



# De financiering van de Europese Gemeenschappen

## Over de uitbreiding der eigen middelen en de verdeling van de lasten

MR. B. M. VEENHOF\*

### Inleiding

Te midden van de conferenties van staatshoofden of regeringsleiders der lidstaten der Europese Gemeenschappen (EG) neemt de conferentie gehouden in Den Haag op 1 en 2 december 1969 een bijzondere plaats in vanwege een drietal daar genomen principebeslissingen, welke nadien de communautaire activiteiten zeer sterk hebben beïnvloed. Het gaat om de besluiten inzake de verdieping der Gemeenschap tot een economische en monetaire unie, inzake de toetreding van nieuwe lidstaten en ten slotte inzake de financiering der Gemeenschap met eigen financiële middelen. Deze financiering met eigen middelen zou de plaats innemen van de financiering op basis van bijdragen door de lidstaten en had ten doel de Gemeenschap een financiële autonomie te verschaffen.

Met dit besluit inzake deze eigen middelen werd een turbulente voorgeschiedenis afgesloten, welke met name haar oorzaak vond in tegengestelde opvattingen der lidstaten over de vraag of deze nieuwe vorm van financiering al dan niet verbonden diende te worden met een uitbreiding der budgettaire bevoegdheden van het Europese Parlement. Immers, de nationale parlementen verloren als gevolg van deze systeemwijziging de greep op de financiering der Gemeenschappen en het lag dus wel voor de hand om deze leemte op te vullen door een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europese Parlement. Deze tegenstelling leidde, zoals bekend, tot een ernstige crisis in de Gemeenschap, welke voerde tot de politiek der lege stoel van Frankrijk gedurende de periode juli 1965 tot januari 1966 1).

De verdere ontwikkeling van het regime der eigen middelen is al evenmin zonder moeilijkheden en problemen verlopen. Zo vormt de verdeling van de last der eigen middelen over de lidstaten een wezenlijk onderdeel van de steeds weer door het Verenigd Koninkrijk opgeworpen budgettaire problematiek, die de Gemeenschap tot nu toe reeds twee keer in een ernstige crisis stortte.

Deze verdelingsproblematiek en daarnaast de behoefte aan nieuwe eigen mid-

delen waarop de Europese Commissie al enkele keren heeft gewezen, vormen de actuele problemen op het gebied der eigen middelen, die in dit artikel ter zullen komen.

Het principebesluit van de conferentie van Den Haag is uitgewerkt in het besluit van de Raad der EG van 21 april 1970 (PB, L 94 van 28 april 1970). Als eigen middelen wijst dit besluit aan:

- de heffingen toegepast in het kader der Gemeenschappelijke landbouwpolitiek;
- de douanerechten;
- eventuele andere belastingen, ingevoerd in het kader van een Gemeenschappelijke politiek;
- een heffing tot ten hoogste één procent, toegepast op een geharmoniseerde grondslag van de belasting op de toegevoegde waarde.

In deze definitie van wat de eigen middelen zullen worden, liggen reeds de elementen besloten welke in latere jaren aan de basis zullen liggen van de al genoemde problemen met betrekking tot de uitbreiding der eigen middelen en de verdeling der lasten over de lidstaten. Wat betreft deze uitbreiding der eigen middelen staat thans met name de begrenzing tot 1% op het vlak der BTW in de belangstelling. Daarnaast kan zich hier echter ook een meer principiële getinte begrenzing doen gevoelen, voortvloeiende uit de steeds door de Commissie gehanteerde stelling dat eigen middelen van fiscale oorsprong moeten zijn. En wat de verdelingsproblematiek aangaat, is het van belang vast te stellen dat alle tot nu toe ingevoerde eigen middelen belastingen op het verbruik zijn. Verbruiksbelastingen brengen vaak een verdeling mee die degressief is in relatie tot het inkomen. Op het vlak der Gemeenschap kan dit meebrengen dat de verdeling der lasten relatief ongunstig kan worden voor lidstaten met een lager nationaal inkomen per hoofd.

### De uitbreiding der eigen middelen

Het eigen-middelenbesluit van 21 april 1970 ging uit van de gedachte dat van-

af 1 januari 1975 de begrotingen der EG integraal door deze eigen middelen zouden worden gefinancierd, doch trof tevens ook overgangsmaatregelen voor het geval er vertragingen zouden optreden op het gebied van de eigen middelen uit de BTW. Dat was wijs gezien, want er zijn inderdaad aanmerkelijke vertragingen opgetreden in de harmonisatie der belastinggrondslag der BTW en de invoering daarvan in de lidstaten. Eerst in 1979 was het zover dat, althans in zes lidstaten, de eigen middelen uit de BTW konden worden geheven. In 1980 volgden de overige lidstaten, met uitzondering van de nieuwe lidstaat Griekenland, waarvoor een overgangsregeling geldt.

Nog voordat het stelsel der eigen middelen integraal in werking was getreden, heeft de Europese Commissie er reeds enkele keren op gewezen dat dit stelsel, naar haar mening, onvoldoende financiële armslag zou bieden om de toekomstige communautaire activiteiten tot uitvoering te kunnen brengen 2). Daarmee was het netelige probleem van de uitbreiding der eigen middelen gesteld. We zullen ons hier beperken tot een bespreking van de technische aspecten van dit vraagstuk.

Uitgaande van het zoëven genoemde door de Commissie gehanteerde uitgangspunt dat eigen middelen van fiscale oorsprong moeten zijn, gaat het dus om de vraag welke belastingen de basis van nieuwe eigen middelen zouden kunnen vormen. De politieke en economische aspecten der uitbreiding blijven hier verder buiten beschouwing. Wat die aspecten betreft, volstaan we met te constateren dat het Europese Parlement zich zeer positief heeft opgesteld en dat de houding van de lidstaten varieert van gereserveerd tot duidelijk afwijzend. Vele lidstaten zien een herstructurering van de uitgaven — een verschuiving van de uitgaven van de landbouwpolitiek naar die voor sociale en economische doeleinden — als het eerst aangewezen instrument om de gevraagde financiële ruimte te scheppen.

