



**UHASSELT**

KNOWLEDGE IN ACTION

## Faculteit Bedrijfseconomische Wetenschappen

master in de toegepaste economische wetenschappen

### **Masterthesis**

***Nieuwe eigen middelen voor de Europese Unie vanaf 2021. Aanvaardbare belastingen en inkomsten?***

#### **Thomas Brouckmans**

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen, afstudeerrichting beleidsmanagement

#### **PROMOTOR :**

dr. Maarten JANS



**UHASSELT**

KNOWLEDGE IN ACTION

[www.uhasselt.be](http://www.uhasselt.be)

Universiteit Hasselt  
Campus Hasselt:  
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt  
Campus Diepenbeek:  
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

**2021**  
**2022**



# Faculteit Bedrijfseconomische Wetenschappen

master in de toegepaste economische  
wetenschappen

## ***Masterthesis***

***Nieuwe eigen middelen voor de Europese Unie vanaf 2021. Aanvaardbare belastingen en inkomsten?***

**Thomas Brouckmans**

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen,  
afstudeerrichting beleidsmanagement

**PROMOTOR :**

dr. Maarten JANS



## **Woord vooraf**

Voor u ligt de thesis 'Nieuwe eigen middelen voor de Europese Unie vanaf 2021. Aanvaardbare belastingen en inkomsten?' Deze thesis is geschreven in het kader van mijn masterproef, deel van de masteropleiding Toegepaste Economische Wetenschappen – Beleidsmanagement aan de Universiteit Hasselt. Gedurende de periode van oktober 2021 tot en met augustus 2022 ben ik, Thomas Brouckmans, bezig geweest met het bestuderen van dit onderwerp en het schrijven van deze thesis.

De complexe aard van het Europese budget leverde een boeiende uitdaging op. Uiteindelijk heb ik na het doornemen van juridische teksten en wetenschappelijke literatuur een toets kunnen uitvoeren die een antwoord weet te leveren op de onderzoeksvraag. Dit alles gebeurde onder begeleiding van mijn promotor dr. Maarten (Theo) Jans. Hij heeft steeds mijn vragen beantwoord en mij gegidst doorheen het onderwerp. Graag zou ik hem bedanken voor de begeleiding en vertrouwen tijdens dit traject.

Tot slot wil ik ook mijn vader bedanken voor zijn onvoorwaardelijke steun, motiverende woorden evenals enkele kritische noten. Zijn raad en ondersteuning hebben mij geholpen om deze thesis tot een goed einde te brengen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Thomas Brouckmans

Diepenbeek, 19 augustus 2022



## Samenvatting

Aan de basis van de hervormingen die de Europese begroting vandaag de dag kent liggen twee grote problemen. De kritiek op het huidige systeem enerzijds en anderzijds de Covid-pandemie en de daarvoor genomen maatregelen:

Om de gevolgen van de pandemie binnen de perken te houden heeft de Europese Unie (EU) het *Next Generation EU*-programma (NGEU) gelanceerd, met als gevolg dat in december 2020 de drie Europese Instaties met een voorstel kwamen voor het invoeren van nieuwe eigen middelen en het hervormen van de huidige eigen middelen. Er zouden immers voldoende middelen moeten worden gecreëerd om de status quo, na aangaan van het NGEU-programma, te behouden.

De grootste kritiek op het huidige systeem is dat in nationale budgetten het aspect van Europese meerwaarde volledig genegeerd wordt (uitgaven van de EU worden aan één lidstaat toegewezen zonder rekening te houden met voordelen van supranationaal optreden), met een zeer kostgeoriënteerde visie van de lidstaten als gevolg. Dat leidt ultiem tot onvoldoende budget voor initiatieven van de EU die het algemeen nut dienen, daarom is het belangrijk dat de perceptie van een *zero-sum game* wordt hervormd naar die van een win-winsituatie.

De opdracht van dit onderzoek bestaat erin om op een leesbare manier de problemen die er vandaag de dag zijn binnen de eigen middelen van de Europese Unie aan te kaarten, een diepgaand begrip te krijgen over de nieuwe eigen middelen en deze te toetsen aan een synopsis van de meest relevante criteria inzake Europese eigen middelen. Zodanig dat, gezien de schaarste van hervormingen binnen het EU-budget, dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het maken van de juiste keuzes binnen de evolutie naar een groener en meer digitaal Europa. Het onderzoek zal er voornamelijk in bestaan een literatuurstudie uit te voeren waar er ook zelf kritisch aan de slag wordt gegaan om zo uiteindelijk de centrale vraag te kunnen beantwoorden.

Elk nieuw eigen middel werd op basis van een zelfontworpen scoresysteem voldoende corresponderend geacht met de criteria voor nieuwe eigen middelen binnen de EU en dus kan ook over *basket 1* (i.e. de geëvalueerde nieuwe eigen middelen) van de hervormingen zoals uiteengezet in het Interinstitutioneel Akkoord 2020 gesteld worden dat de vereiste kenmerken aanwezig zijn om te dienen als onderdeel van het systeem voor eigen middelen. Toch is er ruimte voor verbetering en dan vooral voor de criteria 'beperkte administratieve lasten', 'transparantie en eenvoud' en 'gelijkheid en eerlijke verdeling van de lasten'. Zo wordt duidelijk dat de nieuwe eigen middelen voornamelijk voldoen aan de criteria in verband met de problemen binnen het huidige systeem en de Covid-pandemie. De Europese meerwaarde wordt hiermee duidelijk gemaakt, er wordt bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen voor de transitie naar een groener en meer digitaal Europa en de inkomsten zijn toereikend en stabiel genoeg om in eerste instantie aangegane schulden af te lossen en ook in een later stadium als een stabiele inkomstenbron te dienen. Er zijn dus wel wat werkpunten als het gaat om traditionele overwegingen die gemaakt dienen te worden voor nieuwe eigen middelen.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: "In welke mate voldoen de NGEU eigen middelen aan de belangrijkste criteria voor eigen middelen binnen de Europese Unie?". Uit dit onderzoek is gebleken dat er voldoende correspondentie is van de nieuwe eigen middelen met de synopsis van de belangrijkste criteria voor nieuwe eigen middelen voor de EU. Hierbij wordt er met verve voldaan aan de criteria die de aanleiding omvatten voor de hervormingen van het EU-budget (i.e. deze die beantwoorden aan de problemen met het huidige systeem en de Covid-pandemie) maar zijn er werkpunten voor traditionele overwegingen voor Europese eigen middelen. De waarde van dit onderzoek bestaat erin op een leesbare manier een algemene analyse te maken van de nieuwe eigen middelen. De academische literatuur is vaak of overmatig technisch of te oppervlakkig en algemeen. Dit onderzoek is de ideale middenweg tussen een diepgaande en genuanceerde analyse die toch bondig en verstaanbaar wordt overgebracht.

Op basis van dit onderzoek kunnen ook een aantal aanbevelingen gedaan worden voor toekomstig onderzoek. Zo wordt binnen de literatuur veelal de assumptie gemaakt dat producenten in de relevante sectoren heffingen zullen afwentelen op de consument. Hoewel dit ook strookt met de verwachtingen die in de media spelen is er vooralsnog geen empirisch onderzoek die dit kan bevestigen. Onderzoek dat deze hypothese ondubbelzinnig bevestigt zou niet alleen de validiteit van dit onderzoek verhogen maar ook die van heel wat andere onderzoeken binnen deze materie, waaronder een deel gebruikt als bron voor deze scriptie. Binnen de literatuur zijn de meningen verdeeld over de omvang van de inkomsten die een eigen middel op basis van het EU-ETS zou kunnen creëren, alles hangt af van de koolstofprijzen, de uitbreiding van het EU-ETS en de wegwerking van gratis rechtentoekening. Een sensitiviteitsanalyse om te bekijken hoe deze parameters de bijdrage aan het EU-budget beïnvloeden kan daarin een belangrijke rol spelen. Hetzelfde geldt voor het eigen middel op basis van het CBAM, maar daar is de belangrijkste parameter de scope ervan. Tot slot zou er voor het CBAM op basis van die sensitiviteitsanalyse ook een toekomstgerichte kosten-batenanalyse gemaakt kunnen worden om te bekijken of de administratieve lasten de ecologische voordelen en inkomsten niet overschaduwden.

Een beperking van dit onderzoek is dat het niet de gehele set aan geplande hervormingen behandelt zoals voorzien in het IIA 2020. Eens dat er meer informatie beschikbaar wordt over de toekomstige voorstellen zou er analoog met dit werk een gelijkaardige analyse kunnen worden uitgevoerd. De lezer moet er rekening mee houden dat de bronnen voor deze studie voor een stuk afkomstig zijn van de Europese Instituten of ontwikkeld werden in opdracht van die Instituten.

# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>3</b>
<b>LIJST MET AFKORTINGEN .....</b>	<b>7</b>
<b>1. PROBLEEMSTELLING.....</b>	<b>9</b>
<b>2. ONDERZOEKSOPZET.....</b>	<b>11</b>
<b>3. HET HUIDIGE SYSTEEM VAN EIGEN MIDDELEN BINNEN DE EUROPESE UNIE .....</b>	<b>13</b>
3.1. TRADITIONELE EIGEN MIDDELEN .....	13
3.2. HET OP BTW-GEBASEERDE EIGEN MIDDEL .....	13
3.3. HET OP BNI (BRUTO NATIONAAL INKOMEN) GEBASEERDE EIGEN MIDDEL .....	14
3.5. CORRECTIEMECHANISMEN .....	15
3.6. HET PROBLEEM VAN DE NETTO-BALANS.....	15
3.7. EIGEN MIDDEL OP BASIS VAN KUNSTSTOF (PLASTIC TAKS) .....	15
3.8. EXTERNE FINANCIERING .....	15
<b>4. HET JURIDISCH KADER ROND NIEUWE EIGEN MIDDELEN .....</b>	<b>17</b>
<b>5. NIEUWE EIGEN MIDDELEN.....</b>	<b>21</b>
<b>5.1. HET EIGEN MIDDEL OP BASIS VAN KUNSTSTOF (PLASTIC TAKS).....</b>	<b>22</b>
5.1.1. BESCHRIJVING: .....	22
5.1.2. JURIDISCH KADER: .....	23
5.1.3. WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR .....	25
<b>5.2. HET EIGEN MIDDEL OP BASIS VAN HET EU-ETS.....</b>	<b>26</b>
5.2.1. BESCHRIJVING .....	26
5.2.2. JURIDISCH KADER.....	27
5.2.3. WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELS .....	29
<b>5.3. HET EIGEN MIDDEL OP BASIS VAN HET CARBON BORDER AANPASSINGSMECHANISME (CBAM).....</b>	<b>31</b>
5.3.1. BESCHRIJVING .....	31
5.3.2. JURIDISCH KADER.....	32
5.3.3. WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELS .....	32
<b>6. SYNOPSIS CRITERIA VOOR NIEUWE EIGEN MIDDELEN IN DE EUROPESE UNIE .....</b>	<b>35</b>
<b>6.1. HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL .....</b>	<b>37</b>
<b>6.2. HET CREËREN VAN EUROPESE MEERWAARDE.....</b>	<b>38</b>
<b>6.3. BIJDRAGE AAN EUROPESE BELEIDSDOELSTELLINGEN EN EEN DUIDELIJKE LINK MET DIE DOELSTELLINGEN.....</b>	<b>39</b>
<b>6.4. BEPERKTE ADMINISTRATIEVE LASTEN .....</b>	<b>40</b>
<b>6.5. TRANSPARANTIE EN EENVOUD.....</b>	<b>40</b>
<b>6.6. GELIJKHEID EN EEN EERLIJKE VERDELING VAN DE LASTEN .....</b>	<b>41</b>
<b>6.7. TOEREIKENDHEID EN STABILITEIT .....</b>	<b>42</b>
<b>7. EVALUATIE VAN VOORGESTELDE EIGEN MIDDELEN AAN DE CRITERIA.....</b>	<b>43</b>
<b>7.1. HET EIGEN MIDDEL OP BASIS VAN KUNSTSTOF (PLASTIC TAKS).....</b>	<b>44</b>
7.1.1. HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL .....	44
7.1.2. HET CREËREN VAN EUROPESE MEERWAARDE .....	44
7.1.3. BIJDRAGE AAN EUROPESE BELEIDSDOELSTELLINGEN EN EEN DUIDELIJKE LINK MET DIE DOELSTELLINGEN.....	44



7.1.4.	BEPERKTE ADMINISTRatieve LASTEN .....	44
7.1.5.	TRANSPARANTIE EN EENVOUD .....	45
7.1.6.	GELIJKHEID EN EEN EERLIJKE VERDELING VAN DE LASTEN .....	45
7.1.7.	TOEREIKENDHEID EN STABILITEIT .....	46
<b>7.2.</b>	<b>HET EIGEN MIDDEL OP BASIS VAN HET EU-ETS.....</b>	<b>47</b>
7.2.1.	HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL .....	47
7.2.2.	HET CREËREN VAN EUROPESE MEERWAARDE .....	47
7.2.3.	BIJDRAGE AAN DE EUROPESE BELEIDSDOELSTELLINGEN EN EEN DUIDELIJKE LINK MET DIE DOELSTELLINGEN	47
7.2.4.	BEPERKTE ADMINISTRatieve LASTEN .....	48
7.2.5.	TRANSPARANTIE EN EENVOUD .....	48
7.2.6.	GELIJKHEID EN EERLIJKE VERDELING VAN DE LASTEN .....	48
7.2.7.	TOEREIKENDHEID EN STABILITEIT .....	49
<b>7.3.</b>	<b>HET EIGEN MIDDEL OP BASIS VAN HET CBAM .....</b>	<b>51</b>
7.3.1.	HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL .....	51
7.3.2.	HET CREËREN VAN EUROPESE MEERWAARDE .....	51
7.3.3.	BIJDRAGE AAN EUROPESE BELEIDSDOELSTELLINGEN EN EEN DUIDELIJKE LINK MET DIE DOELSTELLINGEN.....	51
7.3.4.	BEPERKTE ADMINISTRatieve LASTEN .....	51
7.3.5.	TRANSPARANTIE EN EENVOUD .....	52
7.3.6.	GELIJKHEID EN EEN EERLIJKE VERDELING VAN DE LASTEN .....	52
7.3.7.	TOEREIKENDHEID EN STABILITEIT .....	53
<b>7.4.</b>	<b>SAMENVATTEND SCHEMA EN QUOTERINGEN .....</b>	<b>54</b>
<b>8.</b>	<b><u>DISCUSSIE EN CONCLUSIE .....</u></b>	<b>55</b>
<b>9.</b>	<b><u>BIBLIOGRAFIE .....</u></b>	<b>59</b>
<b>10.</b>	<b><u>BIJLAGEN.....</u></b>	<b>63</b>

## Lijst met afkortingen

<b>BNI</b>	Bruto Nationaal Inkomen
<b>CBAM</b>	Carbon Border Aanpassingsmechanisme
<b>EEA</b>	European Economic Area
<b>EIB</b>	Europese Investeringsbank
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EU-ETS</b>	European Emissions Trading System
<b>FTT</b>	Financiële Transactietaks
<b>HLGOR</b>	High Level Group on Own Resources
<b>IIA</b>	Interinstitutioneel Akkoord 2020
<b>IMO</b>	Internationale Maritieme Organisatie
<b>MFK</b>	Meerjarig Financieel Kader
<b>NGEU</b>	Next Generation EU
<b>SCF</b>	Social Climate Fund
<b>VWEU</b>	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
<b>WHO</b>	Wereldhandelsorganisatie



## 1. Probleemstelling

Aan de basis van de hervormingen die de Europese begroting vandaag de dag kent liggen twee grote problemen. De kritiek op het huidige systeem enerzijds en anderzijds de Covid-pandemie en de daarvoor genomen maatregelen.

De Covid-pandemie heeft voor een enorme economische crisis gezorgd. Om de gevolgen daarvan binnen de perken te houden heeft de Europese Unie (EU) het *Next Generation EU*-programma (NGEU) gelanceerd, het grootste steunpakket ooit gefinancierd via de Europese begroting. De omvang van dit initiatief: EUR 750 miljard, opgehaald op de kapitaalmarkten om acties rond herstel en weerstand te financieren. Dit om op die manier de economie een nodige boost te geven en simultaan klaar te stomen voor de toekomst met investeringen voor een groener en een meer digitaal Europa. Met als gevolg dat in december 2020 de drie Europese instituties met een voorstel kwamen voor het invoeren van nieuwe eigen middelen en het hervormen van de huidige eigen middelen. Er zouden immers voldoende middelen moeten worden gecreëerd om de status quo, na aangaan van het NGEU-programma, te behouden. Dat wil zeggen, zonder het verlagen van uitgaven of investeringen opgenomen in het meerjarig financieel kader (het MFK: de hoofdlijnen van de Europese begroting voor een periode van zeven jaar). Zo zal ook de duurzaamheid en geloofwaardigheid op de financiële markten versterkt worden opdat de terugbetaling van de voor het NGEU-programma aangegane schulden aan de beste voorwaarden kan gebeuren. (IIA 2020) (Schwarcz, 2021)

Het algemeen idee voor deze hervormingen is een autonoom EU-budget dat gebaseerd is op eigen middelen die gelinkt zijn aan concrete beleidsdoelstellingen. De EU is binnen het huidig systeem van inkomsten onvoldoende bedrijvig het nut van de Unie te benadrukken, zo zal later de problematiek rond correctiemechanismen worden besproken. De meerwaarde die de EU kan scheppen zit voornamelijk in domeinen zoals innovatie, onderwijs, infrastructuur, klimaat en energie vervat, vooral de laatste twee domeinen zijn via keuzes aan de inkomstenzijde duidelijk aan te sturen. In ieder geval zouden zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde van de Europese begroting hervormd moeten worden opdat ze samen meer in lijn komen te staan met de hedendaagse prioriteiten. In nationale budgetten wordt het aspect van Europese meerwaarde bovendien volledig genegeerd, met een zeer kost-georiënteerde visie van de lidstaten als gevolg. De *juste-retour* positie zorgt ervoor dat de lidstaten focussen op het maximaliseren van baten en contributies minimaliseren (zonder veel aandacht te bieden aan de meerwaarde van de EU). Dat alles leidt ultiem tot onvoldoende budget voor initiatieven van de EU die het algemeen nut dienen. Het is daarom belangrijk dat de perceptie van een *zero-sum game* wordt hervormd naar die van een win-winsituatie. (Mario Monti, 2016) (Schwarcz, 2021)



## 2. Onderzoekopzet

De opdracht van dit onderzoek bestaat erin om op een leesbare manier de problemen die er vandaag de dag zijn binnen de eigen middelen van de Europese Unie aan te kaarten, een diepgaand begrip te krijgen over de nieuwe eigen middelen en deze te toetsen aan een synopsis van de meest relevante criteria inzake Europese eigen middelen. Zodanig dat, gezien schaarste van hervormingen binnen het EU-budget, dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het maken van de juiste keuzes binnen de evolutie naar een groener en meer digitaal Europa.

