



# Advies 2/2021

(uitgebracht krachtens artikel 322, lid 2, VWEU)

**over het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 om de voorspelbaarheid voor de lidstaten te vergroten en de procedures voor geschillenbeslechting bij de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen te verduidelijken (COM(2021) 327 final van 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))**

# Inhoud

|  | Paragraaf |
|--|-----------|
| <b>Inleiding</b>   | 01-06     |
| <b>Opmerkingen</b>   | 07-38     |
| <b>Kasmiddelenbeheer</b>   | 08-09     |
| <b>Regels voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen</b>                            | 10-13     |
| <b>Regeling inzake achterstandsrente</b>   | 14-18     |
| <b>Beheer van oninbare bedragen aan TEM</b>  | 19-24     |
| <b>Procedures voor geschillenbeslechting</b>   | 25-35     |
| <b>Samenhang van de regels voor het beheer van de verschillende soorten eigen middelen</b> | 36-38     |
| <b>Conclusie</b>   | 39-42     |
| <b>Bijlage — De door ons voorgestelde wijzigingen van het voorstel</b>                     |           |

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 322, lid 2;

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 om de voorspelbaarheid voor de lidstaten te vergroten en de procedures voor geschillenbeslechting bij de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen te verduidelijken (COM(2021) 327 final van 25.6.2021, 2021/0161 (NLE));

Gezien het op 6 juli 2021 ontvangen verzoek van de Raad om een advies;

Gezien 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<sup>1</sup>;

Gezien Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien<sup>2</sup>, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) 2016/804 van 17 mei 2016<sup>3</sup>;

Gezien Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde<sup>4</sup>, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) 2021/769 van de Raad van 30 april 2021<sup>5</sup>;

Gezien Verordening (EU, Euratom) 2021/768 van de Raad van 30 april 2021 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014<sup>6</sup>;

Gezien Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad van 30 april 2021 betreffende de berekening van de eigen middelen op basis van niet-gerecycled

---

<sup>1</sup> PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1.

<sup>2</sup> PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39.

<sup>3</sup> PB L 132 van 21.5.2016, blz. 85.

<sup>4</sup> PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9.

<sup>5</sup> PB L 165 van 11.5.2021, blz. 9.

<sup>6</sup> PB L 165 van 11.5.2021, blz. 1.

kunststof verpakkingsafval, de methoden en procedures voor de terbeschikkingstelling van die eigen middelen, de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien en bepaalde aspecten van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen<sup>7</sup>;

Gezien de vorige adviezen van de Europese Rekenkamer<sup>8</sup> inzake het stelsel van eigen middelen van de EU, en met name de adviezen nr. 7/2015 en nr. 5/2018;

**BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:**

---

<sup>7</sup> PB L 165 van 11.5.2021, blz. 15.

<sup>8</sup> Adviezen nr. 11/2020 (PB C 26 van 22.1.2021, blz. 1), nr. 5/2018 (PB C 431 van 29.11.2018, blz. 1), nr. 7/2015 (PB C 5 van 8.1.016, blz. 1), nr. 7/2014 (PB C 459 van 19.12.2014, blz. 1), nr. 2/2012 (PB C 112 van 18.4.2012, blz. 1), nr. 2/2008 (PB C 192 van 29.7.2008, blz. 1), nr. 2/2006 (PB C 203 van 25.8.2006, blz. 50), nr. 4/2005 (PB C 167 van 7.7.2005, blz. 1) en nr. 7/2003 (PB C 318 van 30.12.2003, blz. 1).

# Inleiding

**01** Het stelsel voor het financieren van de begroting van de Europese Unie (EU) is sinds 1988 niet meer ingrijpend hervormd. De afgelopen 33 jaar waren de belangrijkste ontvangstencategorieën de traditionele eigen middelen (TEM) en de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en het bruto nationaal inkomen (bni).

**02** In het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 is op 1 juni 2021 een nieuw eigenmiddelenbesluit (EMB)<sup>9</sup> in werking getreden, dat terugwerkende kracht tot 1 januari 2021 had zodra het ratificatieproces in de lidstaten was afgerond. In het hervormde EU-financieringsstelsel bleven de drie bestaande ontvangstenbronnen in stand, maar werden er enkele wijzigingen aangebracht voor twee daarvan (TEM en btw-middelen). Er werd ook een nieuwe categorie eigen middelen ingevoerd die bestaat uit nationale bijdragen op basis van het gewicht aan niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval.

**03** Het huidige rechtskader ter uitvoering van het EMB omvat twee verordeningen inzake de terbeschikkingstelling van eigen middelen: één voor TEM en btw- en bni-middelen (de terbeschikkingstellingsverordening)<sup>10</sup> en één voor de nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval<sup>11</sup>. Er is ook een afzonderlijke verordening betreffende een aantal regelingen voor de inning van de btw-middelen<sup>12</sup>.

