EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.4.2025
COM(2025) 161 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

inzake de kosten-batenanalyse met betrekking tot het gebruik van de centrale rekening waarnaar wordt verwezen in artikel 9, lid 1, punt c), van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. AFDELING I — ACHTERGROND VAN HET VERSLAG

Dit verslag wordt uitgebracht overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 ([1]), hierna MAR-verordening. Dit document is in de eerste plaats bedoeld om de Raad een kosten-batenanalyse voor te leggen met betrekking tot de mogelijke invoering van een centrale rekening zoals gedefinieerd in artikel 9, lid 1, punt c), van de MAR-verordening. Deze centrale rekening zou door de Commissie worden geopend bij een openbare financiële instelling van haar keuze voor de inning van de eigen middelen ([1]).

Dit verslag bevat een kosten-batenanalyse van de geselecteerde schatkistmodellen die de Commissie heeft geëvalueerd, namelijk:

- model van de bij de Europese Centrale Bank (ECB) aangehouden centrale rekening overeenkomstig het nieuwe artikel 9, lid 1, punt c);
- geoptimaliseerd schatkistmodel, waarbij drie centrale kasrekeningen worden aangehouden bij de gekozen nationale centrale banken. Deze optie valt buiten het toepassingsgebied van de nieuwe bepalingen van artikel 9 MAR.

1.1. Architectuur van de schatkist van de Europese Commissie

De belangrijkste kenmerken van de architectuur van de schatkist van de Commissie worden bepaald door de bepalingen van artikel 9, lid 1, van de MAR-verordening.

Tot 2022 konden de lidstaten op grond van de MAR-verordening eigen middelen op het credit van twee verschillende typen op naam van de Commissie geopende rekeningen boeken:

- Type 1: **nationale schatkisten**. In dit geval stellen de lidstaten de bijdragen aan eigen middelen eerst in boekhoudkundige termen ter beschikking van de Commissie en vervolgens, na ontvangst van de overschrijvingsopdrachten van de Commissie, geleidelijk in contanten.
- Type 2: **nationale centrale banken.** In dit geval stellen de lidstaten de volledige gevraagde bijdrage in contanten ter beschikking.

De rekeningen van type 1 en 2 worden bijgehouden in nationale valuta.

Bij Verordening (EU, Euratom) 2022/615 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van de MAR-verordening is een derde type rekening ingevoerd, waarmee een nieuwe, door de Commissie bij een **openbare financiële instelling van haar keuze** geopende **centrale rekening** kan worden gebruikt om op het credit daarvan de eigen middelen te boeken.

([1]) Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (herschikking) (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39), gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) 2022/615 van de Raad van 5 april 2022 (PB L 115 van 13.4.2022, blz. 51).

In de periode van 2014 tot en met 2022 werden de kasverrichtingen van de Commissie voornamelijk beïnvloed door twee belangrijke factoren:

– formalistische uitvoering van artikel 14, lid 1, van de MAR-verordening;
– het besluit van de ECB om met ingang van 11 juni 2014 haar beleid van negatieve rentevoeten in te voeren.

Omwille van de bescherming van de activa van de EU heeft de Commissie de nodige maatregelen genomen om de gevolgen van negatieve rentevoeten tot een minimum te beperken. Met het oog hierop heeft de Commissie tussen 2014 en 2022 getracht de middelen zoveel mogelijk bij de nationale schatkisten en centrale banken onder te brengen waar deze vrij zijn van kosten of rente. Tegelijkertijd werden overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de MAR-verordening alle betaalrekeningen bij commerciële banken dagelijks aangevuld vanaf de eigenmiddelenrekeningen op basis van het van elk van deze rekeningen uit te voeren bedrag aan betalingen. De bij die banken aangehouden kasreserves werden op een minimaal niveau gehouden om buitensporige overnightsaldi te vermijden en zo de gevolgen van negatieve rentevoeten te verminderen en tegelijkertijd de bedrijfscontinuïteit van betalingstransacties te waarborgen.

Al deze transacties genereerden een aanzienlijk aantal dagelijkse instromen in de nationale schatkisten en uitstromen uit andere lidstaten. Bovendien had het gebrek aan een grotere kasreserve ook gevolgen voor de mogelijkheid van de Commissie om dringende betalingen uit te voeren.

