



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Het juste retour-denken en Europese belastingen --- Van collectieve naar individuele nettoposities

Leen, A.R.

### Citation

Leen, A. R. (2012). Het juste retour-denken en Europese belastingen --- Van collectieve naar individuele nettoposities. *Maandblad Belasting Beschouwingen*, (3), 114-122. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18631>

Version: Not Applicable (or Unknown)  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18631>

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

## **HET JUSTE RETOUR DENKEN EN EUROPESE BELASTINGEN**

### *Van collectieve naar individuele nettoposities*

*A.R. Leen*

#### **Intro**

Eigen Europese belastingen moeten volgens de Europese Commissie de financiële autonomie van de Europese Unie (EU) verhogen. Met de huidige afhankelijkheid van de bijdragen van de lidstaten en het daarmee gepaard gaande alom verbreide *juste retour* denken, schiet beleid met een echt toegevoegde waarde voor de EU er bij in. Het artikel analyseert waarom het vermaledijde denken in nettoposities juist gebruikt dient te worden en niet bevochten moet worden. Dit teneinde met een Europese belasting een waarachtig EU-budget te bewerkstelligen. Wel dient het daarbij ten principale te gaan, niet om de collectieve nettoposities van de lidstaten---maar om de individuele nettoposities van de burgers. De analyse is gebaseerd op het werk van Knut Wicksell van het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw en het werk dat daarop voortbouwt van James Buchanan in deze tijd.<sup>1</sup>

#### **1. Inleiding**

Allereerst moet gezegd worden dat het de EU niet aan moed ontbreekt bij het willen invoeren van voor burgers zichtbare Europese belastingen. Eeuwenlang scheen het hoogste doel van overheden te zijn, om belastingen voor de burger zoveel mogelijk onzichtbaar te maken.<sup>2</sup> Indirecte belastingen en niet directe belastingen hadden de voorkeur. De huidige financiering van de EU voldoet in feite geheel aan dit oude ideaal. Douanerechten leveren 15% van het EU budget en het overige komt van een directe afdracht van de lidstaten. Deze afdracht is *grosso modo* gebaseerd op het Bruto Binnenlands Product (BBP) van de lidstaten. De btw-middelen van de EU, die ongeveer 10 procent van het budget bedragen, zijn door alle plafonds, kortingen en extra heffingen in feite ook een op het BBP gebaseerde grootheid geworden. Ze worden daarom hier niet onderscheiden als een eigenstandig middel. Voor 2011 bedraagt het totale budget in betalingen € 126.5 miljard, in vastleggingen bedraagt het € 141.8 miljard. Dat is ruim een procent van het gezamenlijke BBP van de 27 lidstaten. Het budget is gemaximeerd tot 1.24 procent van het gezamenlijke BBP. Beide inkomstenbronnen staan veraf van het dagelijks leven van de burger. Er wordt dan ook wel gezegd dat, omdat belastingen sowieso nooit populair zijn, een directe Europese belasting die de burgers wel direct ervaren het draagvlak dat er is voor de EU zal verzwakken.<sup>3</sup>

Toch wil de EU, als kennelijk unieke institutie *sui generis*, een verdere stap zetten op de weg naar een EU van, voor en door de burgers.<sup>4</sup> Een EU waarin burgers, naast de lidstaten, betalen en bepalen en dus zelf de afweging opbrengsten en kosten van de EU maken.<sup>5</sup> Het gaat immers, zoals de Commissie stelt, bij de EU ook om subjectieve, immateriële zaken naast objectieve, geldelijke inkomsten en uitgaven. Als dat zo is, kan een ieder inderdaad beter zelf worden gehoord; een ieder zal deze afwegingen anders

maken. Zo wordt ook gesteld dat als burgers weten dat gelden voor echte Europese collectieve goederen, zoals vrede en veiligheid, worden gebruikt zij ook eerder voor een Europese belasting zullen zijn.<sup>6</sup> Het belang van directe Europese belastingen ligt er ook in dat, althans voor Commissie en Europees Parlement, de EU is geëvolueerd van een verbond tussen staten naar een verbond tussen staten en de inwoners van die staten. Vanuit dat gezichtspunt is een directe en zichtbare band gewenst tussen inwoners en EU instituties. Met het Verdrag van Lissabon kunnen we volgens de Commissie spreken over een model van duale politieke legitimatie. De Europese Raad vertegenwoordigt de lidstaten en het Europees Parlement vertegenwoordigt de burgers.<sup>7</sup> Het idee hierachter is dat wat we lezen in de preambule van het Verdrag over de *ever closer union*. Een directe bijdrage van de burgers hoort daarbij.<sup>8</sup> Een Europese belasting schept een band: een gevoel één te zijn. Maar juist dat maakt het spreken daarover zo beladen. Voor- en tegenstanders van een federatieve of lossere samenwerking vechten die strijd uit bij de keuze voor of tegen een Europese belasting.<sup>9</sup>

Het is echter de vraag of een duidelijk zichtbare band met de burger hét motief van de Commissie is achter de invoering van Europese belastingen.<sup>10</sup> De Commissie spreekt meestal inzake de invoering van nieuwe eigen middelen over het verkrijgen van een grotere autonomie ten opzichte van de lidstaten. De reden daarvoor is duidelijk. Vriend en vijand van de Unie zien het *juste retour* denken van de lidstaten bij de onderhandelingen over hun bijdrage aan het budget als een groot kwaad. Lidstaten proberen een nationale vlag op de uitgaven van de EU te zetten; het algemene belang van de EU schiet er bij in. Alle kortingen op de bijdragen van sommige lidstaten, als reactie op de sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw bestaande Engelse korting, zijn ook het directe gevolg van het denken in netto-betalers en netto-ontvangers. De kortingen voor sommige en de extra lasten voor andere lidstaten die daaruit voortvloeien, hebben de afdracht van de lidstaten aan de EU waarin een en ander is verwerkt er niet doorzichtiger op gemaakt. Deze afdracht bestaat uit een percentage van de btw-grondslag die op uniforme wijze door de lidstaten is vastgesteld. Volgens de Commissie is dit eigen middel tot een voor iedere normaal mens onmogelijk te begrijpen statistische op het BBP gebaseerde afdracht verworpen. Zij onttrekt zich daarmee aan elke democratische controle.<sup>11</sup> Volgens de Commissie zouden belastingen die direct door de burgers aan de EU worden betaald het *juste retour* denken kunnen verminderen. Omdat zo'n belasting, zoals de EU stelt de eigen bijdrage van een lidstaat afneemt, zal het belang van die eigen bijdrage, en dito bruto-netto gesteggel, voor de afzonderlijke lidstaten immers ook navenant afnemen.