**04** De terbeschikkingstellingsverordening is een belangrijke pijler van het EU-financieringsstelsel en stelt de procedures vast voor de terbeschikkingstelling van de drie bovengenoemde eigen middelen aan de EU-begroting. Deze verordening heeft tot doel de tijdige inning van de eigen middelen te waarborgen en tegelijkertijd te zorgen voor een gelijk speelveld tussen de lidstaten. De huidige versie van de terbeschikkingstellingsverordening is op 1 oktober 2016 in werking getreden en heeft terugwerkende kracht tot 1 januari 2014.

---

<sup>9</sup> Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad (zie voetnoot 1).

<sup>10</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad (zie voetnoten 2 en 3).

<sup>11</sup> Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad (zie voetnoot 7).

<sup>12</sup> Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad (zie voetnoot 5).

**05** Op 25 juni 2021 heeft de Commissie haar voorstel<sup>13</sup> voor een verordening van de Raad tot wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening ingediend om de voorspelbaarheid voor de lidstaten te vergroten en de procedures voor geschillenbeslechting bij de terbeschikkingstelling van eigen middelen te verduidelijken (“het voorstel”). Hiermee wordt gevolg gegeven aan de conclusies van de Raad van juli 2020<sup>14</sup>, waarbij de Commissie werd verzocht te overwegen een voorstel tot herziening van bovengenoemde verordening in te dienen “om de problemen met de terbeschikkingstelling van de eigen middelen te verhelpen”. Op 6 juli 2021 heeft de Raad ons verzocht advies uit te brengen over het voorstel.

**06** In dit advies wordt beoordeeld of de voorgestelde gewijzigde bepalingen van de terbeschikkingstellingsverordening in overeenstemming zijn met de doelstelling van verbetering van de regelingen voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen, zoals door de Commissie uiteengezet in haar voorstel. In onze beoordeling houden we rekening met de mogelijke impact van het voorstel op de EU-begroting, de algemene beginselen van interne controle en de resultaten van onze eerdere jaarverslagen en adviezen op het gebied van eigen middelen. In ons advies geven we de Commissie en de wetgevers suggesties ter overweging.

---

<sup>13</sup> COM(2021) 327 final van 25.6.2021.

<sup>14</sup> EUCO 10/20, Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020) — Conclusies, punt 142.

## Opmerkingen

**07** Onze opmerkingen over het voorstel zijn gegroepeerd rond de volgende gebieden en hebben betrekking op de door de Commissie voorgestelde wijzigingen die wij het belangrijkst achten (onder verwijzing naar de desbetreffende bepalingen):

- a) kasmiddelenbeheer (artikel 9, lid 1);
- b) regels voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen (artikelen 10 bis, lid 2, en 10 ter, lid 5);
- c) regeling inzake achterstandsrente (artikel 12, leden 3 en 5);
- d) beheer van oninbare bedragen aan TEM (artikel 13, lid 2);
- e) procedures voor geschillenbeslechting (artikelen 10 ter, lid 7, 13, lid 5, en 13 ter);
- f) samenhang van de regels voor het beheer van de verschillende soorten eigen middelen.

### Kasmiddelenbeheer

**08** Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor de Commissie om een **gecentraliseerde eigenmiddelenrekening** te openen bij een financiële instelling van haar keuze om betalingen van de lidstaten te innen<sup>15</sup>. Deze zou dienen als aanvulling op of vervanging van het huidige tweeledige systeem, dat het beheer omvat van rekeningen die op naam van de Commissie bij de schatkist van de lidstaten of bij nationale centrale banken zijn geopend, en van rekeningen die op naam van de Commissie bij commerciële banken zijn geopend. Het systeem gaat gepaard met een groot aantal bankoverschrijvingen met verschillende omvang van de lidstaten naar de Commissie op haar verzoek. De invoering van de voorgestelde gecentraliseerde schatkist van de Commissie zou in de toekomst op verzoek van de lidstaten op basis van een opt-in worden uitgevoerd.

#### Onze beoordeling van de voorgestelde wijzigingen in het kasmiddelenbeheer

**09** Een gecentraliseerde eigenmiddelenrekening zou het kasmiddelensysteem vereenvoudigen en een gebundelde aanpak van het kasbeheer mogelijk maken. Het

---

<sup>15</sup> Artikel 9, lid 1, van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening.

zou het aantal en de frequentie van bankoverschrijvingen van de lidstaten naar de Commissie mogelijk kunnen verminderen. Hoewel dit nieuwe model de administratieve lasten als gevolg van het gebruik van meerdere bankrekeningen wellicht kan verminderen, merken wij op dat dit voorstel niet wordt ondersteund door een gedetailleerde kosten-batenanalyse in verband met gecentraliseerd kasmiddelenbeheer voor zowel de Commissie als de lidstaten. Bovendien zijn de operationele details over de manier waarop dit systeem van gecentraliseerd kasmiddelenbeheer in de praktijk zou werken, nog niet opgesteld. Bijgevolg kunnen wij niet volledig beoordelen of deze voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening de wijze waarop de eigen middelen ter beschikking worden gesteld, kan verbeteren.

