

Nederlandse bijdrage aan Europa zal omhoog gaan

In het nog vast te stellen Europees Meerjarig Financieel Kader zal de aandacht uitgaan naar de financiering voor de aflossing van de gemeenschappelijke EU-schulden uit het NextGeneration-EU-initiatief van 2020. Met hoeveel zal dit de Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting verhogen?

IN HET KORT

- Er zijn extra financiële middelen nodig om de coronaschuld van de Europese Unie terug te betalen.
- Daarom heeft de Europese Commissie de opdracht gekregen om nieuwe eigen middelen voor de EU-begroting uit te werken.
- De nieuwe middelen zijn niet dekkend, waardoor de Nederlandse afdracht met zo'n 4,5 miljard euro per jaar zal stijgen.

TON DANIELS

Beleidsadviseur bij de Nederlandse Vereniging van Banken

In 2025 zal de Europese Commissie (EC) beginnen met de voorbereidingen voor het Europees Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de jaren na 2027. In het MFK worden de inkomsten en uitgaven van de EU voor zeven jaar vastgelegd. Daarbij gaat het om de omvang van de beschikbare middelen voor de EU, waar die middelen aan worden uitgegeven en hoe die uitgaven worden gefinancierd. Dat MFK vereist unanimititeit in de Europese Raad en de goedkeuring van het Europees Parlement, en het zal gedurende meerdere jaren invloed hebben op de Nederlandse begroting omdat de EU voor een deel van haar middelen afhankelijk is van de bijdragen van individuele lidstaten.

In dit artikel beschouw ik de huidige voorstellen voor de financiering van het nieuwe MFK en hoe deze zullen doorwerken in de Nederlandse begroting.

Rente en aflossing op Europese schulden

Eén onderdeel van dat MFK is de financiering van de rente en aflossing op de schulden die door de EU zijn gemaakt in het kader van het NextGenerationEU-initiatief (NextGen) uit 2020. Van de circa 720 miljard euro van de onder dit programma door de EU opgenomen leningen wordt circa 300 miljard doorgeleend aan lidstaten. Nederland heeft niet om leningen gevraagd omdat voor ons land het lenen bij de EU ongeveer 0,3 procentpunt duurder is dan zelf lenen op de kapitaalmarkten. Nederland doet wel mee aan de garantstelling van de lidstaten voor de aflossing van dit deel van de schulden. Met de overige 420 miljard euro aan leningen werden subsidies verstrekt aan de lidstaten onder de Herstel- en veerkrachtfaciliteit ten behoeve van

investeringen die de economie duurzamer en weerbaarder maken. Zo kreeg ProRail 93 miljoen euro en Rete Ferroviaria Italiana 24 miljard euro aan subsidie (Scwarcz, 2024). Nederland ontving circa 1,5 procent van het totale bedrag aan subsidies (Julien-Vauzelle, 2024).

Het is de bedoeling dat de NextGen-schulden van de EU vanaf 2028 over een periode van dertig jaar volledig zijn afgelost in 2058. Bij het besluit tot aangaan van deze schulden, in 2020, lag de rente op EU-obligaties rond de nul procent, maar de schulden zijn aangegaan na die datum en daarom geldt er wel rente op de terugbetaling (Claeys et al., 2023). Als we bij benadering uitgaan van een annuïtaire terugbetaling van 420 miljard euro in dertig jaar tegen een rente van drie procent, dan zal de financieringsbehoefte van de EU voor rente en aflossing van de schulden die samenhangen met de subsidieverlening vanaf 2028 tussen de 20 en 25 miljard euro per jaar bedragen (Europees Parlement, 2024).

De betaling van deze rente en aflossing moet uiteindelijk uit de begroting van de EU komen. Om de financiële markten te verzekeren dat de EU haar schulden af kan lossen, kan er onder de regeling van de huidige EU-begroting een extra pro-ratabijdrage aan de lidstaten gevraagd worden. Deze is maximaal 0,6 procent per jaar van het bruto nationaal inkomen (bni) van alle lidstaten gezamenlijk (Europese Unie, 2020a), en heeft een waarde van 95 miljard euro per jaar. Het Nederlandse aandeel hierin is ongeveer 5,5 miljard euro.

