



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een nieuw eigenmiddel van de EU: De wederopstanding van de BTW
Leen, A.R.

Citation

Leen, A. R. (2013). Een nieuw eigenmiddel van de EU: De wederopstanding van de BTW. *Weekblad Fiscaal Recht*, 2013(7006), 783-788. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/21046>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/21046>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

EEN NIEUW EIGENMIDDEL VAN DE EU: DE WEDEROPSTANDING VAN DE BTW

1 Inleiding

In dit artikel kijken we naar het besluitvormingsproces inzake de invoering van een Europese BTW als een nieuw eigen middel van de Europese Unie. De centrale vraag luidt, waarom voldoet de bestaande BTW-afdracht van de lidstaten aan de EU niet en waarom is een directe bijdrage van de inwoners aan de EU een verbetering. Na een inleiding over het EU-budget, geeft het artikel allereerst een overzicht van de rol van de bestaande BTW-afdracht als een eigen middel in verleden en heden. Vervolgens wordt het voorstel van de Europese Commissie voor een Europese BTW besproken. In het vijfde deel worden de voor- en nadelen van het voorstel geschetst. In het laatste deel beantwoorden we onze hoofdvraag en daarmee de vraag of het voorstel, gezien het besluitvormingsproces in de Unie, levensvatbaar is. Vooralsnog lijken het regressieve karakter van de BTW, de onderscheiden niveaus van belastingfraude in de lidstaten, en de besluitvorming van de EU zelf, het te zijn die de obstakels vormen om deze Europese belasting daadwerkelijk in te voeren.

2 Het EU budget

In het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de Europese Unie (EU of Unie) voor de komende zevenjaarsperiode, 2014-2020, wil de Europese Commissie (Commissie) twee nieuwe eigen middelen introduceren om het budget van de EU te financieren.¹ Voor die periode, zoals door de Europese Raad (Raad) op 8 februari is aangenomen, kan de Unie voor 959 miljard euro aan verplichtingen aangaan en kan er voor 908 miljard euro aan rekeningen worden betaald. Het doel is ongeveer de helft van die uitgaven uit nieuwe eigen middelen te betalen. De twee voorgestelde nieuwe eigen middelen zijn een financiële transactiebelasting (FTT) en een Europese BTW. Bij de eerste belasting is het tarief vastgesteld op 0.1 procent op de handel in aandelen, obligaties en andere waardepapieren en van 0.01 procent op de handel in derivaten.² Deze belasting is op dit moment goedgekeurd door 11 van de 27 lidstaten. Bij de tweede belasting kan de consument op iedere factuur zien dat een deel, de Unie denkt aan een procentpunt, van de betaalde BTW direct aan de EU wordt afgedragen. Deze laatste belasting staat nog open voor discussie.³

¹ European Commission, Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union, Com(2011)510 final, Brussels.

² Proposal for a council directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, COM(2013) 71 final, Brussels, ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2013_71_en.pdf.

³ European Council (2013). Conclusions (Multiannual Financial Framework), 8 February 2013, EUCO 37/13.

3 De BTW-afdracht: van 1970 tot 2013

In 1970 nam de EU de fundamentele beslissing om de nationale bijdragen van de lidstaten te vervangen door eigen middelen van de Unie.⁴ Eigen middelen worden door de Commissie omschreven als inkomsten die, in overeenstemming met de verdragen, automatisch naar het EU-budget vloeien zonder enige tussenkomende beslissing van de nationale autoriteiten.⁵ Al in Art. 201 van het verdrag van Rome uit 1957 werd gesteld dat na een overgangsperiode een systeem van zelffinanciering geïntroduceerd zou moeten worden. Gedurende de eerste periode zouden nationale bijdragen van de lidstaten de EU moeten financieren. Tegenwoordig wordt echter 85 procent van het budget weer gefinancierd uit nationale bijdragen. Dit staat in tegenspraak met de filosofie achter het verdrag van Rome. Een van de eigen middelen, naast heffingen op de handel in landbouw producten en op suiker met de rest van de wereld en douanerechten in handel met derden, die geïntroduceerd zijn in de jaren 70 van de vorige eeuw, zijn de inkomsten die voortvloeien uit een deel van de inkomsten van de nationale BTW. De BTW-afdracht wordt bepaald als een percentage toegepast op een, voor alle lidstaten, geharmoniseerde grondslag. In het begin was het maximum tarief een procent.⁶ In 1970 werden de op landbouw en suiker gebaseerde heffingen direct aan de EU overgedragen. De douanerechten werden geleidelijk overgedragen tussen 1970 en 1975. Het duurde echter tot 1979 alvorens er overeenstemming kwam over de geharmoniseerde BTW-grondslag.

