

Nieuwe eigen middelen voor de Europese Unie. Seigniorage als legitieme mogelijkheid van de status quo

A.R. Leen*

Samenvatting

De Europese Commissie beraadt zich over de toekomst van het budget van de Europese Unie (EU). Een nieuw eigen middel, een Eurotax, staat hoog op het verlanglijstje. De huidige discussie wordt geplaagd door te veel *ad hoc* beoordelingscriteria van de voorgestelde middelen; een systematische aanzet is gewenst. De *status quo* is vanuit de legitimiteitseis die te stellen is aan EU-beleid zo gek nog niet. Alleen seigniorage komt als nieuw eigen middel in aanmerking. Seigniorage is de geldscheppingswinst die met de uitgifte van eurobankbiljetten wordt behaald.

Trefwoorden: EU-budget, Eurotax, seigniorage

1 Inleiding

In 2007 heeft de Europese Commissie (2007) een publieke consultatieronde gestart over de toekomst van het EU-budget. Het gesteggel bij de vaststelling van de huidige begroting, die geldt voor de periode 2007-2013, was de druppel die de emmer deed overlopen. Burgers, wetenschappers en politici konden hun mening geven (Europese Commissie, 2008). Na het vorig jaar uitgelekte concept volgt eind van dit jaar het definitieve rapport. Op basis daarvan zullen de instituties van de EU vervolgens een discussie voeren. In het rapport zal, mede gezien de uitkomsten van de consultatie, gesproken worden over nieuwe EU-inkomsten.

Het is vrijwel onmogelijk de hervorming van de inkomsten los te zien van de uitgaven en de geschiedenis van beide. Zo ergens alles met alles samenhangt, is het wel hier. In het concept spreekt de Commissie (2009) over de noodzaak van een package approach: hervorming van het budget is een zaak van one single decision. Een als onevenwichtig en onbillijk ervaren uitgavenkant leidt tot kortingen aan de inkomstenkant. Omgekeerd wordt ook gesteld dat burgers voor een Eurotax zijn als de gelden worden gebruikt voor echte Europese publieke goederen (Iozzo cs, 2008). Daartegen wordt weer gesteld - omdat belastingen sowieso nooit populair zijn - een belasting het bestaande draagvlak voor de EU zal verzwakken (Mutén, 2001). Ook geven inkomsten en uitgaven niet het totale beeld. Zo heeft de in 2001 verhoogde inhouding van 10 naar 25 procent, die lidstaten maken op ontvangen douanerechten, niets van doen met de inningskosten; het is een correctie door de achterdeur in het kader van het door de Commissie vermaledijde juiste retour denken (Heinemann cs, 2008; Begg, 2008). De inkomsten vallen ook alleen maar te begrijpen door naar het verleden te kijken; ze zijn het resultaat van een, vaak *ad hoc*, politiek compromis. Margeret Thatchers I want my money back uit 1984 op de bijeenkomst in Fontainebleau is hiervan wel de bekendste.

In het volgende beperken we ons tot de inkomsten van de EU. De opbouw van het artikel is als volgt. Na in het kort in paragraaf twee de huidige situatie en de geschiedenis van de inkomsten en hun grootte te hebben besproken, kijken we in paragraaf drie naar het waarom van nieuwe middelen. Vervolgens bespreken we in de paragrafen vier en vijf de

voorgestelde alternatieven en de gebruikte beoordelingscriteria. Paragraaf zes geeft de legitieme basis van de huidige status quo van de inkomsten. In het licht daarvan wordt in paragraaf zeven als mogelijk nieuw middel de geldscheppingswinst, de seigniorage, besproken die met de euro wordt behaald.

2 De middelen van de EU en hun geschiedenis

Op dit moment zijn er vier bronnen. De oudste eigen middelen zijn douanerechten en landbouwheffingen. Beide zijn gebaseerd op en een gevolg van EU-beleid: het creëren van een gemeenschappelijke binnenmarkt en het gezamenlijke landbouwbeleid (Druker, 1975). Daarnaast is er een afdracht waarvan de hoogte, althans zo was de bedoeling, gebaseerd is op de BTW-inkomsten van de lidstaten. Als laatste is er een bijdrage die afhankelijk is van de grootte van het bruto nationaal inkomen (BNI).

In 1970 bestonden de eigen middelen uit genoemde rechten en heffingen. Zij worden de traditionele eigen middelen genoemd. De landbouwheffingen betreffen tegenwoordig de bijdragen van suikerproducenten. Ze zijn een vergoeding van suiker producenten in de EU voor de kosten van opslag in het kader van het landbouwbeleid. Beide eigen middelen stellen in verhouding tot de gegroeide uitgaven en door alle vrijhandelsrondes niet veel meer voor. Ze vormen slechts tien procent van de EU-inkomsten. Het leeuwendeel van de inkomsten wordt, naast een bijdrage die is gebaseerd op de BTW (11 procent), gevormd door een bijdrage die is gebaseerd op de grootte van het BNI (76 procent) van de lidstaten. Daarnaast zijn er nog een paar kleinere posten. Er zijn inkomsten door het belasten van het inkomen van EU-ambtenaren. Ook zijn er inkomsten verkregen met de boetes die zijn opgelegd wegens overtredingen van het mededingingsrecht. De bijdrage die is gebaseerd op de grootte van het BNI fungeert als een sluitpost. Eerst worden de inkomsten bepaald uit de andere bronnen en vervolgens wordt het tekort aangevuld met de BNI-bijdrage. Sinds 1988, met de komst van genoemde bijdrage, is er een plafond gesteld aan de grootte van de inkomsten. Het plafond ligt op 1,24 procent van het gezamenlijk BNI van de lidstaten. Omdat er geen geld mag worden geleend, ligt daarmee ook de hoogte van de uitgaven vast. Voor 2010 beschikt de EU over een budget van 140 miljard euro.

