

## De financiële rentabiliteit van het EU-lidmaatschap

*B. Kazemier concludeerde in ESB dat het EU-lidmaatschap voor Nederland nog steeds een financieel gunstige zaak is. Volgens F.H. Lemmink laat hij echter enkele inkomsten- en uitgavencategorieën buiten beschouwing, en is het complete beeld voor Nederland veel minder gunstig.*

In ESB van 7 juni 1995 concludeert Brugt Kazemier dat de Nederlandse bijdrage aan de Europese Unie noch bijzonder hoog, noch bijzonder laag is<sup>1</sup>. Voorts wordt betoogd dat de verhouding tussen baten en lasten van Nederland nog steeds hoger dan gemiddeld is. Deze conclusies komen niet overeen met de inhoud van de brief van Minister Zalm aan de Tweede Kamer inzake de netto-positie van Nederland ten aanzien van het EU-budget (TK 24 099, nr. 1). Hieronder zal ik aan de hand van deze brief aangeven waarom de conclusies van Kazemier naar mijn mening onjuist zijn.

### Afdrachten aan de EU

Er kan geen correcte inschatting gemaakt worden van de financiële baten en lasten die een lidstaat van het EU-lidmaatschap ondervindt, als niet alle afdrachten en Unie-uitgaven in beschouwing worden genomen. Bij de

afdrachten aan de EU laat Kazemier de landbouw- en douaneheffingen buiten beschouwing, omdat deze niet aan Nederland toegerekend zouden kunnen worden vanwege doorvoereffecten. Het grootste deel van de in Nederland geheven invoerrechten (circa 90%) drukt echter werkelijk op de Nederlandse economie. Deze rechten worden opgebracht door de Nederlandse consument en dienen dan ook wel degelijk als Nederlandse afdracht aan de Europese Unie te worden aangemerkt. Dat van een substantieel 'doorvoereffect' geen sprake is, komt omdat doorvoer voornamelijk verzegeld plaatsvindt, zodat de rechten eerst in het land van bestemming worden geheven en afgedragen.

Het relatief hoge niveau van de in Nederland geheven douanerechten moet worden verklaard uit de samenstelling van het Nederlandse importpakket. De door hoge tarieven beschermde sectoren zijn in Nederland

relatief klein, waardoor relatief veel producten worden ingevoerd met een gemiddeld hoog tarief. Als voorbeeld kan de import van Japanse auto's worden genoemd. Waar Nederland deze auto's vroeger relatief goedkoop kon importeren worden nu, ter bescherming van de auto-industrie in andere Europese landen, hoge importtarieven geheven. Niet alleen genereert de Nederlandse consument hier-

mee middelen voor de EU, hij ondervindt ook nog eens een welvaartsnadeel doordat hij nu verplicht wordt deze hoge tarieven te betalen.

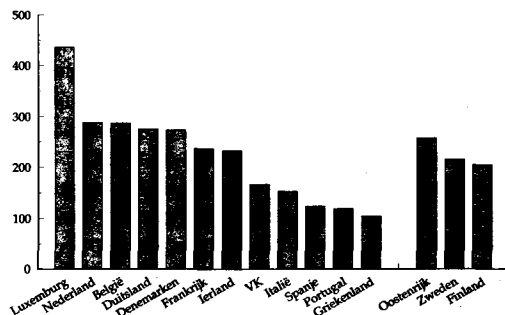
Door alleen de afdrachten van de lidstaten op basis van de btw- en bnp-grondslag in beschouwing te nemen, wordt bijna 20% van de totale afdrachten van de Lidstaten aan de EU buiten beschouwing gelaten. Voor Nederland wordt op deze wijze ruim 3 miljard gulden aan afdrachten per jaar niet betrokken in de analyse. Dit komt overeen met circa 37% van de totale Nederlandse afdracht in 1993 en circa 34% van de totale Nederlandse afdracht in 1995. Door dit deel van de afdrachten buiten beschouwing te laten, wordt Nederland een middenmoter in het veld der contribuanten. Worden deze afdrachten wel meegerekend, dan is Nederland zowel gerelateerd aan het bnp als per hoofd van de bevolking de op één na grootste contribuant van de Unie.

