

De financiële bijdrage van Nederland aan de EU

Onlangs heeft minister Zalm de Kamer laten weten dat binnen afzienbare tijd de betalingen van Nederland aan de Europese Unie de ontvangsten zullen gaan overtreffen. Naar verwachting bedraagt het nadelige saldo in 1999 ruim zes miljard gulden. Hoe heeft dit kunnen gebeuren?

Omvang EU-begroting

Voor 1995 zijn de uitgaven van de Europese Unie begroot op ruim 155 miljard gulden. Dit is bijna vier maal zoveel als in 1980, toen de uitgaven 40 miljard gulden bedroegen. Hiermee zijn de uitgaven van de Unie meer dan twee maal zo snel gegroeid als het Nederlandse bnp (bnp tegen marktprijzen). Voor een deel is deze extra groei veroorzaakt door de uitbreiding van het EU-beleid. Voor een ander deel speelt de uitbreiding van de Unie in deze periode een rol: in 1981 met Griekenland, in 1986 met Spanje en Portugal, en in 1995 met Oostenrijk, Finland en Zweden.

Om de groei van de EU-uitgaven te beheersen heeft de Europese Raad in 1992 tijdens de bijeenkomst op 11 en 12 december 1992 in Edinburgh besloten om de hoogte van de EU-uitgaven aan een maximum te binden. Voor 1995 ligt het maximum op 1,21% van het totale bnp van alle lidstaten gezamenlijk. Voor de komende jaren loopt dit percentage geleidelijk op tot 1,27 in 1999. De percentages zijn neergelegd in een "Besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen midde-

len van de Gemeenschappen". De richtlijn treedt in werking zodra ze door alle lidstaten is geratificeerd. Binnenkort staat ze ook op de agenda van de Tweede Kamer. Tevens is besloten dat meer dan voorheen de EU-lasten naar draagkracht (afgemeeten aan het bnp per lidstaat) over de verschillende lidstaten zullen worden verdeeld.

De uitgaven van de Unie worden vrijwel geheel (meer dan 99%) gefinancierd uit de zogeheten eigen middelen. Deze bestaan uit:

- landbouwheffingen en heffingen op suiker en suikervervangende middelen;
- invoerrechten;
- een Europese BTW-heffing, en
- afdrachten gebaseerd op de hoogte van het bruto nationaal product.

De laatste twee zijn verreweg het belangrijkste en vormen met elkaar bijna 80% van alle inkomsten (zie figuur 1).

Landbouwheffingen en invoerrechten

Er zijn twee typen landbouwheffingen die beide ongeveer even groot zijn.

Het eerste type behelst de heffingen die worden opgelegd in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit zijn variabele heffingen bij invoer uit niet EU-landen, met de bedoeling om de verschillen op te heffen tussen de wereldmarktprijzen en de prijzen die binnen de Unie gelden. Het tweede type omvat de heffingen op suiker en suikervervangende producten. Om verzekerd te zijn van een regelmatige afzet van suiker gedurende het gehele jaar werd een egaliseringsregeling ingevoerd voor de opslagkosten. Deze kosten worden verhaald door middel van genoemde heffingen. De inkomsten uit beide typen landbouwheffingen vormen de laatste jaren slechts 2% van de totale eigen middelen van de Unie. Het aandeel van Nederland hierin is relatief groot.