De redenen achter de ontwikkeling van de genoemde twee traditionele eigen middelen naar de huidige vier zijn vooral veranderingen aan de uitgavenkant geweest. Nieuwe taken en de groei van het aantal lidstaten leidden tot grotere uitgaven en daarmee een tekort aan middelen. Ook de kortingen, van aanvankelijk alleen Engeland, op de bijdrage aan de EU, zijn te verklaren vanuit lage ontvangsten aan de uitgavenkant. Een andere reden was een veranderend inzicht in de rechtvaardigheid van een bijdrage. De bijdrage gebaseerd op de BTW werd gezien als nadelig voor, veelal armere, lidstaten met een hoog aandeel van de consumptie in het nationale inkomen. Om die reden is de bijdrage onder het voorzitterschap van de Commissie van Jacques Delors van 1985 tot 1995 ook kleiner geworden. Zij is gedaald van 1,4 procent van het nationaal inkomen in 1986 tot 0,3 procent nu. Een bijdrage gebaseerd op het BNI wordt als eerlijker gezien. Oorspronkelijk werd juist de grootte van de consumptie als maatstaf gezien voor het

voordeel dat een land en haar burgers hebben van de lagere prijzen op de ene binnenmarkt (Laffan, 1997).¹

Overigens valt op het regressieve karakter van de BTW-afdracht wel wat af te dingen. Zo haalde Griekenland in 2003 met een aandeel van de consumptie in het nationaal inkomen van tweederde evenveel aan BTW-inkomsten binnen als percentage van het nationaal inkomen als Nederland, terwijl in Nederland de consumptie nog niet de helft uitmaakt van het nationaal inkomen (Gros, 2008). Lidstaten halen kennelijk niet altijd aan BTW binnen wat volgens de tarieven zou moeten. Zo weten we ook dat het Italiaanse nationaal inkomen veel hoger is dan het door de EU gehanteerde BNI. Onlangs bevestigde de Italiaanse premier Berlusconi dat nog op een bijeenkomst van de OECD (*Financial Times*, 2010). In Italië zou het zwarte circuit een vierde deel van de economie uitmaken (vgl. Schneider, 2007). Op de onbillijkheid van de BTW-afdracht en de billijkheid van die gebaseerd op het nationale inkomen valt dus in de praktijk wel het een ander af te dingen.

3 Waarom zijn nieuwe inkomsten nodig?

Gegeven de geschiedenis van politieke compromissen zouden we tevreden kunnen zijn met de geschetste situatie. De bijdrage gebaseerd op het nationale inkomen levert het overgrote deel van de inkomsten. De EU is verzekerd van stabiele inkomsten en de inningskosten zijn bijna nihil. Ook heerst er consensus over de billijkheid van de op het nationaal inkomen gebaseerde afdracht. Indachtig de spreuk op het titelblad van Alfred Marshall's *Principles of Economics*, "de natuur gaat niet met sprongen", zouden we met marginale veranderingen tevreden kunnen zijn. Waarom is er dan toch een hervorming van de inkomsten nodig? Waarom is er die roep om een vijfde eigen middel?² In de literatuur worden verschillende redenen genoemd. Als eerste, de EU wil een grotere autonomie ten opzichte van de lidstaten. De EU ervaart de huidige nadruk aan de inkomstenkant van het budget op de directe afdrachten van de lidstaten als bedelen. Bovendien, en als tweede reden, is het vaststellen van de begroting een eindeloos gesteggel door het *juste retour* denken van de lidstaten, een benadering van het budget

1 De op de BTW gebaseerde bijdrage heeft weinig meer met de BTW-ontvangsten in een land te maken. Om voor het genoemde regressieve karakter te compenseren, wordt de geharmoniseerde basis gecalculeerd op maximaal 50 procent van het BNI van een lidstaat. Er bestaan overigens nog steeds uitzonderingen op de geharmoniseerde basis. Om de uitzonderingen financieel neutraal af te handelen wordt de daadwerkelijke afdracht bepaald op basis van een gehecalculeerde basis. De afdracht wordt bepaald naar de grootte zoals die zou zijn geweest als de basis wel volledig was geharmoniseerd. Vervolgens wordt voor Engeland de korting op de afdracht aan de EU via de BTW-afdracht verrekend. Wat de andere landen daardoor meer moeten betalen, wordt ook via de BTW-afdracht verrekend. Niet lineair voor alle landen gelijk, maar voor sommige landen zoals Nederland voor een veel kleiner gedeelte. Een complicatie is dat de definitieve cijfers waarop de kortingen en afdrachten worden berekend met een vertraging van drie jaar beschikbaar zijn. In de berekening van de bijdragen wordt dan ook ieder jaar met voorlopige en definitieve bedragen rekening gehouden en daar ook voor gecorrigeerd. Het geheel levert een ingewikkelde formule op. In feite is de BTW-afdracht een op het BNI gebaseerde statistische grootte geworden (Europese Commissie, 2004). Het is een doorn in het oog van de Commissie en is omschreven als "onmogelijk voor ieder normaal mens om te begrijpen en die zich daarmee onttrekt aan ieder democratische controle" (Altomonte en Nava, 2005).