Toen de NextGen-leningen aangegaan werden is er echter afgesproken dat de aflossing hiervan niet ten laste van het reguliere budget van de EU mag komen. Hier heeft vooral het Europees Parlement op aangedrongen. Deze benodigde extra financiële middelen worden *fresh money* genoemd.

Meer redenen voor eigen middelen

Naast het terugbetalen van de NextGen-schulden spelen er nog twee andere overwegingen voor het nieuwe MFK. In de huidige EU-financiering is zeventig procent van het budget afkomstig van de lidstaten naar rato van hun bni. Daarbij zijn er wel voortdurend discussies met de nettobetalers die om korting vragen. Onder het huidige MFK hebben vijf lidstaten, waaronder Nederland, korting bedongen. Voor Nederland was dit 1,6 miljard euro in 2023.

Daarnaast constateert de EC (Europese Commissie, 2024) dat het goed meten van het BNI van een lidstaat steeds lastiger wordt vanwege de globalisering van de economie (kader 1). De zeggingskracht van het BNI voor de draagkracht van (de inwoners van) een lidstaat is beperkt.

Het BNI per capita kan een vertekend beeld geven van de welvaart van de meerderheid van de bevolking van een land. Hierdoor is een afdracht op basis van het BNI mogelijk niet meer de meest logische manier om de financiering van de EU te regelen.

De EC en ook het Europees Parlement willen deze discussies het hoofd bieden en proberen dit te bereiken door het aandeel van het EU-budget dat gefinancierd wordt uit BNI-bijdragen te verminderen en te vervangen door eigen middelen.

Nieuwe eigen middelen

Om te voorkomen dat de Commissie de benodigde gelden voor het terugbetalen van de NextGen-schulden moet ophalen bij de lidstaten en om de discussie over de bni-bijdragen het hoofd te bieden heeft de EC dan ook eind 2020 de opdracht gekregen om nieuw geld te vinden in de vorm van nieuwe EU-belastingen en heffingen (Europese Unie, 2020b). Hierbij is benadrukt dat de Europese burger geen last mag hebben van dergelijke nieuwe heffingen en belastingen.

De Commissie heeft drie nieuwe eigen middelen voorgesteld die in 2028 in totaal ongeveer 35 miljard euro moeten opbrengen (Europese Commissie, 2023a). Uit de opbrengsten uit de verkoop van CO₂-emissierechten onder het Emissions Trading System (ETS) is dertig procent bestemd voor de EU en dat moet circa vijftien miljard opleveren. Onder het Carbon Border Adjustment Mechanism moet 75 procent van de opbrengst van de verkoop van importrechten voor CO₂-intensieve goederen zoals cement, kunstmest, ijzer, staal, aluminium, elektriciteit en waterstof ongeveer 0,75 miljard euro opleveren. Ten slotte is er een afdracht van 0,5 procent voorgesteld die is gebaseerd op de

Bni en multinationals

KADER 1

Volgens de cijferreeksen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is het Nederlandse bni gemiddeld circa vijftien procent lager dan het bnp. Daarmee is het aandeel van buitenlandse eigenaren van Nederlandse bedrijven significant.

Het verzamelen van de financiële gegevens van multinationals ten behoeve van het bni is een lastige opgave (ECA, 2022). Bij de afleiding van het bni uit het bbp moet de Nederlandse winst die toerekenbaar is aan buitenlandse eigenaren worden geëlimineerd. Daarnaast moet de buitenlandse winst die toekomt aan Nederlandse eigenaren worden bijgeteld. Daarbij geldt dat een Nederlandse vennootschap met een beursnotering in de regel wordt geacht Nederlandse eigenaren te hebben.

