



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Eurotax: wel of geen inbreuk op de fiscale soevereiniteit van de lidstaten
Leen, A.R.

Citation

Leen, A. R. (2010). Eurotax: wel of geen inbreuk op de fiscale soevereiniteit van de lidstaten. *Weekblad Fiscaal Recht*, 6871, 1098-1107. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/43326>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/43326>

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

EUROTAX: WEL OF GEEN INBREUK OP DE FISCALE SOEVEREINITEIT VAN DE LIDSTATEN

1 Inleiding

De Europese Unie (EU) wil nieuwe eigen middelen. De vraag die in dit artikel wordt gesteld, is hoe dit streven naar nieuwe eigen middelen zich verhoudt tot de fiscale soevereiniteit van de lidstaten. Het artikel begint in paragraaf twee met een overzicht van de bestaande inkomsten van de EU en de redenen achter de vraag naar nieuwe eigen middelen. Vervolgens komt in paragraaf drie de geschiedenis van de inkomsten van de EU aan bod. In paragraaf vier wordt dieper ingegaan op de zogenaamde eigen middelen als onderdeel van de inkomsten van de EU. Paragraaf vijf kijkt naar de manier waarop de EU de fiscale soevereiniteit van de lidstaten denkt te waarborgen bij de invoering van een nieuw eigen middel: de Eurotax. Tevens wordt ingegaan op de kwaliteit van het wetgevingsproces achter de keuze van de voorgestelde nieuwe eigen middelen. Het artikel wordt besloten in paragraaf zes met het schetsen van twee manieren waarop een Eurotax kan worden ingevoerd waarbij de fiscale soevereiniteit niet kleiner wordt dan zij al is. Beide manieren voldoen aan het verdrag van Lissabon en de daarin gestelde ordeningsprincipes van beleid tussen de EU en de lidstaten van subsidiariteit en proportionaliteit.

2 De roep om nieuwe inkomsten

De Europese Unie wil nieuwe eigen middelen. Op dit moment bestaan de inkomsten voor ongeveer 85 procent uit een bijdrage die *grosso modo*, in de volgende paragraaf daarover meer, is gebaseerd op een percentage van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) van de lidstaten. De rest van de EU inkomsten bestaan uit heffingen op importen (13 procent) en een paar kleinere posten, zoals een heffing, die een procent van de inkomsten oplevert, op de productie van suiker van Europese suikerproducenten. Deze laatste heffing is bedoeld als een bijdrage in de kosten van opslag van suiker in het kader van het Europese landbouwbeleid. Ook zijn er inkomsten van ongeveer een procent ten gevolge van de belasting op het salaris van Europese ambtenaren en boetes die worden opgelegd in het kader van het Europese mededingingsbeleid. Het budget van de EU bedraagt met 140 miljard euro ruim een procent van het BNI van de lidstaten.

Het grote voordeel van deze wijze van financieren is dat de inkomsten voor de EU stabiel zijn en praktisch geen inningskosten met zich meebrengen. Nadat de EU de inkomsten heeft bepaald uit de andere zojuist genoemde bronnen, wordt als restpost via de genoemde bijdrage die is gebaseerd op het BNI van de lidstaten, het EU budget door de lidstaten aangevuld naar het vastgelegde maximum van de uitgaven. Dat maximum bedraagt voor de EU 1.24 procent van het gezamenlijke BNI van alle EU-lidstaten.

Er zijn twee grote nadelen die de EU ondervindt bij de huidige wijze van het financieren van de uitgaven. Lidstaten richten zich bij een nationale bijdrage op datgene wat ze er nationaal voor terug krijgen. Beleid dat voor de EU als geheel een toegevoegde waarde heeft, schiet er bij in: het door de Europese Commissie vermaledijde *juste retour*

denken.¹ Daarnaast is de EU geëvolueerd van een verbond tussen staten naar een verbond tussen staten en de inwoners van de lidstaten.² Een directere band tussen de inwoners en de EU instituties, een die met de huidige wijze van financieren volledig ontbreekt, is gewenst.

Een directe bijdrage van de burgers aan de EU, door middel van een Europese belasting, een Eurotax, kan beide problemen oplossen. De autonomie van de EU om zelf het beleid ten opzichte van de lidstaten te bepalen, wordt groter en de gewenste band met de burgers krijgt vorm. Bovendien wordt een betere besluitvorming verwacht in het Europees Parlement (EP) als daar zowel over de uitgaven en de inkomsten kan worden beslist. Voor de burgers worden de verkiezingen voor het EP ook interessanter; ze gaan erger om: machtsuitoefening over uitgaven en inkomsten.

De roep om nieuwe eigen middelen is om verschillende redenen actueel geworden. Allereerst is daar de gang van zaken rond de laatste meerjarenprogrammering van het budget die geldt voor de periode 2007-2013. Dit zogenaamd meerjarig financieel kader (MFK) heeft rust gebracht maar wordt aan de andere kant als knellend ervaren.³ We zijn af van de jaarlijkse vergaderingen over de begroting van de Europese Raad tot in de late uurtjes van de laatste dag, inclusief vreemde compromissen. De EU heeft echter geen vrijheid meer om bij veranderende omstandigheden, zoals nu met de kredietcrisis, het beleid aan te passen.⁴ Daarnaast lopen binnenkort allerlei kortingsregelingen op de

¹ Overigens was, in zekere zin, het genoemde *juste retour* denken bij de start van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) geïnstitutionaliseerd. De bijdragen van een land aan de verschillende uitgavencategorieën was gekoppeld aan het belang van de betreffende uitgave voor een land (I.E. Druker, *Financing the European Communities*, Leyden: Sijthoff, 1975).

² Met het verdrag van Lissabon kunnen we spreken over een model van duale politieke legitimatie. De Europese Raad vertegenwoordigt de lidstaten en het Europees Parlement vertegenwoordigt de burgers (art.10 lid 2 Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. 6655/08, Council of the European Union, Brussels, 15 April 2008).

³ Er zijn plannen om de geldigheidsduur van het huidige MFK---sinds 1993 is dat zeven jaar--- tot en met 2016 te verlengen. Dit omdat sommige Europese Parlementen, met een zittingsperiode van 5 jaar, gezien de huidige duur, nooit in staat zullen zijn om fundamentele budgettaire besluiten te nemen. De gedachten zijn om ook de meerjarenprogrammering voor de uitgaven een duur van vijf jaar te geven (Resolutie van het Europees Parlement van 7 mei 2009 over de financiële aspecten van het Verdrag van Lissabon, 2008/2054 (INI)).