### Het fiscale federalisme; fiscale voorwaarden voor uitbreiding van de eigen middelen

Het stelsel der eigen middelen is te om-

\* De auteur is werkzaam bij de Commissie der Europese Gemeenschappen te Brussel. De in dit artikel uitgesproken opvattingen zijn geheel voor de persoonlijke verantwoordelijkheid van de auteur.

1) Zie over de geschiedenis der eigen middelen, *De eigen middelen van de Europese Gemeenschappen en de budgettaire bevoegdheden van het Europese Parlement*, Europese Parlement, juni 1970. Zie over de eigen middelen in het algemeen, D. Strasser, *Les finances de l'Europe*.

2) *Perspectives de financement du budget communautaire*, supplement 8/78 van het bulletin der Europese Gemeenschappen.

schrijven als een systeem van verdeling tussen de EG en de lidstaten van de wetgevende autonomie op het gebied der belastingheffing als ook van de opbrengst van de belastingen. Soortgelijke stelsels van verdeling worden sinds lang toegepast in federaties en in de confederaties en trouwens ook wel in unitaire staten (centrale regering, departementen, gemeenten). Zeker, de EG vormen geen federatie of confederatie, maar ze hebben daarmee wel gemeen dat ze een organisatie vormen van meerdere publiekrechtelijke administraties (gemeenschappen en lidstaten), die ieder hun eigen begroting hebben. Kennisneming van de bestaande systemen van het fiscale federalisme kan dan ook bevorderlijk zijn voor het inzicht in de functie der eigen middelen, als ook voor een systematische benadering van de fiscale voorwaarden voor een uitbreiding der eigen middelen. Uitvoerige informatie over deze systemen is gegeven in een studie die enige jaren geleden door de Commissie is gepubliceerd over de rol der openbare financiën in de Europese integratie uitgevoerd door een werkgroep onder leiding van sir Donald MacDougall 3). In deze studie worden drie basistechnieken onderscheiden, te weten:

- „tax overlapping” of „superposition d'impôts”;
- „tax separation” of „dissociation des impôts”;
- „tax sharing” of „partage du produit d'impôt”.

Als regel komen meerdere van deze basistechnieken, soms in een mengvorm, in een en dezelfde staat voor en worden dan toegepast op verschillende belastingen. Deze drie technieken onderscheiden zich met name in twee opzichten. In de eerste plaats zijn er verschillen met betrekking tot de verdeling van de wetgevende autonomie op fiscaal gebied, dat wil zeggen de bevoegdheid om essentiële zaken als de belastinggrondslag en de tarieven, en daarmee dus ook de opbrengst, te wijzigen. En in de tweede plaats zijn er verschillen met betrekking tot de mate van fiscale harmonisatie, welke voor de toepassing der technieken is vereist.

#### „Tax overlapping” of „superposition d'impôts”

De uitdrukking „tax overlapping” of „superposition d'impôts” wordt gebruikt wanneer meerdere niveaus van publieke administratie op het gebied van één en dezelfde belasting (b.v. de vennootschapsbelasting of de BTW) opereren en ieder van deze administraties in beginsel een eigen wetgevende autonomie heeft met betrekking tot de grondslag en de tarieven van deze belasting.

In de praktijk is deze autonomie aan sterke beperkingen onderworpen. Een eerste beperking wordt gevormd door de totale fiscale druk op de belastingplichtige, welke uiteraard aan een li-

miet is onderworpen. Ook zullen regionaal bezien de verschillen in druk niet te groot mogen zijn om bij voorbeeld verstoring van concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen gevestigd in verschillende staten te voorkomen. Een tweede beperking is van administratieve aard. Wanneer de fiscale wetgevingen van de verschillende publieke administraties sterk uiteenlopen, ontstaan voor de belastingplichtige grote problemen op het gebied der uitvoering: meerdere boekhoudingen, meerdere aangiften, meerdere controles. Een vergaande harmonisatie van met name de belastinggrondslag is voor de toepassing van dit systeem dan ook vereist.

De toepassing van dit mechanisme in de Gemeenschap ten behoeve van de eigen middelen is aan dezelfde beperkingen onderworpen. De totale druk van de belasting geheven door de lidstaten en door de Gemeenschap van één en dezelfde belastingplichtige zal in onderling overleg moeten worden vastgesteld en verder zal de grondslag der belasting vergaand moeten worden geharmoniseerd. Zonder zo'n vergaande harmonisatie zouden niet-gemotiveerde verschillen ontstaan tussen de inwoners der verschillende lidstaten. Om aan deze harmonisatie, die een uiterst moeilijk proces is, te ontkomen, is wel voorgesteld een bijzondere grondslag in te voeren die enkel zou moeten dienen voor de heffing van de eigen middelen en daarom mogelijk wat minder gecompliceerd zou kunnen zijn dan die welke voor de nationale belastingheffing moet dienen. Echter, de zo juist genoemde beperking van administratieve aard brengt mede dat deze bijzonder grondslag weer niet te ver van de nationale belastinggrondslagen mag afwijken: m.a.w. ook dit voorstel ontkomt niet aan de noodzaak van een vergaande harmonisatie van de belastinggrondslag in de lidstaten.

Het regime der eigen middelen uit de BTW heeft belangrijke kenmerken gemeen met het systeem van de „tax overlapping”.

#### „Tax separation” of „dissociation des impôts”

Van „tax separation” of „dissociation des impôts” wordt gesproken wanneer elk niveau van publieke administratie een exclusieve wetgevende bevoegdheid heeft met betrekking tot een of meerdere belastingen en ook recht heeft op de opbrengst van deze belastingen. Zo kan b.v. in een federale staat de centrale overheid alle bevoegdheden bezitten met betrekking tot de douanerechten, terwijl de staten bevoegd zijn met betrekking tot de belastingen op inkomen en winst. (De andere belastingen kunnen dan nog weer volgens een der beide andere systemen worden behandeld). De hiervoor bij de bespreking van het systeem der „tax overlapping” genoemde begrenzing van de autonomie, voortvloeiend uit de nood-

zaak de totale druk te beperken, doet zich ook bij dit systeem gelden. De begrenzing der autonomie samenhangend met het vermijden van administratieve complicaties voor de belastingplichtige, speelt hier geen rol aangezien deze belastingplichtige immers telkens slechts met één fiscale wetgeving op het gebied van een bepaalde belasting heeft te maken.