Hieruit kan vervolgens de centrale vraag worden afgeleid: "In welke mate voldoen de NGEU eigen middelen aan de belangrijkste criteria voor eigen middelen binnen de Europese Unie?". Het doel van dit onderzoek is dan ook de nieuwe eigen middelen alsook de criteria te beschrijven en aan elkaar te toetsen.

Verschillende deelonderzoeken en bijhorende onderzoeksvragen krijgen op die manier vorm:

- Het huidige systeem van eigen middelen binnen de EU
  - o Welke eigen middelen bestaan er al?
  - o Wat houden deze eigen middelen in?
  - o Welke problemen bestaan er binnen het huidige systeem?
  
- Het juridisch kader rond eigen middelen binnen de EU
  - o Welke regels bestaan er omtrent de introductie van nieuwe eigen middelen?
  - o Hoe komt dat er tot op heden zo weinig hervormingen hebben plaatsgevonden?
  - o Wat is er veranderd?
  
- Nieuwe eigen middelen
  - o Welke nieuwe eigen middelen zijn er?
  - o Wat houden deze in?
  - o Welk juridisch kader is er voor deze nieuwe eigen middelen?
  - o Wat zegt de wetenschappelijke literatuur over de nieuwe eigen middelen?
  
- Criteria voor eigen middelen in de EU
  - o Welke criteria zijn gezien de problematieken vandaag het relevantst?
  - o Wat houden deze criteria in?
  - o Hoe kan de mate van correspondentie met deze criteria worden ingeschat?
  
- Toets van de nieuwe eigen middelen aan de synopsis van criteria
  - o In welke mate voldoen de nieuwe eigen middelen aan de set van criteria?

Dit onderzoek zal er voornamelijk in bestaan een literatuurstudie uit te voeren om een antwoord te vinden op deze vragen maar waar er ook zelf kritisch aan de slag wordt gegaan om uitiem de centrale vraag te kunnen beantwoorden.



### 3. Het huidige systeem van eigen middelen binnen de Europese Unie

Oorspronkelijk was het systeem van eigen middelen binnen de Europese Unie gebouwd op drie fundamentele elementen: traditionele eigen middelen, later ook de op btw-gebaseerde eigen middelen en de op BNI-gebaseerde eigen middelen. Daarenboven is er vandaag de dag ook sprake van diverse inkomsten en de overgedragen balans, correctiemechanismen en tot slot een eigen middel op basis van kunststof alsook uitzonderlijke externe financiering. De laatste twee elementen zijn nieuw en zijn respectievelijk een middel van hervorming als de reden voor hervorming. Aangezien het EU-budget geen tekorten mag bevatten is er een plafond voor Europese eigen middelen, gesteld op 1,2% van het Europees BNI (bruto nationaal inkomen) in het MFK 2014-2020, waaraan er bij het bepalen van de begroting in strikte zin zal gehoorzaamd moeten worden. Vanwege de COVID-19 pandemie heeft het nieuwe MFK 2021-2027 het plafond gesteld op 1,4% en extra verhoogd met een tijdelijke 0,6% om de schulden voor herstellfondsen en dergelijke, aangegaan om de economische schok van de pandemie op te vangen, te kunnen dekken. (Schwarcz, 2021) (European Commission, z.d.-d) (Europa Nu, z.d.)

#### 3.1. Traditionele eigen middelen

De traditionele eigen middelen omvatten de invoerrechten die worden vergaard bij het binnentreden van de single market voor producten van derden. Het betreft voornamelijk douane- en landbouwrechten, de vroegere suikerheffingen werden in 2017 gestaakt. In principe stammen deze middelen dus rechtstreeks af van de werking van douane-unie en de interne markt, en behoren ze rechtstreeks tot het EU-budget. In de praktijk zit het echter anders, er is immers niet zoiets als een douane-unie, het zijn de autoriteiten van de lidstaten die de heffing van de invoerrechten doorvoeren en doorstorten aan de EU. Dit doen ze bovendien niet zonder baat, op het door te storten bedrag wordt een inningskost van 25% verrekend. Traditionele eigen middelen tellen mee voor 10-15% van het totaal. (Schwarcz, 2021) (Mario Monti, 2016)

#### 3.2. Het op btw-gebaseerde eigen middel

De belasting op toegevoegde waarde is één van de eerste belastingen die op Europees niveau geharmoniseerd werd. Het is bijgevolg niet geheel onlogisch dat een op btw-gebaseerd eigen middel werd geïntroduceerd naast de traditionele eigen middelen zoals hierboven vermeld. Tot recent was ook de grondslag voor deze bijdrage geharmoniseerd. Om de berekening van de btw-basis te maken voor een bepaald jaar, diende een lidstaat de totale netto btw-inkomsten van dat jaar te delen door het btw-tarief in dat land voor dat jaar. Echter, zoals bijvoorbeeld in België, gelden er dikwijls verschillende tarieven, wanneer dit het geval was diende er een gewogen gemiddelde berekend te worden van de verschillende tarieven. Deze berekeningsmethode werd vastgelegd in *Council Regulation 1553/89 van 29 mei 1989*. Boven op het berekenen van het gewogen gemiddelde werden er ook nog een resem aan correcties en compensaties doorgevoerd met als gevolg dat administratieve lasten voor het berekenen van dit alles bijzonder hoog werden. (European Commission, z.d.-b)



Aangezien de lidstaten eigenlijk bijdragen via eigen belastinginkomsten (niet via de algemene btw rechtstreeks) en er dus beperkte links waren met btw, wordt dit type eigen middelen vaak gezien als tweede op BNI-gebaseerd eigen middel, hieronder uitgelegd. Onder het huidige MFK is er een duidelijke vereenvoudiging doorgevoerd voor de berekening van deze bijdrage, zoals net aangegeven was deze immers dusdanig complex van aard geworden dat de connectie met btw erg was vervaagd. Zo worden ook de administratieve lasten gepaard met dit eigen middel voor beide partijen, zowel de lidstaten als de EU-administratie, verlaagd.

De vereenvoudiging kent twee bestanddelen: ten eerste zijn correcties nu alleen nog mogelijk voor territoriale omvang onder de voorwaarden zoals in het Verdrag (het VWEU of Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) bepaald of bij inbreuken van de regelgeving, daarnaast dienen landen die normaal een gewogen gemiddelde berekenen de uitkomst van het jaar 2016 toe te passen voor 2021-2027. De btw-bijdrage is geplafonneerd op 50% van het bruto nationaal inkomen om regressieve effecten van dit eigen middel te beperken. Op de grondslag per lidstaat, berekend zoals hierboven voorgeschreven, wordt een heffing van 0,3% toegepast om finaal tot de btw-bijdrage te komen. (Schwarcz, 2021)

### 3.3. Het op BNI (bruto nationaal inkomen) gebaseerde eigen middel

De op BNI-gebaseerde eigen middelen, ook wel nationale bijdragen genoemd, worden eerder gezien als een balancerend element en vertegenwoordigen  $2/3^{\text{de}}$  van de totale eigen middelen. Met balancerend wordt bedoeld dat dit eigen middel verzekert dat, gezien de neutraliteit van het EU-budget, de begrootte uitgaven gedekt worden met voldoende inkomsten. Het is een uniforme heffing op het BNI van de lidstaten vastgezet in de budgetprocedure van ieder jaar. In de praktijk wordt deze bijdrage als volgt berekend: eerst worden de inkomsten uit de andere eigen middelen berekend op basis van ramingen die de lidstaten voorleggen, deze ramingen dienen telkens door beide partijen te worden onderschreven; ten tweede wordt het overblijvende tekort berekend; tot slot wordt dat bedrag verdeeld in nationale BNI-bijdragen op basis van nationale bruto binnenlandse inkomens. Het is een fundamenteel principe, cruciaal in het bepalen van hoe nieuwe inkomsten er zouden moeten uitzien. Toevallige winsten of hogere inkomsten op invoerrechten vergroten immers het budget niet, ze verlagen enkel de balancerende BNI-bijdrage van de lidstaten. (Mario Monti, 2016) (Schwarcz, 2021)

### 3.4. Andere eigen middelen en de overgedragen balans van vorige jaren

Andere inkomsten omvatten belastingen op werknemers van de EU, contributies van derden aan programma's van de EU alsook interesten op late betalingen en boetes voor inbreuken op Europees recht. Samen met de balans van vorige jaren vormt deze vierde groep eigen middelen slechts een tiende van de totale Europese inkomsten. (Schwarcz, 2021)

### 3.5. Correctiemechanismen

Er is ook sprake van een aantal correctiemechanismen. Het systeem is ontworpen opdat lidstaten bijdragen naargelang hun welvaart en daarom profiteren lidstaten die een budgettaire last dragen die te groot is ten opzichte van hun welvaart van een correctie. In het huidige MFK genieten voornamelijk Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Nederland en Zweden van reducties in hun BNI-bijdrage. (Schwarcz, 2021)

### 3.6. Het probleem van de netto-balans

De correctiemechanismen zoals men die vandaag terugvindt binnen het systeem van eigen middelen in de EU, vinden hun oorsprong in Fontainebleau, Frankrijk. Daar vond in 1984 een Europese Raad plaats waar de lidstaten overeenkwamen dat het Verenigd Koninkrijk vergoed zou moeten worden voor de budgettaire onbalans wat betreft de inkomsten en uitgaven van en aan Europa. Voor het precieze bepalen van de vergoeding moesten enerzijds de uitgaven gealloceerd worden per lidstaat (en ook, belangrijk, die uitgaven die grote Europese meerwaarde scheppen) alsook de eigen middelen die in deze optiek gezien worden als nationale bijdragen. Het verschil van beide geeft samen de netto balans per lidstaat, wanneer dit getal in verhouding gebracht wordt met het nationaal BNI worden de netto-bijdragers en -ontvangers duidelijk. Het jammerlijke aan deze evolutie is dat het budgettair debat snel convergeerde naar een debat over de netto balans en de netto balans alleen, geen aandacht wordt zo nog besteed aan de Europese meerwaarde van uitgaven en investeringen die de Unie doet. Investeringen van de EU zijn ofwel een kost ofwel een baat voor één bepaalde lidstaat, of die baten nu voor meer lidstaten zijn of Europese publieke goederen betreffen doet er niet (langer) toe. Met andere woorden, de boekhoudkundige invalshoek is niet per se een juiste reflectie van de onderliggende economische realiteit. (Mario Monti, 2016)

### 3.7. Eigen middel op basis van kunststof (plastic taks)

Dit is het eerste 'nieuwe' eigen middel en werd per eigenmiddelenbesluit op 14 december 2020 goedgekeurd en trad op 1 januari 2021 in werking. Het gaat om een nationale bijdrage op afval uit niet-gerecycleerde plastic verpakkingen. Hoewel het dus al deel uitmaakt van het huidige systeem van eigen middelen zal dit onderdeel uitgebreid aan bod komen in de evaluatie van de nieuwe eigen middelen. (Olivares, 2022)

### 3.8. Externe financiering

Het principe dat het Europees budget onmogelijk tekorten kan bevatten impliceert dat het financieren van uitgaven aan de hand van leningen niet veroorloofd is. In het kader van het NGEU-programma werd er echter een uitzondering gemaakt. Aangezien dit fundamenteel botst met de werking van het EU-budget is het vanaf 2026 niet toegestaan bijkomende leningen aan te gaan en is er nog louter ruimte voor eventuele herfinanciering. (Olivares, 2022)



#### **4. Het juridisch kader rond nieuwe eigen middelen**

De zonet uiteengezette problemen binnen het huidige systeem van eigen middelen zijn niet ontstaan tijdens de laatste vijf jaar, maar zijn al een tijdje aan de gang. Dit zien we terug in de engagementen die al gedaan zijn om het EU-budget te hervormen, tot voor kort (zie het eigen middel op basis van kunststof) met weinig succes. Sedert 1984, wanneer de correctiemechanismen hun intrede maakten, was er eigenlijk weinig veranderd. Een voorbeeld van zo'n engagement: een Financiële Transactietaks (FTT) werd voorgesteld door de Commissie in 2011 maar afgewezen door de Europese Raad, nieuw leven ingeblazen in 2013 tot de terugtrekking van Estland ... De politieke haalbaarheid vormt al decennialang een blok voor hervormingen omwille van de besluitvormingsprocedure binnen de Europese Unie. (Schwarcz, 2021)

Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) bevat talrijke juridische aspecten relevant voor de implementatie van nieuwe eigen middelen binnen de EU, in wat volgt kan er gezien de scope van dit onderzoek slechts een beperkte weergave gegeven worden inzake de juridische grondslag voor nieuwe eigen middelen. (Schratzstaller et al., 2022)

Ten eerste, alle beslissingen over nieuwe eigen middelen die bedoeld zijn huidige maatregelen ter financiering van EU uitgaven aan te vullen of te vervangen, moeten voldoen aan het eigen middelen systeem volgens artikel 311 (1) van het VWEU. Terwijl lidstaten direct belastingen kunnen heffen om inkomsten te genereren kan de EU, gezien deze niet over volledige fiscale soevereiniteit bezit, slechts inkomsten vergaren per eigen middelen. In feite zijn dit contributies van de lidstaten of andere inkomsten (zoals eerder besproken onder het huidige systeem). Artikel 311 (3) van het VWEU zet de procedure uit voor het implementeren en het veranderen van de huidige eigen middelen, waarvoor een specifieke procedure bestaat met een aantal bijzondere kenmerken. Eender welke beslissingen betreffende veranderingen in het bestaande systeem voor eigen middelen vereist niet alleen de unanieme steun van de Raad na consult bij het Parlement, maar heeft ook akkoord nodig van de lidstaten afhankelijk van diens grondwettelijke vereisten; dit is dikwijls een besluit vanuit het nationale parlement. (Schratzstaller et al., 2022)

Ten tweede, eigen middelen op basis van een belasting of op basis van een introductie of expansie van belastingen in de EU, moeten overeenstemmen met de bevoegdheden van de EU neergeschreven in artikels 113,115,192 en 194 van het VWEU. Nieuwe op belasting gebaseerde eigen middelen kunnen gebaseerd zijn op relevante voorzieningen voor de harmonisatie of benadering van nationale belastingen nodig voor het goed functioneren van de interne markt (Artikel 113, 115 VWEU). Artikel 113 en 115 zijn overigens enkel van toepassing op bestaande belastingen en dus kunnen belastingen die nog niet bestaan in eender welke lidstaat niet dienen als juridische grondslag voor nieuwe Europese belastingen die zouden dienen als eigen middelen. Anderzijds kunnen nieuwe eigen middelen wel voortkomen uit fiscale maatregelen die zijn genomen binnen de domeinen milieu en energie (artikel 192 (2) en 194 (3) VWEU). De beslissing om voor eigen middelen beroep te doen op artikel 113 en 115 of 192 (2) en 194 (4) is steeds een eigenmiddelenbesluit (artikel 311 VWEU) zoals in de vorige alinea aangehaald. (Schratzstaller et al., 2022)

Voor de beslissing om artikel 113 en 115 of 192 (2) en 194 (4) toe te passen (i.e. niet het gebruiken van de inkomsten ervan als eigen middelen maar de invoering ervan in eerste instantie) is er ook een bijzondere procedure voorzien (Spangenberg et al., 2019) (Weishaar, 2018). Deze bestaat erin dat opnieuw de Raad unaniem zijn goedkeuring moet geven, terwijl het Parlement slechts geconsulteerd dient te worden. Het spreekt voor zich dat deze unanimiteitsvereiste een zeer effectief struikelblok vormen voor de implementatie van belastingen die later als eigen middelen zouden kunnen gaan dienen (Kube & Reimer, 2016). Er zijn wel uitzonderingen, zo bestaat er het principe van *enhanced cooperation* die een groep van minstens 9 lidstaten in staat stelt de impasse die de procedure is te omzeilen. Er zijn echter nog geen maatregelen hieruit voortgekomen. Dit is ook de manier waarop de FTT terug tot leven kwam in 2013 tot Estland de stekker eruit trok. Een aantal auteurs vinden overigens dat maatregelen onder de noemer van *enhanced cooperation* onmogelijk gebruikt kunnen worden als eigen middel, dit is niet noodzakelijk zo: als alle lidstaten binnen de groep tot een akkoord komen voor een nieuw eigen middel en de maatregel waarvoor de groep werd opgericht wordt geïmplementeerd, kan de groep zo hun nationale bijdragen verlagen (Waldhoff, 2016). (Schratzstaller et al., 2022)

Toch is het vooral de juridische grondslag die artikels 191, 192 en 194 VWEU vormen die veelbelovend is voor 'groene' eigen middelen, gezien ze de EU in staat stellen actief te zijn inzake milieu en energie. Artikel 191 stelt dat de EU initiatieven mag nastreven die richten op het behoud, bescherming en de verbetering van kwaliteit van het milieu. Zo'n initiatieven mogen ook fiscale maatregelen zijn indien ze instaan voor het behalen van klimaatdoelen (artikel 192 VWEU) of gerelateerd zijn met objectieven rond energie (artikel 194 VWEU), mits het primaire motief hiervan niét inkomsten genereren is. Artikel 192 (2) en 194 (3) van het VWEU geven de Unie de bevoegdheid om nieuwe belastingen en heffingen te introduceren wanneer deze bijdragen aan klimaatdoelstellingen. (Schratzstaller et al., 2022)

Kort samengevat is het dus allesbehalve evident het eigenmiddelenbesluit te hervormen gezien het struikelblok dat de unanimiteitsvereiste inhoudt, zo leert ons ook de praktijk (zie de Financiële Transactietaks). Toch zijn de omstandigheden vandaag anders en zit de hervorming van eigen middelen in een stroomversnelling. Wat is er veranderd? Op 16 december 2020 zijn het Europese Parlement, de Raad en de Commissie tot een interinstitutioneel akkoord komen over budgettaire discipline, samenwerking in budgettaire zaken en solide financieel management maar vooral omtrent nieuwe eigen middel inclusief een stappenplan voor de introductie van nieuwe eigen middelen. Dit akkoord wordt ook wel simpelweg het Interinstitutional Agreement of IIA 2020 genoemd.