⁴ Gezien die huidige kredietcrisis en de bezuinigingen die de nationale overheden doorvoeren, is de EU bang ook gekort te worden. Deze angst is niet geheel denkbeeldig. Toch stelde de Commissie dit voorjaar voor 2011 juist een stijging van het budget met 5.9 procent voor. De EU-lidstaten denken echter eerder aan 2.8 procent. Zeven lidstaten waaronder Nederland willen zelfs (nog verder) korten op de bijdrage aan de EU (European Voice, MEPs clash with member states over 2011 budget, 15 juli 2010.). Janusz Lewandowski, de EU commissaris die verantwoordelijk is voor het EU budget,

bijdrages aan de EU van sommige lidstaten af. Kortingsregelingen die waren bedongen op de niet langer meer te rechtvaardigen unieke korting op de Britse bijdrage aan de EU. Ook andere landen maakten met succes bezwaar tegen de relatief lage ontvangsten aan de uitgavenkant van de EU

Of het als afkoop was bedoeld om aan het gesteggel bij de laatste onderhandelingen over het MFK een einde te maken, wie zal het zeggen, feit is dat de Commissie in 2007 een grootscheepse inventarisatie is gestart van ideeën hoe het anders kan met het budget.⁵ Na een valse start, met een uitgelekt concept vorig jaar, volgt, zo is de planning, eind van dit jaar een eind rapport. Hierna kan de discussie starten in de EU instituties over de hervorming van de eigen middelen.⁶

3 De ontwikkeling van de inkomsten van de Europese Unie

In het verdrag van Rome uit 1957 was bepaald dat, zolang de EU nog geen eigen inkomsten had, de inkomsten van de EU moesten bestaan uit bijdragen van de lidstaten. De bijdragen waren gebaseerd op de onderscheiden grootte van de lidstaten, naar inkomen en inwoners. Er waren in de EU verschillende begrotingen, zoals voor de administratie, de sociale uitgaven en de bijdrages aan voormalige koloniën van de lidstaten.⁷ Al naar gelang het relatieve profijt dat de lidstaten daarvan hadden werd voor iedere begroting een aparte bijdrage per lidstaat vastgesteld. Herverdelende bijdrages van de lidstaten werden door de politici in de lidstaten niet aanvaard. In 1970 werd besloten dat de EU eigen inkomsten moest krijgen. In 1971 kreeg de EU de beschikking over de inkomsten van de heffingen op ingevoerde landbouwproducten. Vanaf 1975 kon de EU ook beschikken over alle inkomsten verkregen door heffingen op importen. Ook was er vanaf de jaren tachtig, waartoe al in 1970 was besloten, nog een derde inkomstenbron: een variabel gedeelte, aanvankelijk een procent, van de opbrengsten van de BTW in iedere lidstaat.⁸ De gedachte hierachter was dat consumptie een goede indicatie was voor de voordelen die de inwoners van de EU door de EU ontvingen.⁹ De ene gezamenlijke

stelt daarom ook voor, in een kennelijke vlucht naar voren, de bijdrages van de landen naar beneden te brengen. De daling moet voor de EU worden gecompenseerd door middel van de introductie van een eigen Eurotax welke direct wordt geïnd bij de burgers van de EU (Financial Times Deutschland, Brussel plant Europa Steuer, 9 augustus 2010).

⁵ Europese Commissie, *Reforming the Budget, Changing Europe*, A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, 1188 final.

⁶ Europese Commissie, *A Reform agenda for a global Europe (Reforming the budget, changing Europe)*, draft 06-10-2009, Brussel.

⁷ I.E. Druker, blz. 243, op. cit.

⁸ B. Laffan, , *The Finances of the European Union*, blz. 38, New York: St. Martin's press 1997.

⁹ Menéndez, A.J., *Taxing Europe: Two Cases for a European Power to Tax*, *The Columbia Journal of European Law*, vol. 10. no.2, 2004. Voor een overzicht van de

binnenmarkt zou immers tot lagere prijzen leiden. Deze inkomstenbron was een soort sluitpost. Het variabele tarief zou het verschil tussen de uitgaven en de inkomsten van de eerste twee genoemde bronnen automatisch moeten aanvullen. Het harmonisatie proces van de BTW in de verschillende lidstaten duurde ongeveer tien jaar zodat de EU pas vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw ook daadwerkelijk een deel van de BTW inkomsten kreeg.¹⁰

Omdat Engeland haar netto bijdrage aan de EU te hoog vond, kwam er een correctie op de Engelse BTW bijdrage. Engeland had een kleine efficiënte landbouwsector en ontving daardoor weinig van de uitgaven aan die sector van de EU. Een sector waar het leeuwendeel van de uitgaven van de EU naar toe ging. Omgekeerd voerde Engeland wel veel landbouwproducten in en moest ze de heffingen daarop aan de EU afdragen. Later vonden ook andere landen hun bijdrage gezien hun relatief lage ontvangsten vanuit de EU te hoog. Correcties op de bijdrages van de lidstaten werden vooral geëffectueerd via de BTW afdracht. Een andere manier waarop dit gebeurde was te corrigeren door middel van de inhouding op de aan de EU af te dragen douane inkomsten. Dat die inhouding in 2001 werd verhoogd van 10 naar 25 procent had dan ook niets van doen met daadwerkelijk verhoogde inningskosten; het was een correctie in het kader van de vermaarde bruto-nettodiscussie.¹¹ Zij kwam vooral landen met een grote haven, zoals Nederland, ten goede.

Door de stijgende uitgaven van de EU en mede door de vrijhandelsrondes waardoor de douane inkomsten daalden moest het percentage van de nationale BTW afdracht aan de Unie in 1984 worden verhoogd tot 1.4 procent. De BTW inkomsten werden de voornaamste inkomstenbron. De uitgaven van de EU bleven echter stijgen en de inkomsten bleven achter bij deze stijging. De consumptie als deel van het nationale inkomen nam minder toe dan de groei van het nationale inkomen. Nieuwe lidstaten bekritiseerden de BTW bijdrage ook op grond van het regressieve karakter. Landen met een groot aandeel van de consumptie in het nationaal inkomen, veelal de armere landen in de EU, zouden relatief meer betalen dan de rijkere EU-lidstaten. Daardoor kwam er een vierde bron van inkomsten. Een bijdrage die is gebaseerd op grootte van het nationale inkomen en die ook meer in overeenstemming zou zijn met de rijkdom van een lidstaat. Nu werd echter geen maximum van deze bron afgesproken maar een maximum gesteld aan de totale EU uitgaven. De bijdrage gebaseerd op het BNI fungeert, zoals daarvoor de BTW afdracht fungeerde, als een soort restpost die de EU inkomsten automatisch aanvult tot het maximum. In 1988 werd het maximum bepaald op 1.15 procent van het totale BNI van de EU-lidstaten. Dat was een niet onaanzienlijke stijging van het budget. Deze op het BNI gebaseerde bijdrage zou gelijk geweest zijn met een stijging van de BTW afdracht naar twee procent.

rechtvaardiging van belastingheffing middels BTW zie K.M. Braun, *Aftrek van voorbelasting in de BTW*, blz. 31-41, Deventer: Kluwer 2002.

¹⁰ J. Reugenbrink en M.E. van Hilten, *Omzetbelasting*, Fiscale Studietoetsreeks, nr. 6, blz. 39-51, Deventer: FED 1990.

¹¹ Heinemann, F., P. Mohl, en S. Osterloh, *Reform Options for the EU Own Resource System*, blz. 158, Heidelberg: Physica-Verlag 2008.