Hoewel alle drie de inkomstenbronnen eigen middelen worden genoemd, worden de eerste twee beschouwd als echte of ware eigen middelen. Zij worden de traditionele eigen middelen genoemd. Ze vloeien voort uit communautair beleid: het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de douane-unie. In het algemeen worden deze bronnen niet gezien als nationale bijdragen aan het gemeenschappelijke budget. Er was dus vanaf het begin een duidelijk onderscheid, hoewel niet in EU-wetgeving, in de nationale politieke houding tegenover de traditionele eigen middelen en de BTW-bijdrage. Die laatste bijdragen worden door regeringen en parlementen gezien als nationale bijdragen aan het EU-budget.⁷ De eerste twee zijn, zoals zojuist gezegd, verbonden aan EU-beleid. De BTW-bijdrage en de in 1988 geïntroduceerde vierde bron: een op het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) gebaseerde bijdrage, daarentegen, zijn gebaseerd op statistische aggregaten.

Doordat door handelsverdragen de importtarieven steeds meer werden verlaagd, daalden de inkomsten uit de traditionele eigen middelen. Het aandeel in de totale inkomsten ging van bijna 50 procent in 1979 tot net 20 procent in 1993 en is op dit moment ongeveer 15 procent. Tot de introductie van het vierde eigen middel, de op het BNI-gebaseerde bijdrage in 1988, was de bijdrage de

⁴ Voor een overzicht van de inkomsten van de EU in de beginjaren zie I.E. Druker, *Financing the European Union*, Leyden: Sijthoff 1975 en voor latere jaren zie B. Laffan, *The Finances of the European Union*, London: Macmillan 1997.

⁵ European Commission, Financial Programming and Budget Glossary—Own Resources, ec.europa.eu/budget/other_main/glossary_en.htm#O (laatst bezocht 13 mei, 2013).

⁶ European Communities, Council Decision of April 21, 1970 on the replacement of financial contributions from member states by the communities' own resources, Official Journal L94, 28 April.

⁷ European Commission, Financing the European Union. Report on the Operation of the Own Resources System, COM (1998) 560 final.

belangrijkste inkomstenbron van de EU. De BTW-bijdrage was in haar hoogtijdagen in 1999 goed voor 70 procent van het budget, in 2005 voor 16 procent en op dit moment slechts voor 10 procent.

Door groeiende uitgaven aan het einde van de jaren zeventig zag de Commissie zich voor grote problemen gesteld. Als oplossing, naast andere belastingen zoals een deel van de belastinginkomsten op sigaretten en benzine, werd een verhoging voorgesteld van het BTW-tarief tot 1.4 procent. Bij de bijeenkomst in Fontainebleau van 1984 steeg het tarief dan ook tot 1.4 procent. Later bleef het tarief op 1.4 procent maar werd het afgetopt tot 55 procent van het BNI van de lidstaten. Ook werd er onder het tweede presidentschap van Jacques Delors van de Commissie van 1989 tot 1993, voor het eerst een limiet op de totale inkomsten afgesproken van 1.2 procent van het Europese BNI.⁸ In 1996 werd het maximale tarief van de BTW-bijdrage verlaagd tot 1 procent en voor de zogenoemde cohesie landen, op dat moment Griekenland, Portugal, Spanje en Ierland, verlaagd tot 50 procent. Op dit moment is de afdracht 0.3 procent (met voor de periode 2007-2013, een tarief van 0.225 procent voor Oostenrijk, 0.15 procent voor Duitsland en 0.10 procent voor Nederland en Zweden) en wordt de bijdrage voor iedere lidstaat afgetopt op maximaal 50 procent van het BNI. Dit resulteerde bijvoorbeeld in 2011 voor Griekenland in een betaling van 278 miljoen euro, voor Frankrijk van ongeveer 3 miljard en voor Nederland van 290 miljoen euro. Onder het zojuist door de Raad aangenomen MFK, 2014-2020, is een verlaagd tarief van 0.15 procent, in plaats van het standaardtarief van 0.30 procent, van toepassing op Duitsland, Nederland en Zweden.