In het IIA 2020 wordt vooral in het kader van het Europese Herstelfonds het engagement van de verschillende Instituties vastgelegd om op een serieuze en toegewijde manier samen te werken aan de implementatie van een stappenplan ter introductie van nieuwe eigen middelen voor het MFK 2021-2027. Er wordt ook, omwille van de bijzondere procedures voor de introductie van nieuwe eigen middelen, door de Instituties overeengekomen de hervormingen te bekomen met zo weinig mogelijk herzieningen van het eigenmiddelenbesluit (de regels veranderen niet door het IIA, enkel de houding t.o.v. de hervormingen wordt vastgelegd).

In het IIA worden de leidende criteria en de verschillende stappen bepaald. De relevante criteria worden opgenomen in hoofdstuk 6 en de verschillende stappen zijn de volgende:

**Stap 1: 2021**

- De introductie van een eigen middel op basis van kunststof, lidstaten doen een contributie op basis van niet gerecycleerd afval uit plastic verpakkingen.
- De Commissie zal voorstellen doen voor de introductie van een carbon border aanpassingsmechanisme (CBAM), een digitale heffing en de uitbreiding van het EU-ETS (*European Union Emissions Trading System*) met de bedoeling deze drie uiteindelijk deel te laten uitmaken van de eigen middelen

**Stap 2: 2022 en 2023**

- De introductie van het eigen middel op basis van het CBAM, de digitale heffing en het EU-ETS

**Stap 3: 2024-2026**

- De Commissie zal voorstellen doen voor extra nieuwe eigen middelen waaronder een financiële transactietaks en een nieuwe gemeenschappelijke en geconsolideerde grondslag voor de vennootschapsbelasting

Er zal in dit onderzoek gefocust worden op stap 1 en dan met name het eigen middel op basis van kunststof, het EU-ETS en het CBAM. Die eerste is reeds ingevoerd en de twee overige zijn procedureel het verst gevorderd opdat er een diepgaande en ook relevante analyse gemaakt kan worden.



## 5. Nieuwe eigen middelen

Om later de nieuwe eigen middelen te kunnen toetsen aan criteria, beginselen en principes is het belangrijk om deze nieuwe eigen middelen uitgebreid te beschrijven. Hoe beter de input die door de zeef van criteria, beginselen en principes gehaald kan worden, hoe beter de output. Volgende tijdlijn weergeeft kort de chronologie van de hervormingen:

Tijdlijn hervormingen eigen middelen:

- 30/5/2018: Meest recente wijziging van de Richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval ter voorbereiding van het eigen middel op basis van kunststof.
- 14/12/2020: Besluit ter invoering van het eigen middel op basis van kunststof.
- 16/12/2020: IIA 2020 (met inbegrip van een stappenplan voor de introductie van nieuwe eigen middelen, i.e. een akkoord dat vastlegt dat initiatieven voor nieuwe eigen middelen genomen moeten worden en hoe).
- 1/1/2021: In werking treden van het eigen middel op basis van kunststof (plastic taks)
- 14/7/2021: Voorstel van de Commissie voor een Richtlijn die het ETS-systeem voorbereid op een Europees eigen middel en een Verordening tot vaststelling van een mechanisme voor koolstof-correctie aan de grens.
- 12/2021: Communicatie van de Europese Commissie over *'The next generation of own resources for the EU Budget'* (het ETS eigen middel, het carbon border aanpassingsmechanisme (CBAM) en een eigen middel op basis van de reallocatie van winsten van zeer grote multinationals, die laatste vormt geen onderdeel van het onderzoek).
- 1/1/2023: Mogelijke datum voor de introductie nieuwe generatie eigen middelen na goedkeuring door de lidstaten.

Startend met het eigen middel op basis van kunststof, dat als enige al in werking getreden is. Vervolgens het EU-ETS eigen middel en het eigen middel op grond het carbon border aanpassingsmechanisme. Voor elk van de vernoemde nieuwe eigen middelen zal samengevat worden wat het precies inhoudt, wat (enkel voor de ingevoerde of voorgestelde eigen middelen) er in de officiële teksten geschreven staat en tenslotte wat in de wetenschappelijke literatuur de voornaamste opvattingen zijn.



## **5.1. Het eigen middel op basis van kunststof (plastic taks)**

### 5.1.1. Beschrijving:

De plastic taks is het jongste onderdeel binnen het huidige systeem. In mei 2018 werd de Richtlijn voor verpakkingen en verpakkingsafval aangepast om voor de nodige omkadering te zorgen (Richtlijn (EU) 2018/852) en per eigenmiddelenbesluit eind 2020 werd een eigen middel op basis niet gerecycleerd plastic afval goedgekeurd. Zo werd het eigen middel op basis van kunststof bij intrede op 1 januari 2021 het eerste 'nieuwe' eigen middel binnen het Europees budget. (European Commission, z.d.-a)

Het eigen middel op basis van kunststof betreft een nationale bijdrage op basis van de hoeveelheid afval van niet-gerecycleerde plastic verpakkingen, berekend als het verschil in gewicht van het totale afval uit plastic verpakkingen en het gerecycleerde gewicht. Het spreekt voor zich dat dit eigen middel een sterke connectie heeft met de Europese beleidsdoelstellingen en voornamelijk dient om de lidstaten te stimuleren zelf actie te ondernemen. Er is sprake van een uniform tarief van EUR 0,8 per kilo op het gewicht van niet gerecycleerde plastic. Overigens is bestaat er wel een aanpassingsmechanisme voor landen met een BNI onder het Europees gemiddelde. (Schwarcz, 2021)

In de praktijk worden de berekeningen gemaakt op basis van gegevens die de lidstaten dienen aan te reiken. Dit moeten de lidstaten doen (en doen ze al) volgens de vastleggingsverplichtingen in de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (Richtlijn 94/62/EG). De rapportering hiervan gebeurt niet meteen maar pas in juli van n+2 (twee jaar later), met als gevolg dat de Commissie voorspellingen moet doen over de huidige bijdragen op basis van gegevens die wel voorhanden zijn. Later wanneer de precieze data beschikbaar is, worden de bijdragen aangepast. Deze procedure is overigens niet nieuw, de werkwijze wordt ook frequent voor andere inkomstenbronnen toegepast. Als verduidelijkend voorbeeld: vorig jaar (2021) werden de bijdragen betaald op basis van maandelijkse voorspellingen en zullen in juli 2023, wanneer de exacte hoeveelheden beschikbaar zijn, worden bijgesteld. (European Commission, z.d.-a)

Het doel van het eigen middel op basis van kunststof is dus om het volume van niet-gerecycleerde plastic verpakkingen in de EU te verlagen, i.e. een stimulans geven aan de lidstaten om het gebruik van plastics in verpakkingen te verminderen en/of recyclingpercentages te verhogen. Deze karakteristieken van de heffing zijn duidelijk overeenkomstig met volgend Europees beleid: het Actieplan voor Circulaire Economie (2015) en de Europese Strategie voor Plastics in een Circulaire Economie (2018), waarin ook expliciet vermeld wordt dat fiscale maatregelen op EU-niveau als potentieel middel moeten worden bekeken. Het spreekt voor zich dat dit eigen middel ook een duidelijke link kent met de European Green Deal. (Schratzenstaller et al., 2022)

De Europese strategie voor plastics in een circulaire economie van 18 januari 2018 vraagt naar een belasting voor het aanmoedigen van het recyclen van plastic afval. Deze heffing zal de lidstaten, in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe zelf eigen maatregelen laten opleggen om de consumptie van eenmalig gebruikt plastic in te perken of recyclage te stimuleren en zo de circulaire

economie een boost te geven (innovatie zal op die manier immers beloond worden). Een laatste, en door de Commissie beoogde neveneffect is een afname van de productie en het gebruik van plasticen verpakkingen in het algemeen. De argumentatie dat zulke maatregelen van fiscale aard milieubewuste gedragingen aanmoedigen werd bovendien duidelijk opgenomen in het voorstel van de Commissie. Het voornaamste voordeel van een heffing op supranationaal niveau, opgelegd door de EU, is het voorkomen van competitiviteit tussen lidstaten en mobiliteit van bedrijven. (Schwarcz, 2021)

De inkomsten die het eigen middel op basis van kunststof het EU-budget zal opleveren worden geschat op EUR 7 miljard per jaar, verantwoordelijk voor ongeveer 4% van het Europees budget. Echter zullen deze inkomsten dalen doorheen de tijd vanwege een steeds krimpend gebruik van plasticen verpakkingen, opnieuw is dat het beoogde effect. Dat wil niet zeggen dat het een slecht eigen middel is, een dergelijk fenomeen ziet men zeer dikwijls terug in het milieurecht: een goede maatregel heft zichzelf op. De capaciteit om via het EU-budget milieuvriendelijk gedrag te stimuleren kan worden bevestigd in de mededeling van de Commissie aangaande de Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie (COM (2018) 28). Dit is dus een reflex van de EU die aangeeft dat het niet louter om de inkomsten gaat maar de beleidsdoelstellingen het voortouw nemen in de analyse, hoe dan ook positief. (Schwarcz, 2021)

#### 5.1.2. Juridisch kader:

Het invoeren van het eigen middel op basis van kunststof werd gecommuniceerd door de Europese Commissie via een voorstel tot eigenmiddelenbesluit op 2 mei 2018, ongeveer simultaan met de nodige aanpassingen in de Richtlijn betreffende verpakkingen en verpakkingsafval. Gezien de invoering van de Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie, gezien het feit dat de invoering van een specifieke nieuwe belasting op EU-niveau nefast is voor het concurrentievermogen (immers zal er nu een nationale bijdrage met mogelijks een nationale maatregel als gevolg komen, in plaats van een Europese belasting die heel de Unie treft en de Europese bedrijven een nadeel bezorgd ten opzichte van concurrenten) en subsidiariteit en gezien er algemene overeenstemming bestond over de rol die het EU-budget kan spelen in deze materie, stelde de Commissie het volgende voor:

Een eigenmiddelenbijdrage recht evenredig met de hoeveelheid niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval die door de lidstaten jaarlijks doorgegeven wordt aan Eurostat. De specifieke bijdrage betreft een toepassing van 0,80 EUR/kg op die hoeveelheid afval. De Commissie beoogt hiermee een inkomst te genereren van om en bij de EUR 7 miljard per jaar.

In het concrete voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen werd een lichte wijziging doorgevoerd ten opzichte van het initiële voorstel, het gaat daar om:

“De toepassing van een uniform afdrachtpercentage op het gewicht van kunststof verpakkingsafval dat niet wordt gerecycled; het daadwerkelijke afdrachtpercentage bedraagt niet meer dan EUR 1,00 per kilogram.” (Artikel 2, lid 1 (e), COM (2018) 325)

De Commissie doet ook een uitspraak over de inwerkingtreding:

“[...] Het is van toepassing met ingang van 1 januari 2021 [...]”

In het 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 werd het volgende vastgesteld (i.e. het eigenlijke eigenmiddelenbesluit):

“De toepassing van een uniform afdrachtpercentage op het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval dat in elke lidstaat wordt gegenereerd. Het uniform afdrachtpercentage bedraagt 0,80 EUR per kilogram. Voor bepaalde lidstaten geldt een jaarlijkse forfaitaire verlaging als omschreven in de derde alinea van lid 2”

(Artikel 2 lid 1 (c), BESLUIT (EU, Euratom) 2020/2053 VAN DE RAAD)

“[...] Het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval wordt berekend als het verschil tussen het gewicht van het kunststof verpakkingsafval dat in een bepaald jaar in een lidstaat wordt gegenereerd en het gewicht van het in dat jaar gerecyclede kunststof verpakkingsafval, zoals bepaald op grond van Richtlijn 94/62/EG.

De volgende lidstaten hebben recht op jaarlijkse forfaitaire verlagingen, uitgedrukt in lopende prijzen, van hun respectieve bijdragen uit hoofde van lid 1, onder c), ten belope van 22 miljoen EUR voor Bulgarije, 32,1876 miljoen EUR voor Tsjechië, 4 miljoen EUR voor Estland, 33 miljoen EUR voor Griekenland, 142 miljoen EUR voor Spanje, 13 miljoen EUR voor Kroatië, 184,0480 miljoen EUR voor Italië, 3 miljoen EUR voor Cyprus, 6 miljoen EUR voor Letland, 9 miljoen EUR voor Litouwen, 30 miljoen EUR voor Hongarije, 1,4159 miljoen EUR voor Malta, 117 miljoen EUR voor Polen, 31,3220 miljoen EUR voor Portugal, 60 miljoen EUR voor Roemenië, 6,2797 miljoen EUR voor Slovenië en 17 miljoen EUR voor Slowakije.”

(Artikel 2 lid 2, BESLUIT (EU, Euratom) 2020/2053 VAN DE RAAD)

In grote mate komt het besluit van de Raad dus overeen met het voorstel van de Commissie. Het afdrachtpercentage van 0,80 EUR/kg werd overgenomen alsook de methode ter berekening van de hoeveelheid niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval. Daarnaast voegt de Raad ook nog een correctiemechanisme in kg/capita toe voor lidstaten met een BNI onder het Europees gemiddelde, de forfaitaire verminderingen zijn hierboven opgesomd.

### 5.1.3. Wetenschappelijke literatuur

De vraag stelt zich of eigen middelen zoals het eigen middel op basis van kunststof (maar dit geldt ook voor het eigen middel op basis van het EU-ETS en het CBAM) budgettaire eigen middelen zijn met een milieuvriendelijke twist of vice versa. Pirlot (2022) vindt dat deze twee aspecten op lange termijn niet volledig verzoenbaar zijn, gezien een optimaal effect voor het ene de ander opheft. Als, de plastic taks ecologisch effectief is en dus lidstaten de incentive om zelf afval beperkende maatregelen op te leggen met twee handen aangrijpen, verlagen de inkomsten van dit eigen middel logischerwijs. Kan het eigen middel m.a.w. op de lange termijn een duurzaam onderdeel zijn van het EU-budget? Dat is de vraag. Het is wellicht effectief om op korte termijn middelen op te halen die zowel bijdragen aan de doelstellingen als het afbetalen van de schulden aangegaan voor NGEU. Echter is er in Europa een dubbel criterium: zowel bijdragen aan de beleidsdoelstellingen als een duurzaam en stabiel eigen middel vormen. Er is dus twijfel of dat zal lukken. (Pirlot, 2022)

Buzková (2020) kaart in de Financial Law review van een aantal universiteiten aan dat er wel wat kritiek is op het eigen middel op basis van kunststof. Die kritiek komt vooral vanuit de plasticindustrie, niet geheel verrassend. Het is namelijk zo dat deze industrie slechts twee opties heeft. Enerzijds kunnen heuse lobbyactiviteiten worden opgezet om te voorkomen dat op nationaal niveau een soortgelijke maatregel wordt opgelegd. Op die manier verliest het eigen middel eigenlijk alle sterke punten en wordt het gedegradeerd tot een simpele bijdrage van de lidstaten aan de Unie. Anderzijds is het mogelijk dat nationale overheden wel, zoals Spanje en Italië reeds deden maatregelen opleggen. Dan wordt namelijk de competitiviteit van een hele industrie gecompromitteerd, wat instroomt tegen de doelstelling om Europese meerwaarde te creëren. (Buzková, 2020)

Los van de ecologische voordelen en de inkomsten die rechtstreeks voortkomen uit het eigen middel op basis van kunststof, zijn er ook nog andere economische voordelen. Ten eerste brengt plastic afval zelf een grote kost met zich mee. Bijvoorbeeld, programma's die plastic verpakkingen verwijderen aan de kust kosten in de EU jaarlijks zo'n €630 miljoen (Da Costa et al., 2020). Daarnaast wordt de krimp van economische waarde die het maritieme ecosysteem oplevert, en die veroorzaakt wordt door plastics in de zee, geschat tussen €500 miljard en €2.500 miljard (Beaumont et al., 2019). Bovendien zitten er heel wat jobs in programma's rond recyclage etc., zoals da Cruz et al. (2014) aantonen met een voorbeeld uit Zweden.

Een opmerking dient wel gemaakt te worden inzake fiscale integratie. Het idee is dat lidstaten zelf op nationaal niveau maatregelen zullen nemen om niet-gerecycleerd plastic afval te beperken, in hoe die maatregelen er zullen uitzien zijn ze vrij. Het gevaar daarbij is toenemende fiscale fragmentatie binnen de EU als gevolg van het eigen middel op basis van kunststof. Een dertiental lidstaten hebben al maatregelen getroffen, deze variëren enorm in grondslag en design. Bovendien zullen nationale maatregelen ook de bestaande nationale systemen compliceren. Tot slot bestaat er ook een integratieprobleem inzake de forfaitaire verlagingen, die slechts aan een aantal lidstaten worden toegekend en tussen die lidstaten ook nog eens verschillen. (Schratzenstaller et al., 2022)

## 5.2. Het eigen middel op basis van het EU-ETS

### 5.2.1. Beschrijving

Voor er verder gegaan kan worden op wat het EU-ETS eigen middel inhoudt, moet eerst het EU-ETS of *European Union Emission Trading System* besproken worden.