Om de kasstromen minder complex te maken en tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de lidstaten, heeft de Commissie in 2021 voorgesteld om in de MAR-verordening de mogelijkheid op te nemen om eigen middelen te boeken op het credit van een **nieuwe centrale rekening** die door de Commissie voor dit doel is geopend (artikel 9, lid 1, punt c), van de MAR-verordening).

Gelijktijdig met het voorstel voor een centrale rekening heeft de Commissie een bepaling ingediend om de lidstaten te voorzien van **prognoses van de behoeften aan kasmiddelen** voor de volgende **vier maanden** om de voorspelbaarheid van het middelenverkeer verder te vergroten (artikel 9, lid 2 bis, van de MAR-verordening).

Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de MAR-verordening vindt de deelname van de lidstaten aan het gecentraliseerde model op **vrijwillige basis** plaats. Bovendien moet de Commissie een **kosten-batenanalyse** maken van het gebruik van de centrale rekening voordat deze wordt ingevoerd.

2. AFDELING II — KOSTEN-BATENANALYSE (VERGELIJKENDE EVALUATIE VAN TWEE VERSCHILLENDE OPTIES VOOR SCHATKISTMODELLEN)

Deze exercitie is bedoeld om twee modellen voor het beheer van de kasmiddelen van de Europese Commissie te vergelijken in het kader van het huidige meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027, waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande juridische omgeving.

2.1. Nieuwe schatkistmodellen — scenario's

Voor het maken van een kosten-batenanalyse van het gebruik van de centrale rekening overeenkomstig de bepalingen van de MAR-verordening en in overeenstemming met haar beleid inzake tegenpartijrisico beschouwde de Commissie alleen **openbare financiële instellingen** als geldige alternatieven voor het aanhouden van deze rekening.

Er werden twee soorten openbare instellingen overwogen:

- De **Europese Centrale Bank** (ECB), omdat zij al optreedt als kasbeheerder van de liquiditeitsmiddelen van het NGEU en de betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan de begunstigde lidstaten uitvoert.
- **Nationale centrale banken** (NCB's), aangezien zij vitale actoren zijn in de bestaande architectuur van de schatkist en het kasbeheermodel van de Commissie.

Op basis van deze veronderstelling heeft de Commissie twee verschillende opties voor het beheer van de centrale rekening voorgesteld.

Optie 1: Centrale rekening bij de Europese Centrale Bank (ECB)

Zoals is bepaald in het onlangs ingevoerde artikel 9, lid 1, punt c, van de MAR-verordening, bestaat het model uit de vaststelling van één centrale rekening bij de ECB voor eigen middelen en andere ontvangsten die in EUR worden betaald en subrekeningen voor eigenmiddelenrekeningen in elke niet-EUR valuta.

De invoering van dit model voorziet in een geleidelijke afschaffing van de bestaande systemen op lidstaatniveau. Dit zou betekenen dat het eerst in boekhoudkundige termen ter beschikking stellen van middelen, wat de huidige praktijk is wat betreft de nationale schatkisten, wordt vervangen door het systeem waarbij alle deelnemende lidstaten hun eigen middelen ter beschikking stellen door middel van bankoverschrijvingen op specifieke dagen. Bedragen in EUR worden dan samengevoegd op één centrale rekening van de Commissie bij de ECB. Bijdragen in andere valuta's dan EUR worden eerst overgemaakt naar de subrekeningen die voor dit doel bij een schatkist of een nationale centrale bank zijn geopend. De centrale rekening in EUR zou hoofdzakelijk worden gebruikt voor de dagelijkse financiering van de bankrekeningen van de Commissie van waaruit zij haar betalingen in EUR uitvoert. Bovendien zou de centrale rekening in EUR kunnen worden gebruikt om rechtstreekse betalingen aan de lidstaten uit te voeren, hoofdzakelijk naar rekeningen bij de nationale centrale banken.

Opgemerkt moet worden dat deze centrale rekening op grond van artikel 9, lid 1, van de MAR-verordening zonder rente zou moeten zijn. In het geval van een positieve rentevergoeding wordt deze onder de lidstaten die deelnemen aan deze opzet, in verhouding tot hun begrotingssleutel verdeeld. Middelen die op de rekening worden samengevoegd, zouden ook worden beschermd tegen potentiële negatieve rentevoeten die door de betrokken lidstaat of lidstaten zouden moeten worden gedekt.