2 Overigens geeft de EU nergens een definitie van wat ze onder een eigen middel verstaat. Er is alleen vastgelegd hoe over de invoering beslist moet worden. Daarvoor is unanimititeit van de lidstaten vereist. Zo is ook de instemming vereist van de parlementen van de lidstaten (Art. 311 Consolidated Treaty, 2008).

die bij de nadruk op de directe afdrachten op de voorgrond treedt. Ook de verwerking van de korting op de Engelse bijdrage versterkt het beeld van het budget als een middel tot overdracht van middelen tussen de lidstaten overeenkomstig hun onderhandelingskracht. Het gaat niet om het antwoord op de vraag: Wat wil de EU met haar uitgaven bereiken? Het gaat om het antwoord op de vraag: Wat geven we als land en wat krijgen we er als land voor terug? Een echt eigen middel kan een oplossing zijn. Met een nieuw eigen middel wordt niet alleen de autonomie, maar ook - een derde reden - de veranderde status van de EU recht gedaan. Voor de voorzitter van de Europese Commissie, José Barroso (2009), is de EU meer dan een samenwerkingsverband tussen staten zoals de Verenigde Naties. De Unie is geëvolueerd tot een verband tussen landen en burgers. Dit is de gedachte uit de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie van de *ever closer union*. Een directe bijdrage van de burgers hoort daarbij (Brehon, 2005). Het scheidt een band: een gevoel één te zijn. Maar juist dat maakt het spreken over een Europese belasting ook zo beladen. Voor- en tegenstanders van een federatieve of lossere samenwerking vechten de strijd uit bij de keuze voor of tegen een Europese belasting (Belafi 2006).

Een vierde reden voor hervorming van de inkomsten is dat de EU beleid wil voeren dat er in deze tijd toe doet. Zo stelt de Commissie: Of het budget moet omhoog of het bestaande budget moet worden herverkaveld. En als het budget omhoog moet, moeten we nieuwe middelen hebben.³ De Commissie (2009) spreekt over activiteiten met een grote toegevoegde waarde voor Europa. Ze stelt daarbij drie prioriteitenduurzame groei en werkgelegenheid, klimaat en energie, en Europa als wereldspeler. Daar hoort geen budget bij dat, zoals nu het geval is, voor 45 procent (40 miljard euro) naar landbouw en visserij gaat.⁴

Een vijfde reden om tot een nieuw eigen middel te komen, is dat de huidige wijze van financieren ongeschikt is om burgers zicht te geven op de EU en deze ter verantwoording te kunnen roepen. Mochten ergens criteria van zichtbaarheid en eenvoud van belastingheffing niet van toepassing zijn, dan is het volgens de Commissie aan de inkomstenkant van de EU. De op de BTW gebaseerde afdracht is het grootste probleem. Deze afdracht is volgens de Commissie door correcties en speciale regelingen, zoals hiervoor is beschreven, volkomen onbegrijpelijk geworden. Deze bijdrage dient dan ook als eerste te verdwijnen volgens het stappenplan dat het Europees Parlement (EP) (2007) en de Commissie (2009) voor ogen staan. In de eerste stap wordt de afdracht op basis van de BTW geschrapt. De afdracht op basis van het BNI dient in eerste instantie te worden behouden. Wel dient er een gestandaardiseerd correctie-mechanisme te komen voor als onbillijk geachte netto betalingsposities. Daarmee verdwijnt de uitzonderingspositie van Engeland. Vervolgens dient in een tweede stap een echte Europese belasting te worden geïntroduceerd.

Niet in het minst is er ook nog een zesde reden voor een nieuw eigen middel. De EU vreest dat de lidstaten hun bijdrage willen verlagen (Eppink, 2010). Als lidstaten in tijden

3 De uitgifte van Europese obligaties wordt in dit artikel niet besproken.

4 Voor de rest gaat van het huidige budget 50 miljard euro naar het Regionaal Fonds, het Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en enkele kleinere fondsen. Deze fondsen zijn in feite een overdracht van geld van de rijke naar de arme regio's in de EU. Daarentegen zijn, volgens de Commissie, milieu, onderzoek en veiligheid taken die de EU moet regelen op grond van schaalvoordelen en externe effecten. De wenselijkheid van een verandering aan de uitgavenkant van het budget blijft in dit artikel, zoals gezegd, onbesproken.

van crisis de broekriem aan moeten halen, geldt dat - zo wordt gevreesd - ook voor Brussel.⁵

4 De voorgestelde nieuwe eigen middelen

Wat zijn de eisen die de Commissie (2009) in haar concept rapport stelt aan een nieuw eigen middel? Het moet bij voorkeur verbonden zijn met of voortvloeien uit EU-beleid. Zoals dat ook geldt voor de huidige traditionele middelen. Verdere eisen zijn: het moet het hele EU grondgebied bestrijken; een geharmoniseerde basis hebben en de totale belastinglast van de burgers moet gelijk blijven. In lijn hiermee worden mogelijkheden genoemd die ten dele ook in het verleden al zijn genoemd (Cattoir, 2004; Europese Commissie, 1998).