De BTW bijdrage werd steeds minder. Er kwam, aanvankelijk alleen voor de armste EU-lidstaten later voor alle lidstaten, een aftopping van de bijdrage. De bijdrage wordt tegenwoordig maximaal geheven over de consumptie tot 50 procent van het nationale inkomen. Sommige lidstaten waaronder Spanje en Portugal vroegen zelfs om een progressieve bijdrage van de rijkere lidstaten.¹² De huidige stand van zaken is dat nog slechts 0.3 procent van de maximaal te heffen BTW naar de EU gaat. De bijdrage gebaseerd op het BNI vult het EU budget aan tot maximaal 1.24 procent van het gezamenlijke BNI. Waarmee, in de praktijk, ook het niveau van de uitgaven is bepaald. Dit laatste omdat de EU begroting in evenwicht moet zijn en de EU geen geld mag lenen.

Grosso modo kunnen we dan ook zeggen dat 85 procent van de inkomsten van de EU gerelateerd is aan het BNI en bestaat uit de directe aan het BNI gekoppelde afdracht en de in feite nog slechts in naam op de BTW gebaseerde afdracht. De BTW afdracht heeft immers weinig meer van doen met de werkelijke BTW inkomsten in de lidstaten. Door de genoemde aftopping van de consumptie tot 50 procent van het BNI en allerlei kortingen is het, in de woorden van de Commissie, een volkomen onbegrijpelijke op het BNI gebaseerde statische grootheid geworden. Aan de inkomstenkant is het de grootste doorn in het oog van de Commissie, die volgens de Commissie als eerste moet verdwijnen in de komende hervorming van het EU-budget.

4 De huidige eigen middelen en hun ontwikkeling

Hoewel vaak alle hierboven genoemde vier inkomsten bronnen als eigen middelen van de EU worden omschreven, is er wel degelijk een onderscheid. Namelijk een onderscheid te maken in echte eigen middelen van de EU en bijdragen van de lidstaten aan de EU. Onder de eerste verstaan we de landbouw- en importheffingen en de bijdrage gebaseerd op de BTW inkomsten. De bijdrage die is gebaseerd op het nationaal inkomen noemen we een echte bijdrage aan de EU. Voor de eerste twee hoeft de EU niet bij de lidstaten te bedelen. Voor de BTW afdracht in principe ook niet, maar doordat alle kortingen op de bijdrage van de lidstaten aan de EU via de BTW worden verwerkt, is deze bron van inkomen door zijn ondoorzichtigheid een groot, zo niet het grootste, punt van onenigheid geworden tussen de lidstaten en de EU. Voor de laatste op het BNI gebaseerde bijdrage moet de EU ook bij de lidstaten aankloppen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de EU een grotere autonomie ten opzichte van de lidstaten wil bereiken door middel van nieuwe echte eigen middelen.

Het streven naar eigen middelen is niet nieuw. Bij aanvang van het Europese integratie proces, het verdrag van Rome in 1957, art. 201, was het, het doel al te komen tot financiering via eigen middelen. Hierbij werd in de tijd vooral gedacht aan de inkomsten van het gemeenschappelijke importtarief. Ook in art. 311 van het verdrag van Lissabon lezen we, “De begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd.”¹³ Wat die eigen middelen zijn, staat nergens omschreven.

¹² In de praktijk, zie noot 22, valt het met het vermeende regressieve karakter wel mee. Niet ieder land haalt aan BTW op wat volgens de tarieven zou moeten. We zouden dus kunnen zeggen dat de door Griekenland en Spanje destijds gewenste progressieve heffing in de praktijk al bestaat.

¹³ Art. 311, Consolidated version of the Treaty, op.cit.

Wel dat de lidstaten er in unanimititeit samen met het EP en de nationale parlementen over moeten beslissen. Eigen middelen worden omschreven als financieringsbronnen die onafhankelijk zijn van de lidstaten. Het gaat om ontvangsten die eens en voor altijd aan de Gemeenschap zijn toegewezen om haar begroting te financieren en die haar van rechtswege toevallen zonder dat verdere besluiten van de nationale autoriteiten nodig zijn. De lidstaten zijn dus verplicht de eigen middelen af te dragen ten behoeve van de begroting van de Gemeenschap.

Van echte eigen middelen is het, zoals zojuist beschreven, de eerste jaren niet gekomen. De Franse president De Gaulle zag de eigen middelen voor de destijds nog Europese Economische Gemeenschap (EEG) als een ontoelaatbare inbreuk op de Franse fiscale soevereiniteit. Hij hield de invoering jarenlang tegen. De eerste jaren moest de EEG het met een directe afdracht van de lidstaten doen. Pas na zijn aftreden en bij de top van Den Haag in 1969 zagen de Fransen het grootste belang bij de financiering van het landbouwbeleid met eigen middelen. Dit omdat zij van dat landbouwbeleid zelf het meeste profijt hadden. Het was de Franse president Pompidou die Engeland alleen bij de EU wilde laten als er ook eigen middelen kwamen waaruit dan voor een groot deel de subsidies van de EU aan de Franse landbouw konden worden veiliggesteld.¹⁴

Tot eind jaren zeventig van de vorige eeuw bestonden de eigen middelen, die nu worden genoemd de traditionele eigen middelen, uit heffingen op landbouwproducten (tegenwoordig voornamelijk bijdragen van producenten van suiker) en belastingen op importen. Zij waren goed voor ongeveer de helft van de EU inkomsten en uitgaven. Door nieuwe toetreders, vrijhandelsrondes met landen van buiten de EU, directe inkomenssteun aan boeren en de gegroeide uitgaven vormen de oorspronkelijke eigen middelen nog maar 14 procent van de inkomsten.

De keuze destijds voor juist deze eigen middelen lag ook in de rede. Ze hadden een directe band met het EU-beleid om in eigen voedsel te kunnen voorzien en met het ontstaan van de EU als vrijhandelszone met een gemeenschappelijke buitengrens.¹⁵ Aan nieuwe eigen middelen stelt de EU dan ook de eis dat ze bij voorkeur verbonden zijn met of voortvloeien uit EU beleid. Een overdracht van een daarop gebaseerde belasting heeft een hoge acceptatie van de lidstaten; het betreft immers een doortrekken van de motivatie

¹⁴ Heinemann cs, op.cit., blz. 154.

¹⁵ Dit artikel gaat voorbij aan de inperking van de fiscale soevereiniteit zoals die volgt uit het streven naar een gemeenschappelijke binnenmarkt. Dat streven beperkt in ieder geval de nationale speelruimte; het betreft geen directe overdracht van fiscale soevereiniteit aan de EU (F. Vanistendael, "Memorandum on the taxing powers of the European Union," *EC Tax Review*, 2002/3, blz. 126). Fiscaal beleid betekent hier een compromis; het bevindt zich op het grensvlak tussen de EU-doelstellingen van subsidiariteit en proportionaliteit en coördinatie van beleid (G.D. Myles, *Tax Policy and European Union Governance, Milan Political Economy Workshop*, 2005). Hoewel ook wordt gesteld dat spreken over de fiscale soevereiniteit van de lidstaten een zinledige zaak is geworden bij een interne markt. Of de druk tot harmonisering van fiscale wetgeving groeit of er ontstaat een *race to the bottom* (Europäisches Steuerrecht und mitgliedstaatliche Steuersouveränität, *Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht*, [www. ip.mpg.de](http://www.ip.mpg.de), laatst bijgewerkt 07.04.2010).

tot overdracht van middelen aan de EU die ook destijds achter de nu traditionele eigen middelen lag.

