



2021/0214(COD)

20.4.2022

ADVIES

van de Begrotingscommissie

aan de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid

inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD))

Corapporteurs voor advies (*): José Manuel Fernandes, Valérie Hayer

(*) Procedure met medeverantwoordelijke commissies - Artikel 57 van het Reglement

PA_Legam

BEKNOPTE MOTIVERING

De co-rapporteurs wensen vier punten te benadrukken. Ten eerste onderschrijven zij de aanpak van de Commissie om het gebruik van de opbrengsten van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (CBAM) niet in de CBAM-verordening te definiëren, zodat het eigenmiddelenbesluit de mogelijkheid biedt de opbrengsten als algemene ontvangsten aan de Uniebegroting toe te rekenen. Daarom willen zij voorkomen dat er een inconsequente aanpak wordt gevolgd waarbij de CBAM-opbrengsten voor bepaalde doeleinden worden bestemd, waardoor zij niet als eigen middelen kunnen worden aangemerkt. De in dit advies voorgestelde amendementen zijn in de eerste plaats bedoeld om deze boodschap over te brengen en politieke onduidelijkheid over hun standpunt te voorkomen. Ten tweede moet de Unie haar toezegging nakomen dat zij de schuld van NextGenerationEU zal aflossen met behulp van nieuwe eigen middelen, waaronder het CBAM, teneinde drastische bezuinigingen op EU-programma's in toekomstige financiële kaders te voorkomen. Ten derde herinneren de co-rapporteurs eraan dat elk besluit om derde landen te helpen bij het koolstofarm maken van hun economie uitsluitend via de uitgavenzijde van de EU-begroting dient te worden genomen. Ten vierde mag er buiten de EU-begroting geen nieuw fonds worden opgericht dat wordt gefinancierd met bestemmingsontvangsten uit de verkoop van CBAM-certificaten. De wetgevers moeten de proliferatie van intergouvernementele fondsen voorkomen, omdat dat niet in overeenstemming zou zijn met het beginsel van eenheid van de begroting.

Het CBAM, reeds lange tijd kandidaat voor eigen middelenbron

De co-rapporteurs van de commissie BUDG zouden graag zien dat het CBAM-initiatief nieuw leven wordt ingeblazen, omdat het een belangrijke bouwsteen is van de "Fit for 55"-klimaatinitiatieven, maar ook kan dienen als grondslag voor de eigen middelen. Het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens is al lange tijd een algemeen aanvaarde optie voor het pakket nieuwe eigen middelen. Vanwege de koppeling met het klimaatbeleid en de bevoegdheden van de EU op het gebied van handel en internationale handel, buitengrenzen en douanecontrole is het CBAM een goede kandidaat.

In 2021 heeft de commissie BUDG eraan bijgedragen dat in het initiatiefverslag van het EP over een met de WTO verenigbaar EU-mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens¹, dat op de plenaire vergadering met een ruime meerderheid is aangenomen, een uitgebreid hoofdstuk over het eigenmiddelenaspect is opgenomen.

Het is dan ook logisch dat het CBAM integraal deel is gaan uitmaken van het stappenplan voor de invoering van nieuwe eigen middelen, dat een mijlpaal vormt voor de inspanningen van het EP om de EU-instellingen ertoe aan te zetten gevolg te geven aan haar ambitie voor een degelijker, veerkrachtiger en onafhankelijker systeem van begrotingsontvangsten. Intussen is het vooral de bedoeling voldoende extra inkomsten uit de algemene begroting te genereren om de aflossingskosten van de NGEU-leningen op middellange tot lange termijn te dekken, zonder het risico te lopen dat de traditionele uitgavenprogramma's in het kader van toekomstige MFK's navenant worden verlaagd.

¹ P9_TA(2021)0071: Een met de WTO verenigbaar EU-mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2021 op weg naar een met de WTO verenigbaar EU-mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (2020/2043(INI))

In de toelichting bij het voorstel van de Commissie voor een CBAM-verordening, en ook in het begeleidend financieel memorandum, wordt uiteengezet en gemotiveerd hoe en waarom de opbrengsten van de CBAM een eigenmiddelenbron moeten worden. Intussen heeft de Commissie wetgevingsinitiatieven ingediend om het eigenmiddelenbesluit te wijzigen en een “nieuwe generatie van eigen middelen van de EU” in te voeren, onder meer op basis van het nieuwe CBAM, zodra dat is ingevoerd.

Voorgestelde amendementen: gericht op begrotingsaspecten

De CBAM-verordening zelf is niet de basishandeling inzake de eigen middelen; de relevante bepalingen betreffende de ontvangstenzijde van de EU-begroting zijn opgenomen in het eigenmiddelenbesluit en de desbetreffende uitvoeringswetgeving.