Maar wat als het bruto-netto denken in feite de enig juiste en ook meest natuurlijke invalshoek is om het EU-budget te beoordelen? Met andere woorden: Europese belastingen zouden niet de bedoeling moeten hebben het eigen belang---sommigen spreken van ongezond egoïsme---van de lidstaten te bevechten maar eigen belang zijn juiste plaats te geven in een afweging van kosten en opbrengsten van het beleid van de EU nu voor individuele burgers.<sup>12</sup>

De opzet van dit artikel is als volgt. Na deze inleiding wordt in paragraaf twee een onderscheid gemaakt inzake het omgaan in de Unie met collectieve nettoposities in

verleden en heden. Het denken in collectieve nettoposities was in het verleden niet zo kwalijk als het vandaag de dag wel lijkt te zijn. In paragraaf drie wordt geschetst hoe het werk van Wicksell en Buchanan, zowel in positief als normatief wetenschappelijke zin, de onderbouwing kan geven om met Europese belastingen de stap van collectieve naar individuele nettoposities te maken. Paragraaf vier schetst de reikwijdte en beperking van de individuele invalshoek op Europese belastingen in de huidige institutionele structuur en de positieve rol van het meerjarig financieel kader (MFK) bij het verkrijgen van consensus over het EU-budget. Vanuit het positief en normatief wetenschappelijke gezichtspunt van individuele nettoposities geeft paragraaf vijf de conclusie aangaande het streven naar Europese belastingen van de Commissie.

## **2. Collectieve nettoposities in verleden en heden**

### **2.1. *Het goede van de nadruk op netto-betalingsposities in het verleden***

Hoewel we misschien niet meer anders weten, is het planten van een nationale vlag op de uitgaven en vervolgens opmaken van de balans tussen de bijdrages aan en de ontvangsten van de EU niet altijd als een te bestrijden kwaad gezien. Bij aanvang van de Unie van 1957 tot eind jaren zestig was het de geïnstitutionaliseerde praktijk.<sup>13</sup> Algemeen werd aangenomen dat de lidstaten bij een uniforme verdeling van de lasten voor de financiering van alle doeleinden in een ongedeeld budget van de Gemeenschap niet tot overeenstemming zouden zijn gekomen.<sup>14</sup>

Het verdrag van Rome<sup>15</sup> maakte daarom voor verschillende categorieën uitgaven een onderscheid naar grootte van de nationale afdrachten en stempercentages van de lidstaten betreffende de besluitvorming daarover. Bij aanpassing daarvan was unanimititeit in de besluitvorming vereist. Tegenstellingen tussen landen met hun onderscheiden interesses is immers de normaalste zaak van de wereld. De te onderscheiden deelbudgetten en de verdeling van de lasten waren dan ook het resultaat van harde onderhandelingen. Het resultaat was gebaseerd op de economische kracht en financiële mogelijkheden van een lidstaat, op opvattingen over nationaal prestige en de voordelen zoals de landen die zagen. Het ging er destijds niet om onderscheiden belangen te ontkennen maar hoe ze door een verdeling in deelbudgetten te gebruiken en hanteerbaar te maken. Kortom, alle uitgaven op een hoop gooien, maakt besluitvorming er niet makkelijker op. Het splitsen van een begroting had, en heeft, zijn voordelen. Zo was er een administratief budget, een sociaal budget en een apart budget voor onderzoek en ontwikkeling van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM). Eveneens waren er onderscheiden budgetten voor verschillende ontwikkelingsprogramma's in de voormalige koloniën van de lidstaten en voor de Europese Investeringsbank.

In de jaren zeventig kreeg de Unie haar eigen inkomsten in de vorm van douanerechten, landbouwheffingen en een percentage, oorspronkelijk maximaal een procent, van een geharmoniseerde btw-grondslag in de lidstaten. Op dit moment bedraagt dit laatst genoemde percentage voor Nederland 0.10 procent voor de periode 2007-2013. De meeste EU-landen betalen op dit moment 0.30 procent. Nationale afdrachten verdwenen tijdelijk van het toneel en er kwam een grotendeels ongedeeld budget.<sup>16</sup> Vooral het begin van de jaren tachtig waren voor het EU budget eigenlijk de gelukkigste jaren wat betreft

de financiële autonomie; directe afdrachten van de lidstaten ontbraken bijna volledig. Althans dat zouden ze moeten zijn geweest: financieel gesteggel tussen de lidstaten heerste alom. Met als voorlopig hoogtepunt het befaamde *I want my money back* van Margaret Thatcher tijdens de top in Fontainebleau uit 1984. Sindsdien is de zeer gevoelige financiering van de EU wat betreft de te onderscheiden eigen middelen niet meer herzien.

Zoals uit de geschiedenis blijkt, is de invoering van Europese belastingen wellicht toch niet de sleutel die op het probleem van het *juste retour* denken past. Het kwaad van de netto-posities blijft bestaan. Of het nu een directe bijdrage van een lidstaat is, douanerechten die in het betrokken land worden geïnd of een door de burgers van een land te betalen directe belasting, lidstaten zullen waarschijnlijk blijven denken in termen van te betalen en te ontvangen gelden.

## **2.2. Het kwaad van de nadruk op netto-betalingsposities in het heden**

Vanaf 1967 hebben we geleidelijk een ongedeelde EU-begroting gekregen.<sup>17</sup> Inkomsten mogen, het begrotingsbeginsel van de universaliteit, in principe niet meer aan bepaalde uitgaven worden toegewezen.<sup>18</sup> Het principe van de onderscheiden begrotingen is grotendeels verlaten en de EU zit vast aan één begroting die niet de sterke maar de zwakke punten van de financiële besluitvorming in de EU schijnt te benadrukken. Want hoewel de begroting volgens het Verdrag van Lissabon (Art. 311) volledig door eigen middelen moet worden gefinancierd, weet de EU wel beter. Niet alle eigen middelen zijn, misschien wel in naam maar niet in de praktijk, echte (ware) eigen middelen. Alleen de, door groeiende vrijhandel mede op basis van lagere tarieven, steeds kleinere douanerechten zijn echte eigen middelen. Maar zelfs dat valt tegen. Zo moest in 2000 de EU, de lidstaten een verhoging van de te behouden inningskosten van de douanerechten van 10 naar 25 procent toestaan. Een percentage dat niets met de werkelijke kosten van doen had maar een verkapte korting, vooral voor Nederland, op de bijdrage was.<sup>19</sup> Voor de afdrachten van de lidstaten, de hoofdmoot van de inkomsten van de Unie, heeft de Europese Commissie het gevoel iedere keer weer met de-pet-in-de-hand rond te moeten gaan.

De EU spreekt dan ook over de noodzaak van echte eigen middelen. Ze wil daarmee een grotere autonomie ten opzichte van de lidstaten verkrijgen. Met het huidige systeem van directe afdrachten is het vaststellen van de begroting een eindeloos gesteggel geworden door het *juste retour* denken van de lidstaten. Het gaat niet om het antwoord op de vraag: Wat wil de EU met haar uitgaven bereiken? Het gaat om het antwoord op de vraag: Wat geven we als land en wat krijgen we er als land voor terug? De lidstaten hebben de neiging aan die uitgaven de voorkeur te geven waarop de eigen nationale vlag gezet kan worden.<sup>20</sup>

Met ware eigen middelen, die haar een grotere autonomie verschaffen, zou de EU haar eigen beleidsprioriteiten vorm kunnen geven. Het gaat bij de in gang gezette hervorming van het budget volgens de Commissie dan ook niet primair om meer of minder maar om slimmer uitgeven.<sup>21</sup> Minder voor landbouw en cohesie (structuur) fondsen, en meer voor economische groei en de creatie van banen. Hoewel in de preambule van het Verdrag van