„Tax separation” wordt in alle federaties en confederaties toegepast met betrekking tot de douanerechten, waarbij de wetgevende bevoegdheden en het recht op de opbrengst steeds aan de centrale overheid zijn toegewezen. Deze toewijzing ligt ook wel voor de hand omdat deze federaties steeds tevens een douane-unie vormen. In de EG kan het stelsel der eigen middelen uit de douanerechten (sinds 1975) en uit de landbouwheffingen (sinds 1971) als een toepassing van het systeem der „tax separation” worden beschouwd. Immers, de Gemeenschap heeft hier exclusieve wetgevende bevoegdheden en recht op de opbrengsten.

Verdere toepassing van dit systeem in de Gemeenschap ten behoeve van een uitbreiding der eigen middelen zou de vorm moeten hebben van de overdracht van alle bevoegdheden met betrekking tot een bepaalde nationale belasting aan de Gemeenschap (zoals indertijd het geval is geweest met de douanerechten), of wel van de creatie ten behoeve van de Gemeenschap van een geheel nieuwe belasting die in de lidstaten niet voorkomt. De toepassing van de eerste vorm vereist in dit geval niet enkel een harmonisatie van de grondslag van de over te dragen belasting, maar ook een harmonisatie der tarieven om ongelijkheid tussen de belastingplichtigen in de verschillende lidstaten te voorkomen. De tweede vorm verlangt uiteraard geen harmonisatie. Men dient echter te bedenken dat de vaststelling der essentiële elementen van zo'n nieuwe belasting al evenzeer een bijzonder moeilijke opgave gaat vormen, met name wanneer met uiteenlopende economische en sociale omstandigheden in de lidstaten rekening moet worden gehouden.

#### „Tax sharing” of „partage du produit de l'impôt”

De methode der „tax sharing” ten slotte houdt in dat de opbrengst van een bepaalde belasting volgens een bepaalde sleutel wordt verdeeld over de recht-hebbende publieke administraties. Er is hier geen sprake van gescheiden wetgevende bevoegdheden; deze bevoegdheden berusten of wel bij één der administraties

3) Report of the study group on the role of public finance in European integration, Commissie der EG, 1977, Economic and financial series; M. Emmerson, The finances of the European Community; a case study in embryonic fiscal federalism, in Oates, The political economy of fiscal federalism; G. Denton, Reflexions on fiscal federalism in the EEC.

— als regel de centrale overheid — of wel deze worden door de betrokken administraties gezamenlijk uitgeoefend.

De aard der verdeelsleutel bepaalt de mate van fiscale harmonisatie die vereist is voor de toepassing van dit stelsel. Is deze sleutel gebaseerd op de opbrengst der belasting, dan moeten zowel de grondslag als de tarieven van de betrokken belasting worden geharmoniseerd. Is de sleutel daarentegen gebaseerd op de grondslag, dan is uiteraard de harmonisatie daarvan voldoende.

Samenvattend kan worden gesteld dat:

- de beide eerstgenoemde systemen een grotere mate van wetgevende autonomie bieden op fiscaal gebied dan dat der „tax sharing”. Deze autonomie is echter aan beperkingen gebonden, voortvloeiende uit de totale fiscale druk en uit de administratieve complicaties, die voor de belastingplichtige kunnen ontstaan;
- elk van de drie systemen vereist een harmonisatie van de belastinggrondslag; Soms ook is een harmonisatie der tarieven een voorwaarde voor toepassing.

De beknopte omschrijving van de voornaamste varianten van het fiscale federalisme kan een bepaalde kritiek ontzenuwen die wel is te horen met betrekking tot de regeling der eigen middelen uit de BTW. Het regiem der eigen middelen uit de BTW heeft kenmerken van zowel „tax overlapping” als van „tax sharing”. Met „tax overlapping” heeft het gemeen dat de lidstaten en de Gemeenschap ieder een eigen wettelijke bevoegdheid hebben inzake tarieven (de Gemeenschap binnen de bekende grens der 1%, de lidstaten zonder begrenzing). Het andere kenmerkende element der „tax overlapping”, te weten de rechtstreekse heffing door elke bevoegde administratie bij de belastingplichtige, ontbreekt echter voor wat de Gemeenschap betreft. Slechts de lidstaat heeft bij de belastingplichtige, waarna een verdeling van de opbrengst tussen deze lidstaat en de Gemeenschap volgt. Deze verdelingsmethode is een kenmerk van het systeem der „tax sharing”. Uit de afwezigheid van een rechtstreekse heffing bij de belastingplichtige door de Gemeenschap wordt wel afgeleid dat deze regeling toch eigenlijk maar een onvolwassen vorm van eigen middelen tot stand heeft gebracht die aan de autonomie der Gemeenschap ernstig afbreuk doet. Welnu, uit het vorenstaande kan blijken dat deze kritiek niet gerechtvaardigd is. Immers, „tax sharing” is een algemeen aanvaarde en volwassen methode van het fiscale federalisme, welke op brede schaal wordt toegepast en de Gemeenschap echt niet misstaat. Een eigen heffing bij de belastingplichtige door de Gemeenschap zou grote administratieve complicaties hebben opgeroepen die in het huidige regiem zijn vermeden.

### Fiscale harmonisatie en de uitbreiding der eigen middelen

Voorwaarde voor het gebruik van een belasting ten behoeve van de eigen middelen is dus dat in ieder geval de grondslag van die belasting vergaand is geharmoniseerd. Welnu, het is voldoende bekend dat de fiscale harmonisatie in de EG tot nu toe enkel voortgang heeft geboekt op het gebied der BTW en op dat van accijns op sigaretten en wel in de vorm van een harmonisatie van de structuur en van de grondslag van deze belastingen. Alleen deze beide belastingen zouden dus de basis kunnen gaan vormen van eventuele nieuwe eigen middelen. Voor wat betreft de eigen middelen uit de BTW zou dit eenvoudig neerkomen op een doorbreking van het plafond der 1% van de grondslag. En voor wat accijns op sigaretten aangaat, zou men kunnen denken aan een communautaire belasting, geheven naar een specifieke grondslag — dus b.v. een bepaald bedrag aan belasting op een pakje van 20 sigaretten — om aldus de invloed van de tussen de lidstaten uiteenlopende kleinhandelsprijzen, die zich zou laten gelden in geval van een waardeheffing, uit te schakelen. Evenals het geval is met de eigen middelen uit de BTW zou deze communautaire belasting kunnen worden geheven volgens het stelsel der „tax overlapping” en dat der „tax sharing”.