## Regels voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen

**10** Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om **de btw- en bni-middelen vooruit te betalen**, met name wanneer de EU-begroting aan het einde van het jaar wordt gewijzigd<sup>16</sup>. Dit is een uitzonderlijke procedure op basis van een bestaande administratieve praktijk en moet door de Commissie worden goedgekeurd naar aanleiding van een ten minste drie weken van tevoren ingediend met redenen omkleed verzoek van de lidstaat. De lidstaten verzoeken hoofdzakelijk vanwege hun nationale begrotingsprocedures om deze vooruitbetalingen. Sommige lidstaten betalen hun bijdragen liever in hetzelfde jaar als de EU-begroting waarvoor de bijdrage wordt gevraagd, ook al moeten de eigen middelen volgens de afroeping van stortingen in januari van het volgende jaar ter beschikking worden gesteld.

**11** De Commissie stelt ook voor **de termijn voor de terbeschikkingstelling van de aanpassingen van de btw- en bni-middelen van voorgaande begrotingsjaren** (de “saldi”) uit te stellen van de maand juni van het jaar waarin de Commissie de lidstaten in kennis heeft gesteld van de bedragen in kwestie (jaar N + 1) tot maart van het volgende jaar (N + 2)<sup>17</sup>. Deze saldi houden een herverdeling van het totale bedrag over de lidstaten in, afhankelijk hun respectieve aandeel in de bni-middelen.

---

<sup>16</sup> Artikel 10 bis, lid 2, van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening.

<sup>17</sup> Artikel 10 ter, lid 5, van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening.



## Onze beoordeling van de voorgestelde regels voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen

**12** We zijn ingenomen met de voorgestelde bepalingen inzake vooruitbetalingen, omdat deze de bestaande praktijken formaliseren en de lidstaten meer rechtszekerheid bieden. Ze zijn ook neutraal voor de EU-begroting, aangezien eventuele extra kosten in verband met vooruitbetalingen, zoals negatieve rente, door de lidstaten zullen worden gedragen.

**13** Wij steunen het uitstel van de termijn voor de terbeschikkingstelling van de saldi van btw- en bni-middelen, aangezien dit ervoor zorgt dat de door de lidstaten te verrichten betalingen voorspelbaarder zijn en het de nationale begrotingsprocedures mogelijk kan vergemakkelijken. Eerder hebben wij onze steun uitgesproken voor de voorgestelde procedure om de periode tussen de datum van kennisgeving en de datum waarop de lidstaten bedragen ter beschikking moeten stellen, te verlengen<sup>18</sup>. Hoewel het voorstel neutraal is voor de EU-begroting, zal het de begrotings- en liquiditeitsonzekerheid voor de lidstaten verder doen afnemen en zo het stelsel van eigen middelen verbeteren.

## Regeling inzake achterstandsrente

**14** In het voorstel wordt **de drempel voor het afzien van rente bij te late betaling van eigen middelen verhoogd** van 500 EUR naar 1 000 EUR<sup>19</sup> om de inningsprocedures kostenefficiënter te maken. Ook wordt de **plafonnering van de rente bij te late betaling van eigen middelen — momenteel beperkt tot 16 procentpunten — uitgebreid tot oude gevallen** waarop de plafonnering volgens de huidige regels niet van toepassing is<sup>20</sup>. In het verleden hebben sommige lidstaten op basis van de in de terbeschikkingstellingsverordening vastgestelde regels zeer grote bedragen aan rente wegens te late betalingen opgebouwd (een rentevoet van 0,25 procentpunten per maand vertraging).

**15** Om de accumulatie van onevenredige rentebedragen te voorkomen, was bij de vorige wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening<sup>21</sup> al een plafond ingevoerd voor de verhoging van de rentevoet tot 16 procentpunten voor het overschrijden van

<sup>18</sup> Paragraaf 11 van ons Advies nr. 7/2015.

<sup>19</sup> Artikel 12, lid 3, van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening.

<sup>20</sup> Artikel 12, lid 5, van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening.