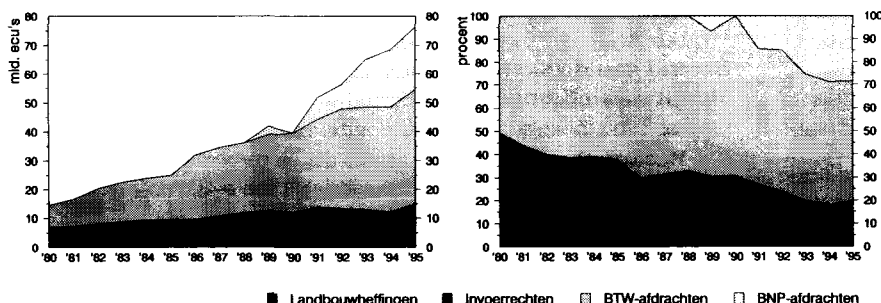
Een tweede bron van inkomsten zijn de invoerrechten. Ze worden geheven aan de buitengrenzen van de Europese Unie en kunnen worden beschouwd als een soort entreegeld dat moet worden betaald om toegang te krijgen tot de Europese markt, waarbinnen vrij verkeer van goederen bestaat. 90% van de invoerrechten valt toe aan de Unie. De overige 10% is voor lidstaten, ter bestrijding van de inningskosten (een zelfde verdeling geldt ook voor de eerder genoemde landbouwheffingen.) In 1980 vormden de invoerrechten ruim 37% van de eigen middelen. Sindsdien is het relatieve belang van deze inkomstenbron gedaald tot 17% in 1995.

De geregistreerde bijdragen in het kader van deze tweede geldstroom geven geen reëel beeld van de werkelijke verdeling van de invoerrechten over de lidstaten. Omdat Nederland beschikt over de belangrijkste doorvoerhavens in Europa en één van de grotere luchthavens, is het aandeel van Nederland in de tweede geldstroom relatief groot. Een belangrijk deel daarvan heeft echter betrekking op doorvoer en wordt uiteindelijk betaald door een bedrijf uit één van de andere lidstaten. Het is derhalve niet terecht om alle in Nederland geïnde invoerrechten te beschouwen als betalingen ten laste van Nederland aan de Europese Unie.

BTW- en bnp-afdracht

De derde bron van inkomsten voor de Europese Unie is een belasting over de toegevoegde waarde. Om te voorkomen dat verschillen in de natio-

Figuur 1. Samenstelling van de eigen middelen van de Europese Unie (absoluut en procentueel), 1980-1995

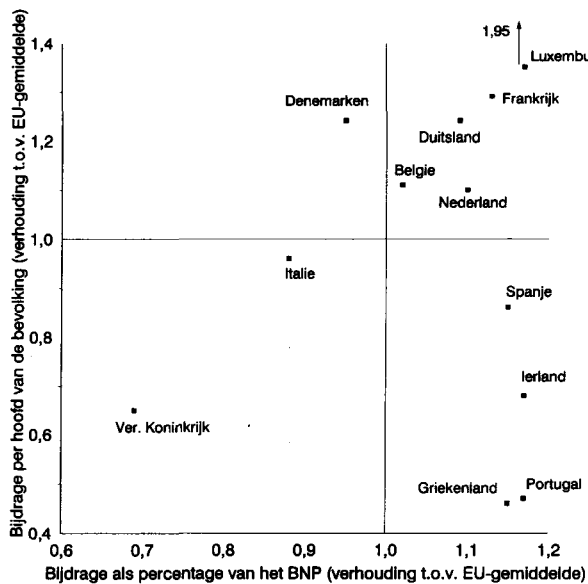


Bron: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, diverse jaargangen.

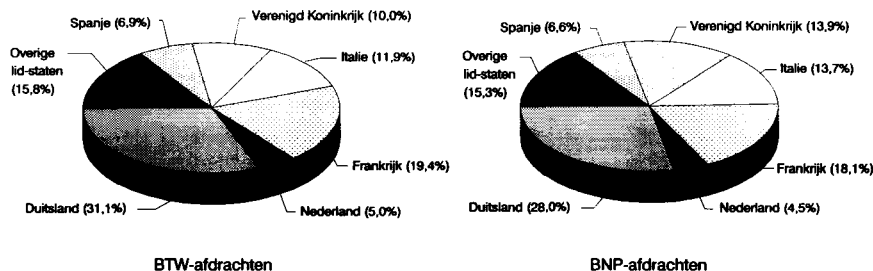
nale BTW-wetgeving van invloed zijn op hoogte van deze afdracht, is de grondslag waarover de EU-BTW wordt geheven, geharmoniseerd. Hierdoor is het mogelijk dat goederen en diensten die nationaal vrijgesteld zijn van BTW-heffing, dit niet zijn in het kader van de Unie, en omgekeerd. Voor Nederland komt dit vrijwel niet voor, elders soms wel. In het Verenigd Koninkrijk bij voorbeeld, wordt nationaal geen BTW geheven over een belangrijk deel van de voedingsmiddelen, terwijl deze wel onder de BTW-grondslag voor de Unie vallen. Voorts is de EU-grondslag gebonden aan een maximum van 55% van het bruto nationaal produkt. Deze aftopping wordt momenteel toegepast voor Ierland, Luxemburg en Portugal. In 1995 bedraagt het begrote EU-BTW-percentage 1,3135% van de geharmoniseerde BTW-grondslag.