Onder de voorgestelde middelen van directe belastingheffing zijn er twee die een lange voorbereidingstijd vragen: een Europese inkomsten- en vennootschapsbelasting. De basis waarover de belasting wordt geheven, moet allereerst worden geharmoniseerd. Het invullen door bedrijven en burgers van twee biljetten, een Europees en een nationaal belastingbiljet, zou, zo moge duidelijk zijn, te veel kosten. Bij de invoering van de op de BTW gebaseerde afdracht duurde het harmonisatieproces tien jaar. De grondslag is overigens, zoals eerder is beschreven, nog steeds niet helemaal geharmoniseerd.⁶ Voor indirecte belastingen, die op korte termijn te realiseren zijn, denkt de EU aan belastingen op consumptie, vervoer en communicatie. In het bijzonder wordt gesproken over een directe afdracht van een deel van de BTW aan de EU (op iedere kassabon moet de afdracht aan de EU zichtbaar zijn); een accijns op tabak, alcohol of op autobrandstof; seigniorage; belastingen op energie, communicatie, financiële transacties, klimaat en luchtvaart.

Vaak zijn het van oudsher bekende alternatieven die in een modern jasje worden gestoken. Dat is ook hun zwakte; aan eendagsvliegen heeft de EU geen behoefte. Zo ging het oorspronkelijk bij een communicatiebelasting om het belasten van vaste telefoonlijnen. Nu wordt gesproken over het belasten van sms'jes en e-mailtjes. EP-lid Alain Lamassoure denkt aan 1,5 cent per sms'je en 0,00001 cent per e-mail (*Euobserver*, 2006). Maar wie kan voorspellen hoe we over een paar jaar communiceren? Zo ook bij de voorgestelde belasting op de uitstoot van CO₂. Wat als straks zou blijken dat het met de opwarming van de aarde wel meevalt.

Ook co-financiering, lidstaten en EU betalen beide een deel van de kosten, heeft als doel, middelen vrij te maken. Gezien de ervaringen in de VS is het twijfelachtig of de gedeeltelijke re-nationalisatie van vooral de landbouwuitgaven het gewenste effect zal hebben. In de VS is co-financiering voor de staten een prikkel tot een acute goudkoorts; de federale overheid betaalt immers mee. Er worden uitgaven gedaan die anders nooit waren gedaan. De democratische controle is met de verre geldschieter ook minder direct. Onuitroeibaar misbruik is vaak het gevolg. De staten drijven met bijvoorbeeld

5 Toch stelt de Commissie voor 2011 een stijging van het budget met 5,9 procent voor. De lidstaten denken echter eerder aan 2,8 procent. Zeven lidstaten waaronder Nederland willen zelfs (nog verder) korten op de bijdrage (*European Voice*, 2010). Janusz Lewandowski, de EU commissaris die verantwoordelijk is voor het budget, stelt voor, in een kennelijke vlucht naar voren, de bijdragen van de landen te verlagen door middel van de introductie van een Europese belasting. Een belasting die direct wordt geïnd bij de burgers (*Financial Times Deutschland*, 2010).

6 Het zou nog om een paar procent van de BTW-inkomsten gaan (Altomonte en Nava, 2005).

belastingen de kosten op. Extra kosten die ze overigens weer terugsluizen naar de uitvoerders. Het effect is dat het totale bedrag groter is en dus ook de cofinanciering door de federale overheid (Edwards, 2005).

5 Criteria: te veel van het goede

Wat zijn de beoordelingscriteria inzake de voorgestelde middelen? De volgende worden door Commissie (1998, 2004; Begg *cs*, 2008) en EP (Doherty, 2007) vaak genoemd: zichtbaarheid; eenvoud; financiële autonomie; efficiënte allocatie van bronnen; voldoende opbrengsten; kosteneffectief; stabiliteit van opbrengsten, billijkheid en toegevoegde waarde voor Europa. Vaak worden ze samengevat in de groepen: budgetcriteria (voldoende/stabiliteit); efficiëntiecriteria (zichtbaarheid/lage inningskosten/efficiënte allocatie); billijkheidscriteria (horizontaal en verticaal tussen individuen en landen) (Cacheux, 2007; Cattoir, 2004; Raddatz en Schick, 2003). Ook worden vaak nog expliciet politieke criteria toegevoegd (Rubio, 2008). De nieuwe middelen moeten verenigbaar zijn met het subsidiariteitsprincipe. Bovendien zal iedere lidstaat bij een verandering in de afdracht de afweging maken: wat gaan we er op voor dan wel achteruit. Het zou illusoir zijn hiermee geen rekening te houden. Zoals ook het EP met een nieuw eigen middel zijn invloed ziet groeien en de Raad zijn invloed ziet afnemen. Zij zullen hun afweging mede daarop baseren. In EU-studies vinden we vaak niet alleen de genoemde criteria, maar worden ze ook kwalitatief gewogen of kwantitatief van punten voorzien (EP, 1997; Begg, 2007; Begg *cs*, 2008; vgl. Adviesraad, 2007). De vele criteria zijn een probleem. Zoals oud-premier Kok stelde over het verdrag van Lissabon: "Lissabon is over alles en dus over niets. Iedereen is verantwoordelijk dus feitelijk niemand". Wil er sprake zijn van een rationele principiële discussie dan zal de EU tot een hanteerbare lijst van criteria moeten komen. Anders blijft het een keuze *ad-hoc* van wat politiek mogelijk is met als resultaat vreemde compromissen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het, zojuist genoemde, recente idee: burgers moeten zelf direct betalen aan de EU en de bijdrage van de lidstaten kan navenant worden gekort. De zelfgestelde eis dat de totale belastinglast bij de hervorming van het EU-budget voor de burgers gelijk moet blijven, wordt kennelijk even vergeten. Immers, dan zouden de lidstaten gelijktijdig de burgers minder moeten belasten. Wat de exercitie voor de lidstaten lood-om-oud-ijzer maakt.