### Uitgaven EU

Vervolgens laat de auteur ook 20% van de uitgaven van de Unie buiten beschouwing (hieronder aangeduid als overige uitgaven). Hieronder valt het gehele interne beleid van de EU (onder andere vervoer en Interne Markt), het externe beleid en de administratieve uitgaven. Inderdaad is een belangrijk deel (in 1993 ruim 6 miljard ecu, hetgeen overeenkomt met circa 45% van de overige uitgaven) van deze uitgaven niet aan de lidstaten toe te rekenen. Het resterende deel van de overige uitgaven is echter wel degelijk toe te rekenen aan de lidstaten, hetgeen ook gedaan wordt door de Europese Rekenkamer. Het is dan ook correcter deze uitgaven wel mee te nemen in de analyse en hierbij aan te tekenen dat iedere lidstaat start met een negatieve netto-positie van 0,1% van het bnp ten gevolge van niet aan de lidstaten toe te rekenen uitgaven.

Als laatste moet opgemerkt worden dat de analyse is uitgevoerd met cijfers over 1988-1992. Sindsdien zijn aanzienlijke veranderingen in de EG-begrotingssystematiek doorgevoerd, waarbij de belangrijkste de invoering van het zogenaamde Delors-II pakket

**Figuur 1. Afdrachten lidstaten in 1995 (ecu's, per hoofd van de bevolking)**



Bron: Ministerie van Financiën.

1. B. Kazemier, de financiële bijdrage van Nederland aan de EU, ESB, 7 juni 1995, blz. 538-540.

is. Dit pakket voorziet in een sterke groei van de EG-begroting tot het jaar 1999. Hoewel officiële cijfers slechts tot en met 1993 gepubliceerd zijn, worden in de nota van minister Zalm reeds betrouwbare schattingen van de Nederlandse afdrachten aan en ontvangsten van de EU tot en met 1995 gepresenteerd. Voorts wordt in de bewuste brief reeds een indicatieve schatting voor 1999 gegeven. Hieronder wordt de inhoud van deze nota kort uiteengezet.

## De Nederlandse betalingspositie

Als voor de bovengenoemde omissies gecorrigeerd wordt, draagt Nederland zowel gemeten in procenten van het bnp als gemeten per hoofd van de bevolking verhoudingsgewijs veel af aan de EG (zie figuur 1). Per inwoner van Nederland wordt in 1995 ruim 40% meer afgedragen dan het EU-gemiddelde. In dat jaar kan bijna 5,8% van de eigen middelen van de EU aan Nederland worden toegerekend, terwijl Nederland slechts een aandeel van 4,5% in het totale bnp van de lidstaten heeft. Deze hoge Nederlandse afdracht wordt, behalve door de financiering van de zogenaamde VK-compensatie<sup>2</sup>, vooral veroorzaakt door een hoog Nederlands aandeel in de douanerechten.

Wat betreft de verhouding tussen baten en lasten van het lidmaatschap: vanaf 1989 is sprake van een constante jaarlijkse achteruitgang van de netto-positie. Van 1990 op 1991 wordt het evenwichtspunt doorbroken en wordt Nederland netto-betaler aan de EU. In de jaren 1994 en 1995 ontvangt Nederland nog slechts iets meer dan de helft van zijn jaarlijkse afdracht, die inmiddels is gestegen tot 9,5 miljard gulden, van de Unie retour; dit komt neer op een netto-bijdrage van ruim 4 miljard gulden. Naar verwachting zal

deze ontwikkeling van de netto-bijdrage zich in absolute zin voortzetten, zodat verwacht mag worden dat Nederland in 1999 netto-betaler zal zijn van circa 6 miljard gulden. De belangrijkste oorzaken van deze ontwikkeling moeten gezocht worden in het hoge aandeel van Nederland in de totale afdrachten aan de

EU, het afnemend aandeel van Nederland in de Europese landbouwuitgaven als gevolg van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het zeer lage aandeel van Nederland in de Europese Structuurfondsen. De componenten van de Nederlandse netto-positie in 1995 zijn in tabel 1 weergegeven<sup>3</sup>.