Het voorstel van de Commissie voor de CBAM-verordening is zeer goed verenigbaar met de initiatieven inzake eigen middelen. Daarom stellen wij vooral amendementen van de overwegingen voor om het volgende te bevestigen en te benadrukken:

1) Juridische aard en uiteindelijke doelstelling van het CBAM: de commissie BUDG is het ermee eens dat het CBAM als zodanig een klimaatbeleidsinstrument is en geen begrotingsinstrument; het is echter een zeer geschikte grondslag voor eigen middelen voor de EU-begroting. Het is niet nodig, en zou zelfs problematisch zijn met het oog op de verenigbaarheid met de WTO-regels, om amendementen in te dienen die tot doel hebben het niveau van de door het CBAM opgebrachte ontvangsten te verhogen.

2) De opbrengsten moeten daarom worden gebruikt als eigen middelen ter financiering van de EU-begroting, als algemene, universele ontvangsten. Bijkomende nieuwe ontvangsten zullen uiteindelijk de terugbetaling van de NGEU-leningen vergemakkelijken. Er zal echter geen sprake zijn van technische reserveringen. In dit verband dient te worden herinnerd aan de IIA-routekaart.

3) In de loop van de verdere besluitvorming zou er sterk op kunnen worden aangedrongen de CBAM-inkomsten te gebruiken om **derde landen**, met name MOL's, te **helpen** hun industriesectoren koolstofvrij te maken. De financiële middelen voor dergelijke steun kunnen echter worden bijeengebracht door gebruik te maken van bestaande of versterkte EU-programma's in de rubriek externe uitgaven, zonder een beroep te doen op bestemmingsontvangsten (omdat dit de bevoegdheden van de begrotingsautoriteit zou aantasten).

De rapporteurs van BUDG wensen zich niet te mengen in beleidsvormingsvraagstukken. Zij zullen zich niettemin behulpzaam en constructief opstellen bij het doorvoeren van wetswijzigingen in latere stadia, bijvoorbeeld wat betreft de werkingssfeer van het CBAM en de structuur van de CBAM-autoriteit, zodat de bepalingen in de verordening verenigbaar zijn met de praktische aspecten van het beheer van de ontvangstenzijde van de EU-begroting en het verdedigen van de rol van het EP in de besluitvorming.

AMENDEMENTEN

De Begrotingscommissie verzoekt de bevoegde Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid onderstaande amendementen in aanmerking te nemen:

Amendement 1

Voorstel voor een verordening Overweging 13

Door de Commissie voorgestelde tekst

(13) Als instrument om koolstoflekkage te voorkomen en broeikasgasemissies te beperken, moet het CBAM ervoor zorgen dat ingevoerde producten worden onderworpen aan een regelgevingssysteem dat koolstofkosten toepast die gelijkwaardig zijn aan de kosten die anders in het kader van het EU-ETS zouden zijn opgelegd. Het CBAM is een klimaatmaatregel die het risico van koolstoflekkage moet voorkomen en de verhoogde ambitie van de Unie op het gebied van klimaatmitigatie moet ondersteunen, waarbij de verenigbaarheid met de WTO-regels gewaarborgd is.

Amendement

(13) Als instrument om koolstoflekkage te voorkomen en broeikasgasemissies te beperken, moet het CBAM ervoor zorgen dat ingevoerde producten worden onderworpen aan een regelgevingssysteem dat koolstofkosten toepast die gelijkwaardig zijn aan de kosten die anders in het kader van het EU-ETS zouden zijn opgelegd. Het CBAM is een klimaatmaatregel die het risico van koolstoflekkage moet voorkomen en de verhoogde ambitie van de Unie op het gebied van klimaatmitigatie **en het voorkomen van verdere milieuschade** moet ondersteunen, waarbij de verenigbaarheid met de WTO-regels gewaarborgd is. **Het CBAM is daarom beslist geen begrotingsinstrument voor het genereren van overheidsontvangsten, en is daarmee verenigbaar met de WTO-regels.**

Amendement 2

Voorstel voor een verordening Overweging 13 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(13 bis) De gegenereerde opbrengsten moeten overeenkomstig de procedures van artikel 311 VWEU als eigen middelen in de EU-begroting

worden opgenomen, overeenkomstig bijlage 2 bij het Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020^{1 bis} en zoals de Commissie op 22 december 2021 heeft voorgesteld in haar wetgevingsvoorstel tot wijziging van het eigenmiddelenbesluit^{1 ter}. De eigen middelen op basis van het CBAM zullen deel uitmaken van een pakket aan eigen middelen dat het niveau van de totale uitgaven kan dekken die naar verwachting nodig zullen zijn voor de aflossing van de hoofdsom en de rente van de leningen die in het kader van NextGenerationEU zijn aangegaan, met inachtneming van het universaliteitsbeginsel. Samen met de eigen middelen op basis van de ETS moeten ook deze twee groene eigen middelen zorgen voor een verband tussen de begroting en de beleidsprioriteiten van de Unie, en daarmee een meerwaarde bieden. Zij moeten bijdragen tot de doelstellingen van klimaatmainstreaming en tot de veerkracht van de begroting van de Unie als instrument voor investeringen en garanties.