5 Fiscale soevereiniteit en nieuwe eigen middelen

5.1 Een nieuw eigen middel

Voor de EU staat vast dat, bij besluitvorming over de toekomst van de eigen middelen, de fiscale soevereiniteit van de lidstaten volledig moet worden gerespecteerd.¹⁶ Het recht op het heffen van belastingen blijft bij de lidstaten. Wel kunnen de lidstaten de EU autoriseren om voor een beperkte periode direct te profiteren van een bepaald deel van een nationale belasting. Een beslissing die op ieder moment kan worden herroepen.¹⁷ Hoe zich dit verhoudt tot de, hierboven vermelde, door de EU gegeven omschrijving van eigen middelen wordt nergens uitgelegd.¹⁸

Om die betekenis te kunnen inschatten, kunnen we kijken naar het monetaire beleid van de EU. Met de komst van de euro hebben de lidstaten hun monetaire soevereiniteit overgedragen aan het Europese Stelsel van Centrale Banken. Ook de geldscheppingswinst¹⁹ die met de euro door de ECB wordt behaald en voorheen door de nationale centrale banken werden behaald, zijn daaraan overgedragen.²⁰ De bezittingen, waarmee de geldscheppingswinsten worden behaald, blijven echter het juridisch eigendom van de nationale centrale banken. Slechts de toekomstige opbrengsten worden ten eeuwigden dagen samengevoegd en later weer over de nationale centrale banken verdeeld. Economisch gezien betekent de eeuwige socialisatie van de opbrengsten

¹⁶ Dit artikel gaat voorbij aan de stelling dat het klassieke soevereiniteitsbegrip, waarbij de uiteindelijke beslissingsmacht berust bij de nationale staat, 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 met een verlies aan soevereiniteit berust op een louter formeel soevereiniteitsbegrip (L.J. Brinkhorst, *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, oratie, blz.6-10, Universiteit Leiden 2008).

¹⁷ Europees Parlement, On the future of the European Union's own resources (2006/2205 (INI)). Rapporteur A. Lamassoure, 2007.

¹⁸ Ehlermann, C.-D. The financing of the Community: the distinction between financial contributions and own resources, *Common Market Law Review*, 1982, blz. 571-589.

¹⁹ Zie paragraaf 6.2

²⁰ B. Krauskopf en C. Steven, "The Institutional Framework of the European System of Central Banks: Legal issues in the practice of the first ten years of its existence," *Common Market Law Review*, 46, 2009, blz. 1169-1173.

hetzelfde als de socialisatie van de bezitting zelf.²¹ *Mutatis mutandis* geldt dit dus ook voor een tijdelijke overdracht. We kunnen spreken van een verlies aan soevereiniteit.

Een belangrijk punt bij de invoering van een Eurotax is dat nergens over een Europese belastingdienst wordt gesproken. Een eigen belastingdienst past natuurlijk ook niet bij het voorstel van de EU waarbij de fiscale soevereiniteit bij de lidstaten blijft. Dat betekent *de facto* dat de nationale belastingdiensten de belasting zullen innen. Feit is de onderscheiden kwaliteit van de belastingdiensten--en belasting moraal. Niet ieder land haalt aan belastinginkomsten binnen wat zou moeten. Burgers zouden in die situatie in de praktijk verschillend worden getroffen door een in principe uniforme Eurotax.²² Bij de invoering van een Eurotax wordt niet voldaan aan de EU eis van horizontale billijkheid tussen de burgers van de lidstaten.²³ Betrouwbare belastingdiensten in de lidstaten zouden dus een *conditio sine qua non* moeten zijn voor de invoering van iedere Eurotax.

5.2 De voorgestelde nieuwe eigen middelen

In het uitgelekte conceptrapport over de hervorming van het EU budget stelt de Commissie een aantal eisen waaraan nieuwe eigen middelen moeten voldoen.²⁴ Ze moeten bij voorkeur verbonden zijn met of voortvloeien uit EU beleid; het hele EU grondgebied bestrijken; een geharmoniseerde basis hebben en de totale belastinglast van de burgers moet gelijk blijven.

²¹ Sinn H-W en H. Feist, Seignorage wealth in the eurosystem: eurowinners and eurolosers revised. *CESifo Working Paper Series*, no. 353, 2000, blz. 2.

²² Zo verhaalde de Italiaanse premier Berlusconi recent 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). Zie over de onderscheiden kwaliteit van de belastingdiensten G. Raddatz en G. Schick, Braucht Europa eine Steuer? *Wege zur europäischen Verfassung III*. Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut, 2003, blz. 5; Vgl. F. Schneider, Shadow Economies and Corruption All over the World: New Estimates for 145 Countries, *Economics, E-Journal*, No. 2007-09.

²³ Stel bijvoorbeeld dat een gedeelte van de BTW direct naar de EU gaat, zoals een van de meest kansrijke voorstellen, althans volgens Commissie en Parlement, van de EU luidt. De situatie is echter dat Griekenland in 2003 met een aandeel van de consumptie in het nationaal inkomen van twee derde evenveel aan BTW inkomsten binnen haalde als percentage van het nationaal inkomen, bijna acht procent, als Nederland, terwijl Nederland een aandeel van de consumptie heeft in het nationaal inkomen die minder dan de helft is (D. Gros, How to Achieve a Better Budget for the European Union, Paper prepared for the Conference on Public Finances in the EU, European Commission, Brussels, 2008).

²⁴ Commissie, 2009, op. cit.

Van de voorgestelde middelen, die ook altijd al in het verleden zijn genoemd,²⁵ zijn er middelen die een lange voorbereidingstijd vragen zoals een Europese inkomsten- en vennootschapsbelasting. Bij de invoering van de huidige op de BTW gebaseerde afdracht heeft het harmoniseren van de grondslag meer dan tien jaar geduurd.

Voor belastingen, die op een kortere termijn vallen te realiseren, denkt de EU aan belastingen op consumptie, vervoer en communicatie. Meer specifiek worden genoemd een directe afdracht van een deel van de BTW aan de EU (op iedere kassabon is de afdracht aan de EU zichtbaar²⁶); een accijns op tabak, alcohol of op autobrandstof; belastingen op energie, communicatie (sms), financiële transacties, klimaat en luchtvaart.

Van oudsher is over deze belastingen al gesproken. Vaak worden ze alleen in een hedendaags jasje gestoken, hetgeen tegelijkertijd hun zwakte is. Aan eendagsvliegen heeft de EU geen behoefte. Zo ging het oorspronkelijk bij een communicatiebelasting om het belasten van vaste telefoonlijnen. Nu wordt gesproken over het belasten van sms'jes en e-mailtjes. EP lid Alain Lamassoure denkt aan 1.5 cent per sms'je en 0.00001 cent per e-mail.²⁷ Maar wie weet hoe we over een aantal jaren communiceren. Zo geldt ook bij de voorgestelde belasting op de uitstoot van CO₂, wat als blijkt dat het met de opwarming van de aarde wel meevalt of er heel andere oorzaken in het spel zijn.