Een rationele keuze vraagt ook om een systematische expliciete benadering vanuit de relevante theorieën. Heinemann (2008; vgl. Figueira 2008) doet een poging door de beoordelingscriteria te herleiden tot een viertal theorieën: fiscaal federalisme; public choice; Europese integratie; en de traditionele principes van belastingheffing.

De theorie van het fiscaal federalisme kijkt naar de efficiënte verstrekking van publieke goederen en het bieden van een mogelijkheid om vorm te geven aan de heterogene belastingvoorkeuren tussen de lidstaten (vgl. Menéndez, 2004). Heinemann (2008) constateert op basis van een analyse van de resultaten van de European Values Study Foundation dat er verschillen zijn in de voorkeuren voor de wijze van belastingheffing tussen de lidstaten; verschillen die met de uitbreiding van de EU groter zijn geworden. Hierdoor wordt ook de ratio vergroot achter de huidige BNI-afdracht. De afdracht geeft de lidstaten de flexibiliteit, zelf naar eigen voorkeur de bijdrage aan de EU te financieren. Wat betreft de lessen uit de public choice theorie is duidelijk dat de EU vaak aan het verkeerde eind van het spectrum zit wat betreft het efficiënt en effectief uitgeven van

geld. Eigen geld voor ons zelf uitgeven, gebeurt in de regel efficiënt en effectief. Andermans geld voor een ander uitgeven, is binnen een relatief homogene cultuur als in Nederland nog te doen. In de EU is het een probleem (Friedman, 1980). De bekende, zoals in de VS, *bridge to nowhere*, is van alle tijden. Zo moest in 1999 de Europese Commissie onder leiding van Jacques Santer aftreden op grond van corruptie beschuldigingen.

Het integratiecriterium vraagt om het mitigeren van de strijd tussen landen en het voorkomen van een negatieve houding van de burgers naar de EU toe (vgl. Cacheux, 2009). Zo hanteert de EU een begrotingskader voor de lange termijn, ook wel bekend als het meerjarig financieel kader (MFK). Dat kader heeft rust gebracht sinds 1993, beslaat het een periode van zeven jaar - maar wordt wel als knellend ervaren. We zijn af van de jaarlijkse vergaderingen van de Raad tot in de late uurtjes van de laatste dag. De EU heeft echter niet meer de vrijheid om bij veranderende omstandigheden, zoals nu met de kredietcrisis, het beleid aan te passen. Het traditionele criterium van een efficiënte allocatie van hulpbronnen schiet er bij in; beleidsaanpassingen tijdens de periode zijn moeilijker. Het probleem van het huidige MFK is ook dat sommige Europese Parlementen, met een zittingsperiode van 5 jaar, gezien de huidige duur van het MFK, nooit in staat zullen zijn om fundamentele budgettaire besluiten te nemen.⁷

Op grond van een analyse van de inkomstenkant met genoemde vier clusters van theorieën geeft Heinemann (2008) de voorkeur aan veranderingen die dicht bij de huidige situatie blijven. Ze bestaan uit het afschaffen van de op de BTW gebaseerde afdracht, het behoud van de afdracht die is gebaseerd op het BNI en een gestandaardiseerd correctie mechanisme bij te grote netto betalingsposities.

6 De legitimiteit van de *status quo*

Een voorwaarde waaraan iedere hervorming, ook van de inkomsten, in de EU als *conditio sine qua non* moet voldoen, is (fiscale) legitimiteit: de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit (Art. 5 Consolidated version of the Treaty). Het huidige stelsel voldoet aan die voorwaarde. Een legitimiteitseis die vaak slechts met de mond wordt beleden voor ander Europees beleid (vgl. Ederveen *cs*, 2006). Pelkmans voert een legitimiteitstest uit aan de hand van de criteria: efficiency, rechtvaardigheid en macro- economische stabiliteit (2006). Noch externe grensoverschrijdende positieve effecten, noch schaalvoordelen zijn bij een Eurotax van belang. Een subsidiariteitstest op een Eurotax geeft geen enkele reden om deze bevoegdheid op het niveau van Brussel te leggen. Bij de huidige *status quo* worden belastingmaatregelen genomen op het laagst mogelijke niveau en gaan ze ook niet verder dan noodzakelijk is. Dat is een groot voordeel. Uit Brits onderzoek (Gaskell en Person, 2010) naar de kosten van regulering blijkt dat, hoe moeilijk meetbaar en vergelijkbaar ook, eigen Britse regulering 2,5 keer zo efficiënt is als EU-regulering. Het betreft hier terreinen waar de beleidsmacht wordt gedeeld, zoals sociaal beleid, financiële diensten, het milieu en consumentenbescherming. Oorzaak van dit verschil in efficiency is het feit dat EU-wetgeving een eenheidsworst is. Vanwege de unanimiteitseis bij de besluitvorming is het beleid moeilijk aan te passen.

