COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(92) 81 def.

Brussel, 12 maart 1992

STELSEL VAN EIGEN MIDDELEN

Verslag ingediend door de Commissie overeenkomstig

artikel 10 van het besluit betreffende

de eigen middelen

INHOUD

STELSEL VAN EIGEN MIDDELEN

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

I. INLEIDING

II. WERKING VAN HET HUIDIGE STELSEL VAN EIGEN MIDDELEN

1. Ontwikkeling van de eigen middelen en hun samenstelling in de periode 1980-1992

   1.1 Omvang van de begroting
   1.2 Traditionele eigen middelen
   1.3 BTW- en BNP-middelen

2. Ontwikkeling van de eigen middelen vergeleken met de ramingen van 1988

3. Lastenverdeling

   3.1 Huidige situatie
   3.2 Ontwikkelingen sedert 1988
   3.3 Ontwikkeling van de relatieve welvaart

III. FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN OP DE TOEKOMSTIGE OMVANG EN SAMENSTELLING VAN DE EIGEN MIDDELEN

1. Omvang van de begroting

2. Enkele illustraties

3. Samenstelling van de ontvangsten

   3.1 Mogelijke effecten van de GATT-Ronde
   3.2 Mogelijke effecten van de hervorming van het GLB

IV. MOGELIJKE WIJZIGINGEN VAN HET HUIDIGE STELSEL VAN EIGEN MIDDELEN

1. Billijkheid van het stelsel van eigen middelen

   1.1. Standpunten uit het verleden
   1.2. In hoeverre moet de Gemeenschapsbegroting op herverdeling gericht zijn ?

2. Voorgestelde wijzigingen van het stelsel van eigen middelen

   2.1. Ruimere gebruikmaking van de BNP-middelen
   2.2. Aftopping van de BTW-grondslag op een lager niveau

3. Een nieuwe, vijfde eigen-middelenbron voor de Gemeenschap ?

   3.1. Politieke kijk op de eigen middelen in de Lid-Staten
   3.2. Behoefte aan echte eigen middelen van de Gemeenschap
   3.3. Criteria waaraan de vijfde middelenbron moet voldoen
   3.4. De voorwaarden voor een vijfde eigen-middelenbron

STELSEL VAN EIGEN MIDDELEN

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit verslag wordt, overeenkomstig artikel 10 van het besluit betreffende de eigen middelen van 1988, de werking onderzocht van het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap en worden voorstellen gedaan voor verbetering

Sedert 1980, toen zij zowat 0,7 % uitmaakte van het BNP van de Gemeenschap, is de begroting van de Gemeenschap in percent van het BNP fors gegroeid, zij het sedert 1988 slechts in geringe mate, namelijk van 1,08 % van het BNP van de Gemeenschap in 1988 tot 1,15 % in 1992, hetgeen hoofdzakelijk moet worden toegeschreven aan de tragere groei van de uitgaven op landbouwgebied zoals die de jongste jaren kon worden waargenomen.

Wat betreft de plaats van de diverse eigen middelen in de totale ontvangsten, valt op dat tegelijk met de uitbreiding van de begroting het aandeel van de traditionele eigen middelen is teruggelopen van zowat de helft tot minder dan een derde van de eigen middelen in hun totaliteit, zij het dat zij in percent van het BNP van de Gemeenschap maar licht zijn gedaald. Tegelijk is het aandeel van de eigen middelen op basis van de economische grootheden BTW en BNP gestegen van zowat de helft van de totale financiering tot meer dan twee derde.

Tussen 1988 en 1990 zijn de uitgaven minder gegroeid dan in 1988 werd verwacht, voornamelijk doordat de uitgaven in het kader van het EOGFL beneden de verwachtingen zijn gebleven, terwijl de begroting in 1991 en 1992 iets groter was dan in 1988 werd voorspeld. Daarbij komt nog dat de economische groei tot 1992 sneller verliep dan in de prognoses van 1988 was aangenomen, hetgeen leidde tot een ruimere BTW-grondslag. Gevolg van dit alles was dat, tot 1992, veel minder gebruik werd gemaakt van de vierde (BNP) middelenbron dan in 1988 werd voorspeld.

Beschouwt men de kwestie van de lastenverdeling, dan mag niet worden vergeten dat de verdeling per land van de budgettaire ontvangsten en uitgaven slechts een zeer gedeeltelijk beeld geeft van hetgeen het lidmaatschap van de Gemeenschap aan echte kosten en baten meebrengt.

Met dit voorbehoud, moet worden opgemerkt dat de huidige verdeling per land van de totale eigen middelen niet in overeenstemming is met de BNP-wegingscoëfficiënten, zelfs als geen rekening wordt gehouden met de verlaging van de Britse bijdrage. De minder welvarende Lid-Staten betalen een meer dan billijk aandeel, evenals D, F en het VK, als gevolg van hun hoge BTW-grondslag. De geringe aandelen van B, DK en I moeten worden toegeschreven aan de relatief geringe betalingen van deze landen aan BTW-middelen.

De eigen middelen uit de BTW zijn, indien men het effect van de verlaging van de Britse bijdrage buiten beschouwing laat, in het algemeen regressief zodat zij niet sporen met het bijdragevermogen van de Lid-Staten en de bijdrage van de armere Lid-Staten doorgaans hoger is dan hun aandeel in het BNP, zelfs indien men rekening houdt met het corrigerend effect van de aftopping.

De begrotingshervorming van 1988 omvatte een antal op herverdeling gerichte elementen, te weten de verdubbeling van de Structuurfondsen (die, alhoewel gericht op herverdeling, in wezen een allocatiefunctie hebben), de invoering van de eigen middelen op basis van het BNP en de BTW-aftopping, alsook de verdere toepassing van de Britse correctie en de vermindering van het Duitse aandeel in de financiering ervan. Het effect qua herverdeling van de hervormingen van 1988 begint echter nu pas ten volle zichtbaar te worden. Voornamelijk omdat de BNP-middelen nog steeds slechts iets meer dan circa 20 % vertegenwoordigen van de totale eigen middelen en de middelen van de Structuurfondsen nog niet volledig zijn verdubbeld.

Verwacht wordt dat de dynamische ontwikkeling van de begroting van de Gemeenschap zich zal voortzetten. Met de verdere voortgang die door de Gemeenschap in economisch en politiek opzicht wordt gemaakt, zal ook de omvang van de begroting, zelfs bij een volledige toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, toenemen naarmate aan de Gemeenschap taken worden opgedragen inzake middelenallocatie, cohesie, stabilisatie en buitenlands beleid.

Ook in de opbouw van de eigen middelen zullen in de komende jaren waarschijnlijk belangrijke wijzigingen plaatsvinden, waarbij de traditionele eigen middelen verder aan belang zullen inboeten naarmate de gevolgen van de GATT-Ronde en de hervorming van het GLB zich zullen doen gevoelen.

Met de komst van het EMU en de totstandbrenging van de Politieke Unie zal de behoefte aan een rechtvaardige aanpak in verband met de begroting toenemen. In verband met de wijzigingen die aan het stelsel van eigen middelen kunnen worden aangebracht dient dan ook primair aandacht te worden besteed aan de kwestie van de gelijke behandeling van de Lid-Staten. Zoals uiteengezet in het Protocol van Maastricht over de sociale en economische samenhang, dient meer rekening te worden gehouden met de draagkraacht van de individuele Lid-Staten en dienen de in het huidige stelsel van eigen middelen bestaande regressieve elementen te worden bijgesteld .

De draagkraacht van de Lid-Staten kan beter in aanmerking worden genomen door meer gebruik te maken van de eigen middelen op basis van het BNP via een verlaging van het BTW-opvragingspercentage met 0,4 procentpunt. Het BTW-maximum zou dus worden verlaagd van de huidige 1,4 % tot 1 %. Verder zou de regressieve vertekening van de eigen middelen uit de BTW kunnen worden afgezwakt door op de BTW-grondslag een lager aftoppingspercentage toe te passen, namelijk 50 % in plaats van de huidige 55 %. Beide maatregelen leiden ertoe dat de financiële last wordt verschoven naar B, DK en I, landen waarvan het BNP-aandeel het BTW-aandeel ver overtreft. Toch zouden deze landen nog sterk bevoordeeld blijven in het stelsel van eigen middelen. Bovendien leiden deze veranderingen tot een aanzienlijke verlaging van de correctie ten behoeve van het VK.

Voor de institutionele en de financiële ontwikkeling van de Gemeenschap zou het wenselijk zijn een nieuwe vijfde eigen-middelenbron in te voeren. Het is belangrijk dat een nieuwe eigen-middelenbron billijk is. Ook moet zij een echte Gemeenschapsbelasting zijn en derhalve uitgaan van een geharmoniseerde basis. Deze harmonisatie moet op economische grondslagen rusten. Bovendien moet een vijfde middelenbron in politiek opzicht gekoppeld zijn aan grotere begrotingsbevoegdheden voor het Europese Parlement.

De Commissie heeft verschillende mogelijkheden inzake belastingen op nationaal vlak onderzocht waarvan de opbrengst met de Gemeenschap zou kunnen worden gedeeld. Toch heeft zij vastgesteld dat er zich op het ogenblik geen "kandidaat" aandient in het belastingsysteem van de Lid-Staten met een grondslag die voldoende geharmoniseerd is.

Op middellange termijn zal de politieke ontwikkeling van de Gemeenschap een nieuwe eigen-middelenbron noodzakelijk maken. De Commissie zal alles in het werk stellen om de noodzakelijke voorwaarden te stimuleren die de totstandbrenging van een dergelijke bron mogelijk maken.

I. INLEIDING

Dit verslag wordt ingediend overeenkomstig artikel 10 van het besluit van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (88/376/EEG, Euratom), luidens hetwelk : "De Commissie ..... vóór het einde van 1991 verslag uitbrengt over de werking van de bij dit besluit ingevoerde regeling. Dit verslag omvat tevens een heronderzoek van de aan het Verenigd Koninkrijk toegekende correctie voor de budgettaire onevenwichtigheden".

Het heronderzoek van de Britse correctie zal later worden ingediend.

Het verslag behandelt ook de opmerking in de verklaring van de Commissie in de notulen van de Raad van 20 juni 1988 dat zij "in het licht van de werking van het stelsel van eigen middelen van 1988 zal onderzoeken of er grond bestaat voor de indiening van een voorstel om het bepaalde in artikel 2, lid 2, van het (voornoemde) besluit betreffende eigen middelen in werking te doen treden", met andere woorden een voorstel voor een nieuwe middelenbron van de Gemeenschap, ter goedkeuring aan de Raad voor te leggen overeenkomstig de procedure van artikel 201 (Raadsdocument 7161/88 - Bijlage van 20 juni 1988).

Dit verslag moet tevens worden gezien in het licht van het Protocol betreffende de economische en sociale samenhang, waarover een akkoord werd bereikt op de Europese Raad van Maastricht, waarin de Commissie en de Lid-Staten het voornemen te kennen geven meer rekening te houden met het bijdragevermogen van de individuele Lid-Staten en middelen te bestuderen om voor de minder welvarende Lid-Staten de regressieve elementen die in het huidige stelsel van eigen middelen bestaan bij te stellen.