<sup>21</sup> Verordening (EU, Euratom) 2016/804 van de Raad (zie voetnoot 3).

de termijn voor de terbeschikkingstelling van eigen middelen; deze was van toepassing op te late betalingen van eigen middelen die verschuldigd waren vanaf 1 oktober 2016. Eerder hebben we met instemming kennis genomen van het voorstel om de maximale stijging van het rentepercentage te beperken<sup>22</sup>.

**16** In het voorstel wordt de plafonnering van de renteverhoging uitgebreid tot gevallen waarop het huidige plafond niet van toepassing is, d.w.z. gevallen waarin sprake is van te late betaling van eigen middelen die verschuldigd waren vóór 1 oktober 2016. De Commissie schat dat dit voorstel zou leiden tot een mogelijke daling van renteopbrengsten die voor de EU-begroting worden geïnd van 27,5 miljoen EUR per jaar. Tussen 2015 en 2019 was meer dan 70 % van de achterstandsrente door slechts vijf lidstaten verschuldigd.

### **Onze beoordeling van de voorgestelde regeling inzake achterstandsrente**

**17** Wij zijn ingenomen met de verdubbeling van de drempel voor het afzien van rente; hierdoor wordt het inningsproces waarschijnlijk kostenefficiënter. We constateerden dat een dergelijke stijging slechts 7 van de 94 gevallen per jaar<sup>23</sup> ten goede zou komen en derhalve een beperkte impact zou hebben. We erkennen echter dat de regeling inzake achterstandsrente de lidstaten ook krachtig moet stimuleren om op tijd te betalen.

**18** Hoewel we het ermee eens zijn dat de voorgestelde uitbreiding van de plafonnering van achterstandsrente het huidige systeem als geheel vereenvoudigt, wijzen we erop dat deze ook voordelen kan opleveren voor lidstaten die hun verplichting om betalingen tijdig te verrichten niet zijn nagekomen.

### **Beheer van oninbare bedragen aan TEM**

**19** De lidstaten innen douanerechten, registreren deze in een specifieke boekhouding en stellen deze maandelijks ter beschikking van de EU. Rechten die zijn vastgesteld maar nog niet door een importeur zijn betaald, worden in een specifieke boekhouding van de lidstaten opgenomen. Hiervoor kunnen verschillende redenen bestaan, bijvoorbeeld een beroep dat door een importeur is ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van douaneschulden, wanbetaling of insolventie van de importeur.

---

<sup>22</sup> Paragraaf 17 van ons Advies nr. 7/2015.

<sup>23</sup> Gemiddelde cijfer op basis van de door de Commissie verstrekte informatie over gevallen van betaling van achterstandsrente voor 2018, 2019 en 2020.

**20** De in deze specifieke boekhouding opgenomen bedragen moeten oninbaar worden verklaard wanneer de nationale autoriteiten van oordeel zijn dat zij deze niet kunnen innen, en moeten uiterlijk vijf jaar na de datum waarop het bedrag is vastgesteld, oninbaar worden geacht. In alle gevallen waarin meer dan 100 000 EUR oninbaar is, moet de Commissie beoordelen of de oorzaken van de oninbaarheid zijn toe te rekenen aan de lidstaten en, als dat zo is, hen verplichten die bedragen ter beschikking te stellen van de EU-begroting. In geval van een gerechtelijk beroep of gedeeltelijke betaling gaat de termijn van vijf jaar in op de datum waarop het definitieve rechterlijke besluit is afgegeven of op de datum waarop de laatste betaling is verricht<sup>24</sup>.

**21** In onze recente jaarverslagen<sup>25</sup> meldden we aanhoudende tekortkomingen in het beheer van de specifieke boekhouding van bepaalde lidstaten, bijvoorbeeld het afschrijven of laattijdig boeken van schulden in het boekhoudsysteem, of vertragingen bij de dwanginvordering van de schulden. In de geconsolideerde rekeningen 2020 van de EU bedroegen de vorderingen in verband met de specifieke boekhouding in totaal 1,4 miljard EUR en waren deze onderhevig aan een waardevermindering van 892 miljoen EUR, inclusief de bedragen aan oninbare rechten (in 2019 bedroegen dezelfde aggregaten respectievelijk 1,6 miljard EUR en 931 miljoen EUR)<sup>26</sup>.

**22** Om het beheer te verbeteren en de accumulatie van achterstandsrente bij oude gevallen te voorkomen (zie de paragrafen **14-18**), stelt de Commissie voor om een **algemene termijn (van tien jaar) in te voeren voor de verwijdering van oninbare schulden uit deze specifieke boekhouding**, met als doel ervoor te zorgen dat gevallen binnen een redelijke termijn worden beoordeeld en geregulariseerd, ongeacht de lopende gerechtelijke beroepsprocedures of gedeeltelijke betalingen<sup>27</sup>. Dit voorstel wordt niet ondersteund door een beoordeling waaruit blijkt dat een dergelijke wijziging het beheer van de TEM zou verbeteren.