7 Er wordt over gedacht om ook het MFK een duur van vijf jaar te geven. Om de zittingsduur van het EP daarbij te laten aansluiten, zijn er plannen, de geldigheidsduur van het huidige kader tot en met 2016 te verlengen (EP, 2009).

Een Eurotax tast de *status quo* van de bestaande fiscale soevereiniteit van de lidstaten aan. Nieuwe eigen middelen, naast de bestaande traditionele eigen middelen, betekenen voor de lidstaten een verlies aan nationale fiscale soevereiniteit.⁸ Toch valt dit verlies wel mee. Er is immers al veel nationale soevereiniteit verloren. De EU beschikt immers al over eigen middelen, hoewel de Franse president De Gaulle altijd de invoering daarvan heeft tegengehouden. Bovendien heeft zich recentelijk een verlies aan soevereiniteit voltrokken op een terrein dat steeds nauw met de nationale soevereiniteit is verbonden: de geldschepping zoals deze nu door de Europese Centrale bank (ECB) en het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) wordt bepaald (Breton, 2005).

Wat betreft geldschepping versus belastingheffing zijn er echter verschillen. Zo is er bij belastingheffing een directe link met de burgers. Wat de EU met de invoering van een Eurotax tevens beoogt. Een dergelijke link bestaat niet bij de geldschepping. Daarnaast is de geloofwaardigheid van de ECB groter dan die van de Brusselse instituties; het vertrouwen om soevereiniteit aan de ECB over te dragen is groter. Bovendien spelen de nationale centrale banken een directe rol in de ECB; het samenspel van de nationale parlementen en het Europese parlement (EP) is minder direct en harmonieus (Negrescu, 2008). Verder missen het EP en de Europese Raad essentiële kenmerken - deze worden juist uitvergroot - om de besluitvorming over belastingen rationeel te maken. Vaak gaat in het EP het nationale belang boven dat van de zwakkere ideologische band in de fracties. Zoals het ook een gegeven is dat wat landen in de Raad en officiële stukken zeggen niet noodzakelijk gelijk is aan wat ze denken, of een waarheidsgetrouw beeld van de situatie geven (Clasper en Thurston, 2010).

7 Seigniorage als de mogelijkheid binnen de *status quo*

Als we binnen de *status quo* blijven, is seigniorage de enige mogelijkheid die in de rede licht voor een nieuw eigen middel. Het laaghangende fruit van onmiskenbaar aan de EU toewijsbare inkomsten als gevolg van gemeenschappelijk beleid is met de traditionele eigen middelen geplukt. In feite is daar maar één mogelijkheid bijgekomen die in het verlengde ligt van nieuw gemeenschappelijk beleid: de introductie van de euro in het begin van deze eeuw.

Seigniorage is de geldscheppingswinst die met de euro wordt behaald en nu via de ECB naar de nationale centrale banken vloeit. De winst uit de productie van geld ontstaat allereerst doordat het veel minder kost om een bankbiljet te drukken dan de waarde die erop staat en waarvoor het in omloop wordt gebracht. De kosten bestaan ook uit de kosten die nodig zijn om de bankbiljetten in omloop te brengen en te vervangen. Ook moeten commerciële banken een veelal renteloos tegoed bij de centrale banken aanhouden ter grootte van de hoeveelheid bankbiljetten in omloop. Tegenwoordig is dat ruim 800 miljard euro. De beleggingsresultaten die daarmee door de centrale bank worden behaald, vormen een onderdeel van de geldscheppingswinst (Rösl, 2002).⁹ Bij overdracht van de seigniorage aan de EU zijn er bij de lidstaten winnaars en verliezers. Vooral de arme EU-lidstaten gaan er in geringe mate financieel op achteruit.

8 Leen (2010) gaat uitgebreid in op de fiscale soevereiniteit van de lidstaten en de kwaliteit van het EU-wetgevingsproces.

9 De eventuele groei van het gebruik van eurobankbiljetten buiten de EU levert dan ook voordeel op. Zo circuleert de helft van het aantal dollarbiljetten, ongeveer 3 procent van het BNP, buiten de VS (Baldwin en Wyplosz, 2006).

Ze ontvangen nu meer aan seigniorage dan ze uitsparen in een daling in de BNI-bijdrage. Voor België en Nederland is er een klein financieel voordeel. Wat beide landen uitsparen aan de betaling aan de EU op basis van hun BNI is ongeveer 10 procent groter dan het bedrag dat ze verliezen aan seigniorage. Als seigniorage niet meer naar de nationale centrale banken vloeit (Heinemann *cs.*, 2008), zou volgens schattingen (EP, 1997; Begg, *cs.* 2008) een derde van het EU-budget kunnen worden opgebracht.

Seigniorage heeft ook nadelen. Zo kunnen de opbrengsten jaarlijks behoorlijk schommelen. Seigniorage wordt ook wel inflatiebelasting genoemd (Buiten, 2007).