Het ETS is een 'cap and trade' systeem waar een steeds dalende cap (of bovengrens) de totale uitstoot van broeikasgassen bepaalt en emissierechten verhandeld worden tussen bedrijven die deze gassen uitstoten. Dit systeem moedigt het verlagen van uitstoot aan waar dit economisch het meest waardevol is (i.e. waar de emissierechten het meest kosten) en dus plakt het een prijs op de externaliteiten in een anders imperfecte markt. Het ETS werd gelanceerd in 2005 en in fase 3 van het systeem, die in 2020 eindigde, werd het een enkele EU-brede cap waarbij veilingen voor emissierechten de standaard werden. De verhoogde doelen voor reductie in de uitstoot van broeikasgassen, onderdeel van de Europese Green Deal, gaf reden tot de inzet van fase 4 aan de start van 2021 en deed de snelheid waarmee de cap daalt groeien. Commerciële luchtvaart is inbegrepen in het systeem maar tot eind 2023 beperkt tot vluchten tussen luchthavens binnen de EEA (European Economic Area). Ook zou zeevaart aan het ETS onderworpen worden echter is momenteel het IMO, de Internationale Maritieme Organisatie, toevertrouwd met het in bedwang houden van maritieme emissies. Daarnaast wil de Europese Commissie een volledig nieuw ETS voor de bouw en wegtransport. Het ETS genereert inkomsten doordat lidstaten de aan hun toegewezen rechten veilen, al moet wel minstens 50% aan klimaat- of energiedoelstellingen worden gespendeerd. (Schwarcz, 2021)

Het EU-ETS eigen middel zou erin bestaan dat de lidstaten 25% van die inkomsten verworven via het ETS, doorstorten aan het EU-budget. Een logische stap volgens de HLGOR, gezien het ETS zijn oorsprong kent in Europa (Mario Monti 2016). Ook hier is er voorgesteld een soort aanpassingsmechanisme in te bouwen om een faire bijdrage van alle lidstaten te garanderen. Meer specifiek zou het gaan om een boven- en ondergrens van de EU-ETS bijdrage waarin de relatie met BNI-bijdrage centraal staat (European Commission, 2021). Dit aanpassingsmechanisme wordt in de bespreking van de juridische teksten verder besproken.

De doelstelling van het EU-ETS is helpen de uitstoot van broeikasgassen met 55% te doen dalen tegen 2030 (t.o.v. 1990) en de EU klimaatneutraal te maken tegen 2050, en dit alles op markt-gedreven en kost-effectieve manier (eigenschap ETS). Een eigen middel gebaseerd op het ETS zou dus passen binnen de criteria voor nieuwe eigen middelen aangezien het past binnen de toegevoegde waarde van de EU en bijdraagt aan klimaatdoelstellingen en het functioneren van de single market. (Schwarcz, 2021) (COM (2021) 566 final)

Klimaatneutraal worden tegen 2050 door de implementatie van de Europese Green Deal is één van de hoofddoelen van de Commissie. De voorheen vermelde daling van 55% is in lijn met de nationaal bepaalde contributies van de EU onder het *United Nation Framework Convention on Climate Change*. De Commissie publiceerde in september 2020 het 2030 *Climate Target Plan*. De herzieningen binnen

het EU-ETS zijn sleutelementen in de European Green Deal, dat een transitie beoogt naar een strikter EU-ETS om de verhoogde klimaatdoelen te behalen (voornamelijk door uitbreiding van bestaande sectoren of naar nieuwe sectoren). Bovendien zit in het 'Fit for 55' pakket ook een herziening van het EU-ETS verweven. (Schratzstaller et al., 2022)

De inkomsten zullen sterk variëren aangezien de prijs bepaald wordt door de markt (2013-2020; €2,65-€30,92 per ton). De Commissie voerde hiertegen in 2019 de Marktstabiliteitsreserve (MRS) in (verlaagt het aanbod bij overschotten en gebruikt aanbodzijde ook om in te spelen op conjunctuur) die het ETS meer immuun moet maken tegen conjunctuurschokken. Gemiddeld bracht het ETS in totaal €3,5 miljard per jaar op van 2013 tot 2020 (in 2018 en 2019 wel meer dan 14 miljard). Het door de Commissie voorgestelde percentage dat aan de EU zou moeten worden doorgestort, zou in totaal minder dan 2% van het budget uitmaken (een €1,2 à €3 miljard). (Schwarcz, 2021)

De Commissie stelt voor om de inkomsten van dit eigen middel niet louter aan te wenden om de schulden aangaan voor NGEU af te lossen, maar ook het Social Climate Fund (SCF) mee te financieren

(COM (2021) 566). Het ETS voor de bouw en wegtransport zou mogelijks een sociale impact kunnen hebben en dit fonds dient om deze aan te pakken. Het doel is om financiële steun te bieden aan kwetsbare gezinnen die door dit systeem meer kosten dragen. Tegelijkertijd zullen initiatieven gesteund worden die in deze sectoren emissies verlagen om de kosten voor kwetsbare gezinnen, kleine ondernemingen en weggebruikers te doen dalen. (European Commission, z.d.-c)

### 5.2.2. Juridisch kader

Zoals al uitgelegd bevindt de basis om uiteindelijk een EU-ETS eigen middel te vormen zich binnen het voorstel aangenomen door de Commissie tot een Verordening betreffende de wijziging van het EU-ETS eigen middel (COM (2021)551 final). Hierover is vooralsnog nog geen akkoord bereikt en bijgevolg is de basis om het systeem van eigen middelen aan te passen nog niet voorhanden.

De mogelijkheid tot een EU-ETS eigen middel werd eerder al door de Commissie aangeraakt, bijvoorbeeld samen met het eigen middel op basis van kunststof in mei 2018 (COM (2018) 325 final). Het meeste recente voorstel tot eigenmiddelenbesluit dateert van 22 december 2021 waar de Commissie het enerzijds heeft over de nieuwe generatie eigen middelen (in het kader van het 'nieuwe generatie' Europa) en anderzijds aankaart hoe eigenmiddelenbesluit daarvoor geamendeerd zou moeten worden.

In de uiteenzetting over de nieuwe generatie eigen middelen stelt de Commissie het volgende voor inzake een EU-ETS eigen middel:

In de toekomst dient 25% van de inkomsten gegenereerd door het EU-ETS een eigen middel voor het EU-budget te worden. De inkomsten van het veilen van emissierechten onder het huidige EU-ETS vloeien voor het grootste stuk naar nationale budgetten, de Commissie stelt voor dat deel van die inkomsten deel zouden moeten uitmaken van het EU-budget. Het gaat

dan ook om opbrengsten van emissierechten beschikbaar voor veiling, maar die niet geveild werden (bijvoorbeeld emissierechten die door de overheid gratis aan de energiesector werden toegewezen, om zo natuurlijk neutraliteit te waarborgen). Emissierechten geveild door de Europese Investeringsbank (EIB) om het Innovation Fund of de initiële schenking aan het Modernisation fund te financieren zullen uitgesloten zijn van de scope van dit eigen middel. De inkomsten worden geschat op EUR 9 miljard per jaar over een periode van 2023-2030, waarvan een deel gebruikt zal worden op het Social Climate Fund te financieren.  
(COM (2021) 566 final)

In het voorstel tot amendement van het eigenmiddelenbesluit EU, Euratom 2020/53 wordt het aanpassingsmechanisme, dat zou moeten voorkomen dat het eigen middel een te zware regressieve impact zal hebben, verduidelijkt:

“De volgende paragraaf 2a wordt geïntegreerd:

Bij wijze van uitzondering van paragraaf 1, punt (e) zal het volgende van toepassing zijn tot 2030:

- (a) Waar het aandeel van een lidstaat in de totale hoeveelheid van inkomsten resulterend van de toepassing van paragraaf 1, punt (e), lager is dan 75% van diens aandeel in de totale BNI-bijdrage, zal die lidstaat toch een hoeveelheid vrijmaken die overeenkomt met 75% van diens aandeel in de totale BNI-bijdrage vermenigvuldigd met de inkomsten resulterend uit de toepassing van paragraaf 1, punt (e).
- (b) Het aandeel van een lidstaat in de totale hoeveelheid van inkomsten resulterend uit de toepassing van paragraaf 1, punt (e), zal niet hoger zijn dan 150% van diens aandeel in de totale BNI-bijdrage voor lidstaten met een BNI per capita lager dan 90% van het Europees gemiddelde [...].”

(COM (2021) 570 final)

De juridische omschrijving van dit aanpassingsmechanisme vraagt voor wat verduidelijking. Paragraaf 1, punt (e), is de paragraaf die de commissie voorstelt toe te voegen en betreft de werking van het EU-ETS eigen middel. Paragraaf 2a is de toegevoegde uitzondering hierop en betreft de uitwerking van het aanpassingsmechanisme. Simpelweg zegt dit eigenlijk:

- Minimaal draagt een lidstaat in EU-ETS inkomsten bij: een percentage dat overeenkomt met 75% van diens aandeel in de totale BNI-bijdrage.
- Maximaal is het aandeel van lidstaten, met een BNI per capita onder 90% van het Europees gemiddelde, in de totale EU-ETS inkomsten: een aandeel dat niet hoger is dan 150% van diens aandeel in de totale BNI-bijdrage.

### 5.2.3. Wetenschappelijke artikels

Het valt op dat de inkomsten geschat door Schwarcz (2021) (2% van het budget, een €1,2 à €3 miljard per jaar) sterk verschillen met die geschat in het Commissievoorstel (€9 miljard per jaar). Mogelijks omdat de recente inkomsten van het ETS een stuk hoger zijn dan die van een tiental jaar geleden, en dat de Commissie de laatste en voor hen meest voordelige cijfers gebruikt.

Volgens Fuest and Pisani-Ferry (2020) is het niet meer dan normaal dat de lidstaten een deel van inkomsten vanuit het ETS doorstorten aan het EU-budget. Er is immers geen reden dat de inkomsten überhaupt naar de lidstaat gaat waar de emissies plaatsvinden. Geen directe schade wordt berokkend aan de lidstaat vanwege de emissies, eerder een negatieve externaliteit voor de andere landen (die of zelf minder emissies moeten toelaten of gezamenlijke doelen zien falen). Het corresponderend beleid is gezamenlijk beleid en dus zouden ETS inkomsten aan de EU moeten toekomen. Belangrijk is dat, en dit zien we net zo bij het eigen middel op basis van kunststof, bij zulke 'Pigouvian' taksen (belastingen die een prijs zetten op negatieve externaliteiten om de ongewenste uitkomst te corrigeren) de inkomsten zullen dalen naargelang de Unie dichter en dichter komt bij klimaatneutraliteit. Maar in de transitie naar klimaatneutraliteit zal het ETS inkomsten blijven genereren tot minimaal 2050. De inkomsten kennen recent zelfs een stijging, dit heeft niet te maken met de stijging in uitstoot maar een verandering in volgende factoren:

- De prijs van koolstof
- De transitie van toegewezen emissierechten naar het veilen van emissierechten
- Het verbreden van de scope van het ETS naar nieuwe sectoren

Indien we de situatie van vandaag doortrekken naar 2050 zou het ETS in 30 jaar (2020-2050) ongeveer EUR 300 miljard kunnen opbrengen. Echter is het realistischer dat door prijsstijgingen vanwege de weg naar neutraliteit en een verdere overgang naar voornamelijk het veilen van emissierechten, de inkomsten in een ideaal scenario nog hoger liggen. Dan zou in de periode tot 2050 een bedrag van EUR 800 miljard tot EUR 1,5 triljard tot de mogelijkheden behoren. Om dit beter te kunnen kaderen in verhouding met de andere inkomsten, dat is EUR 50 miljard per jaar. Dit is dan een eigen middel dat de potentie heeft de inkomstenzijde van het EU-budget fundamenteel te veranderen. (Fuest & Pisani-Ferry, 2020)

De High Level Group on Own Resources denkt hier anders over. Het ETS is volgens Mario Monti (2016) niet ontworpen met het oog op een stabiele inkomstenbron die deels of volledig overgebracht wordt aan het EU-budget. Stabiliteit is de facto nooit het primaire doel van een 'cap and trade' systeem. Met potentieel lage en volatiele inkomsten moet volgens de groep dus, in tegenstelling tot Fuest and Pisani-Ferry (2020) wel worden meegenomen. Verder doet de groep een terugblik naar de eerste keer dat een EU-ETS eigen middel werd voorgesteld in 2011, dat niet verder kwam dan een voorstel en dit om twee redenen:



- 1) De economische impact van een EU-ETS eigen middel die sterk verschilt tussen de lidstaten gezien de verschillen in economische structuur en energie mixen.
- 2) De helft van de inkomsten die de lidstaten verwerven zijn al gereserveerd voor klimaat gerelateerde acties.

De groep stelt ook dat, hoewel ze toegeven dat het logisch zou zijn dat een deel van de inkomsten van het ETS de EU zou toekomen, dit op sterke tegenstand zou kunnen rekenen. Heden zijn dit inkomsten voor de lidstaten en zelfs met een daling van BNI-bijdrage zouden de lidstaten niet tevreden zijn. Gezien de verschillende economische structuur en energie mixen wordt de BNI-bijdrage immers gezien als eerlijker. (Mario Monti, 2016)

### **5.3. Het eigen middel op basis van het Carbon Border Aanpassingsmechanisme (CBAM)**

#### 5.3.1. Beschrijving

Hoewel het ETS de reductie van broeikasgassen reguleert binnen de EU, biedt het ook ruimte voor 'carbon leakage'. Een fenomeen dat zich voordoet wanneer internationale partners geen prijs zetten op emissies en de negatieve effecten dus niet internaliseren. Zo verhuist productie naar landen met minder klimaatambitie of zal er meer geïmporteerd (momenteel vertegenwoordigt import 20% van EU-emissies) worden uit zulke landen. Dit druist uiteraard in tegen de doelstellingen van de EU en verlaagt daarenboven de inkomsten uit het ETS. Het Carbon Border Aanpassingsmechanisme (CBAM) is een maatregel die het risico van leakage tegengaat, de Europese klimaatdoelstellingen ondersteunt en tegelijkertijd compatibiliteit met de Wereldhandelsorganisatie (WTO) verzekert. (Schwarcz, 2021)

Een carbon border aanpassingsmechanisme zet een prijs op emissies binnen import. Het zou de prijs aanpassen alsof in Europa geproduceerd onder de werking van het ETS. Op die manier wordt elders produceren of van elders importeren niet langer voordelig en bijgevolg worden Europese bedrijven opnieuw competitiever. De Commissie stelt voor dat 75% van wat de lidstaten ontvangen onder het CBAM doorgestort wordt aan de Unie. In de praktijk zullen producenten buiten de EU-grenzen certificaten moeten aankopen om te compenseren voor de emissies in broeikasgassen die de productie veroorzaakt heeft. Het is een deel van de inkomst van het verkopen van die certificaten die de lidstaten zullen moeten doorstorten. Huidige carbon leakage wordt gecompenseerd met gratis toegekende emissierechten om bepaalde koolstof intensieve sectoren competitief te houden. Vanzelfsprekend zullen deze bij de invoering van een CBAM niet meer nodig zijn. De Commissie stelt een transitieperiode van 10 jaar voor alvorens deze gratis toekenning volledig kan worden uitgefaseerd. Vanaf 2025 zal in de betrokken sectoren het aandeel gratis toegekende emissierechten dalen met 10% tot er in 2035 geen meer overblijven. (Marcu et al., 2021)

In het kader van de Europese Green Deal kan een CBAM meehelpen aan het terugdringen van koolstofemissies in onze economie en tegelijkertijd competitiviteit van Europese bedrijven garanderen. Zo'n maatregel treft dus niet alleen de EU maar ook handelspartners.

De eerste keer dat het CBAM werd aangekondigd was tevens in de European Green Deal en is een deel van het Europees klimaatveranderingsbeleid dat doelt op het behalen van het onlangs verhoogde 2030 Climate Target en klimaatneutraliteit in 2050. Ook in het 'Fit for 55' pakket wordt een CBAM voorgesteld alsook het gebruik ervan voor een eigen middel. De connectie met 'Fit for 55', de European Green Deal en andere (zoals bijvoorbeeld het *Industrial Policy for the EU*) wordt duidelijk uiteengezet binnen het voorstel van de Commissie voor een CBAM. (Schratzenstaller et al., 2022)

Om discriminatie te voorkomen dient de prijs voor import overeen te komen met de prijs die Europese producenten zouden moeten betalen voor emissierechten binnen het ETS. Het zou gaan over een gemiddelde prijs voor emissierechten berekend op wekelijkse basis (Marcu et al., 2021). Daarom is

het moeilijk uitsluitel te maken over de inkomsten uit een CBAM aangezien we eerder al zagen hoe volatiel het ETS is wat betreft dit aspect.

### 5.3.2. Juridisch kader

Net zoals voor het EU-ETS werd op 14 juli 2021 een voorstel aangenomen door de Europese Commissie tot een Verordening tot vaststelling van een mechanisme voor koolstof correctie aan de grens. Het eigen middel op basis van kunststof en het EU-ETS eigen middel zijn gebaseerd op bestaande systemen, terwijl een CBAM volledig nieuw is. Het betreft hier dan ook geen aanpassing van een Richtlijn zoals bij de twee andere wel het geval is maar een vaststelling van een nieuw mechanisme. Het mechanisme werd overigens ook nog niet goedgekeurd en bijgevolg dient er hierop gewacht te worden indien dit een eigen middel zou worden. (COM (2021)564 final)

Een CBAM eigen middel werd door de Commissie samen met het voorgaande EU-ETS eigen middel als voorstel ter wijziging van het eigenmiddelenbesluit uiteengezet op 22 december 2021.