De reden niet langer van een hoger BTW-tarief gebruik te willen maken, was een poging om het regressieve karakter van het BTW-middel te verkleinen. De consumptie en daarmee de BTW maken immers een hoger deel uit van het BNI van de arme dan van de rijke lidstaten. Bovendien hebben landen met een grote toeristische sector ook een hogere consumptie quote. Dit is het zogenoemde Marbella-effect. De BTW als een indicator van welvaart overschat dus de welvaart in de armere lidstaten. In 1987 werd in de Raad dan ook overeengekomen dat in het financiële systeem meer nadruk moest komen te liggen op een proportionele bijdrage in overeenstemming met de relatieve welvaart van de lidstaten.⁹ De conclusie door de Commissie was dat de minder welvarende staten, de zojuist genoemde cohesie landen, allemaal relatief hoge BTW inkomsten hadden en dus door het systeem van 1988 werden benadeeld, zelfs met een afgetopte basis. Omdat op dat moment door de economische groei het nieuw geïntroduceerde vierde BNI-middel niet effectief was, bleef het probleem bestaan hoe het regressieve karakter van de bestaande BTW-afdracht te mitigeren. Ook in 1998 verklaarden de Commissie en de lidstaten hun bereidheid om een groter belang te hechten aan de daadwerkelijke draagkracht van de individuele lidstaten en werden er zelfs voorstellen gedaan om de BNI-afdracht progressief over de lidstaten te maken.¹⁰

⁸ Het op de BNI gebaseerde eigen middel (het 'residuele' middel) wordt dusdanig bepaald dat de totale inkomsten gelijk zijn aan de uitgaven.

⁹ European Council, Conclusions, Brussels, June 1987.

¹⁰ European Commission, 1998, *op.cit.*

3.1 De BTW-afracht en de korting voor het Verenigd Koninkrijk

De BTW speelde ook nog een andere rol vanuit het gezichtspunt van draagkracht: het Britse probleem. Al voor de Britse toetreding in 1973 was het bekend dat het Verenigd Koninkrijk een disproportionele bijdrage aan het EU-budget zou betalen. De reden was de structuur van de handel. Aan de inkomstenkant droeg het Verenigd Koninkrijk door de hoge import van landen van buiten de EU, veel douanegelden af. Aan de uitgavenkant was het niet waarschijnlijk dat het land zou profiteren van het Europese landbouwbeleid. Dus naast de cohesie landen zou ook het Verenigd Koninkrijk, gebaseerd op haar welvaart, een disproportionele bijdrage betalen aan het EU budget. Er werd overeengekomen dat een rechtvaardige oplossing nodig was. De resulterende structurele korting op de Britse bijdrage werd gevonden in een reductie in de BTW-afracht. Deze korting was 66 procent van het verschil tussen de ontvangsten van de Unie en de BTW-afracht.¹¹ Ook hier zien we de speciale positie van de traditionele eigen middelen, die niet worden berekend als een deel van de netto betalingen. *Mutatis mutandis*, zagen ook andere lidstaten hun, zogenoemde *juste-retour* problemen opgelost door een correctie op de BTW-afracht.