De keuze voor een centrale rekening zou vooral gevolgen hebben voor de lidstaten die de middelen eerst boekhoudkundig ter beschikking van de Commissie stellen en, na ontvangst van de overschrijvingsopdrachten van de Commissie, geleidelijk in contanten (eigenmiddelenrekeningen bij schatkisten). In dit geval zouden de lidstaten onmiddellijk middelen moeten overboeken in plaats van deze geleidelijk in de loop van de tijd te mobiliseren. Voor lidstaten die er tot nu toe voor hebben gekozen om de eigenmiddelenrekening bij hun nationale centrale bank aan te houden, zou de overgang naar de ECB-optie geen tot zeer beperkte gevolgen hebben.

Opgemerkt moet worden dat de ECB niet formeel om aanvullende diensten is verzocht en hiermee dus evenmin heeft ingestemd.

Optie 2: Geoptimaliseerd schatkistmodel met centrale rekeningen voor het aanhouden van kasmiddelen bij geselecteerde nationale centrale banken

Dit model maakt geen gebruik van de nieuwe bepalingen van artikel 9, lid 1, punt c), van de MAR-verordening tot invoering van een nieuwe centrale rekening, maar bouwt voort op de bestaande schatkistarchitectuur en de reeds gevestigde kasstromen met de nationale centrale banken.

In dit model worden op bepaalde dagen wekelijkse overschrijvingen van eigenmiddelenrekeningen naar kasrekeningen geactiveerd. De kasstromen vanuit de eigenmiddelenrekeningen bij schatkisten worden overeenkomstig de begrotingssleutel slechts in één richting geleid (van de eigenmiddelenrekeningen naar de kasrekeningen). Het totale aantal kasstromen op eigenmiddelenrekeningen bij schatkisten zou daardoor aanzienlijk moeten verminderen. De wekelijkse overdrachten van eigen middelen zouden gepaard gaan met verbeterde en nauwkeurigere prognoses van de financieringsbehoeften op weekbasis.

2.2. Methode en beoordelingscriteria

De Commissie erkent het belang van doeltreffend schatkistbeheer voor het EU-beleid en heeft kwalitatieve en kwantitatieve criteria ontwikkeld om twee opties voor een centrale schatkist te evalueren. Deze criteria komen specifiek tegemoet aan de zorgen van de lidstaten over mogelijke extra kosten in het kader van de herziene MAR-verordening. De gekozen optie zorgt ervoor dat de kosten gelijk blijven aan of lager zijn dan in de huidige opzet, terwijl de kasstromen eenvoudiger worden en de operationele doeltreffendheid toeneemt.

De gekozen criteria zijn:

a) Financiële gevolgen, die de volgende componenten bevatten:

- **vergoeding op kasdeposito's** (schatting van gegenereerde positieve en/of negatieve rente)
- **dienstverleningskosten** (kosten voor het openen van de rekening(en) en lopende kosten voor dagelijkse verrichtingen)

b) Technische infrastructuur

Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheden om de gekozen opties te laten aansluiten op de bestaande technische opzet van de schatkist van de Commissie.

c) "Fit for purpose" in overeenstemming met de architectuur van de schatkist van de Commissie

Hierbij wordt gekeken naar de verenigbaarheid van de geselecteerde opties met de kenmerken van de schatkist van de Commissie (bijdragen in EUR en niet-EUR, meerdere betalingen aan begunstigden), de verlaging van de administratieve lasten en de synergieën met bestaande kasstroompatronen.

2.3. Evaluatie van de opties aan de hand van beoordelingscriteria

2.3.1. Financiële gevolgen

De Commissie heeft de mogelijke financiële gevolgen van de twee schatkistmodellen beoordeeld.

Voor **optie 1** heeft de Commissie de voorwaarden voor de NGEU-rekeningen die bij de ECB worden aangehouden voor de uitvoering van het herstelinstrument voor de Europese Unie, als benchmark gehanteerd.