De Commissie heeft reeds jaren geleden voorstellen bij de Raad ingediend voor de harmonisatie der grondslag van andere accijnzen (dranken, minerale oliën), doch veel voortgang is hier niet verkregen. Eerst wanneer deze harmonisatie der grondslagen tot stand is gekomen, kunnen ook deze accijnzen in aanmerking komen als bron van eigen middelen.

En wat ten slotte het belangrijke domein der belastingen naar inkomen en winst aangaat; hier moet men constateren dat nog geen enkele harmonisatie is gerealiseerd. Het moet dan ook uitgesloten worden geacht dat deze belastingen binnen afzienbare tijd een rol zouden kunnen spelen bij de uitbreiding der eigen middelen.

Zoals hiervoor al is opgemerkt bij de bespreking van het systeem der „tax separation”, is de schepping van een geheel nieuwe communautaire belasting, die in de lidstaten niet voorkomt, een methode om aan de beperkende invloed der harmonisatie te ontsnappen. Maar deze methode heeft toch weer haar eigen grenzen. Immers, men vindt nauwelijks een geschikt object dat nog niet ergens door een nationale belasting wordt ge-

troffen. Men bedenke daarbij dat de BTW het karakter heeft van een algemene belasting op het verbruik, hetgeen een soortgelijke belasting daarnaast in principe uitsluit. Eenzelfde conclusie kan in principe gelden voor de belastingen op inkomen en winst: deze belastingen beogen alle vormen van inkomen en winst die men wil treffen, te omvatten. Er blijft dus maar een zeer beperkt gebied over: men kan denken aan belastingen op produktie of verbruik, ingesteld in het kader van een bepaalde communautaire politiek. Deze belastingen en heffingen vallen onder de hiervoor genoemde omschrijving van het begrip eigen middelen. De „medeverantwoordelijkheidshewing”, toegepast in de landbouwpolitiek, is hiervan een voorbeeld; een communautaire belasting op minerale oliën, ingevoerd in het kader van een Gemeenschappelijke energiepolitiek, zou een ander voorbeeld zijn.

### De uitbreiding der eigen middelen en de verdeling der lasten

Vorenstaande conclusies met betrekking tot de zeer beperkte mogelijkheden die er bestaan om nieuwe bronnen van eigen middelen te vinden, hebben niet enkel betekenis voor het vraagstuk der uitbreiding van de eigen middelen. Deze conclusies hebben ook gevolgen voor de problematiek der verdeling van de lasten der eigen middelen over de lidstaten.

Kenmerkend voor de huidige situatie is dat alle eigen middelen heffingen op het verbruik zijn: BTW, douanerechten en landbouwheffingen. Heffingen op het verbruik brengen als regel een degressieve verdeling van de druk in relatie tot het inkomen mee, voortvloeiende uit een dalende consumptiequote bij stijgend inkomen. De wijze waarop de Europese Gemeenschappen worden gefinancierd roept, voor wat betreft het financieringsaandeel der eigen middelen, het beeld op van de situatie op fiscaal gebied in de lidstaten in de vorige eeuw toen nog geen progressieve belasting op het inkomen was ingevoerd. Uitbreiding der eigen middelen via de BTW of de accijns op sigaretten zou dit beeld nog versterken. Met name op het gebied der BTW spelen nog andere factoren een rol, die de tendens hebben de drukverdeling ongunstiger te doen worden voor de lidstaten met een laag gemiddeld nationaal-inkomen per hoofd, zoals het bestaan van een betalingsbalanstekort en een laag niveau van investeren in verhouding tot de consumptie (investeringen maken in

Tabel 1. Drukverdeling van de eigen middelen uit de BTW

Begrotingsjaar 1972	Denemarken	België	Frankrijk	Nederland	VK	Italië
Grondslag BTW als % van het nationaal inkomen .....	48,3	54,2	53,8	54,0	57,4	44,1
Nationaal inkomen per hoofd in ECU .....	9.444	8.027	7.797	7.760	5.234	4.151

tegenstelling tot de consumptie nagenoeg geen deel uit van de belastinggrondslag). Deze factoren kunnen echter ook het degressieve beeld verminderen, want ook rijke lidstaten kunnen een laag investeringsniveau en een invoeroverschot hebben.

Tabel I geeft een beeld van de verdeling van de druk der eigen middelen van de BTW in de zes lidstaten, die het regiem in 1979 hebben toegepast.

Uit deze gegevens blijkt dat in 1979, het eerste jaar waarin zes lidstaten eigen middelen uit de BTW hebben afgedragen, de verhouding tussen de belastinggrondslag en het nationaal inkomen degressief verloopt. Men vergelijkte in dit verband met name de situatie in Denemarken met het hoogste nationaal inkomen per hoofd met die van het Verenigd Koninkrijk. Italië vormt de grote uitzondering op die regel. Naar men mag aannemen, vloeit dit voort uit de grote fiscale fraude in deze lidstaat. Italië heeft op deze wijze een eigen correctiemechanisme geschapen!

### Een wijziging van de structuur van de ontvangsten uit de eigen middelen

Indien deze degressieve structuur van de drukverdeling der eigen middelen zou kunnen worden gewijzigd, zou daarmee een belangrijke bijdrage zijn geleverd aan de oplossing van de budgettaire problematiek die het Verenigd Koninkrijk bij voortduring opwerpt. De noodzaak te streven naar een rechtvaardige verdeling van de druk van de eigen middelen behoort evenwel niet afgedwongen te worden met politieke acties van de een of andere lidstaat die zich slecht behandelt voelt. Integendeel, de Europese Gemeenschappen dienen er zich van bewust te zijn dat een rechtvaardige verdeling der druk over de lidstaten en hun bewoners een fundamentele doelstelling van de structuur van de eigen middelen moet zijn. Deze doelstelling kan worden bereikt indien in deze structuur elementen van draagkracht worden ingebouwd, zoals dat ook in de nationale belastingstelsels het geval is. Deze inbouw van het draagkrachtelement zou op eenvoudige wijze kunnen gebeuren wanneer ook de belastingen naar inkomen en winst als bron van eigen middelen zouden kunnen worden aangewend. Inkomen en winst zijn immers een beter criterium om draagkracht te meten dan de consumptie, welke thans de voornaamste sleutel der drukverdeling is.