Een andere reden om een EU belasting te introduceren, naast het verkrijgen van nieuwe eigen middelen, is om de genoemde *juste-retour* denkwijze te bestrijden. Lidstaten geven de voorkeur aan uitgaven en inkomsten die hun netto opbrengsten van de Unie vergroten, boven de uitgaven die de grootste toegevoegde waarde voor de Unie als geheel hebben. Dergelijk op het eigen voordeel gericht gedrag zou het resultaat zijn van de dominante manier van financieren van de Unie middels nationale afdrachten. Deze manier van financieren “plaatst een disproportionele nadruk op de netto balans tussen de lidstaten [...] en zijn aldus in tegenspraak met het principe van de Europese solidariteit, ze verwateren het Europese algemeen belang en verwaarlozen de Europese toegevoegde waarde”.¹²

Samengevat, het probleem van de regressiviteit en de wijze waarop het is opgelost door het aftoppen van de BTW-grondslag heeft de distributionele gevolgen van de BTW-afracht gelijk gemaakt aan die van de BNI-bijdragen.¹³ De nadelen ten opzichte van de echte BNI-bijdrage zijn echter groot. Ten eerste heeft de huidige BTW-afracht hoge administratieve kosten omdat de geharmoniseerde basis speciaal voor dit doel moet worden gecalculeerd.¹⁴ Ten tweede is de afdracht door alle uitzonderingen die aan individuele lidstaten zijn toegestaan complex en moeilijk voor de burgers te begrijpen. Zoals de Europese Rekenkamer stelt, “het BTW-middel wordt geheven op basis van een ‘virtuele’ basis (een geharmoniseerde BTW grondslag die vervolgens wordt afgetopt en de compenserende bijdragen aan het Verenigd Koninkrijk in ogenschouw neemt), wat, tot het onbegrijpelijke af, complex is”.¹⁵ Kortom,

¹¹ European Council, Council decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources.

¹² European Commission, Proposal for a council regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the value added tax, Brussels, 9.11.2011, COM(2011) 737 final, 2011.

¹³ Heinemann, F., P. Mohl & S. Osterloh, Reform Options for the EU Own Resources System, Heidelberg: Physica-Verlag 2008, p. 49.

¹⁴ European Commission, European Union Public Finance, Fourth edition 2008.

¹⁵ European Commission, Commission Staff Working Paper, Financing the EU budget: Report on the operation of the own resources system, SEC (2011)876 final, Brussels. Voor de onbegrijpelijke correctie voor budgettaire onevenwichtigheden zie Art.1 Europese Commissie, 2004/017 (CNS), Brussels 3.8.2004, p. 25. Vergelijk, European Commission, European Union Public Finance, Fourth edition 2008, pp. 234-244.

het resultaat is dat het de prioriteit van de Commissie is om zo snel mogelijk van de huidige BTW-afdracht als eigen middel af te komen.

4 Een nieuwe BTW-afdracht

De bestaande BTW-afdracht, gebaseerd op een deel van de nationale ontvangsten is, zoals gezegd, complex, vereist veel administratief werk om tot een geharmoniseerde grondslag te komen en heeft weinig tot geen toegevoegde waarde vergeleken met de op het BNI gebaseerde afdracht.¹⁶ Op zoek naar een nieuw eigenmiddel heeft de introductie van een nieuw BTW-eigenmiddel de voorkeur van de Commissie en Europees Parlement. Het doel van de Commissie is om de nieuwe BTW-afdracht zo simpel en transparant als mogelijk te maken, de band met het bestaande Europese BTW-beleid te verstevigen, zo ook met de daadwerkelijke BTW inkomsten en een gelijke behandeling te verkrijgen van belastingbetalers in de lidstaten. Hoe moet de nieuwe BTW-afdracht omdat te bewerkstelligen er uit gaan zien?

De Commissie stelt een enkel BTW-tarief voor toegepast op het standaardtarief. De nationale autoriteiten innen nog steeds het bedrag en dragen dat vervolgens af aan de EU. De optie om een eigen Europees BTW-systeem naast het bestaande nationale systeem in het leven te roepen, riep te veel vragen op. Een echte EU-brede grondslag moet de complexe formule vervangen die bij de bestaande BTW-afdracht nodig is om de theoretische grondslag te verkrijgen. De Commissie schat dat een tarief van 1 procentpunt toegepast op het standaardtarief tot inkomsten in de orde van grootte van 20.9 en 50.4 miljard zou leiden. Dit afhankelijk hoe smal of wijdt de grondslag wordt.¹⁷ De BTW-afdracht kan daarom deel uitmaken van het doel om de bestaande BTW-wetgeving te herzien. Het doel van dat beleid is om door een grotere standaardisatie in het beleid en minder afwijkingen van het standaardtarief de interne markt te versterken.¹⁸