In 1989 werd een vierde inkomstenbron geïntroduceerd: een heffing op basis van het bnp (tegen marktprijzen). Na een aanvankelijk bescheiden begin is het relatieve belang van deze inkomstenbron zeer snel toegenomen. In 1994, dus vijf jaar na de introductie, bedroegen de bnp-inkomsten van de Unie al meer dan 28% van het totaal. Het belang van deze inkomstenbron zal nog verder toenemen. In 1992 werd afgesproken dat het EU-BTW-percentage geleidelijk zal dalen tot maximaal 1,0% in 1999. Voorts werd besloten dat aftoppingspercentage van de EU-BTW-grondslag daalt

Figuur 3. Vergelijking van de lidstaten van de EU op basis van hun bijdrage per hoofd, resp. als percentage van het bnp, alleen BTW- en bnp-afdrachten, 1992



Figuur 2. Verdeling van de BTW- en bnp-afdrachten naar lidstaat, begroting 1995



Bron: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

naar 50%. De dalende BTW-opbrengsten moeten worden gecompenseerd door een stijging van de bnp-inkomsten. Passen we genoemde percentages toe op de begroting van 1995, dan zouden de bnp-inkomsten al meer dan 41 procent van de totale EU-inkomsten gaan uitmaken. Voor Nederland zou dat ook nog een klein financieel voordeel inhouden van bijna 23 mln. gulden. De grote winnaar zou Duitsland zijn met een voordeel van ongeveer 330 mln. gulden; de grote verliezer is Italië, dat ruim 475 mln. gulden meer zou moeten afdragen.

Het bnp van iedere lidstaat, en daarmee het EU-bnp, wordt ontleend aan de Nationale Rekeningen. De wijze waarop deze moeten worden opgesteld is beschreven in het Europees Systeem van geïntegreerde Economische Rekeningen uit 1979 (ESER 79). Om te komen tot een verdere harmonisatie is een nieuw systeem (ESER 95) in voorbereiding.

Voorts werd in 1989, onder auspiciën van Eurostat, het bnp-beheerscomité opgericht. Dit comité heeft als taak om toe te zien op de kwaliteit van de bnp-ramingen van de diverse lidstaten. Zij doet dit door te komen tot een harmonisatie van de methodieken die worden gehanteerd bij het samenstellen van de Nationale Rekeningen, en door een jaarlijkse visitatie waarbij wordt gecontroleerd of de Nationale Rekeningen

daadwerkelijk volgens de voorschriften zijn opgesteld. Ten slotte vinden ook nog visitaties door de Europese Rekenkamer plaats.