Lissabon solidariteit hoog in het EU-vaandel staat, wringt het dat de meeste netto-betalers met de huidige verdeling van de uitgaven nooit op wederkerige solidariteit kunnen rekenen. Zoals omgekeerd de netto-ontvangers stellen dat hun liefde voor de EU met een vermindering van solidariteit van de huidige betalers snel zal bekoelen. Op terreinen van energie, het klimaat en de ontwikkeling van een extern gezicht van de EU zou het beleid een echte toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het beleid van de lidstaten afzonderlijk. Zo komt een eigen diplomatieke dienst ook met moeite van de grond. Terwijl die juist voor de individuele burger van belang kan zijn. We zouden bijvoorbeeld voor het nut van een EU buitenlandse dienst naar de nettopositie van individuen, zoals de vakantieganger en zakenman, kunnen kijken. Makkelijker reizen, een huisje in het buitenland, contacten van een bedrijf in en buiten de EU--- niet alleen je eigen land maar de hele EU staat---ook bij problemen---achter je. Zie bijvoorbeeld het conflict vorig jaar tussen Japan en China met de door Japan vastgehouden Chinese kapitein. Zelfs Japan kon niets tegen de economische dreigementen van China doen.<sup>22</sup> Laat staan, in een vergelijkbare situatie, Nederland in zijn eentje? Zou daar niet iedere zakenman of vakantieganger € 350 dat is onze bijdrage per inwoner in de afgelopen jaren voor over hebben? Bijna ongeacht wat we voor de rest terug krijgen. Als klein handelsland en reizend volkje ligt daar wellicht een groot deel van onze subjectieve EU-winst. De berekening van de genoemde bruto-bijdrage is gemaakt met behulp van de gegevens van het EU-Trendrapport 2011.<sup>23</sup> Het rapport hanteert de bedragen die voor Nederland de hoogste bijdrage aan de EU geven. Dit gebeurt door de door Nederland geïnde douanerechten geheel aan de bijdrage van Nederland aan de EU toe te rekenen. Doen we dit niet, zoals de EU in haar berekeningen doet, dan is de bruto-bijdrage ongeveer € 100 lager.

### **3. Van collectieve naar individuele nettoposities**

#### **3.1. Europese belastingen en de autonomie van de EU**

In 2006 heeft de Europese Commissie een fundamentele hervorming zonder taboes van het EU-budget op de agenda geplaatst.<sup>24</sup> Na een uitgebreide periode van consultatie van belangstellenden van buiten de direct betrokken EU instituties<sup>25</sup>, heeft de Commissie eind vorig jaar haar ideeën bekend gemaakt.<sup>26</sup> Eind juni van dit jaar heeft de Commissie haar definitieve plannen bekend gemaakt zodat de besluitvorming binnen de EU instituties kan starten.<sup>27</sup> Een van de belangrijke onderdelen uit de plannen van de Commissie is de invoering van Europese belastingen. Voor het Europees parlement was de eis dat over de invoering van belastingen serieus gesproken zou worden een *sine qua non* om aan het Europese budget voor dit jaar haar toestemming te geven.<sup>28</sup> Op het lijstje van de voorgestelde belastingen, al wordt benadrukt dat er zeker nog andere mogelijk zijn, staan een belasting op de financiële sector, inkomsten uit verkoop van emissie rechten, het belasten van vervoer door de lucht, een directe afdracht van een deel van de btw, een belasting op energie, en een Europese vennootschapsbelasting.<sup>29</sup> In haar meest recente voorstel kiest de Commissie voor een financiële transactie belasting en een directe afdracht van een deel van de nationale BTW aan de EU.<sup>30</sup>

Europese belastingen zouden, zoals eerder al is gezegd, volgens de Commissie het antwoord zijn op het doorgeschoten *juste retour* denken. Maar het streven van de

Europese Commissie en het Europees Parlement om met Europese belastingen een grotere autonomie te bereiken, kan nooit het doel *an sich* zijn. Dit lijkt het voor de EU wel te zijn.<sup>31</sup> Autonomie is een middel om typisch Europese collectieve goederen te krijgen. Financiële autonomie kan behulpzaam zijn bij het voeren van beleid dat er anders bij in schiet.

Een grotere autonomie van het EP, zo het Parlement met een Europese belasting zijn eigen middelen zou krijgen, ten opzichte van de Raad kan ook betekenen dat het zelf afwegen in het EP van de opbrengsten en kosten van beleid leidt tot betere uitgaven en een spaarzamere EU. Hoewel natuurlijk ook juist gezegd kan worden, wat dat laatste punt betreft, dat in de huidige situatie het EP juist door haar afhankelijkheid van de Raad, i.c., de lidstaten, gedwongen is op de kleintjes te letten.<sup>32</sup> In de huidige situatie lijkt het financieren van de uitgaven middels nationale afdrachten nog steeds als tegengewicht te fungeren tegen de telkens weer door Commissie en EP voorgestelde verhoging van het budget.<sup>33</sup> Hoe dan ook, er bestaat geen eenduidige directe band tussen het bereiken van door het EP en Commissie gewenste doelen en de graad van autonomie van de EU. Het streven naar autonomie wordt dan ook gezien als een weergave van het eigen belang van de Commissie. Het is dus een beetje een de-pot-verwijt-de-ketel argument. De EU verwijt de lidstaten het op de voorgrond stellen van hun eigen belang en de lidstaten stellen dat dat omgekeerd juist geldt voor de EU.

Bovendien kan gesteld worden dat de ontsporing van het eigen belang van de lidstaten niet het gevolg van de inkomstenkant is, maar van het feit dat de uitgavenkant van het budget zo duidelijk bepaalde lidstaten bevoordeelt. Het overgrote deel, ruim 80 procent, van het budget van de EU gaat nog steeds op aan landbouwuitgaven en uitgaven voor sociale cohesie, welke laatste een herverdeling van gelden tussen arme en rijke lidstaten bewerkstelligen. Uitgaven die een echte toegevoegde waarde voor de Unie hebben schieten er volgens de Commissie nog veelal bij in.<sup>34</sup>

### **3.2. Het verleden: Wicksell en het juste retour denken**

Tegen de, ook toen, gangbare opvattingen in stelde Knut Wicksell in 1896 dat belastingen principieel nooit zonder de uitgaven die de overheid daarmee doet, kunnen worden beoordeeld.<sup>35</sup> Belasting betalen is niet, zoals Italiaanse auteurs op het terrein van belastingen het destijds wel uitdrukten, gelijk aan een hagelbui, waarvan de schade zo eerlijk mogelijk verdeeld moet worden.<sup>36</sup> De nadruk ligt in die visie op de verdeling van de lasten. De verdeling van de voordelen komen niet nadrukkelijk in beeld.<sup>37</sup> Voor Wicksell moeten belastingen niet worden gezien als een louter negatief verschijnsel.<sup>38</sup> In de ook nu nog gangbare visie waartegen hij zich verzette, zijn belastingen in de eerste plaats een instrument om de overheid inkomsten te verschaffen. Een exogeen bepaalde behoefte aan middelen dient met zo gering mogelijk effecten op de allocatie te worden gefinancierd.<sup>39</sup> Wat betreft de uitgaven gaat het om het totale resultaat voor de samenleving. Niet het directe voordeel van het afzonderlijke individu staat centraal. Maar stelt Wicksell als de nutswinst voor het individu nul is, kan de totale nutswinst nooit positief zijn.<sup>40</sup> Kortom, belastingen zijn, vanuit de traditionele visie, in de regel geen gerichte betaling voor een bepaalde uitgave waaraan een individu een nut ontleent. Belastingen hebben slechts een fiscale functie. Er wordt niet gekeken of het nutsverlies van belasting betalen opweegt tegen de nutswinst van de met de uitgaven verkregen

goederen en diensten. Wicksell, echter, start en blijft bij het afzonderlijke individu. Een individu dat door de overheidsuitgave een nutswinst maar tegelijk door de te betalen belasting een nutsverlies ervaart. Er zijn individuele nettoposities te bepalen.