5.3 De kwaliteit van het EU-wetgevingsproces bij de nieuwe eigen middelen

Kwaliteit van fiscale wetgeving heeft naast inhoudelijke beginselen en eisen, zoals die van legaliteit,²⁸ ook te maken met het proces zelf en de inrichting daarvan.²⁹ Er wordt gekeken of de sociale en inhoudelijke legitimiteit gewaarborgd zijn: zijn de betreffende partijen in het besluitvormingsproces betrokken geweest en kan aan de gewekte verwachtingen in het wetsvoorstel worden voldaan.³⁰ Het probleem is dat de betrokken

²⁵ Europese Commissie, Financing the European Union, Commission Report on the Operation of the Own Resources System, 1998.

²⁶ Jose Manuel Barroso: plan for EU tax to appear on all receipts, *Telegraph.co.uk*, 7 september, 2009.

²⁷ French MEP suggests EU tax on SMS and emails, *euobserver.com*, 9 mei, 2006. Op basis van de totale hoeveelheid verstuurd sms'jes in Nederland, had dit de EU, afgezien van de inningskosten, in 2009 als bijdrage van Nederland bijna 130 miljoen euro opgeleverd. (Presentatie Opta marktmonitor, 2009).

²⁸ Volgens W. Voermans voldoet de EU na het verdrag van Lissabon aan deze eis (Is the European Legislator after Lisbon a real Legislature? *Legislação*, No. 50 Outubro . Dezembro, 2009).

²⁹ L. Senden, Europese kaders en kwaliteitseisen voor de Nederlandse wetgever: naar een gedeelde verantwoordelijkheid. Pre-advies Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid, Den Haag, 23 april 2009.

³⁰ Senden, op.cit, blz. 8-9.

partijen met betrekking tot nieuwe eigen middelen naast de al genoemde eisen, waslijsten aan criteria hanteren. De volgende worden door Commissie³¹ en EP³² vaak genoemd: zichtbaarheid; eenvoud; financiële autonomie; efficiënte allocatie van hulpbronnen; voldoende opbrengsten; kosteneffectief; stabiliteit van opbrengsten, horizontale en verticale billijkheid tussen individuen en landen en toegevoegde waarde voor Europa. Ook worden vaak nog expliciet politieke criteria toegevoegd, zoals verenigbaar met het subsidiariteitsprincipe en acceptatie door de lidstaten. Het zou illusoir zijn dit laatste niet in overweging te nemen. Iedere lidstaat maakt de afweging wat gaan we er op voor- of achteruit. Zoals ook punt van overweging is dat binnen de EU met een nieuw eigen middel het EP haar invloed ziet groeien en de Raad, die meer direct over de afdrachten van de lidstaten aan de EU gaat, haar invloed ziet afnemen. In EU rapporten vinden we vaak niet alleen de genoemde criteria maar worden deze ook kwalitatief gewogen of kwantitatief van punten voorzien en volgt er een eindbeoordeling van het in ogenschouw genomen eigen middel.³³

De veelheid aan criteria is een groot probleem. Verschillende deelnemers in het wetgevingsproces gebruiken ook onderscheiden criteria om de uitkomst te beoordelen.³⁴ Daarbij gaat het ook nog om een, door Commissie en EP, onderscheiden weging van de criteria.³⁵ Dat andere criteria nodig zijn dan voor de beoordeling van nationale wetgeving is natuurlijk geen vreemde zaak; criteria die goed zijn voor een land met een relatief homogene bevolking zijn niet automatisch ook geschikt voor een samenwerkingsverband van landen met een heterogene bevolking.³⁶ In een cynische visie van sommigen op het EU-budget, waaruit desalniettemin ook een criterium voor de betrokkenen uit voortvloeit,

³¹ Europese Commissie, *Financing the European Union*, Commission Report on the Operation of the Own Resources System, 1998; Europese Commissie, *Commission report on the operation of the own resource system*, 505 final, 2004; I. Begg, H. Enderlein, J. Le Cacheux, en M. Mrak, *Financing the European Union Budget*, Brussels: European Commission, 2008.

³² Europees Parlement, 2007, op. cit.

³³ Europees Parlement, *Die Eigenmittel der Europäischen Union: Analysen und Entwicklungsmöglichkeiten*, 1997; Begg cs, op. cit., 2008, blz. 96 ev. ; P. Cattoir, "Tax-based EU own resources: An assessment," *Working Paper no.1. European Commission*, 2004.

³⁴ C.M. Radaelli, *How context matters: regulatory quality in the European Union*, Paper presented for PSA conference, Lincoln, 5-7 april, 2004, blz. 21.

³⁵ Europees Parlement, 1997, op. cit.; P. Cattoir, 2004, op. cit. De onderscheiden criteria maken het spreken over een Europese belasting zo beladen. Voor- en tegenstanders van een federatief of lossere samenwerking vechten de strijd uit bij de keuze voor of tegen een Europese belasting.

³⁶ P. Krüger, *Das unberechenbare Europa, Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union*, Stuttgart: Kohlhammer 2006.

is het budget slechts smeerolie voor het afsluiten van belangrijker politieke regelgeving. Het EU-budget maakt compromissen mogelijk of is een middel om populariteit van de EU te verhogen.³⁷

Wil er sprake zijn van een rationele principiële discussie, en daarmee voldaan worden aan de kwaliteitseisen die nationaal en internationaal aan wetgeving worden gesteld, dan zal de EU tot een hanteerbare lijst van criteria moeten komen. Zonder dat blijft het een *ad-hoc* keuze van het politiek mogelijke met als resultaat vreemde compromissen.³⁸ Voor een rationele keuze is onder andere een systematische expliciete benadering vanuit de relevante theorieën nodig.³⁹ De kwaliteit van het wetgevingsproces lijkt vanuit de genoemde proces kenmerken niet hoog.⁴⁰

6 Fiscale soevereiniteit en het verdrag van Lissabon

6.1 Het verdrag van Lissabon

³⁷ F. Figueira, A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic, *European Policy Analysis*, Issue 2, 2008. Waar gaat het tenslotte om bij een budget van 1% van het BNI? Daar zou geen land moeilijk over moeten doen.

³⁸ M. Belafi signaleert de mogelijkheid van een afruil waardoor, hoewel vele lidstaten tegen een Eurotax zijn, een Eurotax toch mogelijk wordt (Eine Steuer für Europa? Konzepte steuerbasierter Direktfinanzierung der Europäischen Union., *C.A.P. Aktuell*, Nr. 2, 2006). Dit is een gevolg van de situatie dat, zo ergens alles-met-alles samenhangt, het wel bij het EU-budget is. Lidstaten zouden voor een Eurotax kunnen stemmen in ruil voor een in hun ogen betere verdeling van de uitgaven of beter besluitvormingsproces. Ook de EU is zich hiervan bewust. Voor de EU is de hervorming van het budget dan ook een *package approach*: hervorming van het budget is een zaak van *one single decision*. (Europese Commissie, 2009, op. cit).