Zetelverplaatsingen van beursgenoteerde multinationals uit Nederland dan wel naar Nederland hebben dan ook een invloed op het te rapporteren bni en de afdracht aan de EU. Het koppelen van de bijdrage aan de EU aan het bni stoelt immers op de gedachte dat het bni beter de rijkdom ofwel de draagkracht van (de inwoners van) een lidstaat weergeeft dan het bnp. Zo is het Nederlandse bni in 2020 met 16 miljard omlaaggegaan en in 2022 weer met 29 miljard verhoogd omdat het CBS nieuwe informatie over het profiel en de resultaten van in Nederland actieve multinationals ter beschikking kreeg. Dergelijke bijstellingen leiden tot mee- of tegenvallers in het Nederlandse begrotingssaldo vanwege de koppeling met de EU-afdracht.

statistiek bruto-bedrijfsresultaat van ondernemingen, en dat moet ongeveer negentien miljard euro opleveren.

Een ander eigen middel zou een geharmoniseerde Europese vennootschapsbelasting kunnen zijn. Dit is een langetermijndoelstelling van de EC (Macron, 2017). Het idee is dat net zoals bij de omzetbelasting, de grondslag voor de heffing van de vennootschapsbelasting wordt geharmoniseerd en dat de lidstaten een deel van de opbrengst van die vennootschapsbelasting afdragen aan de EU. Contouren van een dergelijke geharmoniseerde vennootschapsbelasting zijn door de EC geschetst in het zogenaamde BEFIT-voorstel (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*) (Europese Commissie, 2023b). Dat voorstel is gericht op multinationals met een omzet van meer dan 750

miljoen euro per jaar.

Omdat lidstaten hun soevereiniteit met betrekking tot de vormgeving, het tarief, en de inning en controle van de vennootschapsbelasting niet snel zullen opgeven, is het onwaarschijnlijk dat er binnen afzienbare tijd een geharmoniseerde vennootschapsbelasting zal komen. Bij de harmonisatie van de omzetbelasting in 1971 moesten slechts zes lidstaten hun goedkeuring geven. Nu is er een unaniem akkoord nodig van zevenentwintig lidstaten.

De EC stelt daarom voor om een heffing op te leggen aan de lidstaten die gebaseerd is op de Eurostat-statistiek voor bruto-bedrijfsresultaat van ondernemingen. Voor Nederland zou een dergelijke heffing neerkomen op 1,2 miljard euro per jaar (Tweede Kamer, 2023a). Hoewel volgens de EC de heffing wordt opgelegd aan de lidstaten en niet aan de ondernemingen, kan de heffing wel worden omgerekend naar het equivalent van een opslag op het huidige tarief vennootschapsbelasting. Op basis van de begrote opbrengst van de Nederlandse vennootschapsbelasting 2024 van 46 miljard zou een tariefopslag van 2,5 procentpunt resulteren.

De Nederlandse bijdrage op basis van bni

Een mogelijk scenario is dat de EU met deze voorstellen de volledige opbrengst van de nieuwe eigen middelen gebruikt voor de betaling van rente en aflossing op de NextGen-schulden en voor nieuwe uitgaven. Voor Nederland is het geschatte aandeel in de nieuwe eigen middelen voor 2028 circa 1 miljard voor ETS en 1,2 miljard voor een heffing op het bruto-bedrijfsresultaat van ondernemingen. In een scenario waarin de korting op de bni-bijdrage ook zou vervallen, stijgt de Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting met circa vier miljard extra.

Daarmee is het duidelijk dat het NextGen-initiatief invloed zal hebben op de Nederlandse begroting, ook als Europa met eigen middelen op de proppen komt. Volgens de EC is het Nederlandse aandeel in de EU-bijdragen op basis van het bni voor 2024 circa 5,9 procent (Tweede Kamer, 2023a). Dat is het aandeel voordat de bedongen korting daarop in mindering komt. Dit neem ik als uitgangspunt omdat voor de Nederlandse bijdrage in de aflossing geen korting geldt. Uitgaande van een aandeel van 1,5 procent in de totaal verstrekte NextGen-subsidies en een aandeel van 5,9 procent in de terugbetaling van de NextGen-schulden is de stijging substantieel.