Volgens Wicksell zal het niet werken om de bepaling van de totale hoogte van het budget, de afweging van kosten en baten, en de verdeling van de lasten over de burgers, aan de overheid over te laten alsof die een los van de burgers staande welwillende heerser is. Het lezen van Italiaanse auteurs op het terrein van de openbare financiën uit de 19<sup>e</sup> eeuw versterkte bij hem het beeld dat bij de overheid daartoe de kennis ontbreekt en zij ook niet als een benevolent despoot het algemeen belang dient. Ook de overheidsambtenaar en politicus denken aan zich zelf. Niet alleen in de marktsector maar ook in de collectieve sector overheerst het eigen belang. Anders gezegd, in de woorden van Wicksell, parlementleden zijn even geïnteresseerd, niet meer en niet minder, in het algemeen belang dan zij die zij vertegenwoordigen.<sup>41</sup> Er is volgens Wicksell maar een manier om dat laatste toch te laten geschieden: verander de regels. Het is noodzakelijk de instituties waarbinnen politici werken te hervormen. Het gaat er dus niet om als wetenschapper advies over een ideale belasting te geven en dan te verwachten dat de EU, zo het algemeen belang er om zou vragen, ook daar naar handelt. Om dat doel te bereiken moeten we de regels veranderen waaronder politici over het budget beslissingen nemen. De vrijheid van de individuele burger staat daarbij voorop. Omdat dwang dus niet gewenst is, volgt hieruit het advies van Wicksell om een regel in te stellen over de collectieve besluitvorming die is gebaseerd op (relatieve) unanimiteit en vrijwilligheid van de individuele burgers.<sup>42</sup> Belasting wordt voor ieder individu gelijk een prijs op de markt die betaald moet worden om een goed te verkrijgen. Belastingen sturen dus ook direct de allocatie en hebben niet een louter fiscale functie. Deze laatste functie staat bij Wicksell dan ook op de achtergrond.

### **3.3. Het heden: Buchanan en quid pro quo**

Ook voor James Buchanan, die op het werk van Wicksell voortbouwt,<sup>43</sup> en ook geen deel is van de *mainstream* economie, is het duidelijk dat om beleid in de collectieve sector efficiënt te maken, inkomsten en uitgaven van de overheid per definitie in haar samenhang moeten worden beoordeeld---en wel door ieder individu afzonderlijk. Buchanan, in navolging van Wicksell, breidt de kerngedachte achter de individuele ruil op de markt uit naar collectieve ruil tussen velen, zoals in de collectieve sector. Het studieobject van de markteconomie zijn individuen die met elkaar ruilen, koop en verkoop, om op die manier hun positie te verbeteren. Ruilen gebeurt vrijwillig, en is gebaseerd op een overeenstemming tussen de individuen die ruilen. Je weet dat als je betaalt, je er ook wat voor terug krijgt dat je meer begeert. Als dat niet via de markt lukt dan zoeken mensen andere, meer complexe en inclusieve manieren, zo *free riders* het probleem zijn, om hun doel gezamenlijk te bereiken. Vrijwillig wordt een deel van de activiteiten overgedragen aan, zoals hier, de lidstaten van de EU gezamenlijk. De regel voor collectieve besluitvorming zou dus, gelijk aan het eindresultaat op de markt, gebaseerd moeten zijn op eenstemmigheid en vrijwilligheid.<sup>44</sup> In dat geval doet de EU dat wat haar burgers willen; zelf heeft ze geen eigen ideeën. De EU is geen besluitvormingsorgaan dat los van de burgers staat. Ook collectieve goederen hangen af

van de collectieve bereidheid van de individuen om ervoor te betalen.<sup>45</sup> Het fiscale proces is een *quid pro quo* proces.<sup>46</sup>

Wat Buchanan aan Wicksell toevoegt, is om de beslisregel van relatieve unanimiteit en vrijwilligheid niet op de dagelijkse politieke besluitvorming toe te passen maar op het constitutionele niveau van besluitvorming. Bij toepassing op het dagelijkse niveau zijn de gevaren duidelijk, minderheden hebben een zo sterke positie dat zij deze zullen uitbuiten. Buchanan tilt het probleem naar een hoger abstractie niveau; hij kijkt naar het constitutionele niveau van besluitvorming. De vraag naar de (fiscale) constitutie staat centraal in het latere werk van Buchanan.

Bij het bepalen van de spelregels die gelden op lange termijn speelt het genoemde gevaar, van de uitbuiting van een minderheid, veel minder. In constitutionele vergaderingen zijn mensen in de regel redelijk.<sup>47</sup> De lange termijn horizon brengt mensen tot rede. Ze weten immers niet wat hun interesses op lange termijn zullen zijn. Dit in tegenstelling tot de veel duidelijkere interesses op korte termijn.

Bij Buchanan gaat het dus niet in de eerste plaats over de keuze tussen alternatieven in specifieke situaties maar over keuzes tussen systemen: een keuze over de spelregels van het politieke spel. De unanimiteitsregel is een constitutionele standaard die er op gericht is de uitbuiting van minderheden in het fiscale proces te voorkomen.<sup>48</sup> Natuurlijk zal de unanimiteit nooit een volledige kunnen zijn. Buchanan en Wicksell spreken over relatieve unanimiteit. Een consensus die kan worden bereikt gezien het soort probleem waar het om gaat. Bovendien zullen de voorstellen verschillen die ter tafel komen al naar gelang bij eenvoudige meerderheid zoals in de dagelijkse politieke besluitvorming of zoals bij constitutionele beslissingen, met een supermeerderheid moeten worden beslist.

#### **4. De individuele invalshoek op Europese belastingen**

##### **4.1. De noodzaak van meerdere geormerkte Europese belastingen**

Daar in de huidige situatie de burgers niet voor iedere uitgave apart worden belast en daarover kunnen beslissen, is de situatie nog lang niet in overeenstemming met het ideaal van Wicksell en Buchanan. Dit voor iedere uitgave, zeker op het niveau van de EU, te doen, is natuurlijk een onmogelijkheid. De idealiter gewenste directe band tussen inkomsten en uitgaven is doorbroken. Wat wel mogelijk is, zijn gezichtspunten en dus verbeteringen in het licht van het ideaal te schetsen.<sup>49</sup>

Een eerste verbetering is dat individuen, die nu indirect en onzichtbaar betalen via de bijdrage van hun land, de opgebrachte geldsommen met een Europese belasting ook daadwerkelijk kunnen natrekken. Een van de redenen van een Europese belasting is immers, zoals al in de inleiding is gezegd, dat de Unie een directe band met de burgers wil creëren. Dat lukt natuurlijk beter en voor de burger meer inzichtelijker met een directe afdracht van een deel van de BTW dan een financiële transactie belasting. Hoewel natuurlijk niet gesteld kan worden dat de consument ook daadwerkelijk de BTW draagt. Dit laatste in de zin van de uiteindelijke drukverdeling (*tax incidence*). Wel is duidelijk dat bij een financiële transactie belasting, het verband tussen die belasting en de individuen die uiteindelijk die belasting dragen nog minder inzichtelijk is. Ook voldoet deze laatste belasting veel minder aan de eerder genoemde wens van de Commissie om

door middel van een Europese belasting een zichtbare directere band van de burgers met de EU te verkrijgen. Kortom, belastingen sturen dan weliswaar niet direct de uitgaven maar hebben in ieder geval wel de functie om informatie aan de burgers te verstrekken wat de goederen en diensten van de EU hun kosten. Middels het politieke proces kunnen burgers dan, idealiter, aan een vermeende uitbuiting door de overheid een eind maken. Burgers hebben in ieder geval de informatie om te zien of de EU meer oplevert dat het ze kost.