Als we even uitgaan van de hypothese dat de belastingen op inkomen en winst gebruikt zouden kunnen worden als bron van eigen middelen, zou de structuur van de ontvangsten der EG voor zover deze voortvloeien uit eigen middelen — dus afgezien van de ontvangsten van andere aard, zoals uit leningen —, als volgt kunnen worden opgezet:

— de douanerechten en de landbouw-

heffingen zouden, evenals dat nu het geval is, rechtstreeks en volledig aan de EG moeten behoren, als logisch gevolg van het bestaan van een douane-unie en een Gemeenschappelijke landbouwpolitiek. Er is in principe geen goede reden te zien waarom de toestand in de EG hier zou moeten afwijken van die in federaties en confederaties, waar als uitvloeisel van het bestaan van een douane-unie de staten afstand hebben gedaan van de douanerechten („tax separation”);

— de belastingen op het verbruik (eigen middelen uit de BTW en eventueel uit accijnzen) enerzijds, en de belastingen op inkomen en winst anderzijds zouden in de toekomst gezamenlijk moeten voorzien in het gedeelte der behoeften aan eigen middelen dat niet door de ontvangsten uit de douanerechten en de landbouwheffingen wordt gedekt. Hier stelt zich uiteraard de voor de verdeling van de druk van groot gewicht zijnde vraag betreffende de verhouding tussen de eigen middelen uit de BTW (en accijnzen) enerzijds, en die uit de belastingen op inkomen en winst anderzijds. Deze vraag komt in principe overeen met de vraag die de regeringen en parlementen der lidstaten zich jaarlijks stellen met betrekking tot de verdeling van de nationale belastingdruk over deze beide grote categorieën belastingen. Het lijkt dan ook verantwoord om op het communautaire vlak aansluiting te zoeken bij de langs democratische weg in de lidstaten vastgestelde fiscale structuur en voor de gevraagde verhouding te nemen de (gewogen of ongewogen) verhouding tussen de verbruiksbelastingen en de directe belastingen op inkomen en winst in de Gemeenschap. Aldus krijgt men een objectief en tevens Europees criterium dat niet jaarlijks onderwerp van een politieke discussie zou behoeven te zijn;

— ten slotte zou dan het aandeel der eigen middelen dat ingevolge de zoëven genoemde verhouding voor rekening van de eigen middelen uit de belastingen naar inkomen en winst zou moeten komen naar een progressieve maatstaf op basis van het nationaal inkomen per hoofd over de lidstaten moeten worden verdeeld om het draagkrachtelement in de structuur der eigen middelen in te voeren. Voor de vaststelling van de progressiefactor zou de macro-economische progressiefactor der directe belastingen in de Gemeenschap een objectieve maatstaf kunnen zijn.

Voor een beoordeling van deze structuur der ontvangsten uit de eigen middelen vanuit de gezichtshoek van de verdeling der druk is het van belang te onderstrepen dat deze structuur is afgeleid van de fiscale structuur van de lidstaten. Anders gezegd, de op deze wijze verkregen verdeling der druk van de eigen middelen

over de lidstaten (en dus uiteindelijk over hun inwoners) is afgestemd op de verdeling der druk van de voornaamste nationale belastingen in de lidstaten (en die door de overheden kennelijk als rechtvaardig wordt beoordeeld). De lidstaten zouden deze structuur van de ontvangsten uit de eigen middelen dan ook moeilijk het verwijt van een onrechtvaardige verdeling der lasten kunnen maken en een belangrijke bron van onenigheid zou zijn verdwenen.

### Het gebruik van macro-economische data op het gebied van inkomens en winst

De stand der fiscale harmonisatie op het vlak der directe belastingen verhindert evenwel een onverkorte toepassing van vorenstaande methode om tot betere drukverdeling der eigen middelen te komen. Men zou echter kunnen overwegen om — zo lang deze harmonisatie niet is afgerond — in plaats van de grondslag van de belastingen naar inkomen en winst de statistische macro-economische data inzake inkomen en winst te nemen of eventueel zelfs het nationaal inkomen (het verschil tussen beide is immers gering). Deze statistische gegevens inzake inkomen en winst en inzake het nationaal inkomen zijn namelijk wel naar communautaire normen vastgesteld. Het lijkt aannemelijk dat — afgezien van de invloed van de tussen de lidstaten nogal uiteenlopende fiscale fraude — er geen aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten zullen bestaan in de verhoudingen tussen de geharmoniseerde nationale belastinggrondslagen en deze macro-economische data.

Het gebruik van deze macro-economische data inzake inkomen en winst of eventueel de nationale inkomens zou volgens twee methoden kunnen worden uitgewerkt die tot een zelfde resultaat voeren.

De eerste methode houdt in dat de lidstaten daadwerkelijk bedragen gaan betalen die zijn berekend aan de hand van deze macro-economische data. We bevinden ons dan buiten het gebied der eigen middelen omdat eigen middelen volgens de gangbare communautaire terminologie immers van fiscale oorsprong moeten zijn. Van deze op statistische basis berekende afdrachten kan dit moeilijk worden volgehouden. In dit verband mag de vraag worden opgeworpen of deze communautaire terminologie inzake het fiscale karakter dat eigen middelen zouden moeten hebben, niet te beperkt is uitgevallen. Immers, de Gemeenschappen hebben indertijd gestreefd naar een vorm van financiële autonomie en deze autonomie lijkt gewaarborgd te zijn wanneer de hoogte van deze afdrachten door de communautaire budgetautoriteiten (Raad van Europese Parlement) volgens communautaire procedures wordt vastgesteld en dit dus niet gebeurt door de

Tabel 2. Bruto binnenlands produkt en gecorrigeerd bruto binnenlands produkt in de EG