De Studiegroep Begrotingsruimte (2023) schatte de toename van de EU-afdrachten na 2027 inclusief de NextGen-gelden op circa vijf miljard euro. Het kabinet schat de bni-afdracht voor 2028 onder het nieuwe MFK in op 9 miljard euro – dit is circa 4,5 miljard hoger dan in 2024 (Tweede Kamer, 2023b). Het is een lastige inschatting omdat de stijging afhankelijk is van de stijging van de EU-begroting, de hoogte van rente en aflossing, de gehanteerde verdeelsleutels en het wel of niet voortzetten na 2027 van de korting die Nederland krijgt als nettobetalder. Dat is in de orde van grootte van 0,3 procentpunt van het Nederlandse EMU-saldo. Daarbij maakt het voor de Nederlandse begroting netto geen verschil of een toekomstige extra afdracht gebeurt onder de omschrijving ‘bni-afdracht’ of als afdracht op basis van de ‘eigen middelen’ uit de opbrengst van de

verkoop van CO₂-rechten in Nederland of uit het bruto-bedrijfsresultaat van Nederlandse ondernemingen komt. De factuur uit Brussel zal betaald moeten worden.

Conclusie

Een uitbreiding van de eigen middelen is verdedigbaar en waarschijnlijk politiek alleen haalbaar als die primair worden ingezet voor de aflossing van de NextGen-schulden. Daarnaast zal de EU op een effectieve en efficiënte wijze voor meer zichtbare Europese publieke voorzieningen moeten zorgen op terreinen als veiligheid, infrastructuur en migratie. Wanneer de nieuwe eigen middelen worden aangewend voor nog meer herverdeling over lidstaten volgens de bestaande methoden en waarbij nationale politieke belangen centraal staan is dit lastiger te verdedigen.

Bij een gebudgetteerde opbrengst van 35 à 40 miljard euro voor de nieuwe eigen middelen op een jaarlijks budget van 190 miljard zal de bijdrage op basis van bni aanzienlijk blijven. Er zal voorlopig dan ook geen einde komen aan de situatie dat sommige landen meer bijdragen aan de EU dan andere door middel van netto transfers, en dat men op nationaal politiek niveau blijft rekenen op de netto bijdrage dan wel ontvangst. Beleidsmatig zal de aandacht van de EC ook uitgaan naar een betere *aanwending* van de Europese financiële middelen (BMF, 2016).

Literatuur

- BMF (2016) *Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, 01/2016.
- Claeys, G., C. McCaffrey en L. Welslau (2023) *The rising cost of European Union borrowing and what to do about it*. Bruegel Policy Brief, 31 mei. Te vinden op www.bruegel.org.
- ECA (2022) *Speciaal Verslag 25/2022: Verificatie van het bruto nationaal inkomen voor de financiering van de EU-begroting*. Europese Rekenkamer. Te vinden op www.eca.europa.eu.
- Europees Parlement (2024) *Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF*. Policy Department for Budgetary Affairs. Te vinden op www.europarl.europa.eu.
- Europese Commissie (2023a) *EU-begroting: Commissie komt met een aangepast pakket voor de volgende generatie eigen middelen*. Europese Commissie Persbericht, 20 juni. Te vinden op ec.europa.eu.
- Europese Commissie (2023b) *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende een kader voor de belastingheffing van de inkomsten van bedrijven in Europa (Befit)*. COM/2023/532 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Commissie (2024) *Nationale bijdragen*. Europese Commissie. Informatie te vinden op commission.europa.eu.
- Europese Unie (2020a) *Interinstitutional agreement*. Document 32020Q1222(01), 16 december. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Unie (2020b) *Council decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Julien-Vauzelle, B. (2024) *NGEU Tracker*. Te vinden op www.ngeutracker.org.
- Macron, E. (2017) *Initiative for Europe*. Speech Sorbonne. 26 september, Parijs. Te vinden op www.elysee.fr.
- Schwarz, A. (2024) *Analysis of the 100 largest recipients of RRF funds per Member State*, Policy Department for Budgetary Affairs. IPOL, April. Te vinden op europarl.europa.eu.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2023) *Bijsturen met het oog op de toekomst: 17e Studiegroep Begrotingsruimte*. Ministerie van Financiën.
- Tweede Kamer (2023a) *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, 22112, nr. 3813.
- Tweede Kamer (2023b) *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2024*, 36410 V, nr. 2, p. 40.