In de huidige situatie heeft de burger geen enkel idee welk gedeelte van de nationale belasting die hij, in zijn unieke situatie, betaalt aan de EU toevalt.<sup>50</sup> Daarentegen hebben in de huidige situatie de lidstaten, als ze de ‘nettooste’ betaler zijn,<sup>51</sup> kennelijk het idee, door alleen naar het budget te kijken, dat het lidmaatschap van de EU de gezamenlijke welvaart doet dalen. Het gaat daarbij om een bijdrage die een lidstaat als een soort organische eenheid, waarvan de draagkracht aan de hand van BBP of btw kan worden bepaald, maakt. Bij Wicksell en Buchanan, daarentegen, zijn het primair individuen die betalen en dus ook als eerste in de beoordeling moet worden getrokken. Veelal is er dus een discussie over collectieve nettobetalers maar als het om de EU gaat, moet de discussie in de vorm van individuele nettoposities worden gevoerd. Ieder individu moet zelf kunnen bepalen of hij of zij tot de groep van netto betalers of ontvangers behoort. Kortom, in de analyse verschuift het perspectief van collectieve naar individuele nettoposities.<sup>52</sup> De afweging die de lidstaten nu als collectief maken, zegt weinig over hoe het individuen treft. De gemiddelde burger van de betreffende lidstaat heeft er persoonlijk weinig aan als leden van het Zweedse en Engelse vorstenhuis EU landbouwsubsidies ontvangen. Ieder individu moet zichzelf immers tot de groep van nettobetalers of ontvangers kunnen rekenen. Daartoe dient zijn bijdrage aan de EU natuurlijk in zicht te komen en dat kan met een Europese belasting.

Het gaat in deze visie dus niet om lidstaten als een organisch geheel die ieder naar eigen draagkracht kunnen bijdragen aan de EU. Deze opvatting gaat voorbij aan het feit dat de afdrachten uiteindelijk uit belastingen op individuen worden betaald. We kunnen het ook anders uitdrukken. Voor Wicksell en Buchanan gaat ‘van je eigen geld voor je zelf uitgeven’ nog steeds de beste prikkel op efficiëntie uit, van ‘andermans geld voor een ander uitgeven’, zoals in het EP veelal het geval zal zijn, de aller-slechtste.<sup>53</sup>

Een tweede verbetering zou het zijn als bij Europese verkiezingen de burgers door de onderscheiden politieke partijen verschillende pakketten wat betreft belastingen en uitgaven worden voorgelegd. Immers, de kans dat er een pakket bij is dat zich op een relatieve consensus kan beroepen groeit. Zoals Wicksell (1896, p. 113) dit op het nationale niveau als niet alleen theoretisch maar ook praktisch zag gebeuren. Wat betreft de algemene uitgaven die niet aan een aparte groep zijn toe te wijzen, geeft Wicksell de voorkeur aan betalen naar draagkracht. Dat hoeft natuurlijk niet tot de onwerkbaar situatie te leiden dat bijstandsontvangers via een soort bijstandsbelasting hun eigen uitkering moeten opbrengen. Het gaat in deze om besluitvorming van de burgers op lange termijn. Voor de Europese Unie heeft het huidige meerjarig financieel kader een termijn van zeven jaar. Op korte termijn kennen de burgers hun positie, op langere termijn valt die positie veel moeilijker in te schatten. Voor Buchanan is dat een reden dat de meeste burgers, gezien de mogelijkheid dat ze ook zelf in de toekomst van een bijstandsuitkering kunnen profiteren, in vrijwilligheid tot meebetalen zullen besluiten.

Voor meer specifiek voordelen moeten, en willen in de regel ook, alleen zij betalen die er ook voordeel van hebben. Een op die groep toegesneden belasting is dan ook nodig. Met één Europese belasting zullen we het dus niet redden. Maar ook de Commissie denkt aan de mogelijkheid van het invoeren van meerdere Europese belastingen. In de visie van Buchanan en Wicksell dienen de burgers, ter verkrijging van consensus in de besluitvorming, dus verschillende pakketten van uitgaven en belastingen te worden voorgelegd.

Kortom, het *juste retour* denken moet niet bestreden worden, maar er moet juist van worden gebruik gemaakt. In de woorden van Wicksell, het doel is niet met belastingwetgeving het klassenegoïsme te bestrijden, maar het zijn gerechtvaardigde plaats te wijzen---als bescherming van afzonderlijke interesses.<sup>54</sup> Het denken in kosten en baten op individueel niveau is *à la* Wicksell en Buchanan een vorm van denken die, positief wetenschappelijk, de ontwikkeling in het budget in het verleden kan verklaren en ook normatief richting kan geven aan de huidige budget hervorming. Wicksell en Buchanan pleiten in feite voor een systeem van geormerkte belastingen.

#### **4.2. Het voordeel van het meerjarig financieel kader**

In de huidige situatie is de invoering van Europese belastingen geen verbetering. Er is een veel besproken democratisch deficit. Het valt niet te verwachten dat het Parlement erop afgerekend kan worden een door de Europese burgers gekozen pakket van belastingen en uitgaven ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren. Het huidige Europees Parlement is immers geen echt parlement en de Europese Commissie is geen regering. De beantwoording van de vraag of er heden ten dage nog sprake is van een democratisch deficit, is natuurlijk afhankelijk van de gebruikte maatstaf. Gebruiken we als maatstaf de democratische instituties in de lidstaten dan wordt een onoverbrugbaar deficit geconstateerd.<sup>55</sup> Zien we de EU als een *sui generis* institutie dan zijn we wat betreft het democratisch deficit op de goede weg maar is er ook nog ruimte voor verbetering.<sup>56</sup> Het bange vermoeden is dan ook dat een Europese belasting inderdaad de autonomie van de EU vergroot, wat, zoals eerder is gesteld, in een democratische samenleving nooit een doel op zich kan zijn. Parallel met het denken over Europese belastingen moet ook aan het verdwijnen van het democratisch deficit worden gewerkt. Dit wil de individuele soevereiniteit van de burgers worden gerespecteerd. Waarbij individuen, volgens Buchanan, beseffen dat ze hun eigen autonomie niet zonder de EU kunnen waarborgen. Soms kan het nodig zijn niet alleen nationale soevereiniteit maar ook individuele soevereiniteit op te offeren.