---

<sup>24</sup> Artikel 13, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad.

<sup>25</sup> Zie onze jaarverslagen sinds 2012, bijvoorbeeld paragraaf 3.9 van ons Jaarverslag 2019, paragraaf 4.10 van ons Jaarverslag 2018, paragraaf 4.15 van ons Jaarverslag 2017 en paragraaf 4.15 van ons Jaarverslag 2016.

<sup>26</sup> COM(2021) 381 final van 30.6.2021.

<sup>27</sup> Artikel 13, lid 2, van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening (vijfde alinea).

## **Onze beoordeling van de voorgestelde wijzigingen in de wijze waarop oninbare TEM-bedragen worden beheerd**

**23** Hoewel de voorgestelde wijziging zal leiden tot een aanzienlijke vermindering van de in de specifieke TEM-boekhouding opgenomen douaneschulden, is het onwaarschijnlijk dat het beheer van de eigen middelen door de lidstaten hierdoor eenvoudiger wordt. De voorgestelde wijziging brengt extra lasten met zich mee voor de Commissie, aangezien zij zou moeten beoordelen of de lidstaten financieel aansprakelijk zijn in gevallen waarvoor de beroepsprocedure nog loopt. In deze gevallen kan de schuldvordering in het definitieve besluit nietig worden verklaard.

**24** Naar onze mening wordt niet aangetoond in hoeverre de voorgestelde wijzigingen de systemen voor de terbeschikkingstelling van TEM daadwerkelijk efficiënter maken. Zoals wij in onze vorige jaarverslagen<sup>28</sup> hebben opgemerkt, moet het beheer van deze boekhouding bij voorkeur worden verbeterd door voortdurend optreden van de Commissie, niet alleen om de regels inzake de boeking van vastgestelde maar niet-geïnde douanerechten te verduidelijken, maar ook om de lidstaten relevante ondersteuning te bieden bij de toepassing ervan. Daarnaast moet de Commissie ook de monitoring van de door de nationale douaneautoriteiten opgestelde specifieke boekhouding versterken.

### **Suggestie 1 — Heroverweeg de invoering van een algemene termijn voor het verwijderen van oninbare schulden uit de specifieke TEM-boekhouding**

---

**Aangezien niet is aangetoond dat deze voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening het beheer van de eigen middelen op EU- en nationaal niveau efficiënter zal maken, stellen wij voor de invoering van een algemene termijn voor het verwijderen van oninbare schulden uit de specifieke TEM-boekhouding te heroverwegen.**

### **Procedures voor geschillenbeslechting**

**25** De huidige terbeschikkingstellingsverordening biedt de lidstaten geen herzieningsprocedure om meningsverschillen met de Commissie over de terbeschikkingstelling van eigen middelen op te lossen. Lidstaten kunnen echter bij het

---

<sup>28</sup> Zie aanbeveling 4.2 van ons Jaarverslag 2018, aanbeveling 2 van ons Jaarverslag 2015 en aanbeveling 4 van ons Jaarverslag 2014.

Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) een vordering wegens ongerechtvaardigde verrijking instellen om de betalingen te betwisten. In het kader van deze vordering moet een lidstaat aantonen dat de Commissie verrijkt is en dat hijzelf verarmd is, wat echter moeilijk te bewijzen is als gevolg van nationale verplichtingen op grond van de EU-wetgeving inzake het stelsel van eigen middelen<sup>29</sup>.

**26** In het voorstel wordt een nieuwe **herzieningsprocedure** ingevoerd **voor de beslechting van geschillen** over TEM en btw-middelen tussen een lidstaat en de Commissie<sup>30</sup>. De nieuwe procedure voorziet in een gestructureerde dialoog over betwiste bedragen om het bereiken van overeenstemming te vergemakkelijken. De herzieningsprocedure doet geen afbreuk aan de verplichting van de lidstaten om hun bijdragen binnen de wettelijke termijnen te betalen.

**27** Bij geschillen tussen een lidstaat en de Commissie over de TEM-bedragen of de btw-bijdragen kan de lidstaat volgens het voorstel ook bij de terbeschikkingstelling van eigen middelen **voorbehoud maken** bij het standpunt van de Commissie. Als gevolg daarvan wordt de periode waarover rente verschuldigd is, onderbroken<sup>31</sup>. Deze “betalingen onder voorbehoud” worden reeds gebruikt in het huidige systeem op basis van de bestaande praktijk.

**28** Het voorstel bevat verschillende procedurele regelingen (met inbegrip van termijnen voor de indiening van verzoeken door de lidstaten en voor de Commissie om opmerkingen te maken), afhankelijk van het soort eigen middelen in kwestie (zie [tabel 1](#)).