II. WERKING VAN HET HUIDIGE STELSEL VAN EIGEN MIDDELEN

1. Ontwikkeling van de eigen middelen en hun samenstelling in de periode 1980-1992

1.1 Omvang van de begroting

Als gevolg van de gestegen uitgaven van de Gemeenschap is de omvang van de begroting van de Gemeenschap toegenomen van circa 0,70 % van het BNP van de Gemeenschap in 1980 tot 1,08 % in 1988, maar sedertdien groeide zij slechts in geringe mate aan tot naar raming 1,15 % in 1992 (zie grafiek 1).

Hierbij moet echter worden aangetekend dat de verschillende eigen middelen niet in dezelfde mate zijn toegenomen als de begroting, hetgeen betekent dat de samenstelling van de eigen middelen een wijziging heeft ondergaan. Zo maakten de traditionele eigen middelen in 1980 nagenoeg 0,4 % uit van het BNP van de Gemeenschap, waarmee zij de helft van de financiële behoeften dekten, maar was hun aandeel in 1988 gedaald tot 0,3 % van het BNP, een percentage dat tot 1992 ongewijzigd is gebleven; met deze middelen wordt thans minder dan een vierde van de behoeften van de Gemeenschap gefinancierd. De middelen die op economische aggregaten (de BTW en het BNP) zijn gebaseerd voorzagen in de resterende behoeften, waarbij de middelen uit de BTW nog steeds het leeuwedeel leveren met circa 55 % van de ontvangsten in 1992, tegen 20 % voor de BNP-middelen (zie diagram 1).

1.2 Traditionele eigen middelen

De traditionele eigen middelen (minder dan 25 % van het middelentotaal in 1991) bestaan uit landbouwheffingen (zowat 2 % van het middelentotaal), heffingen en bijdragen suiker (eveneens ongeveer 2 %) en douanerechten (bijna 20 % van de totale eigen middelen).

De heffingen en bijdragen suiker zijn gebaseerd op de financieel zichzelf bedruipende regeling voor suiker en maken een vrij constant gedeelte uit van de eigen middelen. Het niveau ervan is afhankelijk van de financiële behoeften van die regeling (opslagkosten en restituties bij uitvoer).

De andere traditionele eigen middelen ondergaan de invloed van regelgevende, structurele en conjuncturele ontwikkelingen.

GRAFIEK 1

ONTWIKKELING VAN DE EIGEN MIDDELEN IN % VAN HET BNP
VAN DE GEMEENSCHAP 1980-1992

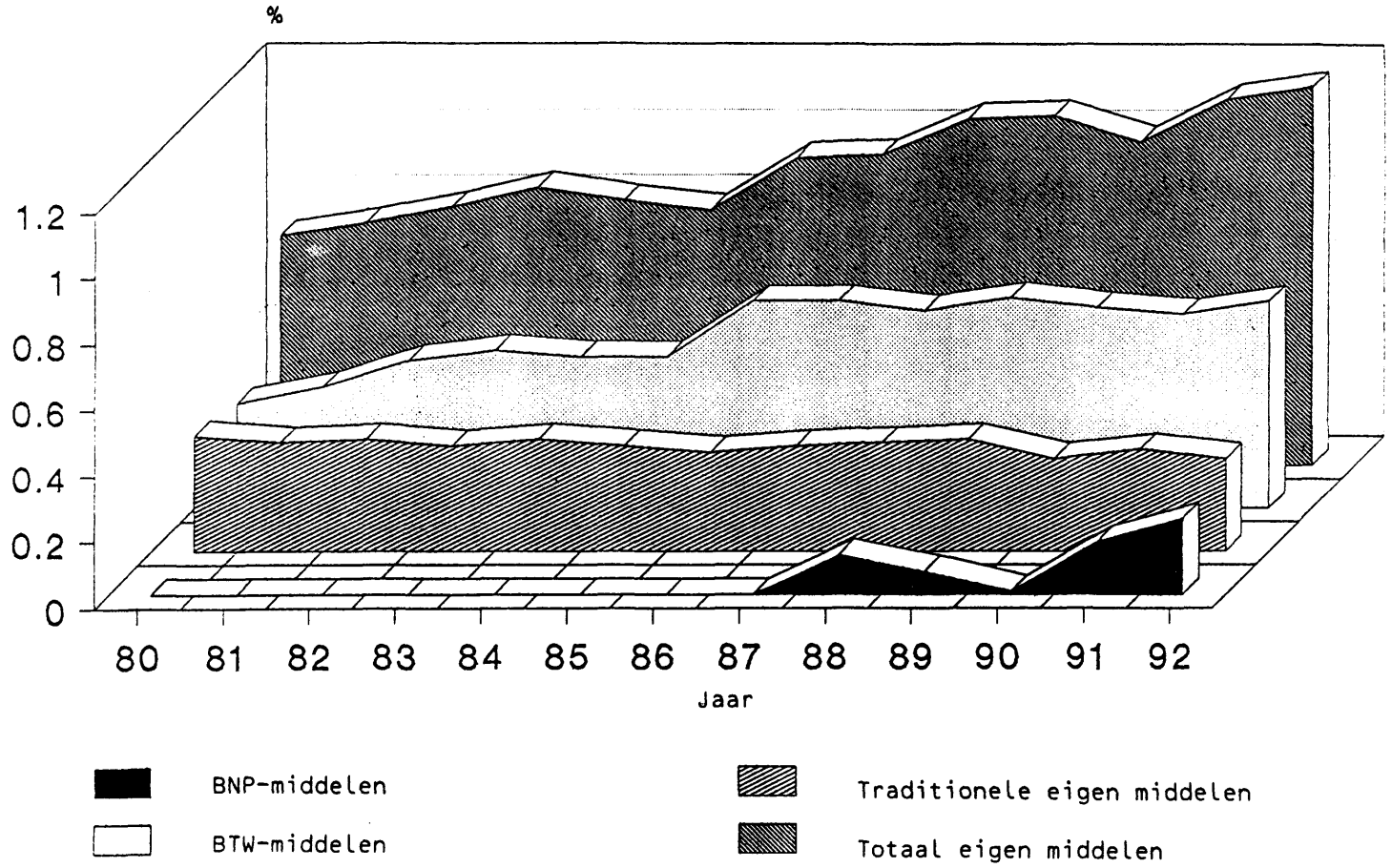
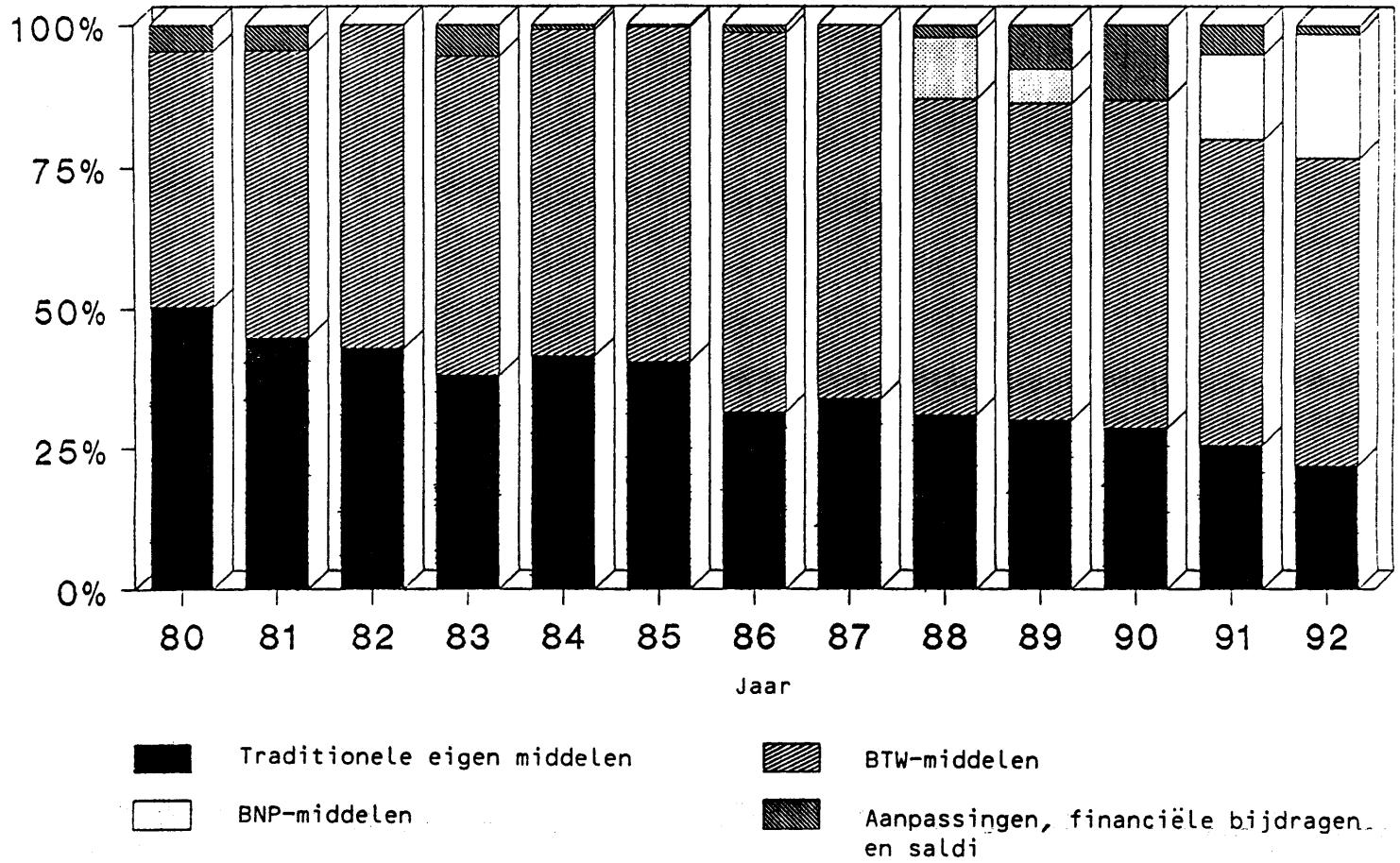


DIAGRAM 1

ONTWIKKELING VAN DE STRUCTUUR VAN DE EIGEN MIDDELEN
VAN DE GEMEENSCHAP 1980-1992

- total = 100 -



(1980-1990: resultaten; 1991-1992: begroting)

De landbouwheffingen vormen de neerslag van de besluiten die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden genomen. Met het toenemen van de zelfvoorzieningsgraad van landbouwprodukten tijdens de beschouwde periode, liep de invoer in de Gemeenschap terug en kende ook het aandeel van de EG in de invoer van landbouwprodukten op de wereldmarkt een terugval. Bovendien werden als gevolg van tegemoetkomingen aan diverse derde landen de ontvangsten op jaarbasis uit deze middelenbron aanzienlijk geringer. Tot slot werd tijdens de beschouwde periode de bijdrage uit landbouwheffingen beïnvloed door schommelingen van de wereldmarktprijzen en de wisselkoersen.