Lidstaten	Bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen a)		Bruto binnenlands produkt per hoofd a)	Bruto-binnenlands produkt per hoofd minus gemiddeld bruto binnenlands produkt per hoofd in de EG	Kolom 5 gecorrigeerd door toepassing van progressiefactor 1,3	Gecorrigeerd bruto binnenlands produkt per hoofd (kolom 6 + bruto binnenlands produkt per hoofd in de EG)	Gecorrigeerd binnenlands produkt (wegingscoëfficiënt: 48,6) (kolom 7 × bevolking)		Grondslag BTW (schattingen 1979) in mln. ECU's, en in percentages van het totaal der EG (wegingscoëfficiënt: 51,4)		Gecorrigeerd aandeel in de eigen middelen uit de BTW (progressiefactor: 1,3)
	mln. ECU 2	% EG 3					mln. ECU 8	% EG 9	mln. ECU 10	% EG 11	
BRD .....	557.639	31,80	9.088	2.353	3.059	9.794	600.950	34,27	295.000	32,61	33,42
Frankrijk .....	416.955	23,78	7.797	1.062	1.381	8.116	434.027	24,75	218.000	24,11	24,42
Italië .....	236.160	13,47	4.151	- 2.584	- 3.359	3.376	192.054	10,95	95.000	10,50	10,72
Nederland .....	108.785	6,20	7.760	1.025	1.333	8.068	113.105	6,45	57.500	6,35	6,40
België .....	79.049	4,51	8.027	1.292	1.680	8.415	82.871	4,73	41.800	4,62	4,67
Luxemburg .....	3.000	0,17	8.333	1.598	2.077	8.812	3.172	0,19	1.900	0,20	0,20
VK .....	292.825	16,70	5.234	- 1.501	- 1.951	4.784	267.645	15,26	165.000	18,24	16,79
Ierland .....	10.786	0,61	3.203	- 3.532	- 4.592	2.143	7.217	0,41	7.000	0,77	0,60
Denemarken .....	48.332	2,76	9.444	2.709	3.522	10.257	52.495	2,99	23.500	2,59	2,78
EG (9 staten) .....	1.753.600	100,00	6.735				1.753.600	100,00	904.700	100,00	100,00

a) EUROSTAT, Nationale rekeningen 1981.

regeringen en parlementen der lidstaten. Zo gezien, zouden er geen fundamentele bezwaren tegen deze methode behoeven te bestaan.

Wie echter wil vasthouden aan deze bestaande terminologie kan met de tweede methode worden gediend. Deze tweede methode komt neer op het gebruik van deze statistische gegevens in de vorm van een correctiemechanisme der ontvangsten. In dit geval betalen de lidstaten niet daadwerkelijk afdrachten berekend op basis van de statistische gegevens inzake inkomen en winst. De uitbreiding der eigen middelen wordt nu gezocht op het gebied der BTW (doorbreking van het plafond der 1%) en eventueel op dat van de accijns op sigaretten. Op de ontvangsten uit de eigen middelen uit de BTW en op die uit de accijns op sigaretten — en derhalve niet op de ontvangsten uit de douanerechten en de landbouwheffingen — wordt dan vervolgens een correctiemechanisme aangewend alsof de eerste methode zou zijn toegepast. Het uiteindelijke financiële resultaat en de verdeling der druk is in beide methoden gelijk; enkel de juridische uitwerking is verschillend. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van een voorbeeld voor het jaar 1979 worden toegelicht hoe dit correctiemechanisme der ontvangsten kan werken.

#### Een correctiemechanisme der ontvangsten uit de eigen middelen

Hiervoor is met name aandacht gegeven aan de problematiek van de beperkte mogelijkheden om nieuwe bronnen van eigen middelen te vinden die tot een betere verdeling der druk zouden kunnen leiden. Dit voerde onder meer tot het voorstel de uitbreiding der eigen middelen via de BTW en eventueel ook via de accijns op sigaretten vergezeld te doen gaan van een correctiemechanisme.

Het spreekt vanzelf dat zo'n correctiemechanisme der ontvangsten al evenzeer toegepast kan worden in de huidige situatie — derhalve zonder dat van een uitbreiding der eigen middelen sprake is —

met het doel langs die weg tot een verdeling der druk van de eigen middelen te komen, die is afgestemd op de in de lidstaten toegepaste verdeling van de fiscale lasten en, naar die maatstaf gerekend, door de lidstaten als rechtvaardig zou kunnen worden beoordeeld.

Bij wijze van toelichting zijn in tabel 2 de effecten berekend die de toepassing van dit mechanisme op de ontvangsten uit de eigen middelen uit de BTW zou hebben gehad, uitgaande van de hypothese dat alle negen lidstaten — en dus niet slechts zes — het regiem der eigen middelen uit de BTW in dat jaar hebben toegepast. Op de douanerechten en de landbouwheffingen wordt het correctiemechanisme dus niet toegepast: zoals hiervoor is vastgesteld behoren deze ontvangsten rechtstreeks en in hun geheel de Gemeenschap toe te vloeien.

Bij deze tabel worden de volgende verklaringen gegeven:

- voor de belastinggrondslag der eigen middelen uit de BTW (kolom 10 en 11) zijn genomen de ramingen voor 1979 voor de 9 lidstaten. Deze ramingen zijn gepubliceerd in de algemene begroting 1979 der EG. De werkelijke grondslag zal enigszins afwijken van deze ramingen; deze werkelijke grondslag is echter slechts bekend voor de zes lidstaten die in 1979 eigen middelen BTW hebben afgedragen;
- het bruto binnenlands produkt (BBP) treedt in de plaats van de grondslagen der belastingen naar inkomen en winst (kolom 2, 3 en 4). (Uit een oogpunt van presentatie was het gebruik van statistische gegevens inzake inkomen en winst iets sierlijker geweest, doch tevens iets gecompliceerder. Het verschil in uitkomst zal zeer gering zijn.);
- het (ongewogen) rekenkundige gemiddelde in de Gemeenschap betreffende de verhouding tussen de opbrengst der belastingen op inkomen en winst en de opbrengst der verbruiksbelastingen bedroeg in 1979 ongeveer 48,6 : 51,4;
- als progressiecoëfficiënt is, bij wijze