---

<sup>29</sup> Punten 82-85 van het arrest van het HvJ-EU in zaak C-575/18 (Tsjechië/Commissie).

<sup>30</sup> Artikel 10 ter, lid 7, artikel 13, lid 5, en artikel 13 ter van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening.

<sup>31</sup> Artikel 13 bis van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening.

**Tabel 1 – Procedurele verschillen in de herzieningsprocedure voor btw-middelen en voor TEM, zoals voorzien in het voorstel**

| Soort eigen middelen | Termijn voor het verzoek van de lidstaten  | Onderbouwing van het verzoek  | Termijn voor de opmerkingen van de Commissie  |
|----------------------|--|---|---|
| Btw-middelen         | twee maanden  | Redenen <b>MOGEN</b> worden gegeven  | 3 maanden  |
| TEM                  | 3 maanden  | Redenen <b>MOETEN</b> worden gegeven  | 6 maanden   |

Bron: ERK, op basis van het voorstel.

**29** Bij Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad<sup>32</sup> was al een herzieningsprocedure ingevoerd voor btw-middelen. Bij deze herziening gelden dezelfde vereisten als bij de procedure die in het kader van de terbeschikkingstellingsverordening wordt voorgesteld wat betreft de termijnen voor zowel het verzoek van de lidstaat als de mededeling door de Commissie van het resultaat van de procedure, en wat betreft de inhoud van het verzoek. Deze procedure eindigt echter met de vaststelling van een besluit door de Commissie waartegen de lidstaat een beroep tot nietigverklaring kan instellen bij het HvJ-EU. Bij Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad<sup>33</sup> is dezelfde procedure ook ingevoerd voor de nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval. Zoals wij eerder hebben opgemerkt<sup>34</sup>, biedt dit laatste instrument de lidstaten een aanvullende mogelijkheid om een gerechtelijke procedure in te leiden indien zij het niet eens zijn met het besluit van de Commissie over de terbeschikkingstelling van eigen middelen.

**30** Daarnaast wordt in het voorstel verwezen naar de bovengenoemde bestaande procedure betreffende de btw-middelen. Er wordt voorzien in opschorting van de herziening in het kader van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening indien een lidstaat bij het HvJ-EU een beroep tot

<sup>32</sup> Artikel 9, lid 1, punt a); zie voetnoot 5.

<sup>33</sup> Artikel 9, lid 4; zie voetnoot 7.

<sup>34</sup> Paragraaf 34 van ons Advies nr. 11/2020.

nietigverklaring instelt tegen een besluit van de Commissie met betrekking tot dezelfde zaak overeenkomstig Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad<sup>35</sup>.

**31** *Tabel 2* bevat een overzicht van de herzieningsprocedures voor eigen middelen die zijn opgenomen in andere geldende rechtshandelingen, en van de verschillen met die in het voorstel.

### Tabel 2 – Vergelijking tussen de herzieningsprocedures voor eigen middelen in bestaande rechtshandelingen en die in het voorstel

| Soort eigen middelen   | Rechtsgrondslag      | Procedure wordt afgesloten met een besluit van de Commissie | Mogelijkheid voor de lidstaat om een beroep tot nietigverklaring in te stellen bij het HvJ-EU | Mogelijkheid voor de lidstaat om een vordering wegens ongerechtvaardigde verrijking in te stellen bij het HvJ-EU |
|--|----------------------|---|---|--|
| ▼  | ▼                    | ▼   | ▼   | ▼  |
| Eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval | Verordening 2021/770 | <input checked="" type="checkbox"/>                         | <input checked="" type="checkbox"/>   | <input checked="" type="checkbox"/>  |
| Btw-middelen   | Verordening 1553/89  | <input checked="" type="checkbox"/>                         | <input checked="" type="checkbox"/>   | <input checked="" type="checkbox"/>  |
|  | Voorstel             | <input type="checkbox"/>                                    | <input type="checkbox"/>  | <input checked="" type="checkbox"/>  |
| TEM  | Voorstel             | <input type="checkbox"/>                                    | <input type="checkbox"/>  | <input checked="" type="checkbox"/>  |

Bron: ERK, op basis van Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad, Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad en het voorstel.

<sup>35</sup> Artikel 13 ter, lid 4, van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening.

## **Onze beoordeling van de voorgestelde geschillenbeslechtingprocedures**

**32** We zijn ingenomen met de voorgestelde bepaling over betalingen onder voorbehoud, die een bestaande praktijk formaliseert die nog niet was opgenomen in de terbeschikkingstellingsverordening. Met het oog op de doeltreffendheid ervan zal de Commissie interne procedures moeten ontwerpen om met name te verduidelijken wanneer dergelijke betalingen worden gebruikt, hoe ze worden gemonitord en in welke gevallen er een einde komt aan de voorwaardelijkheid als gevolg van de voorbehouden van de lidstaten door de betalingen definitief te maken.