De douanerechten waren aan soortgelijke invloeden onderhevig. In de loop van de jaren werd door diverse bilaterale en multilaterale handelsbesprekingen het gewogen gemiddelde douanetarief in 1989 (meest recente cijfers) teruggebracht tot 5,19 %. Als gevolg van unilaterale of wederzijdse concessies bedroeg de feitelijke weerslag in 1989 slechts 2,84 %, cijfer dat echter van jaar tot jaar verschillend is als gevolg van de wijzigingen die zich voordoen in de structuur van de nominale invoer (zo zullen hogere olieprijzen, waarop een laag tarief wordt toegepast, het globale effect doen afnemen). Bovendien is de invoer uit derde landen in percent van het BNP van de Gemeenschap gedaald van 12,6 % in 1980 tot een geraamde 9,5 % in 1991. Aldus is de invoer, die in 1980 nog 23,6 % vertegenwoordigde van de wereldhandel, in 1990 teruggelopen tot 21,9 % (de intracommunautaire handel hierin niet begrepen). Tenslotte is het totale resultaat ook beïnvloed door het verloop van de wereldmarktprijzen, de wisselkoersen en de invoerneiging.

1.3 BTW- en BNP-middelen

De op economische aggregaten (i.c. BTW en BNP) gebaseerde eigen middelen zijn de sluitpost (afgezien van diverse kleinere ontvangsten). Verwacht wordt dat zij zowat 75 % voor hun rekening zullen nemen van de totale begrotingsmiddelen die in 1992 nodig zijn, tegenover slechts 50 % in 1980.

De BTW-grondslag nam van 1980 tot 1988, toen ingevolge het nieuwe besluit betreffende de eigen middelen de BTW-grondslag van de Lid-Staten werd afgetopt op 55 % van het BNP, toe met een iets hoger percentage (7,5 %) dan het BNP van de Gemeenschap (7,0 %). De BTW-aftoppingsmethode werd in 1988 gekozen als tussenoplossing na een voorstel van de Commissie om met een vierde middelenbron het verschil tussen de Lid-Staten in de verhouding tussen de BTW- en de BNP-grondslag, en derhalve de grote discrepanties tussen de Lid-Staten wat deze twee aggregaten betreft, te compenseren. Uiteindelijk werd besloten alleen het BNP te gebruiken als grondslag voor de vierde middelenbron en de omvang van de BTW-grondslag aan een maximum te binden (zie de tabellen 1 en 2 voor de ontwikkeling van de niet-afgetopte en de afgetopte BTW-grondslagen in percent van het BNP).

In 1992 zullen zes Lid-Staten (Griekenland, Ierland, Luxemburg, Portugal, Spanje, en het Verenigd Koninkrijk) door de aftopping in feite de BTW-grondslag vervangen hebben door het BNP-aggregaat. Het aandeel van de ontvangsten uit de BTW in de bijdrage van de afgetopte Lid-Staten zal echter nog steeds hoger zijn dan hun BNP-aandeel wegens de lagere bijdragen van de niet-afgetopte landen. Niettemin zal het groeipercentage van de BTW-grondslag van de Gemeenschap dichter bij dat van het BNP van de Gemeenschap komen te liggen.

Het uniforme opvragingspercentage dat voor de berekening van de bijdragen in de begroting op de BTW-grondslag wordt toegepast steeg geleidelijk van ongeveer 0,7 % in 1980 tot 1,0 % in 1984 en vanaf 1986 opnieuw tot een maximum van 1,4 %. De feitelijke BTW-percentages verschillen van de ene Lid-Staat tot de andere als gevolg van de financiering van de correctie ten voordele van het Verenigd Koninkrijk en de weerslag ervan op de BTW-betalingen van de andere Lid-Staten.

Tot 1988 werden bijkomende budgettaire behoeften gedekt door aanvullende bijdragen die op een ad hoc-basis werden goedgekeurd. Bij het besluit van 1988 werd een vierde middelenbron ingevoerd op basis van het BNP van de Lid-Staten, die dient als een budgettaire buffer en de voornaamste vernieuwing uitmaakt van het herziene stelsel van 1988. In 1990 werd er door het saldo van het voorgaande jaar nauwelijks een beroep gedaan op de nieuwe op het BNP gebaseerde middelensoort. In 1991 heeft de vierde middelenbron echter 15,5 % van de begroting gefinancierd, hetgeen overeenstemt met 0,16 % van het BNP, en verwacht wordt dat zij in 1992 meer dan 20 % van de begroting voor haar rekening zal nemen.

BTW-grondslagen (niet-afgetopt) in percent van het BNP: 1984-1992

Tabel I

(%)

Lid-Staat	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	57.46	61.54	64.19	56.45	59.88
E			45.72	52.63	55.18	57.20	51.40	52.26	56.07
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	65.71	62.47	60.42	67.23	64.42
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	67.48	60.64	60.10	65.93	64.36
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						78.52	75.91	67.57	74.55
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	60.67	58.98	55.40	60.79	57.89
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	50.41	50.64	50.00	50.49	51.51

(1) Werkelijke grondslagen, jongste herziening 31.7.1991
(2) Grondslagen volgens begroting
(3) Herziene ramingen voor 1988, 1989, 1990 en 1992
(4) Exclusief Madeira en de Azoren

BTW-grondslagen (afgetopt) in percent van het BNP: 1984-1992

Tabel II

(%)

Lid-Staat	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
E			45.72	52.63	55.00	55.00	51.40	52.26	55.00
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						55.00	55.00	55.00	55.00
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	49.90	49.45	49.55	49.33	50.61

(1) Werkelijke grondslagen, jongste herziening 31.7.1991
(2) Grondslagen volgens begroting
(3) Herziene ramingen voor 1988, 1989, 1990 en 1992
(4) Exclusief Madeira en de Azoren

2. Ontwikkeling van de eigen middelen vergeleken met de ramingen van 1988

Bij vergelijking van de werkelijke opbrengsten met de prognoses die ten tijde van de goedkeuring van het besluit betreffende de eigen middelen in 1988 werden opgesteld, blijkt dat de uitgaven tot 1990 een trager verloop te zien geven dan werd verwacht, benevens een sterkere stijging van de onderliggende BTW- en BNP-grondslagen. In 1992 zullen de uitgaven echter het in 1988 voorspelde peil hebben bereikt (zie diagram 2).

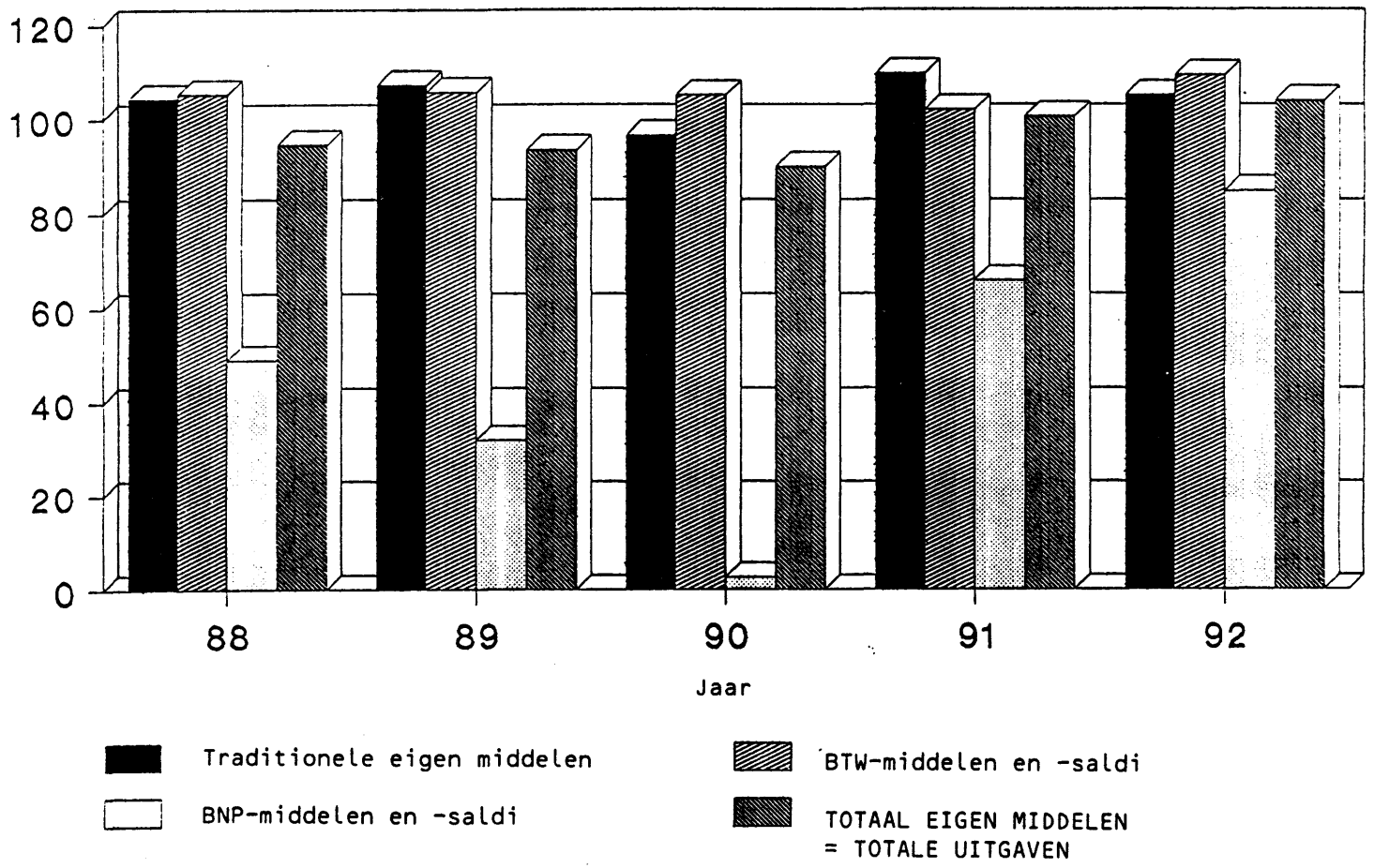
In 1990 bedroegen de totale uitgaven 1,0 % van het BNP of 10 % (5,3 miljard ecu) minder dan was voorzien (1,1 % van het BNP), hoofdzakelijk als gevolg van lagere EOGFL-betalingen. Houdt men rekening met de overdrachten van 1989, dan lag het totaal aan eigen middelen dat nodig was voor de financiering van de begroting in 1990 meer dan 12 % (of 9,5 miljard ecu) beneden hetgeen in 1988 werd verwacht (0,9 % van het BNP, tegen 1,1 %). Tegelijkertijd werd door een sterkere economische groei de BTW-grondslag in 1990 opgetild tot een niveau dat zowat 5 % hoger lag dan was geraamd, waardoor extra middelen (1,6 miljard ecu) aan de begroting werden toegevoegd. Als gevolg hiervan werd in 1990 in het geheel geen gebruik gemaakt van de bij het nieuwe besluit ingevoerde vierde middelenbron, de BNP-middelen.

In 1991 en 1992 zullen de totale uitgaven echter opnieuw een stijging te zien geven tot boven hetgeen in 1988 werd verwacht, met opnieuw een toename van de uitgaven van het EOGFL. Desondanks zal van de vierde (op het BNP gebaseerde) middelen nog steeds minder gebruik worden gemaakt dan in 1988 werd verwacht, door de uitbreiding van de BTW-grondslag als gevolg van de sterke economische groei sedert 1988.