³⁹ Heinemann cs. (op.cit., blz. 143-153) doen een poging door de criteria te herleiden tot een viertal theorieën: fiscaal federalisme; *public choice*; Europese integratie; en de traditionele principes van belastingheffing.

⁴⁰ Vgl. de in noot 3 geschetste situatie van het terugdraaien van een MFK van zeven naar vijf jaar zoals de democratische logica nu plots schijnt te vereisen. Ook het recente voorstel van de Euro commissaris belast met het EU budget om de bijdrage van de lidstaten aan de EU te verlagen maar voor burgers te verhogen, komt niet overeen met de door de EU zelf gestelde eisen aan een nieuw eigen middel. Immers het totale budget dient bij de invoering van een Eurotax voor de burger gelijk blijven. Maar dan moeten de EU-lidstaten de verlaging van hun afdrachten aan de EU ook in de vorm van een lagere belastingafdracht van de burgers gestalte geven. Maar dat maakt de hele exercitie voor de lidstaten een zaak van lood om oud ijzer. Ze schieten er financieel niets mee op. Vanuit dit punt kan dan ook aan de verlaging van de last voor de burgers, en dus de kwaliteit van de wetgeving, worden getwijfeld (vgl. D.J. Eppink, *De Toren van Babel staat in Brussel*, blz. 37-39, Tielt: Lannoo 2010).

Subsidiariteit en proportionaliteit zijn twee ordeningscriteria die in het verdrag van Lissabon zijn omschreven en maar zelden worden genoemd in de discussie rond de in dit artikel centraal staande Eurotax. Dit artikel gaat zoals eerder is gezegd⁴¹ voorbij aan de spanning die er is tussen het subsidiariteitsbeginsel en de wens tot geharmoniseerde belastingheffing vanuit het streven naar een gelijk speelveld op de ene gemeenschappelijke binnenmarkt. In artikel 5 van het Verdrag van Lissabon staat dat zaken niet op een hoger niveau moeten worden geregeld dan strikt noodzakelijk is. Beleid moet, zo dan toch op EU niveau, ook niet meer overhoop halen dan noodzakelijk is. Een subsidiariteitstest op een Eurotax geeft geen enkele reden om deze bevoegdheid op het niveau van Brussel te leggen.⁴² Noch externe grensoverschrijdende positieve effecten noch schaalvoordelen zijn bij een Eurotax van belang. De argumenten om de soevereiniteit op nationaal niveau te houden vloeien voort uit een duidelijk verschil in voorkeur voor het inrichten van het belastingsysteem in de lidstaten⁴³ en het gebrek aan kennis in Brussel over wat in een bepaalde lidstaat wel en niet werkt.⁴⁴ Het huidige systeem van nationale afdrachten is veruit het goedkoopste en eenvoudigste (op de op de BTW gebaseerde afdracht na) systeem van belastingheffing. Het zijn dan ook de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit, waar lidstaten bij het tegenhouden van een Eurotax

⁴¹ Zie noot 15

⁴² Pelkmans voert deze test uit aan de hand van de criteria: efficiency, rechtvaardigheid en macro economische stabiliteit (J. Pelkmans, *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Harlow: Pearson, 2006, blz. 413-414 en 420-422); Vgl R. Barents, *Een Grondwet voor Europa, Achtergronden en commentaar*, blz. 278 ev., Deventer: Kluwer 2005.

⁴³ Heinemann cs. op.cit. constateert op basis van een analyse van de resultaten van de *European Values Study Foundation* dat er in de EU wel degelijk verschillen in belastingvoorkeuren tussen de lidstaten zijn. Verschillen die met de uitbreiding van de EU alleen maar groter zijn geworden. Als dat zo is, is dat een extra argument voor de huidige op het BNI gebaseerde afdracht en de later te bespreken declaratoire belasting.

⁴⁴ Bij de huidige *status quo* worden belastingmaatregelen genomen op het laagst mogelijke niveau en gaan ze ook niet verder dan noodzakelijk is. Dat is een groot voordeel. Uit recent Brits onderzoek (Gaskell, S. en M. Persson, Still Out Of Control? Measuring eleven years of EU regulation, *Open Europe*, 2010) naar de kosten van regulering blijkt dat, hoe moeilijk meetbaar en vergelijkbaar ook, eigen Britse regulering twee en half keer zo efficiënt is als regulering door de EU. Het betreft hier terreinen waar de EU en de UK de beleidsmacht delen, zoals sociaal beleid, financiële diensten, het milieu en consumenten bescherming. Het verschil zou vooral zijn terug te brengen op het feit dat EU wetgeving een eenheidsworst is en ook moeilijk aan te passen is door de unanimiteitseis bij de besluitvorming.

Krüger komt aan het slot van zijn studie over het Europese integratie proces tot de conclusie dat in de toekomst niet alleen de eenheid van Europa bevordert dient te worden, maar juist het behoud van verschillen tussen de lidstaten tot het centrale thema van de Europese integratie gemaakt moet worden (op.cit., blz. 349-370).

in rede naar kunnen verwijzen. Beide criteria staan tussen het verlies aan---nog meer---fiscale soevereiniteit met een Eurotax en het behoud daarvan.

Op fiscaal gebied, op andere terreinen vaak veel minder⁴⁵, hebben subsidiariteit en proportionaliteit die kenmerken die er voor zorgen dat ze zich ook echt kunnen laten gelden. Regels hebben twee kenmerken: ontwerp en handhaving.⁴⁶ Voor fiscale regels die bijten, is het nodig dat ze, wat betreft het ontwerp, een brede basis hebben. Vaak betreffen regels maar een klein onderdeel. De wetgever toont zijn fiscaal verantwoorde gedrag op een klein terrein maar ontloopt de werkelijk belangrijke beslissingen. Behalve voor de al genoemde traditionele eigen middelen en belastingen die daarmee in lijn liggen, zijn er, in rede, geen mogelijke andere belastingen te vinden die aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit voldoen. Bij handhaving is het belangrijk of de regel niet alleen intern via de EU instituties maar ook extern kan worden afgedwongen. Het stabiliteitspact kon eigenlijk alleen maar intern worden afgedwongen. Zolang het de kleine landen waren die de regels overtraden ging dat goed. Toen Frankrijk en Duitsland dat deden, werden de regels aangepast in plaats van nageleefd. Subsidiariteit en proportionaliteit hebben echter ook sterke externe controlemechanismen.⁴⁷

Kortom, het verdrag van Lissabon biedt geen enkele basis voor een Eurotax.⁴⁸ Alleen als het een politieke beslissing betreft die is gebaseerd op het integratiecriterium waarin het verkrijgen van een band met de burgers absoluut wordt gesteld.⁴⁹

6.2 Nieuwe eigen middelen en het behoud van de bestaande fiscale soevereiniteit

Er zijn in ieder geval twee manieren voor nieuwe inkomsten van de EU die de bestaande soevereiniteit van de lidstaten in stand houden en toch aan de wens van de EU tegemoet

⁴⁵ S. Ederveen, G. Gelauff en J. Pelkmans, *Assessing subsidiarity*, CPB Document, No. 133, 2006; vgl. Barents, op. cit., blz. 283 ev.