Zo wordt wel gesteld dat het klassieke soevereiniteitsbegrip, waarbij de uiteindelijke beslissingsmacht berust bij de nationale staat, ic. het individu, niet op de EU, als een verschijnsel *sui generis*, van toepassing kan zijn. Het idee van een ondeelbare soevereiniteit past niet (meer) bij de communautaire orde van de EU. Brinkhorst spreekt in deze over co-soevereiniteit. Bij fiscaal beleid vindt er een uitruil plaats in de vorm van een vergemeenschappelijking van belangen. De lidstaten geven de eenzijdige beslissingsmacht op. In ruil daarvoor kunnen zij nationale invloed uitoefenen binnen een groter geheel. Het proces van uitruil gelijk te stellen aan een verlies aan soevereiniteit

berust op een louter formeel soevereiniteitsbegrip.<sup>57</sup> *Mutatis mutandis* is deze redenering ook op het individu van toepassing en zijn verhouding tot de staat.<sup>58</sup>

Het democratisch deficit moet veranderd worden in de zin van het invoeren van de unanimiteitsregel van Wicksell. Daarentegen zien we juist een tendens in het Verdrag van Lissabon, althans voor het niveau van de lidstaten, deze regel te verlaten. Dat mag voor de dagelijkse gang van zaken een noodzaak zijn, maar voor de bepaling van het lange termijn budget zeker niet. Het moment van keuze van een nieuw meerjarig financieel kader (MFK), van nu zeven jaar, is dan ook de uitgelezen mogelijkheid om burgers over belastingen en uitgaven te laten beslissen. Sinds 1988 is er een meerjarig financieel kader voor de financiën van de EU. Dit kader is er gekomen om een einde te maken aan het jaarlijkse gesteggel over de begroting in de jaren daarvoor. Het MFK maakt een betrouwbare planning van de uitgaven binnen de beschikbare middelen op lange termijn mogelijk. Het MFK belichaamt als het ware wat betreft de financiën van de EU het constitutionele niveau van besluitvorming. Het MFK is ook als bindend opgenomen in het Verdrag van Lissabon (Art. 312). Bij de jaarlijkse invulling van het budget, is het niet eenvoudig voor EP en Commissie om hier vanaf te wijken.

Of de komende meerjarenbegroting overigens weer, zoals het huidige meerjarig financieel kader, een duur van zeven jaar zal hebben, valt te betwijfelen. Enerzijds omdat sommige Europese Parlementen, met een zittingsperiode van 5 jaar, gezien de huidige duur van het MFK van zeven jaar, nooit in staat zullen zijn om fundamentele budgettaire besluiten te nemen. Anderzijds wordt de tijdsduur van een MFK van zeven jaar als te knellend ervaren. De EU heeft daardoor weinig vrijheid om bij verandering van omstandigheden, zoals bij de huidige kredietcrisis, het beleid aan te passen. De gedachte is om ook de meerjarenprogrammering voor de inkomsten en uitgaven een duur van vijf jaar te geven. José Barroso denkt meer specifiek aan een budget met een geldigheidsduur van tien jaar, maar dan wel met een knip in het midden. Op die manier kan het budget halverwege worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden. Deze verandering zou in het licht van bovenstaande moeten worden toegejuicht. Ieder gekozen Europees parlement, en daarmee de burgers, kunnen, in ieder geval op een meer constitutioneel niveau, over belastingen en uitgaven beslissen.

Voor Wicksell en Buchanan is het vasthouden aan een meerjarenbegroting en de unanimiteitseis waarschijnlijk het belangrijkste advies dat zij de EU, of beter gezegd de burger, zouden geven. Veel concreter zal het advies over belastingen en uitgaven er immers niet uit kunnen zien. Wetenschappers kennen de preferenties van individuen niet en hebben ook niet de wijsheid in pacht om ze tot een geheel te kunnen maken. Hoe dan advies te geven? Dit noopt dus tot bescheidenheid. Het advies zal veelal beperkt blijven tot advies over de institutionele structuur die het meest geschikt is om individuen hun doelen te laten realiseren---ook in de EU. Dat kan als er, zoals bij het MFK, gestemd wordt over algemene principes die gedurende lange tijd in veel situaties toegepast zullen worden---*behind a veil of ignorance* dat burgers en hun vertegenwoordigers tot rede brengt.<sup>59</sup>

## **5. Conclusie: terug naar af**

Wil de EU echte Europese belastingen invoeren dan dient vanuit een individualistisch perspectief de EU een volledige *volte face* te maken. Individuele burgers dienen bij de verkiezing van het EP en de door het Parlement vastgestelde meerjaren begroting uit verschillende pakketten van belastingen en---zonder mitsen en maren---daarmee gefinancierde uitgaven te kunnen kiezen. In zekere zin gaat de EU daarmee weer terug naar af: naar de overgangsperiode direct na het tot stand komen van het Verdrag van Rome. Ook toen bestond genoemde situatie. Zij het dat we gaan van een beoordeling door lidstaten van collectieve nettoposities naar de beoordeling door individuen van individuele nettoposities.

Kortom, dat het altijd individuen zijn die in laatste instantie belasting betalen, valt niet te betwijfelen. Dat individuen in de huidige situatie bij Europese belastingen niet alleen betalen maar ook bepalen, valt zeer te betwijfelen. Voor het moment geldt dat hoewel Europese belastingen op zich een stap in de juiste richting zijn, ze gegeven de huidige institutionele structuur hun tijd nog te ver vooruit zijn. Dit wil een Europese belasting geen vrijbrief worden voor Parlement en Commissie om ongecontroleerd geld uit te geven. Voor de besluitvorming te vertrouwen op de EU als welwillende heerser die het algemeen belang dient, is in de visie van Wicksell en Buchanan een onmogelijkheid. Het beste in de huidige situatie is lidstaten te laten onderhandelen, en burgers op nationaal niveau via hun eigen staat invloed te laten uitoefenen.<sup>60</sup>

---

<sup>1</sup> Het artikel past het werk van Wicksell en Buchanan toe op het probleem van de invoering van Europese belastingen en geeft daarmee een kritiek op de huidige aanpak bij het invoeren van Europese belastingen. Het artikel geeft geen kritische bespreking *an sich* van het werk van Wicksell en Buchanan. In zoverre er kritiek is op het werk van beide auteurs betreft het de onmogelijkheid om in de huidige situatie ook daadwerkelijk beleid op de door beide auteurs geschetste wijze gestalte te geven.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Knut Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen: Nebst Darstellung und Kritik Des Steuerwesens Schwedens*, Fischer, Jena 1896, p. 103 (Nabu Public Domain Reprint). Voor een Engelse vertaling van het tweede deel en met name voor dit artikel van belang zijnde deel uit het boek zie: Knut Wicksell, 'A New Principle of Just Taxation', in: R. A. Musgrave en A. T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, New York 1967, pp. 72-118.

<sup>3</sup> L. Mut n, 'The Case for an EU Tax Is Not Convincing', *Intereconomics*, September/October 2001.

<sup>4</sup> Zo geeft het Verdrag van Lissabon (Art. 11 lid 4) de mogelijkheid van een burgerinitiatief. Voor Wicksell geldt in de praktijk van de belastingheffing en het verkrijgen van de toestemming van de bevolking de regel "alles voor, niets door het volk of zo het moet met een klein beetje toestemming van het volk" (Wicksell, *op. cit.*, p. 102)

<sup>5</sup> Europese Commissie, A Budget for Europe 2020, Brussels, 29.6.2011, COM (2011) 500 final.