DIAGRAM 2

EIGEN MIDDELEN IN PERCENT VAN DE RAMING VAN 1988
(1988-1992)

- 1988 raming = 100 -



(1988-1990: resultaat; 1991-1992: begroting)

Uit de voorgaande analyse komt naar voren dat de discrepantie tussen het feitelijke resultaat en de ontwikkeling zoals die in 1988 werd verwacht moet worden toegeschreven aan cyclische effecten zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenzijde. In tegenstelling tot andere uitgaven van de Gemeenschap zijn de uitgaven van het EOGFL, Afdeling Garantie, afhankelijk van het verloop van de landbouwprijzen op de wereldmarkt, de produktie in de Gemeenschap en de uitvoer van landbouwprodukten. Aangezien de betalingen van het EOGFL, Afdeling Garantie, meer dan de helft van de totale budgettaire uitgaven van de Gemeenschap uitmaken, zal elke wijziging in de onderliggende parameters tot aanzienlijke veranderingen in de totale uitgaven leiden.

Het economisch klimaat is ook bepalend voor de ontwikkeling van de eigen middelen. Zo zal een toename van de economische bedrijvigheid de behoefte aan de vierde (op het BNP gebaseerde) middelenbron doen afnemen doordat de BTW-grondslag groter is geworden en de BTW-ontvangsten zijn toegenomen (en omgekeerd). Gevolg is een wijziging in de samenstelling van de budgettaire ontvangsten én in de relatieve bijdragen van de Lid-Staten, naargelang van hun aandeel in de verschillende middelenbronnen.

3. Lastenverdeling

3.1 Huidige situatie

In dit gedeelte wordt nagegaan in hoeverre het huidige stelsel van eigen middelen billijk is.

De verdeling van de eigen middelen van de Gemeenschap naar land van herkomst, de traditionele eigen middelen en het effect van de verlaging van de Britse bijdrage niet meegerekend, vindt men weergegeven in diagram 3. Vergeleken wordt het middelenaandeel van elk land met zijn BNP-aandeel, dat het bijdragevermogen van de Lid-Staten aangeeft. Het diagram laat zien dat de afdrachten van de Lid-Staten afwijken van de BNP-norm. Dit geldt met name voor GR, S, IRL, P en het VK, die een afgetopte BTW-grondslag hebben, B, DK en I daarentegen dragen relatief weinig BTW-middelen af..

Diagram 4 laat de verdeling van de totale ontvangsten naar Lid-Staat zien, de traditionele eigen middelen en de verlaging van de Britse bijdrage inbegrepen. Duidelijk blijkt hoe deze verlaging het VK ten goede komt, hoewel zij bedoeld is als correctie voor een probleem dat grotendeels betrekking heeft op de uitgaven. Ook toont het diagram de weerslag van het grote aandeel van B en NL in de traditionel eigen middelen (zie later).

DIAGRAM 3

VERDELING PER LID-STAAT VAN
DE TOTALE EIGEN MIDDELEN

(exclusief traditionele eigen middelen en de verlaging van de Britse bijdrage, 1992)

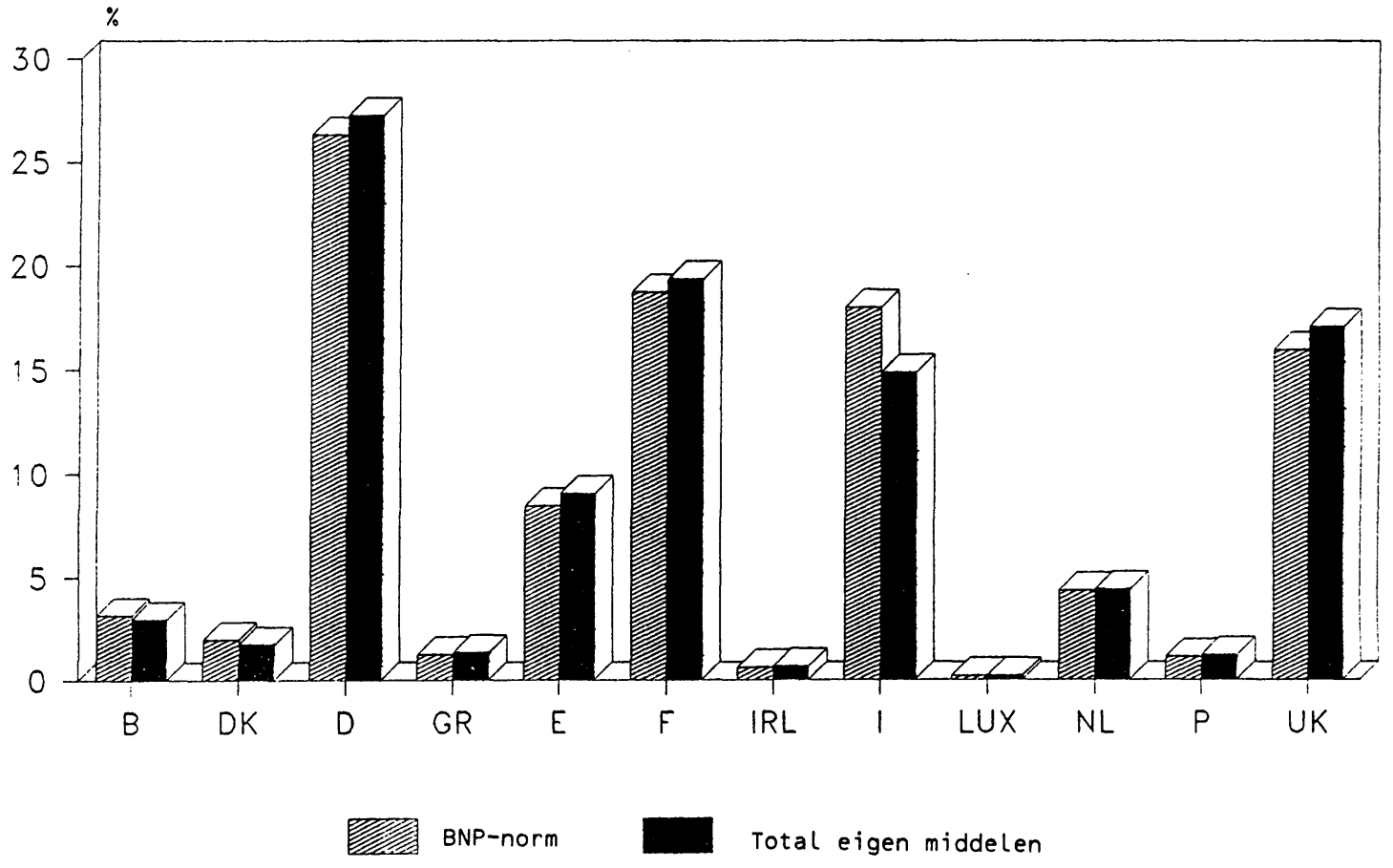
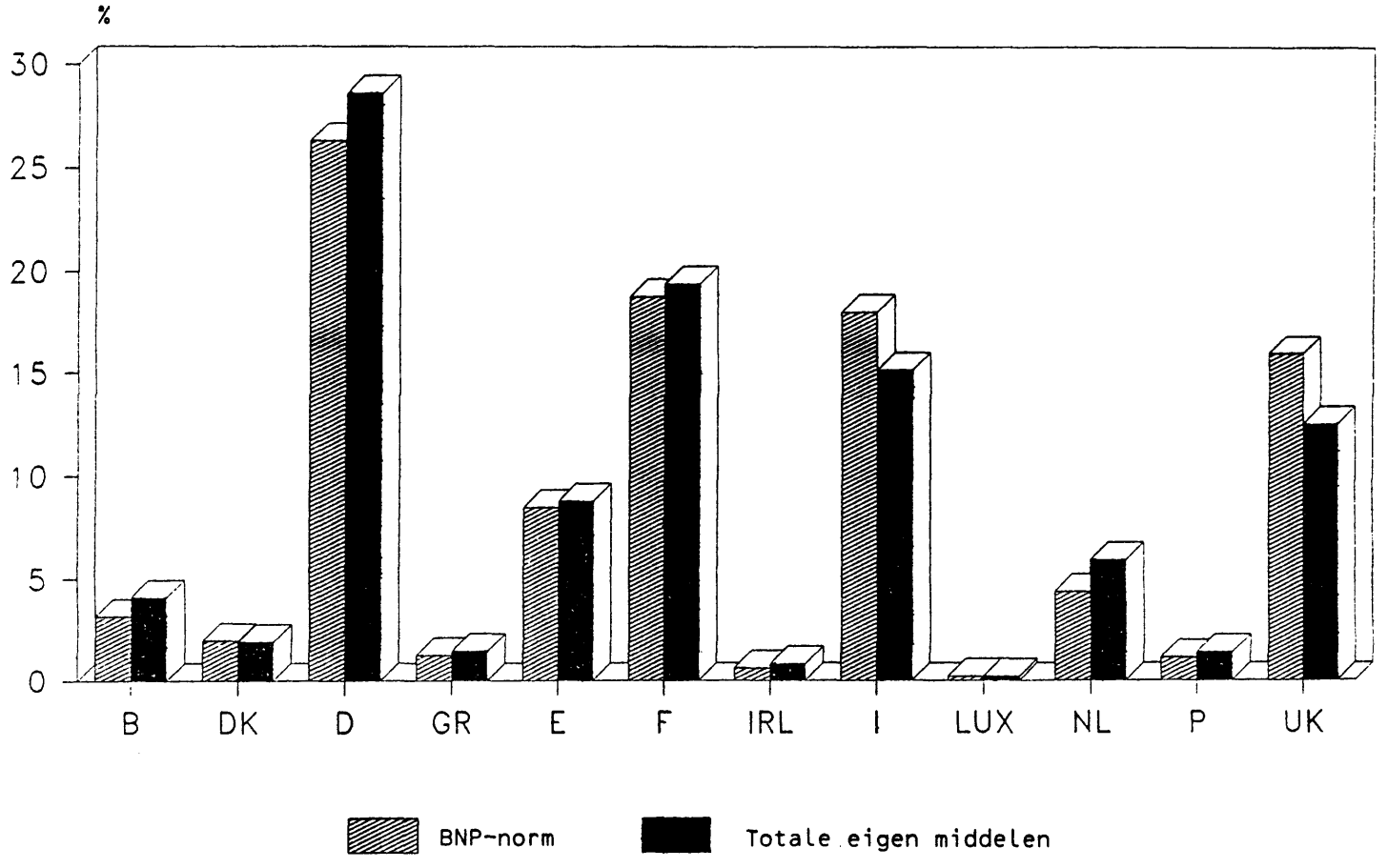


DIAGRAM 4

VERDELING PER LID-STAAT VAN
DE TOTALE EIGEN MIDDELEN

(inclusief traditionele eigen middelen en de verlaging van de Britse bijdrage, 1992)



In hetgeen volgt wordt onderzocht wat voor elk van de middelensoorten de stand van zaken is.

3.1.1 Traditionele eigen middelen

De traditionele eigen middelen bestaan grotendeels uit de douanerechten op ingevoerde goederen en de analoge heffingen op ingevoerde landbouwprodukten. Zij worden door de Lid-Staten voor de Gemeenschap geïnd in de invoerhaven.