⁴⁶ D.M. Primo, Making budges rules bite, *Mercatus on Policy* no. 72, March, 2010.

⁴⁷ Zoals de uitspraak van het Duitse Constitutionele Hof over het verdrag van Lissabon van 30.6.2009 (Bundesverfassungsgericht, BverfG, 2 BvE 2/08, Absatz-Nr. (1-421).; Vgl. L. Gerken en G. Schick, *Wege zur europäischen Verfassung I: Wer garantiert die Subsidiarität? Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr 75, August 2003, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.

⁴⁸ Pelkmans, op.cit.

⁴⁹ Er bestaan twijfels of democratie, transparantie en verantwoording zo georganiseerd kunnen worden dat de kiezers in de EU ook daadwerkelijk de overeenkomst zien tussen wat ze betalen en wat ze er voor terug krijgen, en aldus de EU tot de orde kunnen roepen (Pelkmans, 2006, blz. 412. De bestaande nationale afdrachten, inclusief het gesteggel daarover, zouden juist een adequate middel tot fiscale discipline in de EU zijn (Heinemann, op.cit., blz. 142). Ook wordt gesteld dat, daar belastingen nooit populair zijn, een Eurotax het draagvlak dat er is voor de EU eerder zal verzwakken (L. Mutén, *The Case for an EU Tax Is Not Convincing*, *Intereconomics*, 2001, blz. 228).

komen om met nieuwe eigen middelen een grotere financiële transparantie naar de EU burger dan wel autonomie van de EU te verkrijgen. De eerste manier behelst het vorm geven van de afdracht aan de EU door middel van een declaratoire belasting. De tweede manier is om de geldscheppingwinst, de seigniorage, behaald door het Europese Stelsel van Centrale banken met het in omloop brengen van de euro, naar Brussel te laten vloeien. De eerste manier geeft de gewenste transparantie voor de burger over de kosten van de EU, de tweede manier de gewenste grotere autonomie.

Naast een Europese belasting waarvan de gelden direct van de burgers naar de EU gaan, zoals de EU beoogt, kan de huidige bijdrage die een lidstaat aan de EU betaalt ook *pro forma* aan een nationale belasting worden gekoppeld. Als het immers de bedoeling is om de burger de ware last van het EU budget te laten zien en voelen, kan dat op deze manier ook binnen het huidige systeem van bijdrages aan de EU worden vormgegeven. Daarvoor is het alleen nodig om de huidige bijdrage van een land, die naar de EU toe gewoon gehandhaafd blijft, voor de burgers om te zetten in een *surtax* op een nationale belasting en het percentage openlijk bekend te maken aan de burgers. De door de EU gewenste hogere transparantie naar de burger toe wat betreft de kosten van de EU wordt bereikt.

Bij deze vorm van belastingheffing, wat wel een declaratoire belasting⁵⁰ wordt genoemd, betaalt een lidstaat dus nog steeds door middel van een nationale bijdrage maar toont deze bijdrage duidelijk aan zijn burgers. Dat laatste kan bijvoorbeeld als een percentage van de BTW, zichtbaar op iedere kassabon of als deel van de inkomstenbelasting. Het grote voordeel is dat als een EU belasting op deze manier wordt vormgegeven harmonisatie van de grondslag tussen de lidstaten niet nodig. Ook kan ieder land zijn eigen “EU” belasting kiezen. Daar de voorkeur voor de wijze van belastingheffing tussen de lidstaten in niet onaanzienlijke mate verschilt, is het een voordeel van een declaratoire belasting dat hiertoe ook de mogelijkheid wordt geboden.⁵¹ Er zijn ook geen extra inningskosten en de belasting is, vanuit het standpunt van de EU, voldoende en stabiel. De EU behoudt immers gewoon haar recht op een bijdrage van de lidstaten. Een belangrijk bijkomend voordeel is dat de kwaliteit van de nationale belastingdiensten er niet toe doet. De nationale bijdrage van een lidstaat aan de EU wordt immers sowieso opgebracht. Dit in tegenstelling tot als de EU direct een bepaald percentage van bijvoorbeeld de BTW opbrengst van een lidstaat zou krijgen. De EU regelt dus niet van boven een Europese belasting maar laat de keuze over aan de lidstaten. Lidstaten die ook zelf de meeste kennis hebben wat in hun land wel of niet werkt op belastinggebied.

Maar er zijn ook nadelen. Zo zal in de ogen van de burgers er geen sprake zijn van horizontale gelijkheid. Het is immers niet zo dat iedere burger in de EU een gelijk bedrag aan belasting zal betalen, zelfs bij keuze van eenzelfde vorm van belastingheffing. In het ene land kan vijf en een ander land tien procent van de inkomstenbelasting naar de EU gaan. Het gaat er immers om dat een bepaald totaal bedrag wordt opgehaald en dat kan gegeven de onderscheiden fiscale vormgeving van de grondslag in de lidstaten tot

⁵⁰ R. Caesar, “An EU Tax? – Not a Good Idea,” *Intereconomics*, September/October, 2001; vergelijk, Pelkmans, op.cit., blz. 422.

⁵¹ Heinemann, op.cit., blz. 55-59.

een verschillend percentage leiden. Zo richten landen de progressie in de inkomstenbelasting anders in en zo verschilt ook de structuur van de te betalen BTW. Vergelijkbare individuen worden ongelijk behandeld in de verschillende lidstaten; er is geen horizontale billijkheid tussen de EU burgers.

Ook wordt de belastingbetaler in zekere zin zand in de ogen gestrooid. De afdracht komt nog steeds van het land zelf; de autonomie van de EU lijkt voor de burgers groter dan zij in feite is.⁵² De burgers denken immers dat zij direct belasting aan de EU betalen. Bovendien is het hek van de dam: voor andere bestemmingen kunnen ook specifieke bijdragen worden gevraagd, zoals voor onderwijs of defensie, om deze op die manier zichtbaar te maken voor de burger. De beschikkingsvrijheid van de overheid over algemene belastinginkomsten wordt sterk beknót.

De tweede manier waarop de EU aan inkomsten kan komen en de bestaande fiscale soevereiniteit kan worden behouden, is het direct laten toevloeien van de geldscheppingswinst behaald met de euro aan de EU. Een dergelijke belasting zou in het verlengde liggen en in overeenstemming zijn met de motivatie achter en acceptatie van de nu traditionele eigen middelen. Want ook daar betreft het duidelijk aan de EU toewijsbare inkomsten. Zij hangen immers af van het bestaan van de EU c.q. het beleid van de EU. Alleen de seigniorage: de geldscheppingswinst die het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) behaalt, is daar in de loop van de tijd bijgekomen.

Seigniorage ontstaat doordat het veel minder kost om een eurobiljet te maken dan de waarde die erop staat en waarvoor het in omloop wordt gebracht. Ook moeten commerciële banken een renteloos tegoed bij de centrale banken aanhouden ter grootte van de hoeveelheid bankbiljetten in omloop. De beleggingenresultaten die daarmee door de centrale bank worden behaald, zijn ook een onderdeel van de geldscheppingswinst die nu naar de ECB en de nationale centrale banken toevloeit. Het gaat globaal, alleen al in het eurogebied, om de opbrengsten van 700 miljard euro. De totale opbrengst van seigniorage wordt op 0.4 procent van het BNP van de EU geschat.⁵³ Zij voldoet daarmee in ieder geval ruim als een middel om de huidige onbegrijpelijke op de BTW gebaseerde afdracht van 0.15 procent van het BNI te vervangen. De totale eigen middelen bedragen dan, zoals door de EU wordt gewenst, ruim de helft van het EU-budget.

