bijdragen'. *Publicatieblad van de Europese Unie*, 14 juni 2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_nl.
- Het Europees Parlement. 'Tussentijds verslag over het meerjarig financieel kader 2021-2027 - Standpunt van het Parlement met betrekking tot een akkoord'. Publicaties Europees Parlement, 14 november 2018. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_NL.html.
- . Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het ontwerp van besluit van 16 april 2014 van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (05602/2014 — C7-0036/2014 — 2011/0183(CNS)), Publicatieblad van de Europese Unie § (2017). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1599038204655&uri=CELEX:52014AP0432>.
- Het Europees Parlement, en de Raad van de Europese Unie. Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, Publicatieblad van de Europese Unie § (1994). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1994/62/oj/nld>.
- . Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad, Publicatieblad van de Europese Unie § (2003). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj/nld>.
- . Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van besluit (EU) 2015/1814, Publicatieblad van de Europese Unie § (2018). <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/410/oj/nld>.
- . Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu,

- Publicatieblad van de Europese Unie § (2019). <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj/nld>.
- — —. Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, Publicatieblad van de Europese Unie § (2006). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1907&from=NL>.
- — —. Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van verordening (EG) nr. 401/2009 en verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet"), Publicatieblad van de Europese Unie § (2021). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/nld>.
- — —. Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012, Publicatieblad van de Europese Unie § (2018). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2018.193.01.0001.01.NLD&toc=OJ%3AL%3A2018%3A193%3AFULL.
- Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, Publicatieblad van de Europese Unie § (2012). http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/nld.
- — —. Interinstitutioneel akkoord 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, Publicatieblad van de Europese Unie § (2020). https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinst/2020/1222/oj/nld.
- High Level Group on Own Resources. 'Future financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources'. Publicatiebureau van de Europese Unie, december 2016. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/36070>.
- Kenniscel Wetsmatiging. 'Kenmerken van goede regelgeving'. *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken*, december 2003. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/kenmerken-van-goede-regelgeving>.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. 'Handboek meting regeldruk', 1 juli 2014. https://www.kcbr.nl/sites/default/files/handboek_regeldruk_definitief_1_juli_2014.pdf.
- Le Cacheux, Jacques. 'A new European budget? - Reaction to Iozzo, Micossi and Salvemini, "A new budget for the European Union?"' *Think Tank Notre Europe*, mei 2009. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/debatebudget-jacques_lecacheux_01-1.pdf.
- Leen, Auke R. 'Note on the budget of the European Union and an internet communication tax'. *Policy & Internet*, 10 augustus 2012. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1515/1944-2866.1148>.
- Matthews, Stephen. 'What is a "competitive" tax system?' *OECD Publishing*, 3 november 2011. <https://doi.org/10.1787/5kg3h0vmd4kj-en>.
- Medarova-Bergstrom, Keti, Axel Volkery, en David Baldock. 'Criteria for maximising the European added value of EU budget: The case of climate change'. *Institute for European Environmental Policy*, 14 maart 2012. https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/70990f2b-d3a2-4c18-a96b-df24ae0cdc35/IEEP_-_EU_value_added_and_climate_change_March_2012.pdf?v=63664509765.
- Molino, Elisa, en Fabian Zuleeg. 'The EU added value test to justify EU spending: What impact for regions and local authorities'. *Think Tank European Policy Centre*, 2011. <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/documents/eu-added-value-test-to-justify-eu-spending.pdf>.
- Moskwa, Wojciech, en Christopher Condon. 'Yellen fails to win Poland pledge to remove hold on tax deal'. *Bloomberg*, 16 mei 2022. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-16/yellen-fails-to-win-poland-pledge-to-remove-hold-on-tax-deal>.

- Nerudová, Danuše. 'Financial sector taxation: FTT as an own resource of EU budget?' *The American Academy of Business Journal* 18, nr. 2 (maart 2013). <http://www.jaabc.com/Jaabc18-2March2013Nerudova.html>.
- OECD. 'Gross national income'. *OECD Data*, 2022. <http://data.oecd.org/natincome/gross-national-income.htm>.
- . 'Measuring and monitoring BEPS: Action 11 - 2015 final report'. OECD/G20 base erosion and profit shifting project, 2015. <https://doi.org/10.1787/9789264241343-en>.
- OECD/G20. 'Statement on a two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy', 8 oktober 2021. <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.
- . 'Two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy', oktober 2021. <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.
- Schratzenstaller, Margit. 'The EU own resources system – Reform needs and options'. *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 48, nr. 5 (2013): 303–13. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2013/number/5/article/the-eu-own-resources-system-reform-needs-and-options.html>.
- Schratzenstaller, Margit, en Alexander Krenek. 'Tax-based own resources to finance the EU budget'. *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 54, nr. 3 (31 mei 2019): 171–77. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2019/number/3/article/tax-based-own-resources-to-finance-the-eu-budget.html>.
- Schreyer, Michael. 'Does the EU need a tax of its own?' *Intereconomics* 36, nr. 5 (september 2001): 223–25. <https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2001/number/5/article/does-the-eu-need-a-tax-of-its-own.html>.
- Smith, Adam. 'An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations'. *Project Gutenberg Boek 5*, hoofdstuk 2, deel 2, alinea 6 (9 maart 1776). <https://www.gutenberg.org/files/3300/3300-h/3300-h.htm>.
- Sneed, Joseph T. 'The criteria of federal income tax policy'. *Stanford Law Review* 17, nr. 4 (april 1965): 567–613. <https://www.jstor.org/stable/1227363>.
- Tamma, Paola. 'How will the EU repay the billions to fund Europe's recovery?' *Politico*, 28 april 2021. <https://www.politico.eu/article/how-will-the-eu-repay-the-billions-to-fund-europes-recovery/>.
- The EEA Joint Committee. Decision of the EEA Joint Committee no 146/2007 of 26 October 2007 amending annex XX (environment) to the EEA agreement, Publicatieblad van de Europese Unie § (2007). <https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2007%20-%20English/146-2007.pdf>.
- Vértés, András. 'Own resources and European added value in "Think global - Act European: The contribution of 16 European think tanks to the Polish, Danish and Cypriot trio presidency of the European Union"'. *Think Tank Notre Europe*, 141–43. Geraadpleegd 22 mei 2022. <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2016/03/TGAE-report-English.pdf>.
- Wearden, Graeme, en Larry Elliott. "'Historic' global tax deal on multinationals delayed until 2024". *The Guardian*, 24 mei 2022. <https://www.theguardian.com/business/2022/may/24/historic-global-tax-deal-on-multinationals-delayed-until-2024>.
- Zuleeg, Fabian. 'The rationale for EU action: What are European public goods?' *Paper prepared for the BEPA Workshop on 'The political economy of EU public finances: designing governance for change*, 1 januari 2009. https://www.researchgate.net/publication/237445090_The_Rationale_for_EU_Action_What_are_European_Public_Goods.