Om een beeld te krijgen van de verdeling per land van het stelsel van eigen middelen is het noodzakelijk een raming te maken van de middelen die van elk land afkomstig zijn. Terwijl zij betrekkelijk eenvoudig is voor de op de BTW en het BNP gebaseerde middelen, levert deze berekening aanzienlijke theoretische problemen op wat betreft de traditionele eigen middelen, want de inning in (en bijgevolg de daadwerkelijke afdracht aan de Gemeenschapsbegroting door) een bepaald land betekent niet dat de economische last van die middelen ook daadwerkelijk door dat land werd gedragen. Dit zou niet het geval zijn zonder de EG.

Hetgeen hiervoor is geschetst heeft in de eerste plaats te maken met de weerslag van het zogeheten "Rotterdam-effect". Hiermee wordt bedoeld dat door de intracommunautaire handel, waarbij het dikwijls voorkomt dat goederen worden ingevoerd uit derde landen en vervolgens opnieuw worden uitgevoerd naar een ander land van de Gemeenschap, het heel wel mogelijk is dat het land dat de middelen van de Gemeenschap (de douanerechten) int niet hetzelfde is als het land dat de economische last draagt.

Ook zijn er methodologische problemen doordat in sommige landen van oudsher de invoer een groter aandeel uitmaakt van het BNP dan in andere, waardoor een relatief groter deel van de traditionele eigen middelen van die landen afkomstig is. Dit behoeft echter niet te betekenen dat deze landen een onevenredig zware economische last te dragen hebben. In een eengemaakte markt zal een invoertarief ertoe leiden dat de prijzen voor dat goed in de gehele markt stijgen, ook al vindt wellicht slechts een betrekkelijk kleine hoeveelheid van de invoer in een bepaald gebied plaats. Bijgevolg kunnen de economische kosten, evenals de economische baten in termen van werkgelegenheid, overal in de markt doorwerken.

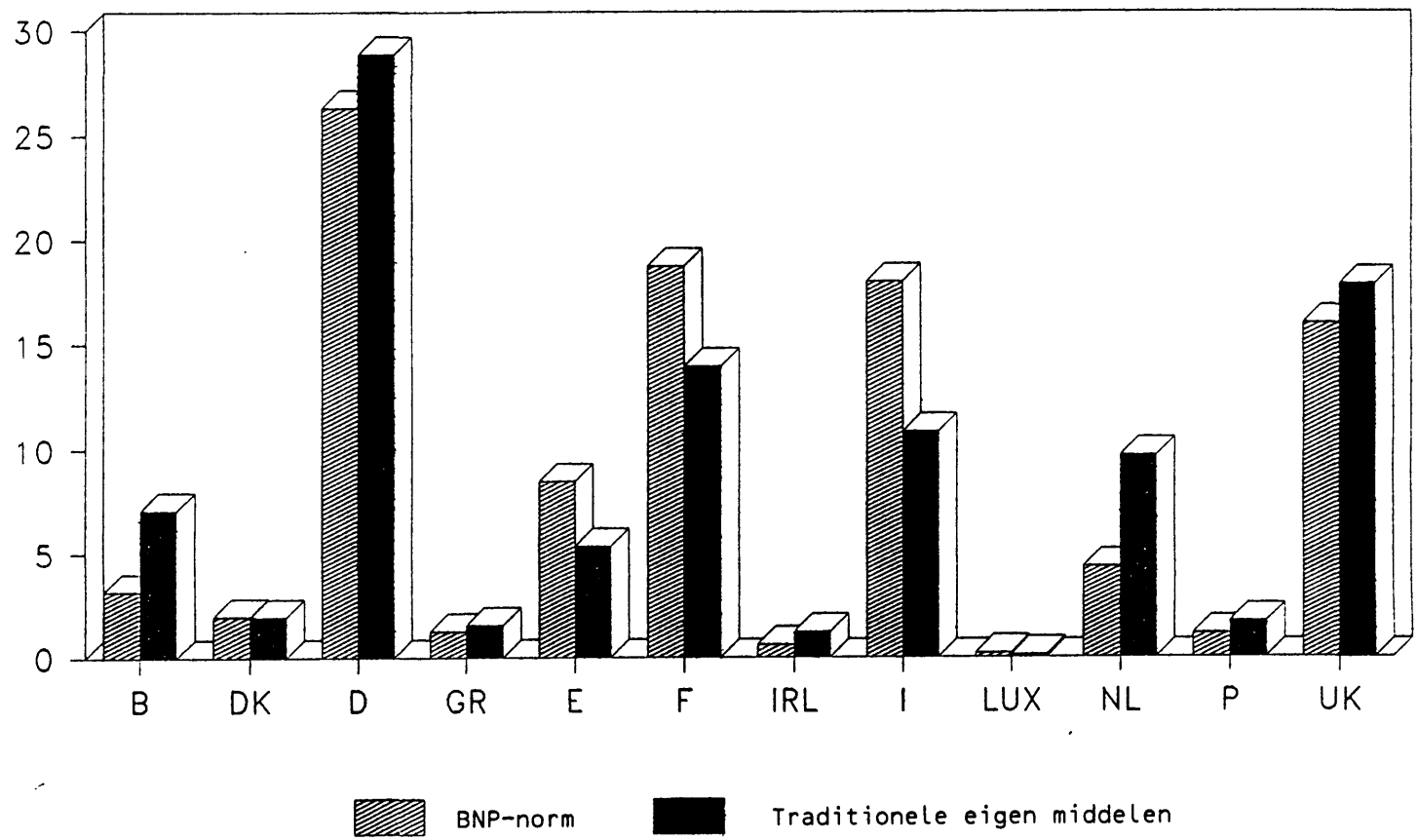
De bruikbaarheid van de methode die erin bestaat bij het meten van de verdeling per land van de last van de traditionele eigen middelen uit te gaan van de budgettaire ontvangsten, moet wegens deze methodologische problemen sterk worden betwijfeld. De hierna weergegeven cijfers zijn waarschijnlijk dan ook misleidend en moeten met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd.

Diagram 5 geeft per Lid-Staat de verdeling weer van de traditionele eigen middelen volgens de budgettaire ontvangsten. Het Rotterdam-effect zou wel eens de verklaring kunnen vormen voor het feit dat Nederland, Ierland en België ruim het dubbele van hun proportioneel aandeel (in verhouding tot het BNP) de traditionele eigen middelen betalen (B en NL wegens hun havens, IRL door het intensieve gebruik van halffabrikaten). Ook uit Portugal is een betrekkelijk groot bedrag aan traditionele eigen middelen afkomstig, grotendeels als gevolg van de belangrijke graaninvoer van dat land. Het VK is een grote invoerder, in het bijzonder van levensmiddelen, en bijgevolg is ook uit dit land een relatief hoog bedrag aan traditionele eigen middelen afkomstig.

Gelet op de hierboven geschetste problemen kan worden geconcludeerd dat deze landen in verhouding tot de werkelijke economische last die zij dragen waarschijnlijk een meer dan evenredig aandeel in de begroting betalen.

DIAGRAM 5

Verdeling per Lid-Staat van de
TRADITIONELE EIGEN MIDDELEN
(1992)



3.1.2 BTW-middelen

De eigen middelen uit de BTW worden op basis van een theoretische, geharmoniseerde BTW-grondslag geïnd bij de Lid-Staten. Zij worden niet, ook al is dat theoretisch wel mogelijk, geïnd als een gedeelte van de BTW die bij elke aankoop wordt betaald.

De BTW-grondslag wordt afgetopt op 55 % van het BNP. Door de aftopping gaat de BTW-grondslag gelijk op met de BNP-grondslag voor de landen waarvoor de aftopping wordt toegepast (in 1992, F, GR, IRL, L, P, VK), hoewel de aftopping nog altijd een voordeel laat aan de landen met een, uitgedrukt in percent van het BNP, lage BTW-grondslag.

Diagram 6 laat de verdeling zien van de afgetopte BTW-grondslag vergeleken met het BNP. Deze lopen niet gelijk omdat de BTW-grondslagen (zowel de afgetopte als de niet-afgetopte) uitgedrukt in percent van het BNP sterk verschillen van het ene land tot het andere (zie de tabellen 1 en 2 hiervoor). De minder welvarende landen (GR, S, IRL, P) hebben alle een betrekkelijk hoge BTW-grondslag en zijn daardoor benadeeld. Andere landen (met name I, DK en B) dragen in verhouding tot hun BNP betrekkelijk weinig bij aan de middelen uit de BTW.

Dit heeft voornamelijk te maken met de verschillen tussen de landen wat betreft consumptie- en spaarquote. Landen met een hoge consumptiequote of een lage spaarquote hebben over het algemeen een hoge BTW-grondslag. Hetzelfde kan worden gezegd van landen met een hoge investeringsquote, maar die wordt gefinancierd door kapitaalinvoer (zoals minder welvarende landen met een sterke groei).

Aangezien de ervaring leert dat minder welvarende landen of landen die zich op een conjunctureel dieptepunt bevinden veel consumeren en weinig sparen, kan worden gesteld dat de BTW-middelen voor deze landen nadelig uitvallen. Vergeleken met het BNP zijn de BTW-middelen derhalve regressief, maar door de aftopping van de grondslag wordt dit enigszins gecompenseerd.

Diagram 7 laat de verdeling zien van de betalingen van de BTW-middelen per Lid-Staat. De verdeling van de BTW-afdrachten per land wordt, vergeleken met de afgetopte BTW-grondslag (weergegeven in diagram 6), scheefgetrokken door de verlaging van de Britse bijdrage (die grotendeels wordt gefinancierd met de BTW-middelen).