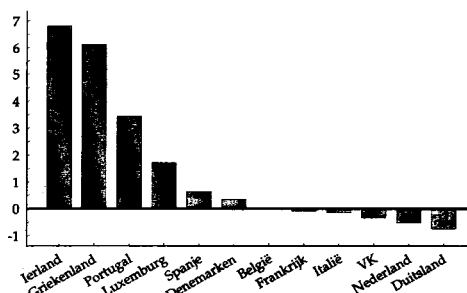
Figuur 2 geeft een vergelijking van de netto-posities van de EU-Lidstaten in 1993, gerelateerd aan het bnp. Hieruit blijkt duidelijk dat Nederland reeds in 1993 tot de grootste netto-betalers aan de EU behoort. Alleen Duitsland betaalde relatief (in procenten van het bnp) meer. Zoals hierboven reeds gesteld zal de Nederlandse netto-positie de komende jaren verder verslechteren. Reeds in 1995 zal Nederland naar verwachting relatief de grootste netto-betaler van de EU zijn (circa 0,7% van het bnp), op de voet gevolgd door Duitsland.

## Conclusies

Nederland draagt, in tegenstelling tot wat Kazemier concludeert, zowel gerelateerd aan de bevolkingsomvang als gerelateerd aan het bnp substantieel meer af aan de EU dan gemiddeld.

Hier staat niet een meer dan gemiddeld profijt (in financiële zin) van de EU tegenover. Naar verwachting zal Nederland in 1995, gerelateerd aan het bnp, de grootste netto-betaler aan de EU zijn, op de voet gevolgd door Duitsland.

Figuur 2. Netto-positie EG-lidstaten, 1993, in procenten van het bnp



Bron: Europese Rekenkamer, Jaarrapport 1993.

De waarde van het lidmaatschap van de EU staat buiten kijf. Hiervoor hoeft men alleen maar te denken aan vijftig jaar stabiliteit in Europa na twee wereldoorlogen eerder in deze eeuw. Dit neemt echter niet weg dat het noodzakelijk is de financiële feiten onder ogen te zien, zeker als deze de vorm aannemen van economisch statistische berichten.

## Frank Lemmink

De auteur is werkzaam bij de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het Ministerie van Financiën.

Tabel 1. De Nederlandse netto-positie in de verschillende delen van de EG-begroting in 1995 (f miljard)

	afdrachten	ontvangsten	netto-positie
Gem. landbouwbeleid	4,9	4,0	-0,9
Structuurfondsen	3,4	0,9	-2,5
Overig	1,2	0,4	-0,8
Totaal	9,5	5,3	-4,2

Bron: Ministerie van Financiën.

2. Het Verenigd Koninkrijk krijgt een korting op zijn afdracht van circa 2/3 van het verschil tussen oorspronkelijke afdrachten aan en ontvangsten van de EU.

3. Hierbij dient bedacht te worden dat een deel van de overige uitgaven aan geen der Lidstaten toegerekend kan worden, hetgeen op zichzelf al tot een geringe netto-betaling leidt. Tevens wordt erop gewezen dat er binnen de categorie Overige uitgaven specifieke deelreinen zijn, onder andere het Onderzoeks- en technologieprogramma, waar Nederland wél een meer dan gemiddeld profijt van ondervindt.

## Geen compleet beeld?

De reactie van F.H. Lemmink komt er in het kort op neer dat ik, zijns inziens, de positie van Nederland ten opzichte van de andere lidstaten van de Europese Unie te rooskleurig voorstel. Hij baseert zich daarbij op de gegevens van het Ministerie van Financiën, zoals die door minister Zalm in zijn brief van 14 februari 1995 aan de Tweede Kamer zijn gepresenteerd (TK 24 099, nr. 1). In deze brief worden echter niet alle facetten van de Nederlandse situatie gekwantificeerd. Tijdens de behandeling van de genoemde brief in de Vaste Commissie voor Financiën en de Algemene Commissie voor Europese Zaken, op 9 maart 1995, is hier door diverse sprekers dan ook op gewezen (zie TK 24 099, nr. 2). Zo is het bij voorbeeld nodig dat ook de indirecte effecten worden gekwantificeerd en meegewogen. Het laatste woord hierover is vermoedelijk nog niet gesproken.

## Douaneheffingen

Het belangrijkste verschil tussen de berekeningen van Lemmink en die van mij is de behandeling van de landbouw- en de douaneheffingen. Ik sluit ze uit bij het bepalen van de positie van Nederland, terwijl Lemmink ze onverkort opvoert als kosten. Gelet op de relatief grote omvang van de in Nederland geheven invoerrechten leidt de benadering van Lemmink daardoor tot een aanzienlijk ongunstiger beeld dan mijn benadering. Het is echter de vraag of de in Nederland geheven invoerrechten in zijn geheel mogen worden beschouwd als Nederlandse afdracht aan de EU. In tegenstelling tot wat Lemmink stelt, wordt slechts een beperkt deel uiteindelijk

door de Nederlandse consument opgebracht.