**33** Wij nemen er nota van dat de Commissie heeft voorgesteld om een herzieningsprocedure in te voeren in het kader van de terbeschikkingstellingsverordening in geval van een geschil tussen de Commissie en lidstaten over de terbeschikkingstelling van de TEM en de btw-middelen. Hoewel de procedure een kader biedt voor een gestructureerde dialoog om de lidstaten in staat te stellen de Commissie te verzoeken haar standpunt over de berekening, vaststelling en inning van de eigen middelen te herzien, waarborgt deze niet noodzakelijkerwijs dat geschillen doeltreffend worden beslecht. Aangezien de procedure niet wordt afgesloten met een besluit van de Commissie, kunnen de lidstaten geen beroep tot nietigverklaring instellen. De lidstaten kunnen echter wel een vordering wegens ongerechtvaardigde verrijking instellen bij het HvJ-EU indien een betaling onder voorbehoud is verricht.

**34** Bovendien leidt het voorstel tot parallelle en deels verschillende regels voor herzieningsprocedures voor btw-middelen. Dit maakt het EU-financieringsstelsel complexer, tast de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de betalingen van de lidstaten aan, en kan ook een aanzienlijke administratieve last voor de Commissie met zich meebrengen.

**35** Daarnaast merken we op dat de Commissie niet heeft voorgesteld een dergelijke procedure in te voeren voor de bni-middelen, die worden berekend aan de hand van statistische gegevens, of voor de nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval. De bni-middelen vormen de grootste bron van ontvangsten voor de EU-begroting (70 % in 2020).



## Suggestie 2 — Stel één enkele herzieningsprocedure voor geschillenbeslechting voor met betrekking tot de terbeschikkingstelling van eigen middelen

---

Om het geschillenbeslechtsproces te stroomlijnen en een doeltreffend instrument te bieden voor het beslechten van geschillen tussen de lidstaten en de Commissie, geven wij in overweging één enkele herzieningsprocedure voor te stellen met betrekking tot de terbeschikkingstelling van eigen middelen. Een dergelijke procedure moet zorgen voor een evenwicht tussen het recht van verdediging van de lidstaten en de mogelijke administratieve lasten die dit voor de Commissie met zich mee kan brengen. Ook moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de afzonderlijke ontvangstenbronnen en de respectieve rechtskaders daarvan. Om onnodige lasten voor het beheer van de TEM als gevolg van het grote aantal kleine afzonderlijke onderliggende verrichtingen te vermijden, kan de Commissie een drempel vaststellen om de herzieningsprocedure alleen in te leiden voor gevallen met een aanzienlijke financiële impact.

### Samenhang van de regels voor het beheer van de verschillende soorten eigen middelen

**36** We merken op dat de regels die in het voorstel worden ingevoerd voor het beheer van de eigen middelen niet altijd overeenstemmen met die van Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad (van toepassing op de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval) en Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad (van toepassing op de btw-middelen). Deze hebben betrekking op de bepaling om vooruitbetalingen door de lidstaten toe te staan (zie paragraaf 10), uitstel van de datum waarop aanpassingen beschikbaar worden gesteld (zie paragraaf 11), de drempel voor het afzien van achterstandsrente (zie paragraaf 14) en de procedures voor geschillenbeslechting (zie de paragrafen 25-31).

**37** In het voorstel stelt de Commissie dat alle bepalingen inzake de terbeschikkingstelling van eigen middelen in de toekomst moeten worden samengevoegd wanneer nieuwe ontvangstenbronnen worden ingevoerd, zoals

overeengekomen in het interinstitutioneel akkoord voor het MFK 2021-2027<sup>36</sup>. Hoewel wij nota nemen van deze doelstelling, betreuren we dat het huidige voorstel niet voorziet in een samenvoeging van alle bepalingen inzake de terbeschikkingstelling van eigen middelen. We herhalen dat het systeem eenvoudiger en transparanter zou zijn met één enkele verordening met een alomvattende reeks bepalingen over de eigen middelen<sup>37</sup>.

**38** De *bijlage* bevat voorgestelde wijzigingen van een aantal bepalingen van het voorstel. Onze suggesties betreffen enkele van de hierboven beschreven kwesties en een klein redactioneel punt.

---

<sup>36</sup> Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 28).

<sup>37</sup> Paragraaf 12 van ons Advies nr. 5/2018.