van voorbeeld, genomen een constante coëfficiënt van 1,3; elke stijging of daling van het inkomen — in dit geval het nationale inkomen — met 1% gaat dus gepaard met een stijging of daling van de belastingdruk met 1,3%. Er kunnen uiteraard ook andere coëfficiënten worden gebruikt met een hoger of lager nivellerend effect. In het kader van dit correctiemechanisme is deze coëfficiënt toegepast op het (positieve en negatieve) verschil tussen het BBP per hoofd in een lidstaat en het gemiddelde BBP per hoofd in de Gemeenschap (kolom 4 en 5). Op die wijze wordt een gecorrigeerd BBP per hoofd verkregen (kolom 7), hetgeen vermenigvuldigd met het bevolkingsgetal van die lidstaat het gecorrigeerde BBP van die staat oplevert (kolom 8 en 9); — dit gecorrigeerde BBP en de belastinggrondslag der eigen middelen uit de BTW vormen de basis voor de toepassing van het correctiemechanisme. Deze toepassing is verder heel eenvoudig en zal nog eens worden toegelicht aan de hand van de berekening voor het Verenigd Koninkrijk, een lidstaat met een BBP per hoofd dat beneden het EG-gemiddelde ligt.

Het BBP per hoofd in het VK bedraagt 5234 ECU of wel 1501 ECU onder het EG-gemiddelde (6735 ECU). Dit verschil van 1501 ECU vermenigvuldigd met de progressiefactor 1,3 levert op 1951. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op het gemiddelde BBP per hoofd in de Gemeenschap (6735 ECU) en het verschil van 4784 ECU is het gecorrigeerde BBP per hoofd in het VK. Vermenigvuldiging met het bevolkingsgetal (55.946.000) levert ten slotte het gecorrigeerde (BBP) voor het VK op (267.645 mln. ECU). Op deze wijze worden progressie en draagkrachtelement dus ingebracht in het BBP. Het aandeel van dit gecorrigeerd BBP in het BBP der Gemeenschap bedraagt 15,26%. Dit aandeel krijgt, omdat het BBP in de plaats treedt der directe belastingen, een wegingscoëfficiënt van 48,6. Het aandeel

van het VK in de eigen middelen uit de BTW bedraagt 18,24% (kolom 11). Dit aandeel krijgt de gewichtcoëfficiënt der verbruiksbelastingen of 51,4%.

Het gecorrigeerde aandeel van het VK in de eigen middelen uit de BTW bedraagt dan:  $(51,4 \times 18,24 + 48,6 \times 15,26) \times 1/100 = 16,79$ . Dit cijfer ligt dicht in de buurt van het aandeel van het ongecorrigeerde aandeel van het BBP in dat der Gemeenschap (16,70%, kolom 3); de oorspronkelijke degressieve verdeling blijkt dus door dit mechanisme te zijn opgeheven. In vergelijking met het oorspronkelijke aandeel in de eigen middelen uit de BTW van 18,24% betekent het gecorrigeerde aandeel een aanzienlijke verlichting der lasten: voor het verschil tussen 18,24% en 16,79% zou het VK een restitutie moeten krijgen.

De berekende gecorrigeerde aandelen der andere lidstaten (kolom 12) behoeven verder geen toelichting. Een vergelijking met de thans geldende aandelen (kolom 11) leert dat de rijkere lidstaten wat meer, de armere wat minder gaan bijdragen in de eigen middelen uit de BTW. Zo ziet men bij voorbeeld dat het aandeel van Denemarken, de lidstaat met het hoogste BBP per hoofd, verhoudingsgewijs het meeste zal gaan stijgen, te weten 2,78% i.p.v. 2,59%, overeenkomend met een stijging van ruim 7%. Ook het aandeel der Bondsrepubliek, met het op één na hoogste BBP per hoofd, gaat wat omhoog (33,42% i.p.v. 32,61%; een stijging met bijna 2,50%), hetgeen er op kan wijzen dat de klachten van deze lidstaat over een te hoge bijdrage toch wel een kritische beoordeling verdienen. De verlagingen zijn het grootst voor Ierland (0,60% i.p.v. 0,77%, of wel een daling met 28,3%) en voor het Verenigd Koninkrijk (16,79% i.p.v. 18,24%; een daling met bijna 8%). Italië, toch een der armere lidstaten, schijnt ook nu weer de uitzondering op de regel te vormen. Immers, het aandeel gaat wat omhoog. Dit resultaat is echter gemakkelijk te verklaren: het vloeit voort uit het te lage oorspronkelijke aandeel van deze lidstaat in de eigen middelen uit de BTW, samenhangend met de grote fiscale fraude in dat land. Het correctiemechanisme corrigeert dus enigszins het „eigen Italiaanse correctiemechanisme der fiscale fraude”. Met het afnemen der fraude zal deze uitzonderingspositie binnen het correctiemechanisme der ontvangsten gaan verdwijnen.

### Vergelijking met het correctiemechanisme van 1976

Zoals bekend, bestaat er reeds sinds 1 januari 1976 een correctiemechanisme der ontvangsten (verordening 1172/76 van 17 mei 1976, PB van 20 mei 1976, nr. L 131). Het is aangegaan voor een proefperiode van 7 jaar en het loopt dus af op 31 december 1982. Artikel 10 van deze verordening verzoekt de Commissie

voor het einde van 1981 eventueel passende voorstellen te doen voor de toekomst. Dit mechanisme is indertijd ingesteld ingevolge een besluit van de top van Dublin van 1975, en vormde de afsluiting van de eerste Britse aanval op de verdeling van baten en lasten van de communautaire begroting. Het kwam na zeer moeizaam overleg en in een crisissfeer tot stand, en had mede de bedoeling de regering Wilson een goed argument te geven om de Britse bevolking te kunnen adviseren om in het door deze regering in het leven geroepen referendum te stemmen voor behoud van het Britse lidmaatschap der EG. Deze opzet lukte, want in juni 1975 stemde 67% der deelnemers voor „staying in Europe”. Dat het mechanisme in de praktijk nooit zou worden toegepast omdat telkens de voorwaarden niet vervuld bleken te zijn, zal men op dat tijdstip niet hebben bevroed.