<sup>6</sup> A. Iozzo, S. Micossi en J.T. Salvemini, 'A new budget for the European Union?', *CEPS Policy brief*, no. 159, 2008.

---

<sup>7</sup> Verdrag van Lissabon, Art.10 lid 2; vgl. Alde Position Paper on EU Budget Post 2013, p. 6. Alwaar de noodzaak wordt bepleit dat naast de Europese Commissie ook het Europees Parlement over eigen gelden in de zin van Europese belastingen moet beschikken. Zodat beide organen ook in dit opzicht meer elkaars gelijke worden.

<sup>8</sup> N-J Brehon, 'European Tax', in: Lefebvre, M. (ed.) *What Kind of European Budget for 2013? Means and Policies of an Enlarged Union*, CEES & IFRI, Paris 2005.

<sup>9</sup> M. Belafi, 'Eine Steuer für Europa? Konzepte steuerbasierter Direktfinanzierung der Europäischen Union', *C.A.P Aktuell*, nr. 2, 2006

<sup>10</sup> De Adviesraad International Vraagstukken laat dit criterium dan ook niet zwaar wegen in haar advies over de toekomst van de Europese financiën. Het draagvlak voor het invoeren van een nieuwe Europese belasting is volgens de Raad gering (Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De Financiën van de Europese Unie*, No 58, december 2007, p. 38).

<sup>11</sup> Voor het huidige correctiemechanisme zie Annex 1 bij Europese Commissie, Council Decision on the system of the European Communities' own resources, COM (2004), 501 final/2, 2004.

<sup>12</sup> Een zeker ook in het Europees Parlement (EP) nog niet gebruikelijke wijze van kijken naar het EU-budget. Vorig jaar stelde een Engels conservatief lid van het EP, Daniel Hannan, nog dat wat betreft de bijdrage aan de EU in bruto bedragen moest worden gekeken. Anders zou je net zo goed, zo stelde hij, kunnen zeggen dat een belastingtarief, van zeg 20 procent, in feite nul is, omdat we alles weer terug krijgen.

<sup>13</sup> B. Kerremans en H. Matthijs, *De Begroting van de Europese Unie*, Intersentia, Antwerpen 1997, pp. 22-25.

<sup>14</sup> I. E. Druker, *Financing the European Communities*, Sijthoff, Leiden 1975, pp. 241-244; vgl. B. Laffan, *The Finances of the European Union*, St. Martin's Press, New York 1997, p. 37.

<sup>15</sup> Art. 148 lid 2, 200 lid 1 en 2, 203 lid 5 E.E.C en 118 lid 2, 172 lid 2, 177 lid 5 van E.C.AE; Convention on Association with the Community of Overseas Countries and Territories, Art. 7 en Annex A; Internal Accord on Financing and Management of Community Assistance, J.O. 1964, 1493/64, Art. 1 en 11, idem 1970, L. 282/47, Art 1 en 13; en Protocol on the Statue of the European Investment Bank, Art. 4 en 10; vgl. Druker, *op. cit.*, p. 243.

<sup>16</sup> Druker, *op. cit.*, pp. 252-255.

<sup>17</sup> Laffan, *op. cit.*, p. 37.

<sup>18</sup> Zie voor de concrete uitwerking van de budgetregel van universaliteit, ook wel algemeenheid of totaliteit genoemd, Kerremans en Matthijs, *op. cit.*, pp. 59-61; Laffan, *op.cit.*, pp. 36-38.

<sup>19</sup> F. Heinemann, P. Mohl en S. Osterloh, *Reform Options for the EU Own Resource System*, ZEW Economic Studies, Vol. 40, Physica-Verlag, Heidelberg 2008, p. 50.

<sup>20</sup> Voor de zinvolheid van een collectieve bruto-netto berekening zie G. Raddatz en G. Schick, 'Wege zur europäischen Verfassung III, Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung', *Stiftung Marktwirtschaft*, Berlin. No. 77, August 2003, p. 7. De voordelen van de EU laten zich niet eenvoudig herleiden tot een loutere netto-positie op grond van budgetgebonden inkomsten en uitgaven. Ook laten vele EU-uitgaven zich niet eenduidig toeschrijven op het conto van een land. Ook hebben netto-posities niet een

---

eenduidige band met de relatieve welvaart van een land maar meer met een bepaalde regio in een land. Op de bruto-netto discussie valt dus veel af te dingen. Zie bijvoorbeeld ook, M. Schratzenstaller en B. Berghuber, 'Finanzierungsalternative zum EU-Budget', *WIFO Monatsberichte* 12/2006, pp. 896-899. Vergelijken we de bijdrage met de koopkracht in een land of vergelijken we de bijdrage met het inkomen per hoofd in een land? Betrekken we als we naar de netto-bijdrage kijken ook de afgedragen traditionele eigen middelen erbij en vooral, hoe representatief zijn de officiële statistieken over het nationaal inkomen? Zo verhaalde de Italiaanse president Berlusconi op een bijeenkomst van de OECD dat in Italië het zwarte circuit een vierde deel van de economie uitmaakt (Union anger at Italy's austerity plan, *Financial Times*, 27 mei 2010).

<sup>21</sup> European Commission, The EU Budget Review, Strasbourg, COM (2010) 700 final-Provisional, 19.10. 2010.

<sup>22</sup> Amid Tension, China Blocks Vital Exports to Japan, *New York Times*, 22 September, 2010

<sup>23</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2010-2011, 32 624.

<sup>24</sup> Europese Commissie (2007), Reforming the Budget, Changing Europe, A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, 1188 final.

<sup>25</sup> European Commission (2008), Contributions to the debate, [http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/issue\\_paper/summary\\_consultation\\_doc\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf).

<sup>26</sup> Europese Commissie, The EU Budget Review, COM (2010) 700 final-Provisional, 2010.

<sup>27</sup> Europese Commissie, A Budget for Europe, Com (2011) 500 final, 2011.

<sup>28</sup> Voor de onderscheiden standpunten over Europese belastingen van de Nederlandse politieke partijen en Europese fracties in de verkiezingen voor het laatste EP in 2009 zie H. Pellikaan en J.J.M van Holsteyn, *Verkiezingen van het Europese Parlement*, Rozenberg Publishers, Amsterdam 2009.

<sup>29</sup> European Commission: Commission Staff Working Document, Technical Annexes, The EU Budget Review, Brussels, 1910, 2010, SEC (2010) 7000 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:7000:FIN:EN:PDF>. Voor een eerdere uitgebreide studie waarin ook onderzoek is gedaan naar hoe de verschillende belastingen voor de verschillende lidstaten budgettair uitvallen, zie: European Parliament, on the future of the European Union's own resources, (2006/2205 (INI)), Rapporteur Alain Lamassoure, 14 March 2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0066&language=EN>.

<sup>30</sup> Europese commissie, *op. cit.*, 2011.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, Commission Report on the Operation of the Own Resources System, 505 final, 2004 en European Parliament, on the future of the European Union's own resources, *op.cit.* 2007. Zie voor een inhoudelijke bespreking van dit criterium bijvoorbeeld: M. Cieślukowski en R. H. Alves, Financial Autonomy of the European Union after Enlargement, Poznan University of Economics en Porto University, Paper presented at 6<sup>th</sup> European Community Studies Association-Canada Conference 2006.