DIAGRAM 8

Verdeling per Lid-Staat van de
AFGETOPTE BTW-GRONDSLAG
(1992)

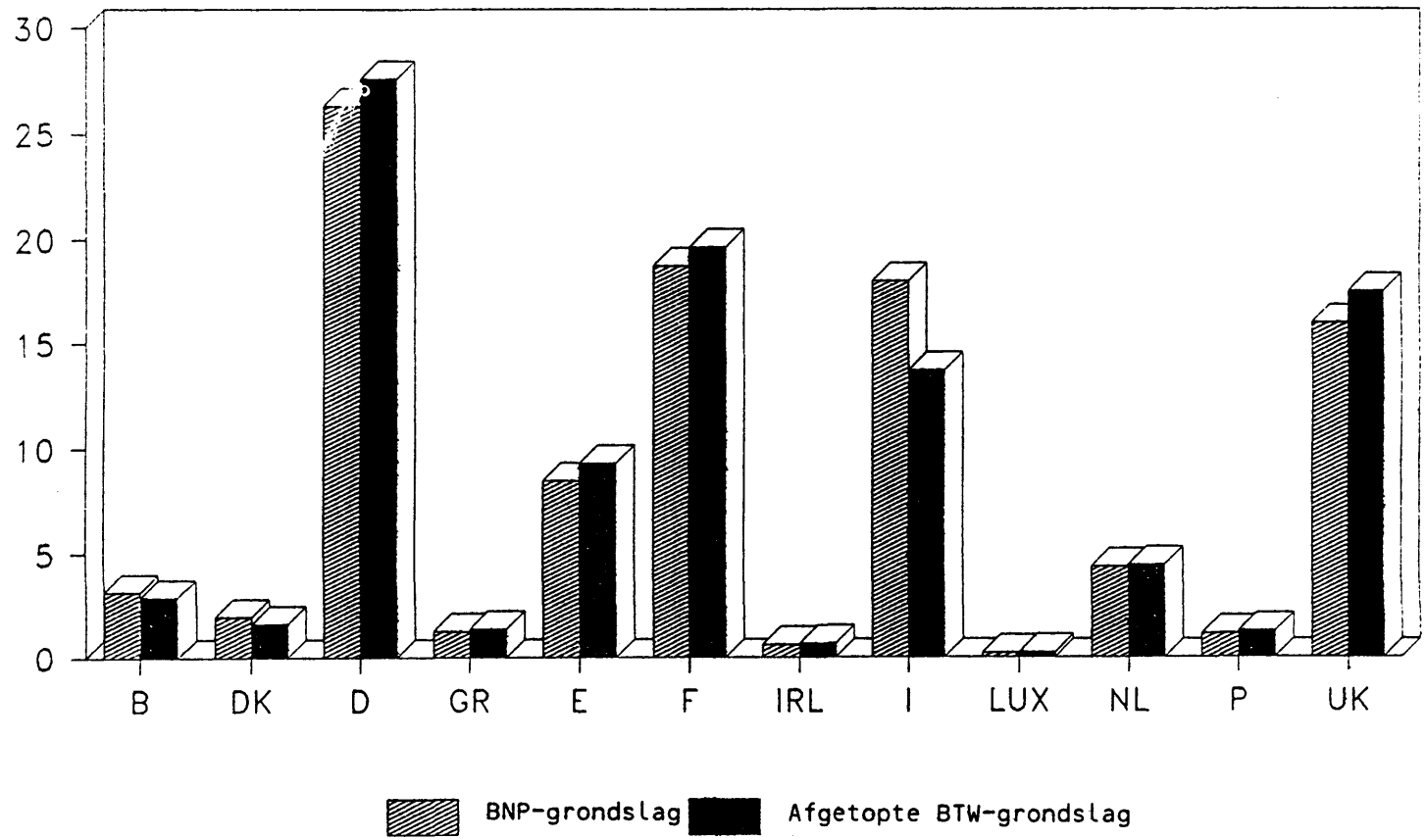
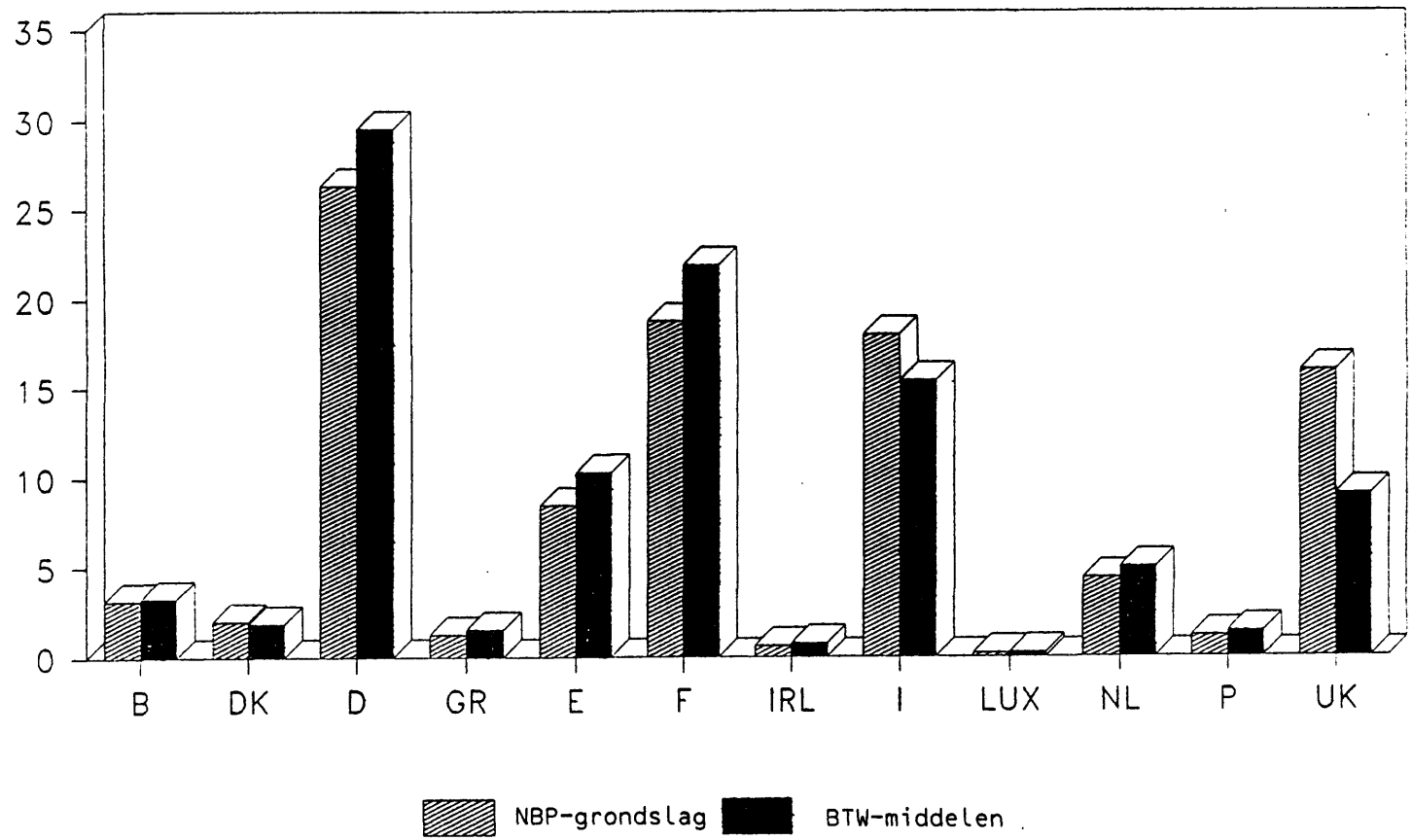


DIAGRAM 7

Verdeling per Lid-Staat van de
BTW-MIDDELEN
(inclusief verlaging van de Britse bijdrage, 1992)



Andere problemen in verband met de BTW-middelen zijn terug te voeren op de gevolgen van het 'grijze' economische circuit. De BTW-grondslag wordt vertekend ten voordele van landen met een slecht ontwikkeld inningssysteem. Ook door ondeugdelijke statistische methoden, zoals achterhaalde enquêtes, kan de grondslag worden scheefgetrokken.

3.1.3 BNP-middelen

De vierde middelenbron is gerelateerd aan het BNP. Er wordt eerder gebruik gemaakt van het BNP dan van het BBP, omdat het beter de welvaart van het betrokken land weerspiegelt.

Diagram 8 geeft de verdeling weer van de BNP-betalingen per land. Zoals kan worden gezien zijn de betalingen evenredig aan het BNP, afgezien van de effecten van het kleine gedeelte van de verlaging van de Britse correctie dat op de BNP-middelen wordt verhaald voor landen met een lage BTW-grondslag.

De BNP-middelen kunnen, gemeten naar de relatieve welvaart, een vertekend beeld te zien geven als gevolg van de methoden die werden gehanteerd om de 'grijze' economische bedrijvigheid in de berekeningen te betrekken, bedrijvigheid welke in sommige landen meer ontwikkeld is dan in andere. Ook kunnen, zoals bij de middelen uit de BTW, minderwaardige statistische methoden een vals beeld geven van de BNP-cijfers die worden gebruikt voor het vaststellen van de grondslag.

Aangevoerd kan worden dat het BNP in termen van koopkrachtstandaard (KKS) een betere maatstaf is voor het vergelijken van het bijdragvermogen van de landen. Met de KKS wordt getracht het BNP uit te drukken aan de hand van een standaardgoederenpakket en dus niet in geld. Deze methode maakt het mogelijk de effecten van wisselkoersschommelingen waar geen evenredige inflatieverschillen tegenover staan te neutraliseren. In diagram 9 wordt de BNP-sleutel voor de vierde middelenbron vergeleken met het BNP uitgedrukt in KKS. Wat opvalt is dat indien de KKS als een betere maatstaf wordt opgevat, de huidige BNP-grondslag licht progressief is, want in het algemeen is hij lager dan het BNP uitgedrukt in KKS voor de armere Lid-Staten en hoger voor de rijkere Lid-Staten.

DIAGRAM 8

VERDELING PER LID-STAAT VAN

BNP-MIDDELEN

(inclusief verlaging van de Britse bijdrage, 1992)