## Conclusie

**39** Naar onze mening is het voorstel van de Commissie tot wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening een positieve stap in de richting van een verbetering van het huidige rechtskader. Het formaliseert een aantal bestaande praktijken, zoals de mogelijkheid om vooruitbetalingen te verrichten (zie paragraaf **12**) en verbetert tot op zekere hoogte de voorspelbaarheid van het kasbeheer, met name door het uitstellen van de termijn voor aanpassingen van de middelen die in voorgaande begrotingsjaren ter beschikking zijn gesteld (zie paragraaf **13**). Dit kan de administratieve lasten helpen verminderen. In het voorstel wordt ook een procedure voor geschillenbeslechting ingevoerd die nog niet bestond, d.w.z. een procedure die voorziet in een gestructureerde dialoog over betwiste bedragen om het bereiken van overeenstemming te vergemakkelijken (zie paragraaf **33**).

**40** We hebben echter een aantal nadelen vastgesteld. De uitbreiding van de plafonnering van achterstandsrente tot oude gevallen kan voor enkele lidstaten financiële voordelen opleveren vanwege de aanzienlijke bedragen die hierbij mogelijk betrokken zijn (zie paragraaf **18**). De voorgestelde procedures voor de beslechting van geschillen over de terbeschikkingstelling van eigen middelen wijken af van de in andere bestaande verordeningen opgenomen regels voor de btw-middelen en de nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval (zie paragraaf **34**).

**41** Bovendien worden sommige van de voorgestelde wijzigingen van de huidige bepalingen van de terbeschikkingstellingsverordening niet onderbouwd met voldoende bewijs, wat betekent dat de impact ervan op de doelmatigheid van de terbeschikkingstelling van eigen middelen niet kan worden aangetoond. Dit betreft het opzetten van gecentraliseerde kasmiddelenrekeningen (zie paragraaf **09**) en het wijzigen van de regels voor het beheer van oninbare TEM-bedragen (zie paragraaf **23**). Ook betreuren we dat het voorstel niet voorziet in een samenvoeging van alle bepalingen inzake de terbeschikkingstelling van eigen middelen (zie paragraaf **37**).

**42** Wij zijn dan ook van mening dat het wetgevingsvoorstel kan worden verbeterd door:

- de voorgestelde invoering van een algemene termijn voor het verwijderen van oninbare schulden uit de specifieke TEM-boekhouding te heroverwegen, en
- de geschillenbeslechtingsprocedures verder te herzien door één enkele herzieningsprocedure voor eigen middelen voor te stellen.

Dit advies werd door kamer V onder leiding van de heer Tony Murphy, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 22 september 2021.

*Voor de Rekenkamer*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H. Lehne', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne

*President*

## Bijlage — De door ons voorgestelde wijzigingen van het voorstel

Het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 om de voorspelbaarheid voor de lidstaten te vergroten en de procedures voor geschillenbeslechting bij de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen te verduidelijken (COM(2021) 327 final van 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

| Verwijzing naar de voorgestelde bepalingen | De door ons voorgestelde wijzigingen   | Opmerkingen  |
|--|--|--|
| Artikel 13, lid 2                          | De tekst van de bepaling die momenteel van kracht is, moet worden gehandhaafd.   | Wij stellen voor de invoering van de algemene termijn van tien jaar voor het verwijderen van oninbare schulden uit de specifieke TEM-boekhouding te heroverwegen (zie de paragrafen <a href="#">19-24</a> en <a href="#">suggestie 1</a> ).  |
| Artikel 13 ter                             | De voorgestelde bepaling moet geherformuleerd worden om één enkele herzieningsprocedure voor geschillenbeslechting met betrekking tot de terbeschikkingstelling van eigen middelen in te voeren. | Er moet één enkele herzieningsprocedure met betrekking tot de terbeschikkingstelling van eigen middelen worden voorgesteld. Bij een dergelijke procedure moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de afzonderlijke ontvangstenbronnen en de respectieve rechtskaders daarvan (zie de paragrafen <a href="#">25-35</a> en <a href="#">suggestie 2</a> ).   |
| Artikel 13 ter, lid 2                      | “Binnen zes maanden na ontvangst van het in lid 1 bedoelde verzoek deelt de Commissie (...) mee.”  | De voorgestelde herzieningsprocedure heeft betrekking op TEM. Om elke onduidelijkheid te voorkomen, stellen we voor te preciseren dat deze verwijst naar artikel 13, lid 5, van de voorgestelde wijziging van de terbeschikkingstellingsverordening. Zo heeft de Commissie ook verwezen naar artikel 10 ter, lid 7, bij het voorzien in de procedure voor btw-middelen in de laatste zin van artikel 13 ter, lid 2: “Bij geschillen tussen een lidstaat en de Commissie als bedoeld in artikel 10 ter, lid 7, deelt de Commissie (...)”. Deze suggestie moet worden gelezen in samenhang met de bovenstaande opmerkingen bij artikel 13 ter. |