Samenvattend, de introductie van een EU-BTW betekent dat het gecombineerde tarief in de lidstaten bestaat uit het nationale en Europese tarief. Lidstaten bepalen nog steeds het nationale-percentage en het EU-percentage wordt apart bepaald binnen het raamwerk van eigen middelen. Naast het nationale-percentage wordt het EU-percentage op iedere factuur vermeld. Lidstaten innen de BTW en dragen die vervolgens af aan de EU. Het betreft dus een transfer mechanisme van de opbrengsten en geen parallel systeem naast dat van de lidstaten. Dit betekent dat een goed dat belast wordt volgens het standaardtarief in een lidstaat aan de nieuwe BTW onderhevig is tenzij dat goed in een andere lidstaat onder het verlaagde of het nultarief valt.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ European Commission, Green Paper, On the future of VAT. Towards a simple, more robust and efficient VAT system, COM(2010) 695 final.

5 De voors en tegens van een nieuwe EU BTW

5.1 De voors

Aan de positieve kant zijn er enkele duidelijke voordelen. Een eerste voordeel is de zichtbaarheid en de eenvoud voor de burgers. Op iedere factuur ziet de consument direct hoeveel hij of zij bijdraagt aan het EU-budget. De nieuwe BTW-aftocht kan aldus, zo wordt gedacht, een betere band tussen de burgers en de Unie geven. De Unie ontwikkelt zich van een bond tussen staten naar een tussen de Unie en haar burgers. Als, zoals het plan is, voor de burgers de totale belastinglast gelijk blijft, kan de belasting voor de betreffende goederen eenvoudig worden ingevoerd: van het nationale tarief moet dat van de EU worden afgetrokken.

Twee, er wordt gesteld dat met een nieuw, echt eigen middel, de financiële autonomie van de Unie groeit. Het *juste-retour* gedrag van de lidstaten treedt minder op de voorgrond en er ontstaat een efficiëntere allocatie van de middelen. Zo zou de hogere zichtbaarheid van de EU voor de burgers de Unie ook noodzaken een grotere politieke verantwoording af te leggen voor haar uitgaven.

Drie, en verbonden met het vorige punt, de BTW-aftocht plaatst voor de burgers de grootte van het EU budget in perspectief. Op dit moment bedraagt het budget ongeveer 140 miljard euro. Een BTW tarief van 1 procentpunt, zal zoals de Commissie verwacht, ongeveer 1/3 van het budget fourneren. De bijdrage van Griekenland zou 1.1 miljard euro zijn, die van Frankrijk 8.2 miljard, en Nederland 2.2 miljard euro.

Vier, een voordeel van de EU BTW-aftocht is dat, behalve dat de BTW een stabiele bron van inkomsten is, de inkomsten groeien met de toename in de consumptie zonder dat een verandering van het tarief nodig is. In dit opzicht lijkt de BTW-aftocht op de BNI-aftocht.

Vijf, de ontwikkeling van een gemeenschappelijk BTW-systeem is een hoeksteen van het beleid om te komen tot één interne markt. De bestaande complexiteit wordt als schadelijk voor de concurrentie binnen de interne markt gezien. De introductie van de nieuwe BTW-aftocht kan het streven ondersteunen om de grondslag te verbreden, de mogelijkheden van fraude te beperken, de administratie te verbeteren en de administratieve kosten voor het bedrijfsleven verminderen. Volgens de Commissie zou een fractie van de winst die behaald zou kunnen worden met deze hervorming, in de vorm van het BTW-middel, aan de EU kunnen toevloeien.¹⁹

Zes, het systeem zou nationaal belastingbeleid in overeenstemming brengen met EU-beleid: een verschuiving van directe naar indirecte belastingen.