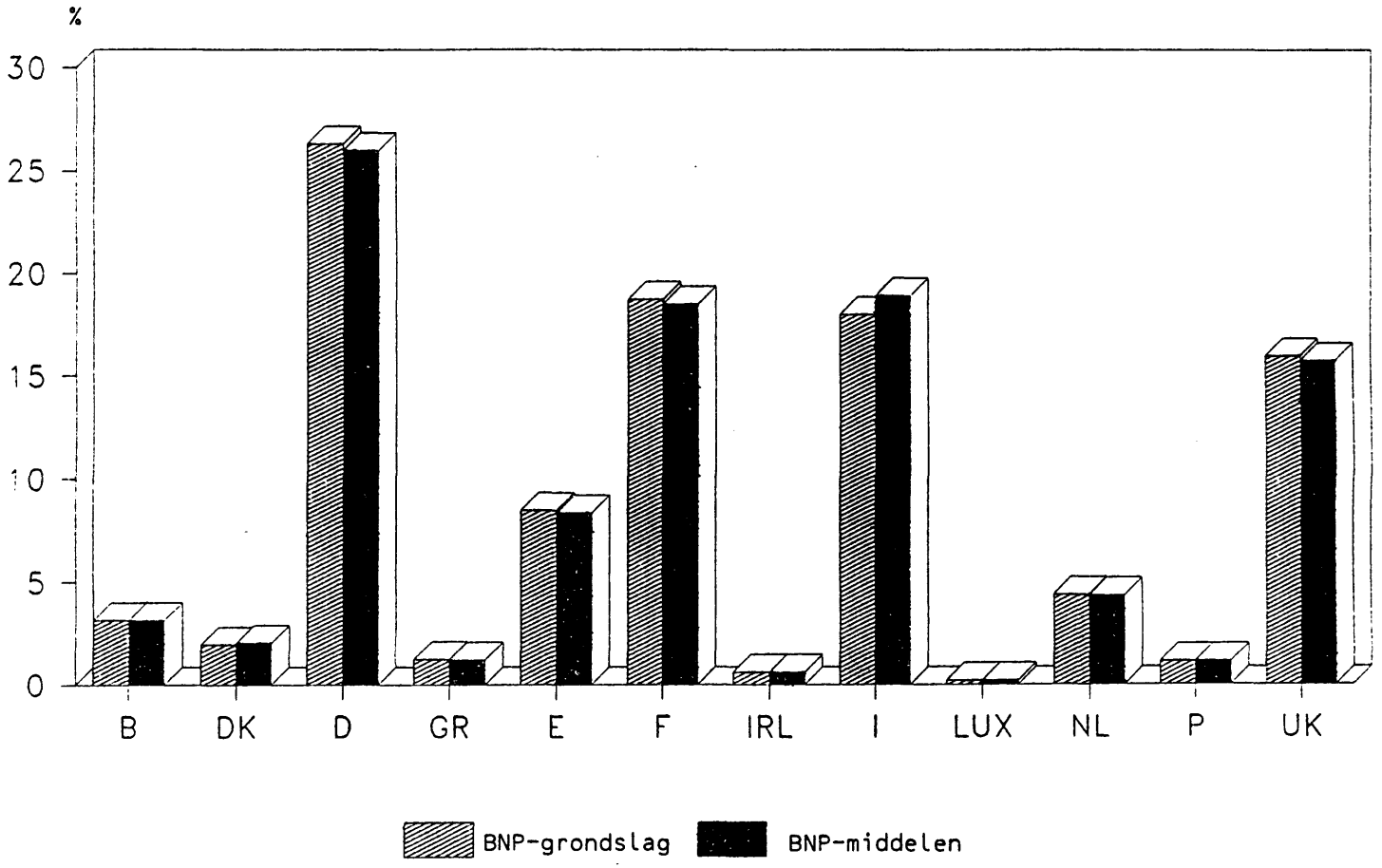
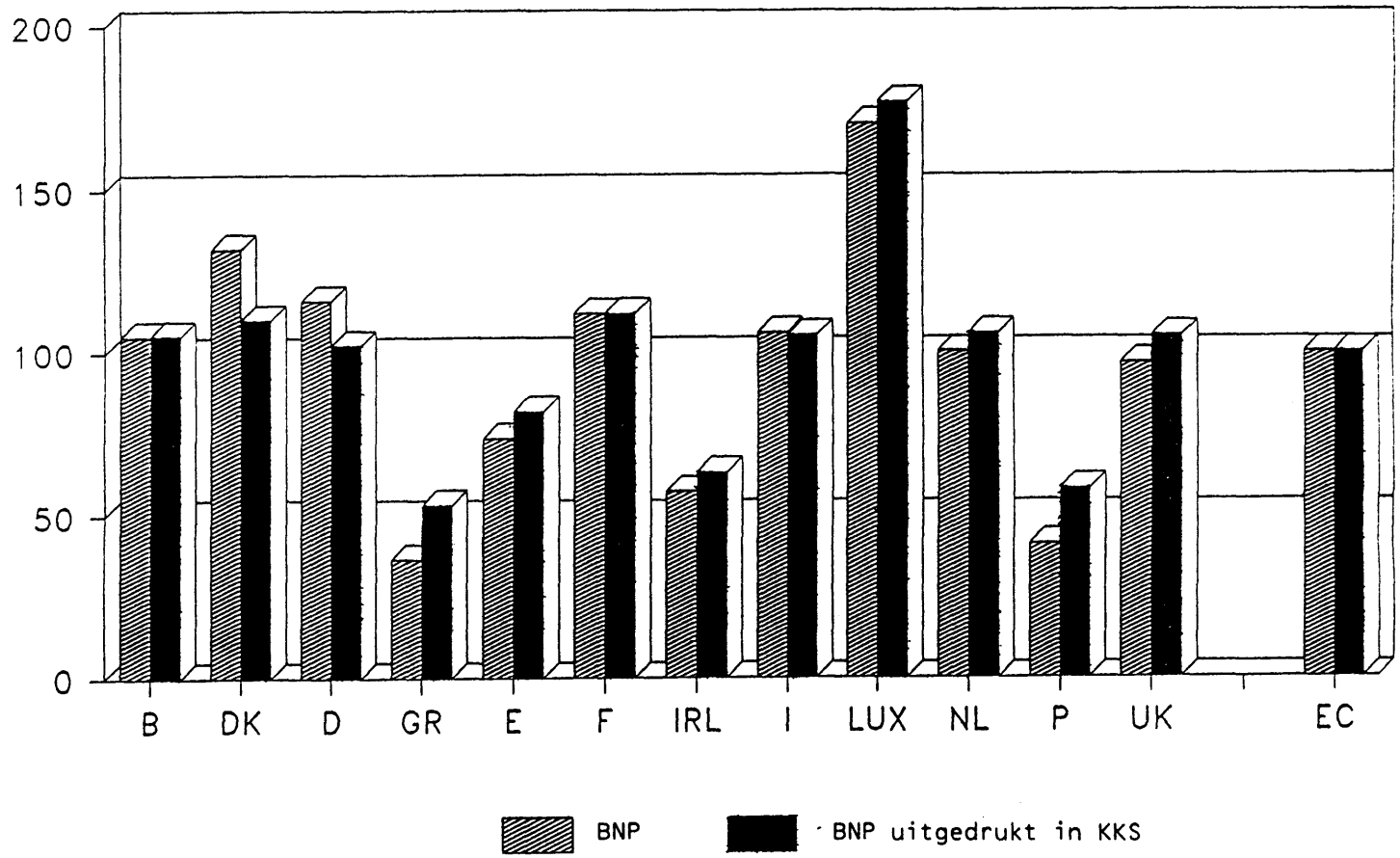


DIAGRAM 9

RELATIEVE WELVAART

- Index per hoofd in 1992 (EG = 100) -



3.2. Ontwikkelingen sedert 1988

De begrotingshervorming van 1988 behelst een aantal factoren die de herverdeling in de hand werken; de voornaamste daarvan zijn : de verdubbeling van de Structuurfondsen (die in hoofdzaak toewijzend van aard zijn), de invoering van de vierde eigen-middelensoort gebaseerd op het BNP, de aftopping van de BTW-grondslag en de voortzetting van het compensatiemechanisme ten behoeve van het VK tegelijk met een verlaging van het Duitse aandeel in de financiering ervan. Deze factoren, die t.a.v. de kwestie van de herverdeling bepalend zijn, hebben sedert 1988 een verdere ontwikkeling doorgemaakt.

De omvang van de begroting is sedert 1988 aanzienlijk toegenomen. Tegelijk daarmee zijn ook haar mogelijkheden inzake herverdeling uitgebreid en wel zodanig dat er in de relatief kleine of arme landen macro-economische effecten van uitgaan. De groei van de Gemeenschapsbegroting zal met de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap waarschijnlijk aanhouden. Vandaar ook het belang dat de financiering ervan op rechtvaardige wijze geschiedt.

Hierbij moet echter wel worden bedacht dat het herverdelingseffect van de hervormingen van 1988 eerst thans ten volle in de begroting begint door te werken. De vierde middelenbron zal in 1992 nog steeds niet meer dan 20 % uitmaken van de eigen middelen en de middelen van de Structuurfondsen zijn nog niet verdubbeld.

3.3. Ontwikkeling van de relatieve welvaart

De tabellen 3 en 4 laten zien welke de ontwikkeling is van de relatieve welvaart in de Gemeenschap sedert 1980, waarbij tabel 3 uitgaat van het BNP uitgedrukt in ecu en in tabel 4 de koopkrachtstandaard (KKS) wordt gehanteerd.

Uit tabel 3 blijkt dat Spanje en Portugal en, in geringere mate, Italië hun positie sedert 1988 aanzienlijk hebben verbeterd : van respectievelijk 60, 28 en 98 % van het communautaire gemiddelde tot naar raming 74, 41 en 106 % in 1992. De positie van Griekenland en Ierland daarentegen geeft maar een lichte verbetering te zien. Die van Denemarken, Duitsland (zelfs zonder rekening te houden met de gevolgen van de hereniging), Frankrijk, Nederland en het VK is sedert 1988 iets achteruitgegaan.

Tabel 4 geeft de relatieve welvaart weer in termen van KKS. Afgezien van Luxemburg, liggen bij de KKS-indicator zowel de rijke als de arme landen dichter bij het EG-gemiddelde dan bij de ecu-indicator. De welvaart in Nederland en het VK ligt, uitgedrukt in KKS, boven het Gemeenschapsgemiddelde, maar onder dit gemiddelde indien wordt uitgegaan van de ecu.

BRUTO NATIONAAL PRODUKT TEGEN LOPENDE MARKTPRIJZEN PER HOOFD VAN DE BEVOLKING

21/11/1991

(Exclusief de ex-DDR)

ECU; EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	120.7	128.0	134.6	43.5	57.7	125.7	55.2	81.6	153.9	121.2	26.7	96.8	100.0
1981	112.5	125.6	128.5	45.4	56.4	125.2	58.8	83.5	153.0	114.8	29.0	105.5	100.0
1982	103.2	126.9	129.4	48.8	56.7	122.9	61.6	85.7	159.6	116.9	28.1	104.9	100.0
1983	100.9	132.2	134.1	45.0	50.6	119.9	60.4	91.3	165.9	116.5	25.8	102.6	100.0
1984	100.7	134.1	133.4	44.9	53.2	118.6	59.5	94.7	168.1	113.3	24.6	100.8	100.0
1985	101.4	138.3	130.8	42.0	54.0	120.1	59.8	94.0	169.4	110.9	25.5	102.9	100.0
1986	103.7	143.1	136.3	36.1	54.9	122.1	58.8	96.9	172.9	111.3	27.2	91.5	100.0
1987	105.2	144.2	138.1	34.2	56.4	119.4	57.1	98.3	168.8	108.7	27.5	90.6	100.0
1988	102.5	139.2	133.6	35.6	59.7	115.9	55.4	97.7	165.6	104.1	28.3	98.8	100.0
1989	102.2	133.3	130.4	35.9	65.1	114.4	56.6	100.3	169.0	100.9	30.5	98.1	100.0
1990	103.6	132.7	130.8	35.2	68.0	114.0	58.4	101.2	168.0	101.0	33.0	94.1	100.0
1991	102.5	129.0	131.2	35.6	70.5	110.7	56.6	102.4	166.9	100.0	37.0	93.8	100.0
1992	102.3	128.4	130.5	35.6	71.9	109.2	55.9	103.4	166.2	97.6	40.0	94.1	100.0
1993	102.2	127.9	128.7	35.2	73.4	107.8	55.1	104.5	164.8	96.2	41.8	95.3	100.0

DS: 1 0 92 112 B7VGNOR

(inclusief de ex-DDR)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,8	133,2	115,0	36,7	72,7	114,2	58,4	105,7	172,7	103,2	38,2	96,8	100
1992	105,1	131,8	116,1	36,6	73,8	112,1	57,4	106,2	170,2	100,3	41,1	96,7	100
1993	104,6	130,9	115,8	36,0	75,1	110,4	56,4	107,0	168,9	98,4	42,8	97,6	100

Tabel 4

BRUTO NATIONAAL PRODUKT TEGEN LOPENDE MARKTPRIJZEN PER HOOFD VAN DE BEVOLKING

21/11/1991

(Exclusief de ex-DDR)