^{1bis} 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 433 I van 22.12.2020, blz. 28).

1ter COM(2021)0570.

Amendement 3

Voorstel voor een verordening Overweging 13 ter (nieuw)

(13 ter) *Het universaliteitsbeginsel houdt in dat het niet mogelijk is bepaalde eigen middelen een bestemming te geven of toe te wijzen om een specifiek soort uitgave te dekken. Het CBAM zorgt er samen met de op het ETS gebaseerde eigen middelen en de eigen middelen op basis van pijler 1 van de OESO/G20-overeenkomst voor dat de beleidsprioriteiten van de Unie, zoals de Europese Green Deal en de bijdrage van de Unie aan eerlijke belastingheffing, verder worden geïntegreerd in de ontvangstenzijde van de Uniebegroting om toegevoegde waarde van de EU te creëren. Nieuwe eigen middelen moeten bijdragen tot klimaatmainstreaming, de veerkracht van de begroting van de Unie als instrument voor investeringen en garanties verbeteren en – door het aantal inkomstenbronnen te diversifiëren – de risico's voor de Uniebegroting aan de ontvangstenzijde beperken en de terugbetalingslasten voor de nationale begrotingen verlichten.*

^{1bis} Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 8 oktober 2021.

Amendement 4

Voorstel voor een verordening Overweging 13 quater (nieuw)

(13 quater) *De Commissie moet de administratieve kosten van het CBAM analyseren en er tegelijkertijd voor zorgen dat het personeel een adequate opleiding krijgt om de taken in dat kader uit te*

voeren.

Amendement 5

Voorstel voor een verordening Overweging 55

Door de Commissie voorgestelde tekst

(55) Aangezien het CBAM een aanmoediging tot schonere productieprocessen wil geven, staat de EU klaar om lage- en middeninkomenslanden te helpen hun maakindustrie koolstofvrij te maken. Voorts moet de Unie minder ontwikkelde landen de nodige technische bijstand verlenen om zich gemakkelijker te kunnen aanpassen aan de nieuwe verplichtingen waarin deze verordening voorziet.

Amendement

(55) Aangezien het CBAM een aanmoediging tot schonere productieprocessen wil geven, staat de EU klaar om lage- en middeninkomenslanden te helpen hun maakindustrie koolstofvrij te maken. Voorts moet de Unie minder ontwikkelde landen de nodige technische bijstand verlenen om zich gemakkelijker te kunnen aanpassen aan de nieuwe verplichtingen waarin deze verordening voorziet. ***Voor zover dergelijke steun van toepassing en subsidiabel is, moet steun voor de inspanningen van de minst ontwikkelde landen om hun verwerkende industrie koolstofarm te maken, worden gefinancierd uit de desbetreffende uitgavenprogramma's van de EU-begroting, onder meer door de klimaatuitgaven te verhogen in het kader van de desbetreffende geografische en thematische programma's van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking dat is ingesteld bij Verordening (EU) nr. 2021/947 van het Europees Parlement en de Raad^{1 bis}.***

^{1bis} Verordening (EU) 2021/947 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juni 2021 tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld, tot wijziging en intrekking van Besluit nr. 466/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad en

Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad (PB L 209 van 14.6.2021, blz. 1).

Amendement 6

Voorstel voor een verordening Overweging 60 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(60 bis) *Als de door het CBAM gegenereerde inkomsten als eigen middelen aan de begroting van de Unie zijn toegewezen, moeten de autoriteiten van de lidstaten die bij de uitvoering van het CBAM betrokken zijn en de instellingen van de Unie die bij het beheer van de begroting van de Unie betrokken zijn, bij de heffing, inning en terbeschikkingstelling van de inkomsten het beginsel van wederzijdse loyale samenwerking in acht nemen. De Commissie moet de lidstaten, marktdeelnemers en burgers bijstaan met relevante informatie, technische en administratieve ondersteuning en advies over CBAM-vereisten.*

Amendement 7

Voorstel voor een verordening Overweging 61 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(61 bis) *Het is belangrijk om buitensporige administratieve lasten en kosten voor de uitvoering van het CBAM voor zowel de Commissie als de lidstaten te voorkomen, het systeem zo eenvoudig mogelijk te maken en tegelijkertijd de goede werking en transparantie ervan te waarborgen. De CBAM-autoriteit moet worden gefinancierd op een manier die een duurzame werking garandeert en een*

gezond financieel beheer mogelijk maakt. De kosten in verband met de oprichting en de werking van de autoriteit moeten worden gedekt door de algemene ontvangsten van de begroting van de Unie.