⁵² In een studie van het EP, 1997, op. cit., blz. 56, kreeg van alle voorgestelde belastingen seigniorage als enige in de totale beoordeling nul punten. Het maximum aantal punten kreeg een directe afdracht van een deel van de BTW.

⁵³ De Canadese centrale bank geeft een duidelijk inzicht in de grootte van de seigniorage. Zo geldt, om een idee over de opbrengst te krijgen, voor het meest gebruikte Canadese 20 dollar biljet dat minus alle kosten een biljet per jaar ongeveer 95 dollar cent oplevert (<http://www.bankofcanada.ca/en/backgrounders/bg-m3.html>). Ook een groei van het gebruik van de euro als valuta buiten de EU zou voordelen kunnen opleveren. Zo wordt in de VS, met de helft van de in omloop zijnde dollar biljetten in het buitenland, de waarde daarvan op drie procent van het BNP geschat (Baldwin en Wyplosz *The Economics of European Integration*, Boston: McGrawHill 2006).

Ook hier zijn nadelen. Allereerst moet er een oplossing worden gezocht voor landen die de Euro (nog) niet hebben ingevoerd.⁵⁴ Ook zullen vooral de armere EU-lidstaten er in geringe mate financieel op achteruit gaan. Ze ontvangen nu meer aan seigniorage dan ze uitsparen aan een daling in de bijdrage op basis van het GNI. Voor Nederland is er een klein financieel voordeel. Wat we uitsparen aan de betaling aan de EU op basis van ons GNI is ongeveer 10 procent groter dan het bedrag dat we verliezen aan seigniorage die als dan niet meer naar DNB vloeit.⁵⁵ Ook lijkt seigniorage geen belasting van de toekomst te zijn, gezien de toename van het girale betalingsverkeer. Het zojuist genoemde toenemend gebruik van de Euro buiten de EU kan hiervoor een tegenwicht zijn. Helaas, en dat zal voor de EU zwaar wegen, scheidt het laten vloeien van de geldscheppingswinst naar de EU geen band tussen de burgers en de EU, en is de seigniorage voor de burger bijna even onbegrijpelijk als de huidige BTW afdracht. Al kan dat natuurlijk ook een voordeel zijn. Op het politieke niveau wordt onzichtbaarheid van een belasting vaak als voordeel gezien.⁵⁶

Een ander belangrijk punt is dat hoewel de autonomie van de EU toeneemt die van het stelsel van centrale banken afneemt. Zij dienen immers voor hun inkomsten, die overigens ook uit andere beleggingsopbrengsten bestaan, bij de EU respectievelijk de nationale overheid aan te kloppen

7 Conclusie

Onze volle fiscale soevereiniteit hebben we wat betreft de inkomsten van de EU al lang niet meer. Dan hadden we in 1957 bij het verdrag van Rome maar moeten stemmen tegen het in principe invoeren van eigen middelen voor de EU, of het stokje van De Gaulle in 1969 moeten overnemen om daarmee het invoeren daarvan in de praktijk tegen te houden. Maar wat betreft het verlies van in ieder geval een deel van de fiscale soevereiniteit is het voor de lidstaten tot nu toe ook nooit meer zover gekomen als het was bij het begin van de Europese integratie. De in 1951 in Parijs opgerichte Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) had naast haar eigen inkomsten en een eigen belastingdienst ook de mogelijkheid om geld te lenen alsmede schenkingen te ontvangen. Deze eerste Europese belasting van de EGKS was een heffing van maximaal een procent op de productie (de gemiddelde jaarlijkse waarde) van kolen en staal.⁵⁷ De fiscale

⁵⁴ Voor een oplossing van dit probleem en verdere juridische problemen die samenhangen met de statuten van de ESCB en de private aandeelhouders van sommige nationale centrale banken zie Heinemann, *cs.*, op. cit., blz. 106-109.

⁵⁵ Heinemann, *cs.*, op. cit., blz. 108. De afdracht zou bijna neutraal zijn ten opzichte van de winst die vroeger, in het gulden tijdperk, direct aan de DNB toevloede (Sinn en Feist, 2000, op. cit.).

⁵⁶ P. Cattoir, *Tax-based EU own resources: An assessment*, European Commission Working paper No1, 2004, blz. 27.

⁵⁷ Art. 49 en 50 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Parijs, 1951. Vanaf 1998 werd het tarief op nul procent gezet. In 2002 werd de EGKS na afloop van de bij aanvang overeen gekomen verdragsduur van vijftig jaar

zelfstandigheid van de EGKS was mogelijk omdat de uitgaven miniem waren ten opzichte van de huidige EU.⁵⁸ Het idee van financiering door eigen middelen is een voortzetting van de situatie zoals die al bestond bij de EGKS als pionier van de Europese integratie.

Bij het invoeren van nieuwe eigen middelen staan de EU-lidstaten voor de keuze om hun fiscale soevereiniteit te behouden tussen een regel die niet bijt, waaraan de EU denkt, of met een regel die bijt, zoals die volgt uit het verdrag van Lissabon. Volgens het voorstel van de EU blijft bij het invoeren van een Europese belasting het recht op het heffen van belastingen bij de lidstaten. De lidstaten autoriseren de EU om voor een beperkte periode direct te profiteren van een bepaald deel van een nationale belasting. Uit het verdrag van Lissabon volgt op geen enkele manier de legitimiteit en noodzaak voor een Europese belasting zoals de EU die voor ogen staat.

Keuze voor het voorstel van de EU is een open einde, een keuze voor Lissabon trekt een duidelijke lijn in het zand. Bij keuze voor de eerste mogelijkheid zijn alle door de EU bedachte vormen van Eurotax mogelijk. Bij de keuze voor de tweede mogelijkheid waarbij we binnen de mogelijkheden van het verdrag van Lissabon blijven, zijn het er op dit moment slechts twee: een declaratoire belasting, die een Europese belasting nationaal vorm kan geven, en een overdracht aan de EU van de geldscheppingswinst (de seigniorage) die de ECB behaalt met de euro.

Kortom, voor de door de EU gewenste directe band met de Europese burger en een grotere autonomie, beide te verkrijgen door middel van een nieuw eigen middel, een Europese belasting, is een verder verlies aan fiscale soevereiniteit van de lidstaten onnodig.

opgeheven. Vgl. J.M.A. Hosman, Bij het afscheid van het EGKS-Verdrag: Droom en werkelijkheid, *Tijdschrift voor europees en economisch recht*, April, 2002.

⁵⁸ In 1975, toen de uitgaven van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) voor 60 procent door eigen middelen, ongeveer het hoogste punt ooit, konden worden gefinancierd, bedroeg het budget van de EGKS van 350 miljoen euro nog geen 4 procent van dat van de EEG.