---

<sup>32</sup> Heinemann, *Perspektiven einer zukünftigen EU-Finanzverfassung*, *Integration* 26, jg. 3/2003, p. 229.

<sup>33</sup> Heinemann, *cs.*, *op. cit.*, p. 5; Vgl. G. Brennan en J. Buchanan, *The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge 1980, pp. 33-35.

<sup>34</sup> Europese commissie, *op. cit.*, 2011.

<sup>35</sup> Wicksell, *op. cit.*, p. 77.

<sup>36</sup> In 1948 deed James Buchanan, de Nobelprijswinnaar voor economie in 1986, een ontdekking. Puur geluk zegt hij er later over. Wandelend in de bibliotheek na het schrijven van zijn dissertatie kwam hij de dissertatie van Knut Wicksell tegen. Een groot deel van zijn grondleggende opvattingen in de *public choice* en de constitutionele economie zijn een uitwerking van de ideeën van Wicksell (J.M. Buchanan, 'Better than plowing', in: *The Logical foundations of Constitutional Liberty*, Liberty Fund, Indianapolis 1999, p. 18).

<sup>37</sup> Zie voor voorstellen vanuit het traditionele perspectief inzake Europese belastingen die aangaande een progressieve Europese inkomstenbelasting van bijvoorbeeld: A.M. El-Agraa, *The Economics of the European Community*, Harvester, New York 1994, pp. 321-326; D. Biehl, 'Financing the EEC Budget', in: R. Prud'homme (ed), *Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Brussels, 1990, pp. 137-152; Cieślukowski en Alves, *op. cit.*

<sup>38</sup> Wicksell, *op. cit.*, p. 125.

<sup>39</sup> De door de met budgetzaken belaste afgevaardigde in het EP, Alain Lamassoure voorgestelde belasting op e-mails van 0.0000001 euro per e-mail past hierin. De belasting zal weinig gedragseffecten hebben. Niemand zal voor dat gedrag z'n privé e-mails op kosten van de baast gaan versturen ('French MEP suggests EU tax on SMS and emails', *euobserver.com*, 9 mei 2006). In de gangbare opvatting worden belastingen omschreven als onvrijwillige bijdragen waar geen rechtstreekse individuele prestatie tegenover staat. Dit laat onverlet dat de overheid met haar uitgaven de inzet van productiefactoren, of anders gezegd, de allocatie van arbeid en kapitaal, stuurt (C.A de Kam e.a., *Overheidsfinanciën*, Wolters Noordhof, Groningen, 2008, p. 18 en 185).

<sup>40</sup> Wicksell, *op. cit.*, p. 82

<sup>41</sup> Wicksell, *op. cit.*, p. 109.

<sup>42</sup> Wicksell, *op. cit.*, p. 115.

<sup>43</sup> Buchanan ziet zijn werk voor een groot gedeelte als een nadere uitwerking van de ideeën van Wicksell ('The Constitution of Economic Policy', in: J.M. Buchanan, *op. cit.* 1999; Zie ook. B. Hansjürgens, 'The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan', *Public Choice* 103, pp. 95-116, 2000 en E. van Damme, 'James McGill Buchanan', in: M. van de Velde (ed.) *Marktmeesters*, Boom, Amsterdam 2004.

<sup>44</sup> Buchanan, 'The Pure Theory of Government Finance, A Suggested Approach', *op. cit.*, 1999, p. 122 ev.

<sup>45</sup> Voor quasi- en semi-collectieve goederen laat zich de betalingsbereidheid van de burgers bepalen. Voor zuivere of echte collectiever goederen met als eigenschappen niet-rivaliteit en niet-uitsluitbaarheid is dat veel moeilijker (F.J. Somers, *Economie van het overheidsbeleid*, Wolters-Noordhof, Groningen 1993). Gebrekkige informatie over de individuele betalingsbereidheid is een groot probleem (C. Teulings, L. Bovenberg en H.

---

van Dalen, *De cirkel van goede intenties, De economie van het publieke belang*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2005). Voor een meer algemeen overzicht hoe economen met deze moeilijke kosten-baten analyse omgaan zie: A.E. Boardman e.a., *Cost-benefit analysis, concepts and practice*, Pearson, Upper Saddle River.

<sup>46</sup> Vgl. Heinemann, *op. cit.*, 2003.

<sup>47</sup> Zie daartoe bijvoorbeeld inzake het tot stand komen van de Franse en Amerikaanse grondwet aan het eind van de 18<sup>e</sup> eeuw, J. Elster, *Ulysses Unbound, Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

<sup>48</sup> Buchanan, 'Taxation in Fiscal exchange', *op. cit.*, 1999, p. 141.

<sup>49</sup> G. Schick und J. Märkt, 'Braucht die EU eine eigene Steuer?', *Deutsche Steuer Zeitung* 2002, nr. 1-2, pp. 27-35.

<sup>50</sup> Deze situatie heeft natuurlijk ook, *mutatis mutandis*, betrekking op de huidige, vergelijkbare situatie op nationaal niveau. Het aangehaalde werk van Wicksell had juist daar betrekking op.

<sup>51</sup> 'Rutte krijgt geen toezegging over lagere EU-bijdrage', *Het Financieele Dagblad*, 26 januari 2010.

<sup>52</sup> G. Raddatz und G. Schick, *op. cit.*; Vgl. G. Schick und J. Märkt, *op. cit.*, p. 30.

<sup>53</sup> Vgl. M. en R. Friedman, *Free to Choose*, Penguin, Harmondsworth 1980, p. 146.

<sup>54</sup> Wicksell, *op. cit.*, p. 159.

<sup>55</sup> Zie bijvoorbeeld, Speech of the President of the Czech Republic Václav Klaus in the European Parliament, 19.2.2009 en D. Schümer, 'Zurück zur Nation,' in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.6.2011

<sup>56</sup> Zie bijvoorbeeld, H.6: Does the EU suffer from a 'democratic deficit' and does the Treaty of Lisbon make the EU more democratic? in: E. Egenhofer e.a., *The Ever-Changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making Processes of the European Union*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2011.

<sup>57</sup> L.J. Brinkhorst, *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, oratie, blz.6-10, Universiteit Leiden 2008

<sup>58</sup> Zie Buchanan, 'What Should Economists Do?', *op. cit.*, 1999, p. 38.

<sup>59</sup> Zie bijvoorbeeld V.J Vanberg en J. M. Buchanan, 'Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason,' in: J.M. Buchanan, *Choice, Contract, and Constitutions*, Liberty Fund, Indianapolis 2001. Beide auteurs grijpen met de term *veil of ignorance* terug op het werk van John Rawls.

<sup>60</sup> Deze visie komt ook overeen met een criticaster, in de lijn van Buchanan, van de EU: de Tsjechische President Václav Klaus (Is the European Unification (and the Deliberate Undermining of Nation States) a Solution, or a Step to an Ever-Growing Problem? Wiener Kongress Com. Sult, "Challenging Prospects," Vienna 25 January 2011, <http://www.klaus.cz/clanky/2759>. Vgl. V. Klaus, Speech of the President of the Czech Republic Václav Klaus in the European Parliament, 19.2.2009, [www.klaus.cz/clanky/310](http://www.klaus.cz/clanky/310)