Amendement 8

Voorstel voor een verordening Hoofdstuk III – titel

Door de Commissie voorgestelde tekst

Bevoegde autoriteiten

Amendement

CBAM-autoriteit

(Dit amendement is van toepassing op de gehele tekst. Bij aanneming van dit amendement moet deze wijziging in de gehele tekst worden doorgevoerd.)

Amendement 9

Voorstel voor een verordening Artikel 11 – lid 1 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. ***Iedere lidstaat wijst de bevoegde autoriteit aan*** die belast is met de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van deze verordening, ***en stelt de Commissie daarvan in kennis.***

Amendement

1. ***De Commissie richt de CBAM-autoriteit op,*** die belast is met de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van deze verordening.

Amendement 10

Voorstel voor een verordening Artikel 11 – lid 1 – alinea 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

De Commissie stelt een lijst van alle bevoegde autoriteiten ter beschikking van de lidstaten en maakt deze informatie bekend in het Publicatieblad van de

Amendement

Schrappen

Europese Unie.

Amendement 11

Voorstel voor een verordening Artikel 11 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. De lidstaten schrijven voor dat bevoegde autoriteiten alle informatie uitwisselen die essentieel of relevant is voor de uitoefening van hun functies en taken.

Amendement

Schrappen

Amendement 12

Voorstel voor een verordening Artikel 24 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Artikel 24 bis

Opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten

De opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten vormen geen bestemmingsontvangsten. Deze verordening staat er niet aan in de weg dat de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten overeenkomstig artikel 311 VWEU als eigen middelen worden aangemerkt en als algemene ontvangsten in de begroting van de Unie worden opgenomen.

PROCEDURE VAN DE ADVISERENDE COMMISSIE

| | |
|--|--|
| Titel | Invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens |
| Document- en procedurenummers | COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD) |
| Bevoegde commissie Datum bekendmaking | ENVI 13.9.2021 |
| Advies uitgebracht door Datum bekendmaking | BUDG 13.9.2021 |
| Medeverantwoordelijke commissies - datum bekendmaking | 11.11.2021 |
| Behandeling in de commissie | 1.2.2022 |
| Datum goedkeuring | 20.4.2022 |
| Uitslag eindstemming | +: 31 -: 5 0: 4 |
| Bij de eindstemming aanwezige leden | Rasmus Andresen, Pietro Bartolo, Robert Biedroń, Anna Bonfrisco, Olivier Chastel, Lefteris Christoforou, David Cormand, Andor Deli, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazabal Rubial, Alexandra Geese, Vlad Gheorghe, Valentino Grant, Francisco Guerreiro, Valérie Hayer, Eero Heinäluoma, Niclas Herbst, Monika Hohlmeier, Moritz Körner, Joachim Kuhs, Zbigniew Kuźmiuk, Hélène Laporte, Pierre Larrouturou, Camilla Laureti, Janusz Lewandowski, Margarida Marques, Siegfried Mureşan, Victor Negrescu, Lefteris Nikolaou-Alavanos, Dimitrios Papadimoulis, Karlo Ressler, Bogdan Rzońca, Nicolae Ştefănuţă, Nils Torvalds, Nils Ušakovs, Rainer Wieland, Angelika Winzig |
| Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers | Petros Kokkalis, Jan Olbrycht, Petri Sarvamaa |

HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

| 31 | + |
|-----------|--|
| PPE | Lefteris Christoforou, José Manuel Fernandes, Niclas Herbst, Monika Hohlmeier, Janusz Lewandowski, Siegfried Mureşan, Jan Olbrycht, Karlo Ressler, Petri Sarvamaa, Rainer Wieland, Angelika Winzig |
| Renew | Olivier Chastel, Vlad Gheorghe, Valérie Hayer, Nicolae Ştefănuţă, Nils Torvalds |
| S&D | Pietro Bartolo, Robert Biedroń, Eider Gardiazabal Rubial, Eero Heinäluoma, Pierre Larroustourou, Camilla Laureti, Margarida Marques, Victor Negrescu, Nils Ušakovs |
| The Left | Petros Kokkalis, Dimitrios Papadimoulis |
| Verts/ALE | Rasmus Andresen, David Cormand, Alexandra Geese, Francisco Guerreiro |

| 5 | - |
|-----|--|
| ECR | Zbigniew Kuźmiuk, Bogdan Rzońca |
| ID | Joachim Kuhs |
| NI | Andor Deli, Lefteris Nikolaou-Alavanos |

| 4 | 0 |
|-------|---|
| ID | Anna Bonfrisco, Valentino Grant, Héléne Laporte |
| Renew | Moritz Körner |

Verklaring van de gebruikte tekens:

+ : voor

- : tegen

0 : onthouding