Een deel van de in Nederland geheven invoerrechten heeft betrekking op doorvoer. In 1988 bedroeg dit circa tien procent. Sindsdien is het sterk gegroeid. Sinds 1991 lijkt het zich te stabiliseren rondom de 18%. Voorts wordt slechts een kwart van de douaneheffingen (exclusief doorvoer) geheven op goederen die rechtstreeks door gezinshuishoudingen worden aangeschaft. Ruim de helft van de invoerrechten (exclusief doorvoer) wordt geheven op intermediaire goederen. Deze heffingen worden uiteraard op de één of andere wijze doorberekend. Met behulp van een input-output analyse is het mogelijk deze heffingen toe te wijzen aan bij voorbeeld de export en de gezinsconsumptie. De uitkomsten van deze exercitie voor 1991 staan in tabel 1. Uiteindelijk werd in 1991 minder dan 30% van de douaneheffingen opgebracht door de Nederlandse consument. Een aanzienlijk deel van de douaneheffingen in Nederland wordt opgebracht door het buitenland: 40%.

Overigens is dit niet de voornaamste reden waarom ik de landbouw- en douaneheffingen buiten beschouwing heb gelaten. Mijn argument was meer principieel. De Europese Unie streeft met de landbouw- en douaneheffingen een andere doel na dan met de btw- en bnp-afdrachten. De laatstgenoemde afdrachten zijn direct bedoeld ter financiering van het Europese beleid. De eerstgenoemde daarentegen zijn voornamelijk een beleidsinstrument, en zijn onder meer bedoeld om de invoer van concurrerende goederen af te remmen (en om de afzet op de wereldmarkt van landbouwprodukten mogelijk te maken).

Eén en ander laat onverlet dat de landbouw- en douaneheffingen de welvaartspositie van de Nederlander en de concurrentiepositie van het

Nederlandse bedrijfsleven wel degelijk beïnvloeden. De relevante vraag hierbij is echter of we, wat deze aspecten betreft, zonder de EU beter af zouden zijn geweest dan nu. Immers, onze intra-EU export floreert mede door de hoge invoerrechten voor concurrerende produkten van buiten de EU. Dit zou best kunnen opwegen tegen het Nederlandse welvaartsverlies door de invoerrechten voor produkten die wij van buiten de EU importeren. Onderzoek van onder andere de Europese Commissie en het CPB heeft uitgewezen dat de baten van de interne markt zonder handelsbelemmeringen substantieel zijn. Het is zeer waarschijnlijk dat Nederland, met zijn traditioneel zeer open economie, daar meer dan gemiddeld van profiteert.

## Conclusie

De keuze om de landbouw- en douaneheffingen al dan niet te betrekken bij een analyse van de financiering van de EU is cruciaal voor de plaatsbepaling van Nederland in dit opzicht. Op inhoudelijke gronden heb ik ervoor gekozen deze heffingen niet te beschouwen als een 'contributie'. Lemmink maakt een andere keuze. Eén en ander leidt ertoe dat ik de hoogte van de financiële bijdrage van Nederland positiever beoordeel dan Lemmink. Overigens leiden beide benaderingswijzen tot de conclusie dat het directe profijt dat Nederland heeft van de EU sinds 1989 zeer sterk is verminderd. Het was mijn verwachting dat deze trend zich zou doorzetten. De cijfers van Lemmink onderschrijven dit.

## Brugt Kazemier

De auteur is werkzaam bij de sector Nationale Rekeningen van het CBS. De weergegeven opvattingen komen niet noodzakelijk overeen met die van het CBS.

Tabel 1. Directe en indirecte douaneheffingen per finale bestedingscategorie, 1991

	Uitvoer van goederen en diensten	Consumptieve bestedingen van gezinshuishoudingen	Consumptieve bestedingen van de overheid	Investeringen in vaste activa (bruto)	Toeneming voorraden en onderhanden werk; Handels- en vervoersmarges
	<i>mln glđ</i>				
Doorvoer	570	-	-	-	-
Directe douaneheffingen	-	668	-	541	100
Indirecte douaneheffingen	706	274	84	147	120
Totaal	1276	942	84	688	220
Als % van regeltotaal	40%	29%	3%	21%	7%