Immers, hoe groter de prijsstijging, des te meer geld we nodig hebben. Een ander nadeel is dat seigniorage geen belasting met een toekomst lijkt. We zien immers een afname van het chartale en een toename van het girale betalingsverkeer. Volgens DNB (2006) zijn de gevolgen van giraal betalen op de totale waarde van de bankbiljettencirculatie en de seigniorage echter beperkt. Weliswaar zal de vraag naar transactiecoupures (EUR 5- EUR 20) afnemen, maar die naar oppotcoupures (EUR100 –EUR 500) niet.¹⁰ Een ander nadeel is dat van de door de Commissie gewenste directe band tussen burgers en de EU ook geen sprake is. De ECB zou eerder door het EP onder druk kunnen worden gezet om inkomsten te genereren. Dat kan natuurlijk gebeuren, maar de situatie is niet anders dan voorheen. In het pre-euro tijdperk moesten de nationale centrale banken hun winsten immers ook direct afstaan aan de nationale staten *cq.* de private aandeelhouders. De financiële en operationele autonomie van de centrale banken blijft echter gelijk (Begg, *cs.* 2008).

Een probleem dat ook moet worden opgelost, is wat er moet gebeuren met de lidstaten die de euro (nog) niet hebben ingevoerd. Heinemann (2008) stelt als oplossing voor die landen aan de hand van hun bijdrage van het BNI te laten betalen. De totale seigniorage van de ECB zou dan kunnen worden afgetrokken van de bijdrage die is gebaseerd op het BNI van de Eurolanden. Daarnaast zou ook het statuut van het Europese Stelsel van Centrale Bank en de Europese Centrale Bank moeten worden aangepast. Dat statuut (art.33.1 (b)) verplicht de seigniorage over de aandeelhouders, *in casu* de nationale centrale banken te verdelen. Vervolgens is er ook nog het probleem dat in sommige landen, zoals in België, Oostenrijk en Italië, ook compensatie moet worden gezocht voor de private aandeelhouders van de centrale banken.

8 Conclusie

Voor een cynicus is het EU-budget smeerolie voor het afsluiten van belangrijke politieke wet- en regelgeving: de Brusselse regelmachine. Het EU-budget maakt compromissen mogelijk en wordt gebruikt als een middel om de populariteit van de EU te verhogen (Figueira, 2008). Waar gaat het namelijk om bij een budget van een procent van het BNI? Daar zou toch geen land moeilijk over moeten doen.¹¹

10 EUR 50 wordt zowel gebruikt voor betalingen als voor sparen. De uitgifte van euromunten is overigens een zaak van de lidstaten zelf. De waarde van de euromunten in omloop is slechts enkele procenten van de waarde van de bankbiljetten die in omloop zijn.

11 De Duitse federale (fiscale) structuur is een reden waarom aldaar de afdracht zwaarder weegt dan in bijvoorbeeld Nederland (Gross, 2008). In Duitsland bedragen de inkomsten van de federale overheid 20 procent van het nationaal inkomen. Dat betekent dat een bijdrage van een procent van het nationaal inkomen aan de EU ongeveer vijf procent van de inkomsten opslokt. Voor Nederland met een twee keer zo groot beslag van de centrale overheid op het nationaal inkomen is dat procentueel gezien slechts de helft.

Nemen we het budget serieus dan is het plan van de EU om in een aantal stappen de inkomsten te hervormen zo gek nog niet. De tweede stap: het komen tot een Eurotax, kan echter achterwege kan blijven. De eerste stap voldoet: een gegeneraliseerd correctiemechanisme en het behoud van de BNI-bijdrage (Heinemann cs, 2008; vgl. Buitenlandse Zaken, 2008). De reden is duidelijk. Het verdrag van Lissabon spreekt bij gedeelde verantwoordelijkheid van taken ondubbelzinnig over de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit. Beide sluiten een Europese belasting uit. Binnen de huidige *status quo* is seigniorage de enige optie voor een nieuw eigen middel. Alleen het absoluut stellen van een directe band tussen burgers en Unie (het integratiecriterium) pleit voor een Europese belasting. Helaas voldoet een afdracht aan de EU van de seigniorage van de ECB niet aan dat criterium. Seigniorage schept op geen enkele manier de gewenste band. Kortom, een Eurotax die voldoet aan alle gestelde criteria is even illusoir als een schaaap met vijf poten. De legitieme *status quo* van het huidige EU-budget met geleidelijke aanpassingen is zo gek nog niet.¹² Alleen de in vergetelheid geraakte seigniorage komt in aanmerking om weer ontdekt te worden als een nieuw eigen middel.¹³

Auke Leen

*Docent aan de Universiteit van Leiden.

Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2007), *De Financiën van de Europese Unie*, no. 58.
- Altomonte, C en Nava, M. (2005), *Economics and Politics of an Enlarged Europe*, Aldershot: Edward Elgar.
- Baldwin en Wyplosz (2006), *The Economics of European Integration*, Boston: McGrawHill.
- Barroso, J.M. (2009), *Political guidelines for the next Commission*, Brussels.
- Begg, I. (2007), *The 2008/9 Budget Review, EU-Consent, EU- Budget Working Paper*, no.3.
- Begg, I., H. Enderlein, J. Le Cacheux, en M. Mrak (2008), *Financing the European Union Budget*, Brussels: European Commission.
- Belafi, M. (2006), *Eine Steuer für Europa? Konzepte steuerbasierter Direktfinanzierung der Europäischen Union.*, *C.A.P. Aktuell*, nr.2.
- Brehon, N-J. (2005), *European Tax*, in: Lefebvre, M. (ed) *What Kind of European Budget for 2013? Means and Policies of an Enlarged Union*, Paris: CEES & IFRI.