In de uiteenzetting over de nieuwe generatie eigen middelen stelt de Commissie het volgende voor inzake een CBAM eigen middel:

De Commissie stelt voor dat 75% van de inkomsten gegenereerd door een carbon border aanpassingsmechanisme een eigen middel voor het EU-budget wordt. Het hoofddoel van het carbon border aanpassingsmechanisme is het ondersteunen van de reductie in globale koolstof emissies, en dit door het aanpakken van het risico carbon lekkage. In de context van dit mechanisme, zullen declaranten (iemand die aangifte doet bij de douane) over voldoende certificaten moeten beschikken om de emissies van geïmporteerde goederen te dekken. Onder het voorstel voor regulering die een carbon border aanpassingsmechanisme bewerkstelligt, zouden lidstaten verantwoordelijk zijn voor de inkomsten van het verkopen van die carbon border aanpassingsmechanisme certificaten. Inkomsten voor het EU-budget worden geschat op ongeveer EUR 0,5 miljard per jaar over een periode van 2023-2030. (COM (2021) 566 final)

### 5.3.3. Wetenschappelijke artikels

Zoals eerder gezegd zullen de effecten zich niet limiteren tot de grenzen van de EU en zal het CBAM dus ook bijdragen tot globale klimaatdoelstellingen (stimulus voor lage koolstof productie en indirecte promotie voor handelspartners om soortgelijke acties te ondernemen). Een CBAM mag echter wel niet in strijd zijn met regels van de WHO of andere internationale verplichtingen. Maar ook al zou een CBAM volledig WHO-conform zijn, zal het mogelijks als vijandig worden gepercipieerd en zelfs de potentie hebben een handelsoorlog te starten met schade aan de WHO als gevolg. (Schwarcz, 2021)

In vergelijking met welke andere vormen mogelijk zijn, is het voorgestelde CBAM een eerder gematigde aanpak. Na een transitieperiode van drie jaar beginnende in 2023, dienen er pas

betalingen te gebeuren voor import vanaf 2026. De gratis allocatie van emissierechten zal geleidelijk aan worden uitgefaseerd etc. Deze aanpak is wellicht toe te wijden aan de diplomatieke en juridische weerstand van handelspartners, desalniettemin zal het CBAM onder het meest recente voorstel van de Commissie controverses niet kunnen vermijden (Marcu et al., 2021). Het is volgens Delbeke and Vis (2020) aan te raden om het CBAM niet te gebruiken als eigen middel noch als een middel ter protectionisme, maar louter voor het bereiken van klimaatdoelstellingen. Bijgevolg is hoe de inkomsten van het CBAM aangewend wellicht zeer veelzeggend voor de kritiek die er zal komen van handelspartners en buitenlandse bedrijven. Bovendien zou het CBAM onrechtstreeks al voor extra inkomsten zorgen en dit via het EU-ETS. De gratis toegekende emissierechten zijn er nog omwille van carbon leakage die door het aanpassingsmechanisme wegvallen. Wanneer er dan overgeschakeld kan worden naar 100% veiling zullen de inkomsten uit het ETS nog verder stijgen zonder dat daar al te veel kritiek op zal komen. (Delbeke & Vis, 2020)

Dat het voorstel minder agressief is dan initieel werd verwacht, neemt niet weg dat het indicatief is voor hoe er naar decarbonisatie en acceptabele beleidsopties gekeken wordt: inbegrip maken van de klimaatacties van andere landen en buitenlandse producenten en daar directe gevolgen aan vastknopen. De correspondentie van deze aanpak met de bottom-up aanpak voorafgegaan door nationale initiatieven zoals uiteengezet in het Parijs-akkoord, is iets waar zeker vragen bij gesteld kunnen worden (Marcu et al., 2021). Tegelijkertijd wordt ook gezegd dat de aanpak van het Parijs-akkoord gebreken vertoont en dat soortgelijke initiatieven zoals die van de EU nodig zijn om de klimaattransitie in gang te zetten. (Delbeke & Vis, 2020)

Volgens Delbeke and Vis (2020) is het CBAM complex maar niet veel meer dan de status quo. Het berekenen van de koolstof inhoud voor import zal vergelijkbaar zijn met wat er binnenlands moet gebeuren inzake het EU-ETS. Aan de grens zal er gerapporteerd moeten worden over de 'carbon content' maar opnieuw is dit iets wat al gebeurt voor douane- en indirecte belastingdoeleinden. Wanneer de aanpak die nu op tafel ligt, met name de prijs binnen het CBAM baseren op die van het EU-ETS, simpel kan verlopen is het CBAM in het algemeen dus niet complexer dan voor normale handel. Het volledig overeenkomstig baseren van het CBAM op het EU-ETS is echter wel zeer data-intensief, vereenvoudigingen zoals een Europees of nationaal gemiddelde voor bepaalde sectoren of goederen zullen daarom nodig zijn.



## 6. Synopsis criteria voor nieuwe eigen middelen in de Europese Unie

Het volgende hoofdstuk betreft een samenvatting van de belangrijkste en meest relevante evaluatiecriteria voor Europese eigen middelen. Deze zullen de basis vormen voor de latere evaluatie van de nieuwe eigen middelen zoals besproken in de vorige hoofdstukken. De evaluatiecriteria geven verschillende vereisten en verwachtingen weer voor Europese eigen middelen. Ze maken inbegrip van traditionele overwegingen inzake eigen middelen, alsook criteria die ervoor dienen te zorgen dat de Europese eigen middelen in lijn zijn de hedendaagse problematieken en beleidsdoelstellingen. Met andere woorden moeten de nieuwe inkomsten voor het EU-budget:

- 1) Voldoen aan de traditionele criteria voor Europese eigen middelen
- 2) Een antwoord bieden op de problemen met het huidige systeem of andere hedendaagse uitdagingen

De set criteria die aan bod komt is een synopsis afgeleid van de evaluatiecriteria aangereikt door de High Level Group on Own Resources (Mario Monti, 2016), zoals opgenomen in het IIA 2020, Fuest and Pisani-Ferry (2020) en meest recentelijk Schratzenstaller et al. (2022). Deze zijn het subsidiariteitsbeginsel, het creëren van Europese meerwaarde, neutraliteit van het budget, transparantie en eenvoud, bijdrage aan en een duidelijke link met Europese beleidsdoelstellingen, toereikendheid en stabiliteit, gelijkheid en een eerlijke verdeling van de lasten, democratische verantwoordelijkheid en tot slot beperkte administratieve lasten.

De prioritering van criteria boven andere is zonder twijfel een politieke aangelegenheid. Toch is het gezien de problematieken die de EU vandaag de dag kent nuttig om de criteria, die van het EU-budget een duurzamer en standvastiger budget maken, extra aandacht te geven.

In tabel 1 worden alle criteria opgelijst met een beknopte uitleg. Op basis van de bronnen hierboven vermeld en literatuur met betrekking tot specifieke criteria, volgt op de tabel een veelzijdigere uiteenzetting. Er wordt bijvoorbeeld ingegaan op de oorsprong van de criteria of de juridische verankering ervan.

Tabel 1: Evaluatiecriteria voor nieuwe eigen middelen

Evaluatiecriterium	Opzet
Het subsidiariteitsbeginsel	Kan niet worden geïmplementeerd of afgedwongen op nationaal niveau
Het creëren van Europese meerwaarde	Toont het voordeel van actie op Europees niveau aan inzake schaalvoordelen, efficiëntie ...
Bijdrage aan Europese beleidsdoelstellingen en een duidelijke link met die doelstellingen	Is er een link met de Europese beleidsdoelstellingen en is die link duidelijk?
Beperkte administratieve lasten	Leidt niet tot buitensporige administratieve lasten voor EU-instituten, nationale administraties of belastingbetalers
Transparantie en eenvoud	Link met een tastbare basis die duidelijk is voor burgers of belastingbetalers
Gelijkheid en een eerlijke verdeling van de lasten	Inkomsten zijn niet te ongelijk verdeeld tussen de lidstaten en armere lidstaten dragen geen disproportionele last
Toereikendheid en stabiliteit	Genereert op lange termijn aanzienlijke inkomsten die stabiel en voorspelbaar zijn doorheen de tijd

(Mario Monti, 2016) (Schratzenstaller et al., 2022)

## 6.1. Het subsidiariteitsbeginsel

Het principe van subsidiariteit bestaat erin dat beslissingen gemaakt moeten worden op het meest rechtstreekse of lokale niveau mogelijk en dus zo dicht mogelijk bij de burger (i.e. het nabijheidsbeginsel dat voortvloeit uit het subsidiariteitsbeginsel) (Pavy, 2022). Het geldt als één van de kernprincipes voor het organiseren van de Europese Unie (Lopatka, 2019). Het garandeert de onafhankelijkheid van de lidstaten t.o.v. een instantie hogerop de ladder, meestal een lokale ten opzichte van een centrale overheid. (Pavy, 2022)

Juridisch is het subsidiariteitsbeginsel verankerd in artikel 5, lid 3, van het EU-verdrag en regelt samen met het evenredigheidsbeginsel de bevoegdheden van de Unie. Het beginsel beschermt de lidstaten ervan dat de EU zou optreden op grondgebied dat niet louter tot de Europese bevoegdheid behoort. Andersom rechtvaardigt het ook dat de Unie wél optreedt, als dat optreden door de omvang en gevolgen ervan doelmatiger door de Unie kan worden verwezenlijkt dan door de lidstaten (denk dan vooral aan grensoverschrijdende maatregelen). (Lopatka, 2019)

In het bovenvermelde artikel worden drie voorwaarden uiteengezet voor het optreden van de EU met inbegrip van het subsidiariteitsbeginsel:

- Het gebied valt niet onder exclusieve bevoegdheid van de Unie (bevoegdheden zijn terug te vinden in het VWEU, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).
- De doelstellingen van het optreden kunnen onvoldoende gerealiseerd worden door de lidstaten.

En dit vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden, waardoor de Unie de doelstellingen beter zal kunnen verwezenlijken (wanneer een optreden op hoger niveau kan bijdragen tot de Europese meerwaarde, hierna besproken). Soms wordt er ook wel gesproken dat de “*cost of non-Europe*” niet te groot mag zijn (Europese Commissie 2018, (COM (2018) 490) – (COM (2018) 491). De “*cost of non-Europe*” is de handel gerelateerde welvaart die lidstaten vergaren die er niet zouden zijn zonder de Europese Unie. Natuurlijk staat dit concept sterk in verband met de single market, aangezien het vooral het verdwijnen van fysieke, technische en fiscale grenzen voordelen biedt. De conclusie vandaag is nog steeds, ongeacht hoe groot (daarin verschillen de analyses sterk), dat het uitdiepen van de eengemaakte markt significante voordelen oplevert voor Europese burgers bedrijven in termen van hogere inkomens, meer keuzemogelijkheden en grotere opportuniteiten. (Mayer et al., 2019)

Middelen die kunnen worden toegewezen aan een specifieke lidstaat en die zonder coördinatie opgehaald kunnen worden voegen niks toe en zijn bijgevolg niet geschikt om op eender welke manier als eigen middel te dienen, zelfs niet als ze overeenkomen met Europese beleidsdoelstellingen (zie later) (Fuest & Pisani-Ferry, 2020).

Toegepast op de Europese middelen betekent dat het volgende: veranderingen in het systeem van eigen middelen moeten de bevoegdheden van de Nationale overheden respecteren (Mario Monti, 2016). Echter zal in de praktijk, omdat het zo moeilijk is voor lidstaten om zelfstandig een



inkomstenbron op te zetten zonder een ernstig concurrentienadeel te veroorzaken, vaak aan dit criterium worden voldaan.

## 6.2. Het creëren van Europese Meerwaarde

Het is in voorgaande hoofdstukken al vaak aan bod gekomen, toch vraagt een toets van de voorgestelde eigen middelen een diepgaande uitleg van het begrip Europese meerwaarde. Helaas is dat niet zo simpel, er is namelijk een enorme verscheidenheid aan invullingen van dit topic binnen zowel de academische als de niet academische literatuur. Ten voorbeeld: dit zijn twee verschillende definities maar beide van de Europese Commissie:

- *"The value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by Member State action alone".*
- *"Additional to the value created by actions of individual Member States. It may result from different factors: coordination gains, legal certainty, greater effectiveness, or complementarities".*

Een wel eens fout gebruikte definitie is verwijzen naar Europese meerwaarde als een synoniem van de nettobaten vanwege Europees optreden. Nettobaten groter dan nul wil enkel en alleen zeggen dat het beleid positieve effecten heeft, maar niet dat dit resultaat onmogelijk te bekomen is door interventies van de lidstaten individueel. Dat is nu net het principe van Europese meerwaarde. (Marneffe & Vanderstegen, 2018)

Niet alleen bestaat er een verscheidenheid aan definities, er zijn ook heel wat verschillende aspecten van Europese Meerwaarde. (Rubio, 2011) stelt een niet exhaustieve lijst van de vier voornaamste op:

- 1) De meest gangbare betekenis: *"the benefits of acting at European level vs. the national level".*
- 2) *"Benefits arising from good implementation of EU programmes"*, dit slaat op het efficiëntieperspectief van Europese Meerwaarde.
- 3) *"The opportunity cost of spending in one policy area vs. another area"*, minder toepasselijk gezien dit ook geldt voor lidstaten afzonderlijk
- 4) *"the positive side-effects stemming from EU spending interventions which are additional to the achievement of the expected goals"*, opnieuw iets dat ook voor lidstaten afzonderlijk geldt.

De focus in deze moet echter liggen op die eerste gezien de nauwe band met en het belang van het subsidiariteitsprincipe. De Europese meerwaarde is in theorie dan alle waarde boven op de waarde gecreëerd door individuele lidstaten. Zoals bij het subsidiariteitsbeginsel al aangehaald wordt het ook wel eens de *"cost of non-Europe"* genoemd. Het is bij uitstek de beste weergave voor de relevantie van de Unie en tevens een belangrijk argument voor supranationaal optreden. De Europese Rekenkamer noemde het in 2020 de essentie van waar de Unie voor staat: het geheel is meer dan de som der delen (Moonen, 2020). Ook dient het begrip Europese meerwaarde dus ter evaluatie van subsidiariteit wanneer de EU geen exclusieve bevoegdheid is toegekend. Bovendien is het essentieel voor het doorbreken van de juste-retour positie van de lidstaten. De Europese eigen middelen

moeten dus focussen op het versterken vertegenwoordiging van interesse in een overkoepelend Europa vis-à-vis louter nationale interesse. Hoe meer de EU mikt op Europese meerwaarde, hoe minder er van dat boekhoudkundige denken overschiet. (Schratzstaller et al., 2016) Europese meerwaarde kan op verschillende manier gecreëerd worden, in de literatuur zijn er verschillende opvattingen over de oorzaken. De twee voornaamste worden besproken:

- Marneffe and Vanderstegen (2018) geven drie elementen die Europees interveniëren onderscheidt van het nationaal niveau. Enerzijds grensoverschrijdende spillover effecten en schaalvoordelen, anderzijds een groter potentieel kapitaal met daarbij horend het zogenaamde *threshold* effect (i.e. zo'n groot kapitaal nodig dat investeringen alleen rendabel zijn op een zeer hoog niveau) en tot slot kan onnodig competitie tussen lidstaten worden vermeden alsook gefocust worden op de langere termijn (iets wat omwille van de electorale cyclus zelden gebeurt op nationaal niveau).
- De Europese Commissie heeft er concreet een zevental geïdentificeerd. Het implementeren van wetgeving op Europees niveau kan heel wat voordelen hebben, mits natuurlijk correct geïmplementeerd. Wanneer er op een hoger niveau wordt ingegrepen kunnen er schaalvoordelen ontstaan die hopelijk leiden tot een efficiënter en bijgevolg beter beleid. De Unie kan in de lidstaten een *best practice* promoten ervoor te zorgen dat alle inwoners hier de voordelen van genieten. Daarnaast kan de EU door consequent op wetenschap gebaseerd beleid te voeren als standaard en voorbeeld dienen voor de lidstaten. Als internationale politieke eenheid kan de Unie risico's beperken m.b.t. buitenlandse bedreigingen. Het vrij verkeer van personen, goederen en kapitaal waarborgen. Tot slot kan de Unie door het versterken van netwerken de effecten van beleid dissemineren naar alle lidstaten, ook wanneer ze niet zouden deelnemen. In conclusie: in tijden van schaarse middelen maar groeiende behoeftes is het van belang dat Europees beleid meerwaarde creëert en de Commissie dient dit in alle beleidsvoorstellen te beogen. (Mario Monti, 2016)

### **6.3. Bijdrage aan Europese beleidsdoelstellingen en een duidelijke link met die doelstellingen**

Het spreekt voor zich dat de nieuwe eigen middelen niet meer louter een financierende rol vervullen maar ook dienen om Europese beleidsdoelstellingen te steunen. Die doelstellingen zitten met name vervat in de sleutelrol die de EU heeft in volgende gebieden: het versterken van de Single Market, beschermen van het milieu en klimaatactie, eenheid in energiebeleid en tot slot meer fiscale homogeniteit. Allen, alvorens de formele toets te doen (sectie 6), sterk vertegenwoordigd in de voorstellen. Ook het aanpakken van externaliteiten of distorsie in de kapitaalmarkten vallen hieronder. (Mario Monti, 2016)

De bijdrage aan de Europese beleidsdoelstellingen maakt in eerste instantie dat de nieuwe eigen middelen gerechtvaardigd zijn. Wanneer dan de link met de doelstellingen sterk zichtbaar is (lees: niet zoals het btw-eigen middel voor hervorming onder het huidige MFK), bekomt men een soort coherentie in het budget en wordt duurzame financiering ook gepromoot. Het spreekt voor zich dat ook hiermee de Europese meerwaarde duidelijk gemaakt kan worden.