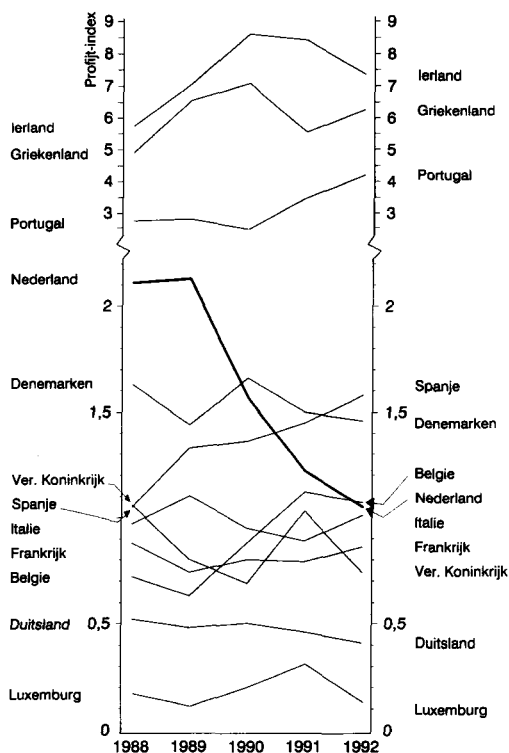
Het Verenigd Koninkrijk

Sinds 1984 is het aan het Verenigd Koninkrijk toegestaan minder bij te dragen aan de Unie dan op grond van de afspraken rondom de derde en vierde geldstroom van haar mag worden verwacht. De omvang van de korting is ruwweg tweederde van het verschil tussen de betalingen (zonder korting) aan de Unie en de ontvangsten van de Unie. In 1994 bedroeg de korting ruim 4,8 miljard gulden; voor 1995 is een korting van ruim 3,8 miljard gulden voorzien. Om het hierdoor ontstane tekort aan ontvangsten te financieren worden de BTW- en bnp-bijdragen van de overige lidstaten verhoogd. Figuur 2 toont de verdeling van deze afdrachten over de lidstaten. De korting voor het Verenigd Koninkrijk en de daardoor ontstane opslagen voor de andere lidstaten zijn hierin verwerkt.

De positie van Nederland

Willen we de bijdrage van Nederland aan de Europese Unie vergelijken met die van de overige lidstaten, dan liggen twee vergelijkingsmaatstaven voor de hand: de bijdrage in procenten van het bnp en de bijdrage per hoofd van de bevolking. In hoeverre alle eigen middelen van de Unie hierbij in beschouwing moeten worden genomen is echter de vraag. Eerder in dit artikel werd al gesteld dat de invoerrechten (en dit geldt ook voor een deel van de landbouwheffingen) moeten worden beschouwd als entreegeld om toegang te krijgen tot de Europese markt. Ze zijn onder andere

Figuur 4. Vergelijking van de lidstaten van de EU op basis van de 'profijt-index', 1988-1992



bedoeld om de interne Europese markt te beschermen voor 'te' lage prijzen op de wereldmarkt. Hier worden daarom alleen de BTW-afdrachten en bnp-afdrachten per lidstaat in ogenschouw genomen.

In figuur 3 worden de bijdragen van de lidstaten met elkaar vergeleken. Daarbij zijn op de assen niet de daadwerkelijke bijdragen per hoofd van de bevolking, respectievelijk per gulden bnp, opgenomen maar de verhoudingsgetallen ten opzichte van de overeenkomstige EU-gemiddelden. Een score van 1,2 betekent dat 20% meer wordt afgedragen dan gemiddeld; een score van 0,9 betekent een afdracht die 10% lager is dan gemiddeld. In 1992 bedroeg de gemiddelde afdracht in de EU in het kader van de derde en vierde geldstroom 281 gulden per persoon, respectievelijk 0,76% van het bnp.

Opvallend is dat de armere landen in de Unie in 1992 per eenheid bnp naar verhouding het meest betaalden. Wordt echter gekeken naar de bijdrage per persoon dan betaalden deze landen verreweg het minst. Het Verenigd Koninkrijk was, dank zij de korting die het heeft weten te bedingen in alle gevallen relatief 'goedkoop' uit, evenals Italië. Frankrijk en Luxemburg betaalden naar verhouding het meest.

Nederland betaalde in 1992 naar beide maatstaven gerekend circa tien procent meer dan gemiddeld.

Profijt van de EU

De bijdrage van ieder land aan de Unie kan, althans politiek, niet los worden gezien van de verdeling van de uitgaven van de Unie over de lidstaten. Hierbij past echter de kanteekening dat een vergelijking van de kosten met rechtstreekse baten eigenlijk te beperkt is. Ook de indirecte baten zouden bij de vergelijking betrokken moeten worden. Deze laten zich echter moeilijk ramen.