12 In bovenstaande is gesproken over de onderscheiden kwaliteit van de nationale belastingdiensten. Als er geen eigen Europese belastingdienst komt, is dit van belang bij het invoeren van een Europese belasting. Hoewel zo'n belasting in theorie billijk kan lijken, zal zij de burgers in de lidstaten in de praktijk verschillend treffen. Alleen dit punt al maakt de invoering van een Eurotax in de naaste toekomst moeilijk.

13 In 2003 werd seigniorage in het befaamde rapport onder voorzitterschap van André Sapir nog als een (de) serieuze kandidaat genoemd. Hiervan zou een deel alleen al genoeg inkomsten genereren. In het vorig jaar uitgelekte concept rapport van de Commissie (2009) komt seigniorage niet meer voor.

- Buitenlandse Zaken (2008), Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting, Den Haag.
- Buiter, W. (2007), Seigniorage, *Centre for Economic Performance Discussion Paper*, No. 786, April.
- Cacheux, J. Le (2007), Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, *Notre Europe*.
- Cattoir, P. (2004), "Tax-based EU own resources: An assessment," *European Commission, Working Paper* no.1.
- Clasper J. en J. Thurston (2010), Does the CAP fit? *Farmsubsidy.Org., EU Transparency*.
- Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. 6655/08, Council of the European Union, Brussels, 15 April 2008
- DNB (2006), Naar een cashless society?, Kwartaalbericht, maart.
- Doherty, R. (2007), Future Own Resources, External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament, Rapporteur A. Lamassoure.
- Druker, I.E. (1975), *Financing the European Communities*, Leyden: Sijthoff.
- Ederveen, S, G. Gelauff en J. Pelkmans (2006), *Assessing subsidiarity*, CPB Document no. 133.
- Edwards, C. (2005), *Downsizing the federal government*, Cato: Washington.
- Eppink, D.J. (2010), *De Toren van Babel staat in Brussel*, Tiel: Lannoo.
- Euobserver.com* (2006), French MEP suggests EU tax on SMS and emails, 9 mei.
- European Voice* (2010), MEPs clash with member states over 2011 budget, 15.07.2010.
- Europese Commissie (1998), *Financing the European Union*, Commission Report on the Operation of the Own Resources System.
- Europese Commissie (2004), *Commission report on the operation of the own resource system*, 505 final.
- Europese Commissie (2007), *Reforming the Budget, Changing Europe*, A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, 1188 final.
- Europese Commissie (2008), *Contributions tot the debate*:
http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm
- Europese Commissie (2009), *A Reform agenda for a global Europe (Reforming the budget, changing Europe)*, draft 06-10-2009, Brussel.
- Europees Parlement (1997), *Die Eigenmittel der Europäischen Union: Analysen und Entwicklungsmöglichkeiten*.
- Europees Parlement (2007), *The Future of the European Union's own resources (2006/2202 (INI))*.
- Figueira, F. (2008), A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic, *European Policy Analysis* no. 2.
- Financial Times* (2010), Union anger at Italy's austerity plan, 27 mei.
- Financial Times Deutschland* (2010), Brussel plant Europasteuer, 9 augustus.
- Friedman, M. (1980), *Free tot Choose*, Harmondsworth: Penguin.
- Gaskell, S. en M. Persson (2010). Still Out Of Control? Measuring eleven years of EU regulation, *Open Europe*.
- Gros, D. (2008), *How to Achieve a Better Budget for the European Union*, Paper prepared for the Conference on Public Finances in the EU, European Commission, Brussels.

- Heinemann, F., P. Mohl, en S. Osterloh (2008), *Reform Options for the EU Own Resource System*, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Iozzo, A., S. Micossi en J.T. Salvemini (2008), A new budget for the European Union?, *CEPS Policy brief*, no. 159.
- Laffan, B. (1997), *The Finances of the European Union*, New York: St. Martin's Press.
- Leen, A.R. (2010), 'Eurotax: wel of geen inbreuk op de fiscale soevereiniteit van de lidstaten', *Weekblad Fiscaal Recht* 6872, 9 september, 1098-1107.
- Menéndez, A.J. (2004), Taxing Europe: Two Cases for a European Power to Tax, *The Columbia Journal of European Law*, vol. 10. no.2.
- Negrescu, D. (2008). What to Reform in the European Budget? Some reflections on the stakes of the current budget review process. *Romanian Journal of European Affairs*.
- Pelkmans, J. (2006). *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Harlow England: Prentice Hall.
- Raddatz G. en G. Schick (2003). Braucht Europa eine Steuer? *Wege zur europäischen Verfassung III*. Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut.
- Rubio, E. (2008). The Case for a European Tax: Benefits, Practical Aspects and Options for Endowing the EU with a Veritable Own Resource, *Notre Europe*.
- Rösl, G. (2002), *Seigniorage in der EWU: Eine Analyse der Notenbankgewinnentstehung und –verwendung des Eurosystems: 25* (Schriften Zur Wirtschaftstheorie Und Wirtschaft, Frankfurt: Peter Lang.
- Sapir, A. (2003). *An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.
- Schneider, F. (2007). Shadow Economies and Corruption All over the World: New Estimates for 145 Countries, *Economics, E-Journal*, No. 2007-09.