Dikwijls zal een voorstel in sterk verband staan met een bepaalde infrastructuur die is opgezet binnen een bepaald beleidsdomein of over verschillende beleidsdomeinen heen (in het IIA 2020 worden expliciet opgenomen: de European Green Deal en a Europe fit for the Digital Age). Sterker nog, deze worden steeds vermeld binnen de voorstellen. Dit maakt het mogelijk om een inschatting te maken van de correspondentie tussen het nieuwe eigen middelen en de relevante infrastructuur en dus de bijdrage aan Europese beleidsdoelstellingen alsook de duidelijke link met die doelstellingen te evalueren.

#### **6.4. Beperkte administratieve lasten**

Dit criterium omtrent beperkte politieke en administratieve lasten staat in verband met het criterium rond transparantie en simpliciteit, en dan vooral die laatste. De complexiteit van het eigen middel moet beperkt worden opdat administratieve lasten niet ontsporen voor Europese Instituties, nationale administraties en de belastingbetaler. (Schratenstaller et al., 2022)

#### **6.5. Transparantie en eenvoud**

De publieke sector wordt verondersteld te handelen in het belang van de burger. Bij een keuze aan beleidsmogelijkheden zou er duidelijk gemaakt moeten worden wie wanneer wint en wie wanneer verliest. In ieder geval is het niet de bedoeling dat de enorme macht misbruikt wordt om zichzelf te dienen ten koste van het volk. Als de kiezer zou weten dat dit vertrouwen is geschonden, zal er electoraal actie worden ondernomen. Doch weten we dat er vaak niet naar algemeen belang wordt gehandeld en gebeurt er vaak niets. Hoe komt dat? Economische kwesties zijn met name bijzonder complex en aangezien economen zelf al hard verschillen in mening is het moeilijk te beoordelen wat handelen in algemeen belang is en wat niet. In de realiteit gaat het vaak verder dan dit en zal het handelen van de overheid uit het licht worden gehouden, om eender welke afweging van het volk te ontwijken. Aan de basis van dit alles ligt één ding: informatieasymmetrie. Zoals die bestaat tussen managers en aandeelhouders bestaat die tussen de politiek en het volk. Verbeteringen in transparantie en eenvoud van bestuur kunnen dit soort praktijken drastisch doen afnemen. (Stiglitz, 2002)

Zoals al vaker aangehaald zijn transparantie en eenvoud een heikel punt in het huidige EU-budget. Niet alleen zorgt transparantie en leesbaarheid voor burgers ervoor dat de democratische verantwoordelijkheid terug vorm krijgt, ook voor de lidstaten is dit van fundamenteel belang. Het probleem rond de netto-balans geeft aan dat wanneer Europa de juste-retour positie van de lidstaten wil doorbreken een genuanceerde analyse van de kosten en baten per lidstaat, met inbegrip van Europese meerwaarde en publieke goederen, vereist is (Mario Monti, 2016). Transparantie en eenvoud hangen in de praktijk samen en zijn gecorreleerd met het aantal EU eigen middelen en het design van die eigen middelen. (Schratenstaller et al., 2016)

Uit de academische literatuur (Schratzstaller et al., 2022) (Mario Monti, 2016) kunnen we een aantal punten afleiden hoe dit alles zich vertaalt binnen deze materie en ook hoe dit dus kan ingeschat worden voor de nieuwe eigen middelen.

- Eerst dient er een belangrijk onderscheid gemaakt te worden tussen de transparantie en eenvoud van de heffing en het eigen middel (i.e. hoe zit het systeem in elkaar en hoe wordt het vervolgens een eigen middel voor de Unie). Een zeer complexe heffing met allerlei berekeningen en aanpassingsmechanisme kan bijvoorbeeld, om een eigen middel te worden, gewoon een transfer inhouden van lidstaat naar het EU-budget. Transparantie en eenvoud voor het ene is dus zeker geen garantie dat het andere dat ook is. Dit onderscheid zal ook in de toets van later terugkomen.
- Qua transparantie naar de burger toe kan het belangrijk zijn hoe het eigen middel wordt geprofileerd. Het beste voorbeeld is natuurlijk de BNI-bijdrage, die in vele landen onterecht als een kost gezien wordt.
- Een aantal zaken die nefast zijn voor de transparantie en eenvoud zijn:
  - o Meer gelaagdheid toevoegen aan het bestaande systeem
  - o Een zeer statistisch karakter (een eigen middel dat op bestaande gegevens is gebouwd) verlaagt de zichtbaarheid
  - o Zijn er extra maatregelen nodig voor de werking (hangt sterk samen met administratieve complexiteit)
  - o Wordt er uitgebreid toepassing gemaakt van reducties en correcties?
- Een aantal zaken die transparantie en eenvoud verhogen:
  - o Hoewel het negatief klinkt, afwenteling op producent en consument. Op die manier is het niet langer een ver-van-mijn-bedshow maar komt men in aanraking met het eigen middel. Overigens is dit aspect veruit het meest aan bod gekomen in de literatuur en zal er dus extra aandacht aan worden besteed.
  - o Indien een bestaand systeem wordt vervangen door een beter geïntegreerd en geharmoniseerd systeem, verhoogt men uiteraard de eenvoud ervan.
- Tot slot kunnen de regels omtrent wie aan de heffing onderhevig is en wat de grondslag is een sterke invloed uitoefenen op zowel de transparantie als eenvoud van de heffing.

## **6.6. Gelijkheid en een eerlijke verdeling van de lasten**

Nieuwe eigen middelen dienen ook rekening te houden met gelijkheid of eerlijkheid en dit op verschillende niveaus. Eerlijke verdeling van de lasten tussen lidstaten is een belangrijk aspect hierbij: inkomsten mogen niet te ongelijk verdeeld zijn tussen de lidstaten, alsook mogen armere lidstaten niet disproportioneel worden belast (vaak in verhouding met het BNI per capita). Een ander aspect, op een lager niveau, is sociale duurzaamheid en inclusiviteit, i.e. minimaliseert het eigen middel een ongelijke verdeling van inkomen en welvaart. Sociale duurzaamheid betreft ook

verhoudingen tussen gender, gelijke kansen, werkzaamheid, sociale cohesie, armoede, gezondheid en bevolkingsgroei. Tot slot gaat het bij gelijkheid ook over het hoe verschillende bedrijven en sectoren binnen de economie behandeld worden. (Schratzestaller et al., 2022)

### **6.7. Toereikendheid en stabiliteit**

Op de lange termijn zouden de nieuwe eigen middelen significante en stabiele inkomsten moeten genereren. Op korte termijn moeten ze voorspelbaar zijn en dus niet onderhevig aan sterke schommelingen (Schratzestaller et al., 2022). Dit criterium kan worden ingeschat via het aandeel van de nieuwe eigen middelen in het totaal van het EU-budget of bijvoorbeeld de volatiliteit van het onderliggende systeem.

## **7. Evaluatie van voorgestelde eigen middelen aan de criteria**

In dit hoofdstuk zullen de nieuwe eigen middelen zoals beschreven in hoofdstuk 5, getoetst worden aan de criteria opgesomd in het vorige hoofdstuk. Deze toets zal voornamelijk inhoudelijk zijn maar teneinde een beter overzicht te krijgen van de correspondentie van de nieuwe eigen middelen met de criteria zal er samenvattend een scoresysteem gebruikt worden. Enerzijds om de nieuwe eigen middelen individueel een score te geven per criterium, anderzijds de nieuwe eigen middelen individueel in het algemeen te beoordelen en tot slot een algemene score over de drie eigen middelen heen om het totaalplaatje te kunnen beoordelen.

Scoresysteem per criterium:

- 1) Er wordt niet aan het criterium voldaan, op geen enkele manier.
- 2) Er wordt voldaan aan het criterium, maar beperkt.
- 3) Er wordt voldaan aan het criterium.
- 4) Er wordt voldaan aan het criterium, én gaat verder.

Scoresysteem per nieuw eigen middel en over de drie nieuwe eigen middelen heen:

- Hier zal er gewerkt worden volgens geslaagd of niet geslaagd.
  - o In totaal zijn er voor de criteria 28 punten te verdienen, vanaf 14 punten voldoet het nieuwe eigen middel.
  - o Vanaf 2 geslaagde eigen middelen wordt in het algemeen voldaan aan de criteria

Achteraan dit hoofdstuk zal er een samenvattende tabel worden toegevoegd met de hierboven uiteengezette quoteringen.

## **7.1. Het eigen middel op basis van kunststof (plastic taks)**

### 7.1.1. Het subsidiariteitsbeginsel

Het grensoverschrijdende karakter van de meest schadelijke milieueffecten die voortkomen uit afval van plastic verpakkingen, toont aan dat globale maatregelen of tenminste maatregelen vanuit Europese coördinatie aangewezen zijn. Nationale maatregelen kunnen onmogelijk voorkomen dat omwille van competitiviteit een zulke belasting mobiliteit van bedrijven teweegbrengt. De doelstellingen van het optreden kunnen dus onvoldoende gerealiseerd worden door de lidstaten individueel en dus wordt er aan dit criterium voldaan.

### 7.1.2. Het creëren van Europese meerwaarde

Zoals net aangegeven zijn lidstaten individueel niet in staat zulke maatregelen op te leggen gezien de mobiliteit van bedrijven die het teweeg zou brengen vanwege competitiviteitsproblemen. Een dergelijke maatregel vanuit Europa, ook al gericht op de lidstaten en niet direct op bedrijven en consumenten, zorgt ervoor dat dit probleem in grote mate wordt opgelost. Wanneer lidstaten ervoor kiezen om zelf geen maatregelen op te leggen, zullen bedrijven mogelijks daarheen verhuizen maar bijgevolg zal ook de bijdrage toenemen. Het is dus duidelijk dat maatregelen over klimaatdoelstellingen het beste op Europees niveau gebeuren, dit toont dan ook het nut van Europa aan en heeft een positief effect op de meerwaarde die Europees beleid creëert.

### 7.1.3. Bijdrage aan Europese beleidsdoelstellingen en een duidelijke link met die doelstellingen

Het doel van het eigen middel op basis van kunststof is om het volume van niet-gerecycled plastic verpakkingen te verminderen in de EU, m.a.w. een incentive om de totale hoeveelheid plastic verpakkingen te doen dalen en/of de hoeveelheid ervan die gerecycleerd wordt te verhogen. Het eigen middel is direct gelinkt met de *Europese strategie voor plastics in een circulaire economie*, het *Actieplan voor een Circulaire Economie* en de Europese Green Deal. De 'plastic taks' zal hieraan zeker bijdragen en de link tussen het eigen middel en het beleid is zeer duidelijk.

### 7.1.4. Beperkte administratieve lasten

De administratieve lasten die gepaard gaan met het eigen middel op basis van kunststof zijn eerder laag. De bijdragen worden berekend op basis van het gewicht van niet-gerecycleerde plastic verpakkingen, waarvoor Eurostat reeds gegevens bijhoudt. Er is wel sprake van een vertraging, met als gevolg dat bijdragen gebaseerd zijn op de gegevens van drie jaar eerder en bijgevolg wel bijgesteld moeten worden wanneer de werkelijke gegevens beschikbaar zijn. Ook het aanpassingsmechanisme van toepassing is voor lidstaten met een BNI per capita onder het Europees gemiddelde valt makkelijk te berekenen. Dit door slechts eenmalig de populatie van de lidstaat in kwestie te vermenigvuldigen met 3,8 kg plastic verpakkingsafval en daarop het tarief van EUR 0,8 per kg toe te passen. Er is immers geen update van deze correctie voorzien. Gezien het feit dat dit

eigen middel gebruik maakt van bestaande gegevens en de vertraging normale gang van zaken is binnen EU-budget scoort dit eigen middel goed inzake het beperken van administratieve lasten.

#### 7.1.5. Transparantie en eenvoud

Hoewel de plastic bijdrage voor de hand liggend is in zijn werking, wil dat niet zeggen dat het eigen middel transparant of zichtbaar is voor de burgers en belastingbetalers. Zeker wanneer lidstaten als reactie niet zelf een dergelijke maatregel opleggen jegens producenten en consumenten zal de blootstelling zeer beperkt blijven. Echter zagen we eerder dat een dertiental landen al maatregelen hebben genomen dus dat in het kader van transparantie voor burgers en bedrijven. Toch is het zeer statistisch karakter van het eigen middel (herinner u dat de berekening gebeurt op basis van de gegevens die de lidstaten doorgeven aan Eurostat) een minpunt inzake deze criteria. De werking van de plastic taks als eigen middel is wel erg eenvoudig, daar er gewoon een transfer van de lidstaten naar het EU-budget nodig is. Samenvattend zorgen het statistisch karakter en de onzekerheid van zichtbaarheid voor burgers en bedrijven ervoor dat dit nieuw eigen middel niet volledig voldoet aan de criteria transparantie en eenvoud.

#### 7.1.6. Gelijkheid en een eerlijke verdeling van de lasten

In tabel 2 (zie bijlage) staat een door Reichert (2021) opgestelde berekening van de nationale bijdragen, gebaseerd op BBP, populatie en cijfers uit 2019. Belangrijk is dat zonder het aanpassingsmechanisme 11 lidstaten een nationale bijdrage zouden doen die disproportioneel is in verhouding met het BBP (Frankrijk, Italië, Portugal, Bulgarije, Estland, Kroatië, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen en Roemenië) met een spreiding van 0,02% en 0,13%. Terwijl dat bij het toepassen van het aanpassingsmechanisme de spreiding beperkt is van 0,02% tot 0,11% waar 2 lidstaten (Kroatië en Bulgarije) niet langer disproportioneel bijdragen. Merkwaardig is dat 7 lidstaten een forfaitaire vergoeding krijgen (het aanpassingsmechanisme) ontvangen, terwijl hun contributies niet disproportioneel zijn in verhouding met het BBP. Dit indiceert mogelijks dat het opzet van het aanpassingsmechanisme niet optimaal is en dat er bijvoorbeeld moet nagedacht worden over een mechanisme dat ook rekening houdt met verleden cijfers, al is dat moeilijker wanneer de EU een forfaitair mechanisme wil bewaren. In ieder geval is het wel duidelijk dat een aanpassingsmechanisme effectief en nodig is om de gelijkheid te bewaren en een verdeling van de lasten te garanderen. (Schratzstaller et al., 2022)

Er wordt niet meteen een impact verwacht van dit eigen middel op de inkomensverdeling. Indien lidstaten hun contributie betalen vanuit nationale budgetten zal er niets veranderen in de herverdeling. Wanneer lidstaten zelf actie ondernemen is een regressief effect wel te verwachten. Indien de producenten een heffing moeten betalen zullen ze deze afwentelen op de consument of de mogelijkheid bestaat dat nationale overheden de eindconsument taxeren. Helaas is er vandaag de dag geen empirisch onderzoek die deze assumptie kan bevestigen.

Gezien het feit dat het aanpassingsmechanisme ongelijkheden op nationaal niveau slechts beperkt kunnen worden teruggedrongen via de forfaitaire bijdragen en gezien het te verwachten regressief



effect voor consumenten, scoort het eigen middel op basis van koolstof onvoldoende voor de criteria gelijkheid en eerlijke verdeling van de lasten.

#### 7.1.7. Toereikendheid en stabiliteit

In het voorstel van mei 2018, werden de inkomsten van een eigen middel op basis van kunststof geschat op EUR 6,6 miljard. Onderzoek van Deutsche Bank in 2020 wees uit dat het aanpassingsmechanisme in totaal een verlaging in inkomsten van EUR 700 miljoen zou inhouden, resulterend in een netto-inkomst voor de Unie van EUR 5,9 miljard. Zoals bij alle eigen middelen die een incentive geven aan milieubewuster beleid, zullen ook de inkomsten van dit eigen middel slinken in de toekomst gezien lidstaten meer plastic verpakkingen zullen recycleren en algemeen minder plastic verpakkingen zullen gebruiken. Maar, de Commissie verwacht dat op de middellange termijn dit eigen middel wél voor een stabiele inkomstenbron kan instaan. Dit omdat de verwachting is dat er meer en meer gerecycleerd zal worden (tot 50% in 2025 en 55% in 2030) maar dat dit in balans gehouden zal worden vanwege een lichte groei in de totale hoeveelheid plastic afval in de komende jaren (beide aangegeven in de Europese Plastic Strategie). De inkomsten zouden tot 2026 zeer stabiel blijven en vanaf dan zacht dalen in de daaropvolgende jaren. (Schratzstaller et al., 2022)

## 7.2. Het eigen middel op basis van het EU-ETS

### 7.2.1. Het subsidiariteitsbeginsel

Het ETS heeft een sterke focus op grensoverschrijdende activiteiten en de impact daarvan op emissies. Dit, samen met de sterk geharmoniseerde regels die zorgen voor een gelijk speelveld, zorgt ervoor dat de voorwaarden rond subsidiariteit zijn voldaan.

Gezien grensoverschrijdende natuur van emissies is de implementatie van een EU-breed mechanisme efficiënter en effectiever dan nationale oplossingen. Nationale systemen om een prijs te zetten op koolstof zouden een inefficiënte lage prijs als resultaat kunnen hebben omwille van de reden dat externaliteiten genegeerd worden. Daarnaast zal er wellicht een neerwaartse druk op de prijs volgen vanwege competitiviteit met daarenboven carbon lekkage als gevolg, dit zou kunnen leiden tot lidstaten die een nog lagere prijs zetten met grote inefficiëntie die geen rekening houdt met sociale kosten als gevolg. Deze aspecten zijn nog belangrijker in deze sectoren gezien het cross-border karakter.

Het EU-ETS eigen middel is op basis van het bovenstaande het schoolvoorbeeld voor het voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel.

### 7.2.2. Het creëren van Europese meerwaarde

Net zoals het CBAM en alle andere ideeën rond koolstof of het milieu, zou een eigen middel gebaseerd op het ETS een sterke relatie hebben met Europese meerwaarde. Het valt volledig samen met het Europees beleid rond klimaat en heeft een positief effect op de werking van de single market. Er bestaat al een gemeenschappelijke en coherente aanpak van het ETS, maar een link met het EU-budget zou nog logischer zijn gezien dat het ETS zelf zijn oorsprong vindt op Europees niveau.