Om het directe profijt van de verschillende lidstaten met elkaar te kunnen vergelijken wordt gebruik gemaakt van, wat men zou kunnen noemen, de profijt-index. Deze index is gedefinieerd als de verhouding tussen de baten/lasten-ratio per lidstaat en de gemiddelde baten/lasten-ratio van alle lidstaten gezamenlijk. Hoe hoger de index, des te groter het profijt. Landen die meer dan gemiddeld profiteren (dus met een relatief hoge baten/lasten-ratio) hebben een index die groter is dan één. Landen met een index kleiner dan één profiteren minder dan gemiddeld.

In figuur 4 worden de verschillende lidstaten van de Europese Unie met elkaar vergeleken op basis van deze 'profijt-index'. Evenals hiervoor zijn bij de betalingen aan de Unie alleen de BTW- en bnp-afdrachten in beschouwing genomen. Als overdrachten van de Unie aan de lidstaten zijn de betalingen in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, de structuurfondsen en het cohesiefonds geteld. Deze vormen met elkaar circa 80% van alle uitgaven. Niet meegenomen zijn onder andere de apparaatskosten (met name in België, Luxemburg en Frankrijk), de uitgaven aan voedselhulp en financiële steun aan landen buiten de EU en de uitgaven aan onderzoek en technologische ontwikkeling.

Als alleen naar de bijdrage aan de Europese Unie wordt gekeken, moet worden geconcludeerd dat Frankrijk naar verhouding meer bijdraagt aan de Unie dan Duitsland. Betrekken we ook het directe profijt erbij, dan blijkt echter dat Frankrijk aanmerkelijk meer profiteert (zij het minder dan gemiddeld). Per saldo draagt Duitsland meer bij aan de Unie dan Frankrijk.

Van alle grote lidstaten springt alene Italië er gunstig uit. Het draagt minder dan gemiddeld bij, maar profiteert wel gemiddeld. De armere landen (uitgezonderd Spanje), die naar verhouding een groot deel van hun bnp afdragen aan de Unie, hebben relatief veel baat bij hun lidmaatschap. In hun geval worden de kosten vele malen overtroffen door de baten.

Nederland neemt in dit kader binnen de Europese Unie een uitzonderlijke positie in. Van geen van de lidstaten is de 'profijt-index' in de beschreven periode zo sterk gedaald als juist van Nederland. De oorzaak hiervan is het afnemend belang van de landbouwfondsen binnen het totaal van de EU-uitgaven (van 62% in 1988 naar 53% in 1992), plus de relatief sterke daling van de ontvangsten van Nederland uit deze fondsen. Dit verlies wordt niet gecompenseerd door een verhoging van de inkomsten uit andere fondsen. In onder andere de Miljoenennota wordt aangegeven dat verwacht wordt dat deze ontwikkeling zich doorzet.

Conclusies

Het bnp speelt een steeds belangrijker rol bij de financiering van de Europese Unie. Enerzijds stelt het een plafond aan de uitgaven, anderzijds beïnvloedt het in steeds sterkere mate de hoogte van de 'contributie'. Bij ongewijzigd beleid zal waarschijnlijk binnen afzienbare tijd vijftig procent of meer van de kosten van de Unie naar rato van het bnp worden omgeslagen over de lidstaten.

Deze wijziging in de contributieverheffing heeft geen gevolgen voor de hoogte van de Nederlandse bijdrage. Deze bijdrage is overigens noch bijzonder hoog, noch bijzonder laag. Nederland draagt, onafhankelijk welk criterium wordt gehanteerd (bevolkingsomvang of bnp), circa 10% meer bij dan gemiddeld. Voor wat de baten betreft is de positie sinds 1988 zeer snel gewijzigd. Was de 'profijt-index' in 1988 nog 2,1, in 1992 was deze al gedaald tot 1,05. Verwacht mag worden dat deze index de komende jaren nog verder zal dalen.

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.