Voor **optie 2** heeft de Commissie de voorwaarden van een selectie van vijf nationale centrale banken (NCB's) in de eurozone onderzocht. In Richtsnoer 2019/671 ([2]) van de ECB werd de vergoeding voor alle niet-monetairebeleidsdeposito's beperkt. In 2024 werden de richtsnoeren van de ECB gewijzigd ([3]). Vanwege de omstandigheden in 2022 richtte de Commissie zich in haar analyse op de NCB's van de vier grootste economieën van de eurozone, namelijk Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje. Gezien de geografische nabijheid, die essentieel is voor de bedrijfscontinuïteit van de schatkist van de Commissie, heeft de Commissie ook de Nationale Bank van België in aanmerking genomen.

In de analyse werden de volgende twee elementen in aanmerking genomen:

- Vergoeding op kasdeposito's:

  Uit de analyse bleek dat alle tarieven van de NCB's in overeenstemming waren met de voorwaarden van de ECB. Bijgevolg kwamen de voorwaarden voor vergoeding in de twee opties zo sterk overeen dat deze factor de beslissing niet zal beïnvloeden.

- Dienstverleningskosten:

  Aangezien de Commissie nu al rekeningen aanhoudt bij NCB's, zullen zij geen extra kosten in rekening brengen voor het bijhouden van een rekening. Bovendien zullen sommige NCB's middelen overboeken zonder daarvoor kosten in rekening te brengen, terwijl andere een gereduceerd transactietarief zullen hanteren of tegen vaste kosten onbeperkt transacties mogelijk zullen maken. De ECB-benadering zal daarentegen gepaard kunnen gaan met kosten voor het openen van een rekening en met terugkerende kosten voor rekeningbeheer en betalingsgerelateerde diensten.

Conclusie:

- Beide opties kenden vergelijkbare voorwaarden voor de vergoeding op kasdeposito's. Optie 1 kan echter hogere kosten voor het openen van een

([2]) Richtsnoer (EU) 2019/671 van de Europese Centrale Bank van 9 april 2019 betreffende nationale beheertransacties inzake activa en passiva door nationale centrale banken (herschikking) (PB L 113/11 van 29.4.2019).

([3]) Besluit (EU) 2024/1209 van de Europese Centrale Bank van 16 april 2024 betreffende de rentevergoeding op bij nationale centrale banken en de Europese Centrale Bank aangehouden niet-monetairebeleidsdeposito's (ECB/2024/11) (PB L, 2024/1209, 3.5.2024).

rekening en operationele kosten met zich meebrengen, omdat hiervoor bij de ECB een nieuw rekeningmodel moet worden opgezet.

- Optie 2 bleek kosteneffectiever, doordat er vanwege de bestaande relaties met NCB's geen sprake zou zijn van extra kosten voor het houden van rekeningen of aanzienlijke operationele kosten.

2.3.2. Technische infrastructuur

Optie 1 De Europese Centrale Bank (ECB) heeft een hoogwaardige en gespecialiseerde technische infrastructuur opgebouwd die is afgestemd op het monetaire kader en de regelgeving van de eurozone. Deze opzet sluit nauw aan bij het specifieke monetaire beleid, de financiële systemen en de wettelijke statuten van de lidstaten en berust op instrumenten zoals het TARGET2-betalingssysteem om grootschalige grensoverschrijdende transacties in EUR tussen leden van het Europees Stelsel van centrale banken mogelijk te maken en transacties op de groothandelsmarkt met grote financiële instellingen te faciliteren. Deze architectuur is er in de eerste plaats op gericht de financiële stabiliteit te handhaven en een doeltreffende transmissie van het monetaire beleid van de eurozone te ondersteunen. De infrastructuur van de ECB is niet ontworpen met het oog op de rechtstreekse afhandeling van afzonderlijke betalingen door marktdeelnemers of instellingen zoals de Europese Commissie in meerdere valuta's. De functielagen die nodig zijn om dergelijke betalingsdiensten rechtstreeks te kunnen aanbieden — zoals dynamische interoperabiliteit met meerdere valuta's en integratie met externe commerciële platforms — zijn niet aanwezig en zullen verder moeten worden onderzocht en ontwikkeld, met alle kosten van dien, waarbij moet worden opgemerkt dat een dergelijk verzoek nog niet aan de ECB is voorgelegd. ([4])

Optie 2 had geen negatieve technische gevolgen voor het boekhoudsysteem van de Commissie. De bestaande technische oplossing is beproefd en doeltreffend en kan zonder wijzigingen naadloos worden geïntegreerd in het model van de centrale rekening. De geselecteerde nationale centrale banken beschikken over een commerciële laag die geautomatiseerde communicatie met de schatkist van de Commissie via Swift-diensten mogelijk maakt. De Commissie zal deze optie daarom niet nader hoeven uit te werken.