Er bestaan tussen dit mechanisme van 1976 en het hiervoor besproken mechanisme duidelijke verschillen die rechtstreeks voortvloeien uit een verschil in uitgangspunt. Het mechanisme van 1976 gaat er kennelijk van uit dat de structuur van de ontvangsten uit de eigen middelen in wezen gezond is. Aangezien echter elke goede regeling in bijzondere situaties toch wel eens verkeerd kan uitvallen, kan een noodklep niet ontbreken. Het correctiemechanisme is voor zulke bijzondere situaties geschreven. De terminologie waarmee het is omringd, doet dit ook uitkomen: men spreekt van het voorkomen van onaanvaardbare situaties, van situaties die onverenigbaar zijn met het naar behoren functioneren van de Gemeenschap. Dat is nog al wat!

Daarentegen stoelt het hiervoor besproken correctiemechanisme op de gedachte dat de structuur der ontvangsten onevenwichtig is omdat deze enkel is gebaseerd op verbruiksbelastingen. Historisch gezien dankt deze structuur haar ontstaan aan de toevallige omstandigheid dat bij de verbruiksbelastingen wél, en bij de belastingen op inkomen en winst geen voortgang met de fiscale harmonisatie is geboekt. In deze optiek is er plaats voor een permanente correctie om de verdeling der lasten meer in overeenstemming te brengen met de draagkracht der lidstaten.

Het uitgangspunt van het mechanisme van 1976 brengt mee dat het eerst in werking kan treden indien aan een aantal strenge voorwaarden is voldaan; op die wijze wordt verzekerd dat het slechts in bijzondere gevallen kan worden toegepast. Als gevolg van de onvoorzienbare en ook willekeurige uitwerking van deze voorwaarden (men denke b.v. aan de invloed van wijzigingen in de wisselkoersen) is het, zoals hiervoor al is opgemerkt, nimmer tot een werkelijke toepassing van het mechanisme gekomen. Ofschoon in het bijzonder ontworpen voor het Verenigd Koninkrijk, is deze lidstaat er nooit een pond wijzer van geworden en dit

heeft dan weer bijgedragen tot de tweede Britse aanval (door de regering Thatcher) op de Europese begroting. Deze aanval vond een voorlopig einde in het, wederom in een crisissfeer, getroffen akkoord van 27 oktober 1980 (PB van 29 oktober 1980, L 284). In dit akkoord worden voor het Verenigd Koninkrijk voor de jaren 1980 en 1981 de toepassingsvoorwaarden voor het mechanisme verlicht (hetgeen echter waarschijnlijk geen effect zal hebben) en verder worden enkele speciale maatregelen getroffen die dit land over deze beide jaren enige miljarden gulden voordeel zullen gaan opleveren. Hoe de situatie na 1982 zal worden, is op dit ogenblik niet duidelijk, maar gezien de gang van zaken in het verleden moet wel gevreesd worden dat de handhaving van een uitgangspunt als dat van het mechanisme van 1976 aanleiding zal zijn tot een voortzetting van de discussies over de lastenverdeling der eigen middelen. De invoering van het hiervoor aanbevolen correctiemechanisme zal, omdat het permanent werkt en rekening houdt met de draagkracht der lidstaten, deze discussies heel wat moeilijker politiek verkoopbaar maken. Daarmee wordt dan tevens een bijdrage geleverd tot de zuiverheid in de discussie over de begroting als geheel, omdat dan, anders dan nu het geval is, de toch al moeilijke discussie over de structuur der uitgaven niet meer nog eens extra wordt belast met getwist over de rechtvaardige verdeling van de lasten aan de inkomenszijde van de begroting.

Het correctiemechanisme van 1976 beperkt eventuele uitkeringen tot een bedrag dat de betalingen van de betreffende lidstaat uit hoofde der eigen middelen uit de BTW niet te boven gaat. Door deze beperking komt het toepassingsgebied in de praktijk overeen met dat van het hiervoor besproken correctiemechanisme: de douanerechten en de landbouweffingen worden uitgesloten. Op deze wijze heeft men in 1976 willen onderstrepen dat de afdracht van de douanerechten en de landbouweffingen, anders dan de betalingen der eigen middelen uit de BTW, niet meer geacht kunnen worden een budgettaire last voor de lidstaten te vormen. Het Verenigd Koninkrijk dat door haar grote invoer uit derde landen zeer veel douanerechten en landbouweffingen afdraagt, is nimmer onder de indruk geweest van deze principiële redenering en heeft in haar benadering van de verdeling van lusten en lasten der EG, deze rechten en heffingen steeds als een eigen budgettaire last meegeteld. Denkbaar is dan ook dat op politieke gronden voor kortere of langere tijd met deze benadering rekening zal moeten worden gehouden. In dat geval zouden deze douanerechten en landbouweffingen in het hiervoor aanbevolen correctiemechanisme der ontvangsten kunnen worden ingepast en wel door deze afdrachten — hetzij in hun geheel, hetzij voor een deel — samen te voegen met

de BTW tot de groep der verbruiksbelastingen. Het zou dan wel aanbeveling verdienen om jaarlijks in afnemende mate met deze afdrachten rekening te gaan houden om aldus de principiële onjuistheid van deze benadering te onderstrepen.

### **Slotopmerking**

Geen der beide correctiemechanismen geeft uiteraard een oplossing voor de onevenwichtige structuur der communautaire uitgaven met de overheersende positie van de landbouwuitgaven. Een mechanisme echter dat een verbinding legt tussen betalingen door de lidstaten aan, en ontvangsten uit de begroting verdient ook zeker geen aanbeveling. Want de zuiverheid in de discussie over de begroting der EG vereist dat ontvangsten en uitgaven ieder zoveel mogelijk op de eigen verdiensten worden beoordeeld, zoals dat ook overwegend in de lidstaten gebeurt. Het leggen van een verbinding tussen beide zal slechts de gedachte der „juste retour” versterken, hetgeen een groot gevaar inhoudt voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van communautaire politiek. Een eigen correctiemechanisme op het gebied der uitgaven zal, zolang de sterk onevenwichtige structuur daarvan voortduurt, dan de voorkeur verdienen. De wijze van herverdeling der landbouwuitgaven, zoals voorgesteld in haar verslag ingevolge het z.g. mandaat van 30 mei 1980, vormt daarvan al een voorbeeld 4).

**B. M. Veenhof**

---

4) Supplement 1/81 van het bulletin der Europese Gemeenschappen.