Zeven, als het inderdaad burgers zijn die aan de EU betalen, is het genoemde Marbella effect niet meer van belang. In de huidige BTW-bijdrage betalen landen, in de nieuwe BTW betalen individuen: toeristen en eigen ingezetenen.

¹⁹ European Commission, SEC (2011)876 final, *op. cit.*

5.2 De tegens

Aan de negatieve kant zijn er enkele grote nadelen. Een, er is een reële kans dat slechts lippendienst wordt bewezen aan toezeggingen dat de totale belastinglast voor de burgers gelijk blijft met de introductie van nieuwe eigen middelen.²⁰ Bij de introductie van een FTT wordt daar in ieder geval al nooit meer over gesproken. Of wordt gedaan alsof de last door de financiële sector en niet de burgers wordt gedragen. Waarschijnlijk zal de belastinglast voor de burgers dan ook stijgen.²¹ Door de hoge zichtbaarheid kan het ook een probleem zijn dat de burgers de nieuwe belasting zien als een lastenverhoging in plaats van een vervanging van een nationale belasting. Het doel van de EU om een directe band met haar burgers te krijgen, kan dus in zijn tegendeel omslaan. Zijn, zoals wel is gezegd, niet minstens de helft van de wereldrevoluties belastingrevoluties geweest.²² De Commissie noemt dan ook niet de publieke steun voor een EU BTW-afdracht. Zoals ze deze wel noemt, en wel van 65% van de EU-burgers, voor de invoering van een FTT.

Twee, een Europese BTW verkleint de mogelijkheden van lidstaten om het regressieve karakter van de BTW te verkleinen en de BTW-tarieven te verbinden aan veranderende economische omstandigheden.²³ In de geschiedenis is het regressieve karakter altijd serieus genomen en kan zelfs gezien worden als de reden dat de bestaande BTW-afdracht verworden is tot een BNI-afdracht. Om de regressiviteit te verminderen, heeft in het verleden het Europese Parlement bij haar voorstellen over en nieuwe BTW-bijdrage al gedacht over onderscheiden tarieven op consumptiegoederen.²⁴ En om dezelfde reden heeft ook de Commissie daar recentelijk naar gekeken.²⁵

Drie, de nieuwe BTW-afdracht zal het probleem dat de eigen middelen sterk leunen op de BNI-afdracht niet verminderen. Recentelijk hebben veel lidstaten het BTW tarief verhoogd; de ruimte om dit tarief in de toekomst nog verder te verhogen is gering.

Vier, zoals bij iedere verandering in het eigen middelensysteem, verandert ook hier de verdeling van de lasten over de lidstaten. Gebaseerd op berekeningen van Heinemann cs zullen er grote veranderingen in de lasten optreden.²⁶ Cyprus bijvoorbeeld zou ongeveer 70% meer moeten betalen dan proportioneel onder de BNI afdracht, zoals, in feite, ook de BTW-afdracht op dit moment is. Denemarken echter zou 20% minder gaan betalen. Het regressieve karakter van de BTW is hiervan de oorzaak.

²⁰ European Parliament, On the future of the European Union's own resources (2006/2205 (INI)). Rapporteur A. Lamassoure, 2007.

²¹ T. Worstall, 'Who Pays Financial-Transaction Taxes? Just about everyone, except banks', *The Wall Street Journal*, June 22, 2011.

²² R. Nef, *Lob des Non-Zentralismus*, Sankt Augustin: Academia Verlag 2002.

²³ Open Europe, Ten ways to introduce an EU tax (and why none of them will work), August 2011, London.

²⁴ Europäisches Parlament, Die Eigenmittel der Europäischen Union: Analysen und Entwicklungsmöglichkeiten, Luxemburg, 1997.

²⁵ European Commission, Commission Staff Working Paper, 2011, *op. cit.*

²⁶ Heinemann, *op. cit.*, pp. 92-93.

Vijf, het regressieve karakter van de BTW-afdracht is niet opgelost. Immers, in zoverre regressiviteit *sec van belang* is, is de verandering van de last in termen van nationaal BNI naar consumptie per burger niet-essentieel.