### 7.2.3. Bijdrage aan de Europese beleidsdoelstellingen en een duidelijke link met die doelstellingen

De doelstelling van het EU-ETS is helpen de uitstoot van broeikasgassen met 55% te doen dalen tegen 2030 (t.o.v. 1990) en de EU klimaatneutraal te maken tegen 2050, en dit alles op markt-gedreven en kost-effectieve manier (eigenschap ETS). Een eigen middel gebaseerd op het ETS zou dus passen binnen de criteria voor nieuwe eigen middelen aangezien het bijdraagt aan klimaatdoelstellingen.

Klimaatneutraal worden tegen 2050 door de implementatie van de Europese Green Deal is één van de hoofddoelen van de Commissie. De voorheen vermelde daling van 55% is in lijn met de nationaal bepaalde contributies van de EU onder het *United Nation Framework Convention on Climate Change*. De Commissie publiceerde in september 2020 het *2030 Climate Target Plan*. De herzieningen binnen het EU-ETS zijn sleutelementen in de European Green Deal, dat een transitie beoogt naar een strikter EU-ETS om de verhoogde klimaatdoelen te behalen (voornamelijk door uitbreiding van

bestaande sectoren of naar nieuwe sectoren). Bovendien zit in het 'Fit for 55' pakket ook een herziening van het EU-ETS verweven. (Schratzenstaller et al., 2022)

#### 7.2.4. Beperkte administratieve lasten

De introductie van nieuwe sectoren en aanvullende ETS-systemen zullen de administratieve complexiteit verhogen. In tegenstelling tot de huidige sectoren bestaat de transport- en bouwsector uit meer kleine emissies, het aankopen van emissierechten zal op praktische problemen botsen alsook significante administratieve kosten. Ook de boven- en ondergrens zal voor een aantal extra administratieve lasten zorgen.

#### 7.2.5. Transparantie en eenvoud

De inning en administratie van het huidige ETS systeem wordt verzekerd op het nationale niveau. Om hieruit een Europees eigen middel te creëren is gewoonweg een transfer nodig van de inkomsten op het nationale niveau naar de EU. Dit is transparant en simpel. Enkel het aanpassingsmechanisme voegt wat complexiteit toe.

Qua transparantie en tastbaarheid van een ETS-gebaseerd eigen middel ten aanzien van de burger zal gelimiteerd zijn. Het is een relatief complex systeem dat niet makkelijk te begrijpen is voor een leek. Het voorstel van bijkomende losstaande ETS-systemen zal nog meer complexiteit toevoegen. Het enige indirecte signaal aan de burgers zijn mogelijke prijsverhogingen.

Ondanks dat het EU-ETS eigen middel als eigen middel zijnde zeer simpel is, zijn de uitbreidingen van het huidige ETS en de complexiteit ervan in het algemeen nefast voor de transparantie en eenvoud van dit eigen middel.

#### 7.2.6. Gelijkheid en eerlijke verdeling van de lasten

Wanneer er gekeken wordt naar de meest recente data met betrekking tot de inkomsten van het veilen van emissierechten kunnen we het volgende afleiden: op de eerste plaats lijken de inkomsten ongelijk verdeeld tussen de lidstaten als deze inkomsten vergeleken worden met het nationale bruto binnenlands product. Deze relatie varieert van 0,6% voor Bulgarije, Polen en Estland tot een verwaarloosbare 0,06% voor Denemarken, Ierland, Frankrijk en Luxemburg. Dit toont aan dat de last van een EU-ETS eigen middel duidelijk zal vallen op de schouders van armere en koolstof-intensievere lidstaten, dit bevestigt de perceptie dat het systeem geen rekening houdt met individuele energie-mixen en economische structuren. Het EU-ETS eigen middel zal dus een herverdeling inhouden van armere koolstof-intensieve lidstaten aan minder koolstof-intensieve en gemiddeld rijkere lidstaten. Zo'n herverdeling is gerechtvaardigd in die zin dat met de toename van koolstof prijzen in de toekomst (vanwege de dalende cap) er een grote toename van inkomsten zou zijn voor koolstof-intensieve lidstaten die ook niet helemaal billijk is. Wanneer deze kwestie van land tot land gekeken wordt, lijkt het aanpassingsmechanisme in de vorm van een minimum- en maximum bijdrage gegrond. Zo wordt de voorheen genoemde herverdeling getemperd en garandeert

het eveneens een minimumbijdrage van de minder emissie-intensieve (en rijkere) lidstaten. (Schratzenstaller et al., 2022)

Een opmerking hierbij is wel dat de cijfers aan de basis voor voorgaande analyse, niet noodzakelijk relevant zijn wat de toekomst betreft. De uitbreiding van het ETS-systeem, de aanvullende systemen en het uitfaseren van gratis toewijzing van emissierechten zal de verdeling van de lasten nog wijzigen. Daarnaast zal de verschillende snelheid van technologische vooruitgang inzake het verlagen van emissies, een herverdeling van de lasten veroorzaken tussen de lidstaten.

Om terug te komen op het aanpassingsmechanisme heeft de bovengrens, naast het beperken van de herverdeling naar rijkere lidstaten, een tweede voordeel. Het stelt koolstof-intensieve lidstaten namelijk in staat om met de bespaarde middelen actie te ondernemen voor de decarbonisatie van hun economie. Daarvoor moet natuurlijk wel verzekerd worden dat de rijkere lidstaten een dergelijk aanpassingsmechanisme accepteren.

Op vlak van sociale duurzaamheid zijn er mogelijks een aantal issues, regressieve effecten zijn te verwachten wanneer er een prijs op koolstof wordt geplakt. Vanuit de literatuur is bekend dat zulke koolstofheffingen disproportioneel ten laste komen van gezinnen met lage inkomens (Cunha Montenegro et al., 2019). In het bijzonder zou de uitbreiding naar de bouwsector de gezinnen met lage inkomens hard raken, terwijl andere sectoren taxeren (bijvoorbeeld de transportsector), zelfs progressieve effecten kan hebben (Köppl & Schratzenstaller, 2021). Het is hier waar het Social Climate Fund natuurlijk belangrijk in kan zijn gezien het beoogt tussen te komen bij renovaties, forfaitaire vergoedingen voor prijsstijgingen in grondstoffen ... Het is natuurlijk de vraag of dit initiatief voldoende zal zijn om de regressieve effecten veroorzaakt door de uitbreiding van het EU-ETS te overbruggen.

#### 7.2.7. Toereikendheid en stabiliteit

De koolstofprijs die binnen het ETS tot stand komt is eerder volatiel, bijgevolg zijn inkomsten uit het veilen van emissierechten onderhevig aan fluctuaties en dus ook moeilijk te voorspellen. De marktstabiliteitsreserve of MSR helpt deels om dit probleem aan te pakken maar er zijn ook andere initiatieven die genomen kunnen worden. De volatilititeit in de inkomsten komt vandaag terecht bij de lidstaten en heeft disproportionele effecten voor de armere koolstof-intensieve lidstaten. Een deel van die inkomsten toekennen aan het EU-budget zal het neveneffect hebben de impact van volatilititeit wat uit te vlakken: tekortkomingen in de inkomsten veroorzaakt door de volatilititeit van de koolstofprijs worden opgevangen door BNI-bijdrage die eerlijk verdeeld is over de lidstaten. (Schratzenstaller et al., 2022)

Over het algemeen is er in de literatuur zeker een consensus dat een eigen middel op basis van kunststof een substantiële bijdrage kan leveren aan het EU-budget. Ondanks het doel om uiteindelijk klimaatneutraal te worden, wordt verwacht dat er tot 2050 inkomsten gegenereerd kunnen worden. Dit gezien het feit dat koolstofprijzen vanwege de dalende cap enkel nog zullen stijgen, gratis toegewezen emissierechten zullen verdwijnen en de sectoren die vallen onder het ETS uitgebreid

zullen worden. Het valt op dat in de voorstellen van de Commissie geen rekening is gehouden met de verschillende mogelijke scenario's wat betreft de inkomsten. Op basis van de gegevens van het laatste decennium is het eigen middel qua toereikendheid middelmatig, maar in het optimale geval zal het het EU-budget fundamenteel veranderen (Fuest & Pisani-Ferry, 2020). Het is dus niet verkeerd moest de Commissie een sensitiviteitsanalyse doorvoeren over de inkomsten die het eigen middel zou kunnen creëren binnen de verschillende scenario's.

### **7.3. Het eigen middel op basis van het CBAM**

#### 7.3.1. Het subsidiariteitsbeginsel

Het voorgestelde design voor een CBAM is op zichzelf een argument voor een optreden op Europees niveau. De implementatie van het CBAM via een systeem van certificaten kan gereguleerd worden op nationaal niveau maar wordt best gemonitord en gehandhaafd door Europese organen, net zoals het EU-ETS. Daarenboven zal de vereiste dat buitenlandse entiteiten geverifieerde gerapporteerde emissies moeten aanleveren extra coördinatie en administratie vereisen, iets dat effectiever gedaan kan worden op Europees, ook al manifesteert het eigenlijke proces zich op nationaal niveau.

Daarnaast is het tegenhouden van klimaatverandering niet iets dat beperkt kan worden tot de landsgrenzen en bijgevolg zou het free-rider probleem zich kunnen voordoen. Lidstaten die bijvoorbeeld certificaten veilen aan een lagere prijs om zo diens competitiviteit te verhogen ten opzichte van buurlanden. Opnieuw zou dit, net zoals bij het EU-ETS, leiden tot een inefficiënte toewijzing van middelen met lagere inkomsten als welvaart ten gevolg. (Schratzenstaller et al., 2022)

#### 7.3.2. Het creëren van Europese meerwaarde

Wat als argument geldt voor het subsidiariteitsbeginsel is eigenlijk ook een teken dat het eigen middel bijdraagt aan de Europese meerwaarde. Effectiever en efficiënter beleid is in deze haalbaar door de schaalvoordelen die een optreden op Europees niveau met zich meebrengt. Daarnaast is het CBAM een aanmoediging van Europa aan andere landen om ook maatregelen te nemen die in functie staan van de klimaatdoelstellingen. 2 aspecten die kenmerkend zijn voor de meerwaarde van Europees optreden.

#### 7.3.3. Bijdrage aan Europese beleidsdoelstellingen en een duidelijke link met die doelstellingen

Een CBAM werd voor het eerst aangekondigde in de European Green Deal en moet meehelpen om klimaatneutraliteit te behalen tegen 2050. Het CBAM heeft een duidelijke link met het EU-ETS gezien het voornamelijk carbon lekkage omwille van dat ETS moet tegengaan. Het systeem van certificaten is bovendien analoog met dat van emissierechten. Behalve de globalisering van het ETS is er geen optie voorhanden met een sterkere link tussen beide systemen.

Een tweede element van connectie met het ETS betreft het probleem van gratis rechtentoekenning. Gratis rechtentoekenning aan energie-intensieve sectoren is het middel bij uitstek om carbon lekkage te voorkomen. Het voorstel van de Commissie doelt op het uitfaseren en het uiteindelijk elimineren van gratis rechtentoekenning tegen 2035.

#### 7.3.4. Beperkte administratieve lasten

De complexiteit van het CBAM is de grootste reden voor kritiek. Gezien het groot aantal bedrijven die onderworpen zal worden aan het CBAM zullen er heel wat middelen aan administratie

gespendeerd moeten worden opdat het naar behoeven functioneert. Daarnaast zal het ook significante administratieve lasten creëren voor buitenlandse bedrijven. In het algemeen dient er voor het concrete design van het CBAM een afweging gemaakt te worden tussen effectiviteit vanuit een klimaat standpunt en anderzijds de bijkomende administratieve lasten (Böhringer et al., 2012).

Over het algemeen leunt het CBAM zich al voor een complex systeem. Ten eerste dient er een registratiesysteem te komen. De prijzen van de certificaten dient up-to-date te zijn met die van het ETS. De werkelijke emissies moeten gemonitord en geverifieerd worden en dit zorgt, in tegenstelling tot het werken met benchmarks bijvoorbeeld, voor extra administratieve last. Hier is de trade-off tussen effectiviteit en administratieve last duidelijk. Dit is een schets van een aantal mogelijke lasten en is zeker niet exhaustief maar maakt in ieder geval duidelijk dat een eigen middel op grond van het CBAM bijzonder complex is en bijgevolg heel wat administratieve lasten met zich meebrengt.

#### 7.3.5. Transparantie en eenvoud

Het CBAM, zoals voorgesteld door de Commissie, verzekert een voldoende graad van transparantie gegeven zijn inherent complexe karakter.

Desondanks, aangezien het een apart systeem is via certificaten en alleen op een bepaalde set basisproducten van toepassingen zijn, zullen burgers niet direct maar opnieuw indirect (zoals het EU-ETS eigen middel) via afwentelingen op de consument in aanraking komen met het CBAM.

(Pyrka et al., 2020) toonde wel aan dat, zolang de prijs van koolstof constant blijft, de impact op de consument relatief klein blijft gezien de beperkte scope van het CBAM. De oorsprong van de prijsverhoging zal wellicht niet duidelijk zijn voor de burgers. Op de regressieve effecten wordt verder ingegaan bij 7.3.6.

Een sleutelpunt voor de transparantie van het CBAM is de samenwerking tussen de EU en nationale overheden. Deze samenwerking zal noodzakelijk zijn om de legitimiteit van emissie data van buitenlandse exporteurs te controleren en greenwashing en dergelijke te voorkomen.

#### 7.3.6. Gelijkheid en een eerlijke verdeling van de lasten

Indien de economische structuur van lidstaten gericht is op sectoren die verliezen zullen leiden onder het CBAM, zouden sommige lidstaten meer impact ondergaan dan andere. Daarnaast zorgt het CBAM voor een shift van de kosten naar importeurs en dus handelspartners. De meeste van de handelspartners zijn armer dan de EU en al zeker die die een zeer koolstof-intensieve economie kennen. Dit druist mogelijks in tegen het principe van klimaatrechtvaardigheid. Het CBAM zou ook als protectionistisch ervaren kunnen worden, al hangt veel af van hoe de inkomsten zullen worden aangewend. In principe kunnen de inkomsten die het CBAM creëert binnen het EU-ETS eigen middel, omwille van de gratis emissierechten die nu wel geveild kunnen worden, gebruikt worden als een eigen middel en kunnen de inkomsten van het CBAM bijvoorbeeld gebruikt worden om armere landen te helpen in hun klimaattransitie (Weko et al., 2020). Zo zal in ieder geval de opinie van de

handelspartners ten opzichte van het CBAM een stuk rooskleuriger zijn. (Schratzenstaller et al., 2022)

De impact van het toepassen van het CBAM op industriële producten zal geen direct effect hebben op de prijs van het eindproduct maar wellicht wel indirect via de prijsstijgingen als gevolg van gestegen materiaalkosten voor producenten (Fuest & Pisani-Ferry, 2020), we weten overigens (zie infra) dat koolstofheffingen neigen regressieve effecten te hebben. Zeker op de korte termijn lijkt de regressieve impact klein vanwege de beperkte omvang binnen het huidige voorstel van het CBAM (Pyrka et al., 2020), natuurlijk zou dit volledig kunnen omslaan als de scope van het mechanisme ruim wordt uitgebreid.

#### 7.3.7. Toereikendheid en stabiliteit

Stabiliteit van de inkomsten is afhankelijk van twee elementen: de prijs voor koolstof en de import van goederen onderworpen aan het CBAM. Op beide is niet bijzonder veel invloed uit te oefenen. Echter is het prijssysteem van het CBAM gebaseerd op dat van het EU-ETS en dus gelden daarvoor dezelfde elementen. Het MSR speelt een belangrijke rol maar ook een minimum- en maximumprijs zouden extra stabiliteit kunnen bieden.

Over het algemeen zal het CBAM op korte termijn weinig inkomsten genereren en dit vanwege het voornamelijk kleine toepassingsgebied ervan. Een CBAM zoals voorgesteld door de Commissie in december 2021 zou minder dan 1% bijdragen in vergelijking met het volledige EU-budget. Pas vanaf de uitbreiding van het toepassingsgebied samen met de koolstofprijs die zal blijven stijgen, zal een eigen middel op basis van een CBAM een substantiële rol kunnen gaan spelen. Ook hierbij moet gezegd dat het CBAM ook inkomsten zal creëren binnen het EU-ETS eigen middel (zie eerder).



#### 7.4. Samenvattend schema en quoteringen

		Nieuwe eigen middelen		
		Plastic taks	EU-ETS	CBAM
<b>Criteria (Score op /4)</b>	Subsidiariteit	3	4	4
	Europese meerwaarde	3	3	3
	Bijdrage aan beleid en duidelijke link	4	4	4
	Beperkte administratieve lasten	4	1	1
	Transparantie en eenvoud	2	2	2
	Gelijkheid en eerlijke verdeling van de lasten	1	3	2
	Toereikendheid en stabiliteit	3	4	2
	Totaalscore (op een totaal van 28)	20	21	18

## 8. Discussie en conclusie

De belangrijkste resultaten van dit onderzoek zijn vooral de criteria waar de nieuwe eigen middelen uitstekend of juist onvoldoende scores.

Het eigen middel op basis van kunststof maakt gebruik van bestaande gegevens en de correctie twee jaar laten is een normale procedure binnen het EU-budget. Zeker wanneer dit wordt vergeleken met de twee anderen scoort de plastic taks zeer goed inzake het beperken van administratieve lasten. Om dezelfde reden dat administratieve lasten beperkt blijven (i.e. het statistisch karakter), tezamen met de onzekerheid omtrent de zichtbaarheid voor burgers en bedrijven, is het eigen middel op basis van koolstof onvoldoende transparant. Het aanpassingsmechanisme binnen dit eigen middel kan de ongelijkheden op nationaal niveau slechts beperkt uitvlakken en mits regressieve effecten voor consumenten worden verwacht wordt er aan het criterium 'gelijkheid en eerlijke verdeling van de lasten' niet voldaan.