Conclusie:

- Optie 1 zal technische uitdagingen met zich mee brengen doordat de infrastructuur van de ECB niet is ontworpen om afzonderlijke contante betalingen in meerdere valuta's

  door marktactoren of instellingen zoals de Europese Commissie rechtstreeks te verwerken.

([4]) De cruciale rol die de ECB sinds 2020 heeft gespeeld als budgettaire en betalingsinstantie voor het EU-programma voor schulduitgifte en schuldbeheer, bouwt voort op de infrastructuur en capaciteiten van de ECB bij de uitvoering van monetair beleid.

- Optie 2 zou geen technische verstoringen met zich meebrengen, aangezien NCB's gebruikmaken van goed geïntegreerde systemen die zijn afgestemd op de huidige infrastructuur van de Commissie.

2.3.3. "Fit for purpose" in overeenstemming met de architectuur van de schatkist van de Commissie

Voor **optie 1** bleek uit de analyse dat het een uitdaging zal zijn om binnen de ECB subrekeningen in andere valuta's dan in EUR op te zetten. De ECB stelde in verband met andere valuta's dan de euro een gedifferentieerde aanpak voor, afhankelijk van de aard van de rekeningen. In dit scenario is er één rekening in EUR voor alle bijdragen in EUR en één rekening voor alle andere gebruikte valuta's (zeven rekeningen). Deze aanpak zou de kasstromen echter slechts in beperkte mate vereenvoudigen, met name vanwege het vrijwillige karakter van de deelname door de lidstaten.

Optie 2, waarbij centrale kasrekeningen worden aangehouden bij de geselecteerde nationale centrale banken, bouwt voort op de bestaande architectuur van de schatkist van de Commissie. Hiermee wordt vastgehouden aan een beproefd model van kasstromen en omrekeningen van eigen middelen in andere valuta's dan EUR, terwijl er synergieën worden gecreëerd voor andere in EUR luidende middelen. Daarom brengt deze optie voor de schatkist van de Commissie of de lidstaten geen extra administratieve of operationele lasten met zich mee.

De centralisatie van kasstromen naar slechts enkele kasrekeningen zou leiden tot minder interbancaire overschrijvingen tussen eigenmiddelenrekeningen bij schatkisten en rekeningen bij centrale banken.

Conclusie:

- Optie 1 kent beperkingen wat betreft de vereiste dat afzonderlijke rekeningen transacties in andere valuta dan EUR doeltreffend moeten kunnen verwerken.

- Optie 2 sluit beter aan bij bestaande processen en biedt synergieën zonder extra administratieve lasten voor de schatkist van de Commissie of van de lidstaten.

2.4. Conclusies: Keuze van schatkistmodel

Beide opties bieden verbeteringen op het gebied van doeltreffendheid en operationele verbeteringen voor de interne processen met betrekking tot kasstromen en rekeningbeheer.

Optie 2 komt echter als beste naar voren, omdat hierbij wordt voortgebouwd op het bestaande schatkistkader, waardoor de overgangskosten en operationele verstoringen tot een minimum worden beperkt. Deze optimalisatie sluit aan bij gezond financieel beheer en zorgt voor doeltreffend activabeheer in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen van de EU.

Optie 2 voldoet bovendien aan de verwachtingen van de lidstaten door de voorspelbaarheid en transparantie van het middelenverkeer in de nationale schatkisten te vergroten. Om

tegemoet te komen aan de zorgen van de lidstaten en tegelijkertijd de financiële infrastructuur van de EU te versterken, heeft de Commissie in de afgelopen twee jaar optie 2 uitgevoerd als een strategische verbetering van haar schatkistbeheer.

De Commissie beveelt aan vast te houden aan optie 2 als kosteneffectieve oplossing voor het kasbeheersysteem. Gezien de huidige structuur van de EU-begroting en het huidige operationele kader van de EU, blijft dit de meest geschikte aanpak. Afhankelijk van toekomstige budgettaire en economische ontwikkelingen kunnen indien nodig verdere verfijningen en evaluaties worden uitgevoerd, onder meer in samenhang met het eerstvolgende meerjarig financieel kader.