Zes, het besluitvormingsproces om een verandering in het verdrag van Lissabon te krijgen ten behoeve van een verandering in de eigen middelen is een van de moeilijkste van de Unie. Het voorstel van de Commissie moet, nadat het Europees Parlement is geconsulteerd, unaniem aangenomen worden door de Raad en de nationale parlementen van de 27 lidstaten.

Zeven, omdat er grote nationale verschillen zijn op het gebied van BTW-fraude en administratieve efficiëntie wordt de doelstelling van horizontale gelijkheid van behandeling van EU burgers niet gehaald. In 1990, varieerde de mate van ontwijking en fraude met BTW van 2.4 % in Nederland tot 34.5% in Italië.²⁷

6 Conclusie

Gegeven de voordelen, welke nadelen zullen doorslaggevend zijn om het nieuwe BTW-middel niet in te voeren? Drie nadelen lijken allesbepalend te zijn: regressiviteit, belastingfraude, en het besluitvormingsproces in de EU. Als het totale tarief gelijk blijft, kan regressiviteit natuurlijk geen probleem zijn. De *status quo* van de bestaande regressiviteit blijft gelijk voor alle burgers. Omdat naar alle waarschijnlijkheid het tarief wel zal stijgen, zal regressiviteit, zoals ook in het verleden, een probleem worden. Het probleem van belastingfraude is in sommige landen gebaseerd op een lange traditie en valt niet op korte termijn op te lossen. Van horizontale gelijkheid tussen de burgers zal geen sprake zijn. Dit niettegenstaande het beleid van de Unie om het BTW-stelsel te verbeteren.

Op korte termijn lijkt het zware besluitvormingsproces in de EU zelf het grootste probleem te zijn. Omdat de nationale bijdragen zullen veranderen, zal het *juste-retour* gedrag van de lidstaten alom zijn. Waarschijnlijk zullen de lidstaten met de nieuwe BTW-afdracht, dus net als daarvoor, de balans opmaken van wat betaal ik en wat krijg ik ervoor terug. De noodzakelijke unanimiteit zal niet worden bereikt. Of dat erg is, valt te betwijfelen. Het doel van autonomie dat de EU met meer eigen middelen probeert te bereiken, behoort immers helemaal geen wezenlijk doel te zijn. Hoewel iedere bureaucratie natuurlijk financiële onafhankelijkheid nastreeft. Autonomie kan alleen een doel zijn omdat anders een ander doel niet kan worden bereikt. Voor de Unie is dat het verkrijgen van uitgaven met een toegevoegde waarde voor de EU als geheel, maar door een grotere autonomie kan ook juist het tegendeel ontstaan---minder budgettaire discipline op het Europese niveau.

Als de introductie van een nieuwe BTW-afdracht niet mogelijk of gewenst is, wat dan? De bestaande BTW afdracht, welke *de facto* gelijk is aan de BNI-afdracht, heeft alom steun bij de lidstaten en nationale parlementen. Nationale BNI-bijdragen zijn gemakkelijk te calculeren, te begrijpen door de burgers en worden ook gezien als een goede indicator voor de nationale capaciteit om te betalen. Een

²⁷ *Ibid*, p. 49.

optie lijkt dan ook de bestaande BTW-afdracht op te nemen in de bestaande BNI-bijdrage. Daar zijn, als we afzien van de kortingen op de BTW-afdracht voor sommige lidstaten, nauwelijks distributieve consequenties voor de lidstaten aan verbonden.²⁸ De bestaande BTW-afdracht onderscheidde zich immers door alle aftoppingen al nauwelijks meer van de bestaande BNI-afdracht en het kwantitatieve belang was ook al niet erg groot meer. Blijft over dat er nog wel een oplossing moet worden gevonden voor lidstaten die op dit moment van een lagere BTW-afdracht profiteren. Kortom, de BNI-afdracht is niet veel anders dan wat het Europees Parlement en de Commissie uiteindelijk willen bereiken, behalve dan dat er geen directe band met de burgers is en de financiële autonomie voor de Unie gelijk blijft.

²⁸ *Ibid.*, pp. 100-102.