Gezien het grensoverschrijdende karakter van het EU-ETS en de onmogelijkheid voor lidstaten externaliteiten van emissies te capteren is het eigen middel op basis van het EU-ETS het schoolvoorbeeld voor het voldoen aan het subsidiariteitsprincipe alsook een belangrijke troef voor het aantonen van Europese meerwaarde. Verder draagt het EU-ETS bij aan tal van klimaatdoelstellingen en valt het perfect samen met Europees beleid. De uitbreiding van het EU-ETS zal wel een groei in administratieve lasten veroorzaken, vooral gezien de sectoren waar naar er uitgebreid zou worden. Ondanks dat het EU-ETS als eigen middel vrij duidelijk is, zijn de uitbreidingen en de complexiteit in het algemeen nefast voor de transparantie en eenvoud van dit nieuwe eigen middel. Het aanpassingsmechanisme voor het EU-ETS eigen middel in de vorm van een minimum- en maximumbijdrage is gegrond want zo worden eventuele herverdelingen getemperd en garandeert het een bijdrage van rijkere minder emissie-intensieve landen. Daarnaast heeft het aanpassingsmechanisme een tweede voordeel in die zin dat koolstof-intensievere landen met de bespaarde middelen (vanwege de bovengrens) actie kunnen ondernemen voor de decarbonisatie van hun economie. Ook het nut van het Social Climate fund op vlak van gelijkheid en eerlijke verdeling van de lasten wordt bewezen, gezien het de regressieve effecten voor gezinnen met lage inkomens beoogt te verhinderen. Enkel over hoezeer het SCF daarin zal slagen zijn er vraagtekens. Ondanks het doel om uiteindelijk klimaatneutraal te worden zal het eigen middel op basis van het EU-ETS inkomsten genereren tot 2050. Sterker nog, gezien de dalende cap, de uitbreiding van de sectoren en het wegvallen van toegewezen emissierechten, heeft dit nieuw eigen middel het potentieel het EU-budget fundamenteel te veranderen.

Het CBAM heeft een duidelijke link met het EU-ETS gezien het voornamelijk carbon leakage tegengaat, behalve de globalisering van het EU-ETS is er geen optie voorhanden die dit probleem beter oplost. Daarnaast wil de Commissie binnen het EU-ETS de gratis rechtentoeken wegwerken en het CBAM maakt dit mogelijk. Daarom is het CBAM sterk in lijn met de Europese beleidsdoelstellingen en de link tussen het EU-ETS en het CBAM maakt dit meer dan duidelijk. De complexiteit van het CBAM ligt hoog en gezien het groot aantal bedrijven die onderworpen zal worden liggen de administratieve lasten hoog. De voorspellingen zijn van zo'n grootteorde dat een kosten-

batenanalyse nodig zou kunnen zijn om de efficiëntie te beoordelen. Het CBAM druist mogelijk in tegen het principe van klimaatrechtvaardigheid, de getroffen handelspartners zijn armer dan de EU en dan vooral die met een zeer koolstof-intensieve economie. Om de perceptie als protectionistisch te verbreken zouden de inkomsten van het CBAM kunnen worden aangewend om armere landen te helpen in hun klimaattransitie, er zouden tenslotte al extra inkomsten verworven worden via de gratis rechtentoekening die wegvalt. Regressieve effecten zijn verder volledig afhankelijk van de evolutie in de scope van het mechanisme. Die scope is binnen het huidige voorstel dusdanig klein dat een eigen middel op basis van het CBAM slechts 1% zou bijdragen.

Elk nieuw eigen middel is op basis van het scoresysteem voldoende corresponderend met de criteria voor nieuwe eigen middelen binnen de EU en dus kan ook over *basket 1* van de hervormingen zoals uiteengezet in het IIA 2020 in zijn totaliteit, gesteld worden dat de vereiste kenmerken aanwezig zijn om te dienen als onderdeel van het systeem voor eigen middelen. Toch is er ruimte voor verbetering en dan vooral voor de criteria 'beperkte administratieve lasten', 'transparantie en eenvoud' en 'gelijkheid en eerlijke verdeling' van de lasten. Zo wordt duidelijk dat de nieuwe eigen middelen zeker voldoen aan de criteria in verband met de problemen binnen het huidige systeem en de Covid-pandemie. De Europese meerwaarde wordt hiermee duidelijk gemaakt, er wordt bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen voor de transitie naar een groener en meer digitaal Europa en de inkomsten zijn toereikend en stabiel genoeg om in eerste instantie aangegane schulden af te lossen en ook in een later stadium als een stabiele inkomstenbron te dienen. Er zijn dus weliswaar wel wat werkpunten als het gaat om traditionele overwegingen die gemaakt dienen te worden voor nieuwe eigen middelen.

Op basis van dit onderzoek kunnen ook een aantal aanbevelingen gedaan worden voor toekomstig onderzoek. Zo wordt binnen de literatuur veelal de assumptie gemaakt dat producenten in de relevante sectoren heffingen zullen afwentelen op de consument. Hoewel dit ook strookt met de verwachtingen die in de media spelen is er vooralsnog geen empirisch onderzoek die dit kan bevestigen. Onderzoek dat deze hypothese ondubbelzinnig bevestigt zou niet alleen de validiteit van dit onderzoek verhogen maar ook die van heel wat andere onderzoeken binnen deze materie, waaronder een deel gebruikt als bron voor deze scriptie. Binnen de literatuur zijn de meningen verdeeld over de omvang van de inkomsten die een eigen middel op basis van het EU-ETS zou kunnen creëren, alles hangt af van de koolstofprijzen, de uitbreiding van het EU-ETS en de wegwerping van gratis rechtentoekening. Een sensitiviteitsanalyse om te bekijken hoe deze parameters de bijdrage aan het EU-budget beïnvloeden kan daarin een belangrijke rol spelen. Hetzelfde geldt voor het eigen middel op basis van het CBAM, maar daar is de belangrijkste parameter de scope ervan. Tot slot zou er voor het CBAM op basis van die sensitiviteitsanalyse ook een toekomstgerichte kosten-batenanalyse gemaakt kunnen worden of de administratieve lasten de ecologische voordelen en inkomsten niet overschaduwden.

Een beperking van dit onderzoek is dat het niet de gehele set aan geplande hervormingen behandelt zoals voorzien in het IIA 2020. Eens dat er meer informatie beschikbaar wordt over de toekomstige voorstellen zou er analoog met dit werk een gelijkaardige analyse kunnen worden uitgevoerd. De

lezer moet er rekening mee houden dat de bronnen voor deze studie voor een stuk afkomstig zijn van de Europese Instituties of ontwikkeld werden in opdracht van die Instituties.

De centrale van dit onderzoek luidt als volgt: "In welke mate voldoen de NGEU eigen middelen aan de belangrijkste criteria voor eigen middelen binnen de Europese Unie?". Uit dit onderzoek is gebleken dat er voldoende correspondentie is van de nieuwe eigen middelen met de synopsis van de belangrijkste criteria voor nieuwe eigen middelen voor de EU. Hierbij wordt er met verve voldaan aan de criteria die de aanleiding omvatten voor de hervormingen van het EU-budget (i.e. deze die beantwoorden aan de problemen met het huidige systeem en de Covid-pandemie) maar zijn er werkpunten voor traditionele overwegingen voor Europese eigen middelen. De waarde van dit onderzoek bestaat erin op een leesbare manier een algemene analyse te maken van de nieuwe eigen middelen. De academische literatuur is vaak of overmatig technisch of te oppervlakkig en algemeen. Dit onderzoek is de ideale middenweg tussen een diepgaande en genuanceerde analyse die toch bondig en verstaanbaar wordt overgebracht.



## 9. Bibliografie

- Beaumont, N. J., Aanesen, M., Austen, M. C., Börger, T., Clark, J. R., Cole, M., Hooper, T., Lindeque, P. K., Pascoe, C., & Wyles, K. J. (2019). Global ecological, social and economic impacts of marine plastic. *Marine pollution bulletin*, 142, 189-195.
- Böhringer, C., Balistreri, E. J., & Rutherford, T. F. (2012). The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: Overview of an Energy Modeling Forum study (EMF 29). *Energy Economics*, 34, S97-S110.
- Buzková, R. (2020). Own resources in the light of European Council Conclusions on the MFF and next generation EU. *Financial Law Review*(20 (4)), 22-34.
- Cunha Montenegro, R., Lekavičius, V., Brajković, J., Fahl, U., & Hufendiek, K. (2019). Long-term distributional impacts of European cap-and-trade climate policies: a CGE multi-regional analysis. *Sustainability*, 11(23), 6868.
- Da Costa, J. P., ROCHA-SANTOS, T., & DUARTE, A. C. (2020). The environmental impacts of plastics and micro-plastics use, waste and pollution: EU and national measures.
- da Cruz, N. F., Ferreira, S., Cabral, M., Simões, P., & Marques, R. C. (2014). Packaging waste recycling in Europe: is the industry paying for it? *Waste management*, 34(2), 298-308.
- Delbeke, J., & Vis, P. (2020). *A way forward for a carbon border adjustment mechanism by the EU*. European University Institute.
- Europa Nu. (z.d.). *Europees financieel kader 2021–2027*. Europa Nu. Geraadpleegd op 16 augustus 2022, van [https://www.europa-nu.nl/id/vkf4n0xn1wzp/europees\\_financieel\\_kader\\_2021\\_2027](https://www.europa-nu.nl/id/vkf4n0xn1wzp/europees_financieel_kader_2021_2027)
- European Commission. (z.d.-a). *Eigen middelen op basis van kunststof*. Europese Commissie - European Commission. Geraadpleegd op 18 augustus 2022, van [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource\\_nl](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_nl)
- European Commission. (z.d.-b). *Value-added tax*. Geraadpleegd op 16 augustus 2022, van [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax\\_en#:~:text=The%20VAT%2Dbased%20own%20resource%20today&text=The%20simplification%20entails%3A,throughout%20the%202021%2D27%20period](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en#:~:text=The%20VAT%2Dbased%20own%20resource%20today&text=The%20simplification%20entails%3A,throughout%20the%202021%2D27%20period)

- European Commission. (z.d.-c). *Social Climate Fund*. Climate Action. Geraadpleegd op 18 augustus 2022, van [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/social-climate-fund\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/social-climate-fund_en)
- European Commission. (z.d.-d). *Revenue ceilings*. European Commission - European Commission. Geraadpleegd op 16 augustus 2022, van [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings_en)
- European Commission. (2021, 22 december). *The next generation of EU own resources: Questions and Answers*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022, van [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_7026](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_7026)
- Fuest, C., & Pisani-Ferry, J. (2020). *Financing the European Union: new context, new responses*. JSTOR.
- Interinstitutioneel akkoord. (2020, 16 december). Geraadpleegd van [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree\\_interinst/2020/1222](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinst/2020/1222)
- Köppl, A., & Schratzenstaller, M. (2021). Effects of environmental and carbon taxation: A literature review.
- Kube, H., & Reimer, E. (2016). Tax policy: trends in the allocation of powers between the Union and its member states. *EC Tax Review*, 25(5/6).
- Lopatka, R. (2019). Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality. *European View*, 18(1), 26-36.
- Marcu, A., Maratou, A., Mehling, M., & Cosbey, A. (2021). The EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). *Preliminary analysis of the European Commission proposal for a regulation establishing a carbon border adjustment mechanism*, July, 14, 564.
- Mario Monti, D. D., Clemens Fuest, Kristalina Georgieva, Ivailo Kalfin, Alain Lamassoure, Pierre Moscovici, Ingrida Šimonytė, Frans Timmermans, Guy Verhofstadt. (2016). Future Financing of the EU
- Marneffe, W., & Vanderstegen, T. (2018). De betekenis van Europese Toegevoegde Waarde (ETW).
- Mayer, T., Vicard, V., & Zignago, S. (2019). The cost of non-Europe, revisited. *Economic Policy*, 34(98), 145-199.
- Moonen, G. (2020). Why there has to be European added value. *Realising European Added Value 3*, 6-7.

- Olivares, F. P. (2022, 1 juni). *The Union's revenue | Fact Sheets on the European Union | European Parliament*. European Parliament. Geraadpleegd op 17 augustus 2022, van <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/27/the-union-s-revenue#:~:text=The%20revenue%20from%20this%20resource,4%25%20of%20the%20EU%20budget.&text=Other%20revenue%20includes%20taxes%20paid,competition%20laws%20or%20other%20laws>
- Pavy, E. (2022, 1 mei). *Het subsidiariteitsbeginsel | Infopagina's over de Europese Unie | Europees Parlement*. European Parliament. Geraadpleegd op 18 augustus 2022, van <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/7/het-subsidiariteitsbeginsel>
- Pirlot, A. (2022). Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument? *Journal of Environmental Law*, 34(1), 25-52.
- Pyrka, M., Boratyński, J., Tobiasz, I., Jeszke, R., & Sekuła, M. (2020). The effects of the implementation of the border tax adjustment in the context of more stringent EU climate policy until 2030. *Warsaw: Centre for Climate and Energy Analyses (CAKE)*.
- Reichert, G. S., Svenja; De Pertis, Andrea; Jousseume, Marion. (2021). The "EU Plastic Tax": Greenwashing New Revenue for the EU Budget. *Centres for European Policy Network*
- Rubio, E. (2011). The "added value" in EU budgetary debates: one concept, four meanings. *Public Choice*, 123, 275-319.
- Schratzenstaller, M., Krenek, A., Nerudová, D., & Dobranschi, M. (2016). EU taxes as genuine own resource to finance the EU budget: pros, cons and sustainability-oriented criteria to evaluate potential tax candidates. In: Umeå Universitet.
- Schratzenstaller, M., Nerudová, D., Solilová, V., Holzner, M., Heimberger, P., Korpar, N., Maucorps, A., & Moshhammer, B. (2022). New EU Own Resources: Possibilities and Limitations of Steering Effects and Sectoral Policy Co-benefits. *WIFO Studies*.
- Schwarcz, A. (2021). Reform of the EU own resources
- Spangenberg, U., Mumford, A., & Daly, S. (2019). Moving Beyond the Narrow Lens of Taxation: The Sustainable Development Goals as an Opportunity for Fair and Sustainable Taxation. *Colum. J. Eur. L.*, 26, 36.
- Stiglitz, J. (2002). Transparency in government. *The right to tell*, 27.
- Waldhoff, C. (2016). Legal Restrictions and Possibilities for Greater Revenue Autonomy of the EU. *The Future of EU-Finances*, 148.



Weishaar, S. E. (2018). *Carbon taxes at EU level: Introduction issues and barriers*.

Weko, S., Eicke, L., Marian, A., & Apergi, M. (2020). The Global Impacts of an EU Carbon Border Adjustment Mechanism.

## 10. Bijlagen

Tabel 2: nationale bijdragen voor het eigen middel op basis van kunststof

Member State	Before application of the correction mechanism			Lump sum reduction			After application of the correction mechanism		
	In million EUR	In percent of GDP	In EUR per capita	In million EUR	In percent of GDP	In EUR per capita	In million EUR	In percent of GDP	In EUR per capita
EU 27 (without UK)	6,926	0.05	15.5	711.3	0.01	1.6	6,214	0.04	13.9
Belgium	160	0.03	13.9	0	0.00	0.0	160	0.03	13.9
Bulgaria	43	0.07	6.2	22	0.04	3.2	21	0.03	3.0
Czech Republic	92	0.04	8.6	32	0.01	3.0	60	0.03	5.6
Denmark	133	0.04	22.8	0	0.00	0.0	133	0.04	22.8
Germany	1,370	0.04	16.5	0	0.00	0.0	1,370	0.04	16.5
Estonia	28	0.10	20.8	4	0.01	3.0	24	0.08	17.8
Ireland	146	0.04	29.5	0	0.00	0.0	146	0.04	29.5
Greece	88	0.05	8.2	33	0.02	3.1	55	0.03	5.2
Spain	653	0.05	13.8	142	0.01	3.0	511	0.04	10.8
France	1,379	0.06	20.5	0	0.00	0.0	1,379	0.06	20.5
Croatia	32	0.06	7.9	13	0.02	3.2	19	0.04	4.7
Italy	1,030	0.06	17.2	184	0.01	3.1	846	0.05	14.2
Cyprus	6	0.03	7.2	3	0.01	3.4	3	0.02	3.8
Latvia	22	0.07	11.7	6	0.02	3.1	16	0.05	8.6

Member State	Before application of the correction mechanism			Lump sum reduction			After application of the correction mechanism		
	In million EUR	In percent of GDP	In EUR per capita	In million EUR	In percent of GDP	In EUR per capita	In million EUR	In percent of GDP	In EUR per capita
Lithuania	19	0.04	6.7	9	0.02	3.2	10	0.02	3.4
Luxembourg	14	0.02	22.6	0	0.00	0.0	14	0.02	22.6
Hungary	191	0.13	19.5	30	0.02	3.1	161	0.11	16.5
Malta	9	0.06	17.0	1	0.01	2.8	7	0.05	14.2
Netherlands	203	0.03	11.7	0	0.00	0.0	203	0.03	11.7
Austria	165	0.04	18.5	0	0.00	0.0	165	0.04	18.5
Poland	506	0.10	13.3	117	0.02	3.1	389	0.07	10.3
Portugal	219	0.10	21.3	31	0.01	3.0	188	0.09	18.3
Romania	178	0.08	9.2	60	0.03	3.1	118	0.05	6.1
Slovenia	16	0.03	7.6	6	0.01	3.0	10	0.02	4.6
Slovakia	51	0.05	9.4	17	0.02	3.1	34	0.04	6.3
Finland	75	0.03	13.5	0	0.00	0.0	75	0.03	13.5
Sweden	98	0.02	9.6	0	0.00	0.0	98	0.02	9.6