PPS EUR12; EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	103.2	105.0	114.0	60.0	73.5	112.0	61.5	102.6	143.9	110.6	53.5	101.1	100.0
1981	102.5	104.0	114.3	59.5	72.5	113.1	62.6	103.2	148.2	109.5	53.4	100.4	100.0
1982	102.9	106.0	112.9	58.8	72.7	114.4	61.5	102.7	164.9	107.2	53.0	101.8	100.0
1983	101.8	107.5	113.7	57.1	72.4	112.7	59.3	102.0	168.3	107.0	51.9	104.3	100.0
1984	102.0	109.2	115.5	56.6	71.9	111.3	58.9	102.6	169.4	107.3	49.0	104.0	100.0
1985	100.3	111.3	115.5	56.5	71.9	110.4	58.2	102.7	173.3	107.6	49.3	104.9	100.0
1986	99.5	112.5	115.1	55.4	72.4	110.0	56.9	102.5	173.7	106.0	50.8	106.1	100.0
1987	99.4	110.1	114.0	53.8	74.3	109.0	58.4	102.9	166.5	103.6	52.4	107.4	100.0
1988	100.1	107.0	113.4	54.1	75.2	108.6	57.2	103.2	168.5	101.7	52.7	108.0	100.0
1989	100.3	104.7	113.3	53.7	76.5	108.7	58.6	103.0	175.5	102.2	54.0	107.0	100.0
1990	101.3	104.1	114.3	52.6	77.4	108.7	61.7	102.2	169.5	103.2	55.5	105.3	100.0
1991	102.0	105.4	115.8	52.2	78.7	108.9	61.8	102.3	170.6	104.1	56.4	101.8	100.0
1992	102.4	107.1	114.7	51.8	79.6	109.0	61.5	102.3	171.2	103.0	56.5	102.2	100.0
1993	102.7	108.8	113.2	51.6	80.4	109.1	61.6	102.6	173.1	102.3	56.4	102.9	100.0

DS: 1 0 212 212 B7VGNOR

(Inclusief de ex-DDR)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,5	109,0	101,7	54,0	81,3	112,6	63,9	105,8	176,5	107,6	58,3	105,2	100
1992	105,4	110,3	102,3	53,3	82,0	112,2	63,3	105,4	176,8	106,0	58,2	105,2	100
1993	105,5	111,6	102,0	52,9	82,6	112,0	63,2	105,3	177,7	105,0	58,0	105,6	100

III. FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN OP DE TOEKOMSTIGE OMVANG EN SAMENSTELLING VAN DE EIGEN MIDDELEN

Over hoe de begroting zich qua omvang verder zal ontwikkelen zal worden beslist in het kader van de hernieuwing van het Interinstitutioneel Akkoord. Diverse factoren die daarbij een rol spelen laten zich echter reeds onderkennen.

1. Omvang van de begroting

De economische en politieke context waarin de Gemeenschap functioneert is de jongste jaren aanzienlijk gewijzigd en zal nog verdere wijzigingen ondergaan. De begroting van de Gemeenschap moet dan ook voor de volgende vijf jaar worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die gaande zijn in de richting van de Economische en Monetaire Unie en de Europese Politieke Unie.

Op economisch vlak betekent dit dat van het volgende kan worden uitgegaan : er komt een interne markt, zij het ongetwijfeld met een aantal tekortkomingen, de wisselkoersen binnen de Gemeenschap zullen stabiel blijven en de begrotingspolitiek van de Lid-Staten zal worden gecoördineerd. Wel kan worden verwacht dat er, zelfs bij volledige toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, ten aanzien van allocatie, cohesie en stabilisatie nieuwe economische verantwoordelijkheden naar de Gemeenschap zullen worden overgeheveld. Deze zullen waarschijnlijk de druk op de middelenzijde van de Gemeenschapsbegroting vergroten.

Op politiek vlak wordt gewerkt aan de versterking van de rol van de Gemeenschap op het terrein van het buitenlands beleid. Ook dit zal waarschijnlijk gevolgen hebben voor de begroting.

2. Enkele illustraties

Ter illustratie wordt hierna een overzicht gegeven van de bijkomende middelen die aan de Gemeenschap zullen toevloeien bij verschillende veronderstellingen over het maximumbedrag van de eigen middelen in percent van het BNP en de maximale stijging van de uitgaven (met andere woorden niet de vastleggingskredieten) die bij deze maxima mogelijk is.

Uitgaande van een jaarlijkse groei van het BNP met 2,5 % (tegen de prijzen van 1992) zouden de eigen middelen kunnen toenemen zoals weergegeven in de onderstaande tabel :

Maximum van de eigen middelen	Uitgaven 1992	Maximale uitgaven 1997	Maximale beschikbare marge	Maximale stijging v/d uitgaven 93-97
% BNP	mld ecu	mld ecu	mld ecu	% p.j.
1.2	63.7	72.7	9.0	2.7
1.25	63.7	75.8	12.1	3.5
1.3	63.7	78.9	15.2	4.4
1.35	63.7	82.0	18.3	5.2
1.4	63.7	85.1	21.4	6.0
1.5	63.7	91.4	27.7	7.5
p.m. BNP	54928	62149		

3. Samenstelling van de ontvangsten

3.1 Mogelijke effecten van de GATT-Ronde

Bij het huidige GLB zijn de ontvangsten aan landbouwheffingen afhankelijk van het internationale prijsverloop en de wisselkoersen, en zij kunnen derhalve gedurende een bepaalde periode een sterk wisselend verloop te zien geven. Een lager beschermingsniveau op landbouwgebied, waarover in het kader van de GATT wordt onderhandeld, en het omzetten van heffingen in douanetarieven, die aan dezelfde verlagingen onderworpen zijn als die welke voor industrieprodukten zijn voorgesteld, zullen het inkomen uit deze bron zeker verminderen. Het gaat daarbij waarschijnlijk om zeer lage elasticiteiten, zodat, tenzij er een daling komt in de produktie van de Gemeenschap, geen compenserende toename van de invoer zal plaatsvinden.

Van de andere kant kunnen de invoerelasticiteiten een rol spelen bij de niet-agrarische produkten, en elke initiële verlaging van de tarieven zou derhalve gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd door hogere invoerhoeveelheden.

Tijdens de huidige GATT-Ronde heeft de Gemeenschap overwogen de tarieven met circa 30 % te verlagen, zodat het gewogen gemiddelde tarief wordt teruggebracht van 5,19 % tot 3,63 %. De verlaging zou plaatsvinden gedurende een overgangsperiode van vijf tot acht jaar, waardoor de weerslag ervan op de handelsstromen en groeipatronen over deze periode zou worden gespreid. Een dergelijke verlaging zou zeker van grote invloed zijn op de structuur van de eigen middelen, zodat het opvragingspercentage van de op het BNP gebaseerde eigen middelen moet worden verhoogd.

3.2 Mogelijke gevolgen van de hervorming van het GLB

De hervorming van het GLB is erop gericht zowel de uitgaven als de overschotten binnen bepaalde grenzen te houden door de ondersteuning van de landbouwprijzen terug te schroeven.

Het is nog te vroeg om precies aan te geven welke de weerslag zal zijn van de hervorming van het GLB op de landbouwheffingen. Momenteel zijn de granen goed voor nagenoeg 40 % van de totale heffingen. Ter illustratie : een verlaging van de graanprijzen met 35 % en van de prijzen van dierlijke produkten met 15 % zou de heffingen met ongeveer 680 miljoen ecu doen afnemen. Het kan derhalve niet worden uitgesloten dat de landbouwheffingen, die momenteel ongeveer 1,2 miljard ecu bedragen, meer dan gehalveerd zullen worden, zodat de opbrengst van andere middelenbronnen zal moeten worden verhoogd.

IV. MOGELIJKE WIJZIGINGEN VAN HET HUIDIGE STELSEL VAN EIGEN MIDDELEN

In dit hoofdstuk worden de mogelijke veranderingen in de structuur van het stelsel van eigen middelen onderzocht, waarbij de kwestie van het totale maximumbedrag van de eigen middelen voorlopig ter zijde wordt gelaten. Om te beginnen gaat de aandacht uit naar de kwestie van de billijkheid van het stelsel van eigen middelen, voornamelijk in het licht van het Protocol van Maastricht over de economische en sociale samenhang, waarin de Commissie in de Lid-Staten het voornemen te kennen geven in het stelsel van eigen middelen meer met het bijdragevermogen van de Lid-Staten rekening te zullen houden en middelen te zullen zoeken om voor de minder welvarende Lid-Staten de repressieve elementen in het stelsel te corrigeren. Vervolgens worden, in deel 2, voorstellen gedaan. Tenslotte wordt in deel 3 de mogelijkheid onderzocht tot het invoeren van een nieuwe, vijfde middelenbron.

1. Billijkheid van het stelsel van eigen middelen

Zoals werd aangetoond in deel II.3, is de huidige verdeling van de ontvangsten in de Gemeenschapsbegroting niet in overeenstemming met de BNP-wegingscoëfficiënten, zelfs indien geen rekening wordt gehouden met de effecten van de traditionele eigen middelen en de verlaging van de Britse bijdrage.

De begroting moet echter als een geheel worden gezien en niet alleen worden bekeken vanuit de kant van de middelen. In de navolgende delen worden de argumenten pro en contra het gebruik van de begroting als instrument tot herverdeling onderzocht.

Wat de billijkheid van de Gemeenschapsbegroting in het algemeen betreft, moet men zich terdege bewust zijn van de methodologische moeilijkheden om zich een juist oordeel te kunnen vormen van de echte verdeling van de kosten en baten die zijn verbonden aan het lidmaatschap van de Gemeenschap. Niet alleen zijn er de hiervoor (in deel II.3) genoemde problemen in verband met de meting van de begrotingsmiddelen, maar ten aanzien van de uitgavenzijde mag niet worden vergeten dat veel van de voordelen welke voortvloeien uit de beleidsmaatregelen van de Gemeenschap in feite zijn terug te voeren op middelentransfers die niet rechtstreeks met uitgaven verbonden zijn (en die zijn toe te schrijven aan bijvoorbeeld tarieven en regelingen waar aan het effect verschilt per regio). Daarnaast zijn er ook grote, niet-budgettaire voordelen, zoals de liberalisatie van het handelsverkeer, waarmee eveneens rekening moet worden gehouden, aangezien zij sommige Lid-Staten meer ten goede kunnen komen dan andere.

1.1 Standpunten uit het verleden

De standpunten ten aanzien van de verdelingsfunctie van de Gemeenschapsbegroting lopen uiteen. In het MacDougall-Verslag van april 1977 werd een reeks overwegingen ontvouwd die er, op het eerste gezicht, voor pleiten dat de nadruk wordt gelegd op de herverdeling tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap, te weten :

- de uitgesproken politieke gerichtheid op economische convergentie;

- de wens om een overmatige emigratie uit arme gebieden te voorkomen;

- de wens om een te sterke migratie van meer mobiele, hooggeschoolde arbeidskrachten te voorkomen;

- het gevaar dat, naarmate de economische integratie voortschrijdt, meer druk wordt uitgeoefend om te komen tot een gelijkheid in reële lonen, niettegenstaande verschillen in produktiviteit;

- het tot stand brengen van een zekere mate van convergentie in de niveaus van produktiviteit en automatische compensatie voor relatieve wijzigingen in inkomens op korte termijn.

De MacDougall-groep zag voor de Gemeenschap meer als rol weggelegd om economisch zwakkere Lid-Staten met nijpende economische problemen (werkloosheid, handel, wisselkoers en begroting) bij te staan dan om lange-termijnsverschillen in levensstandaard weg te werken. De groep kwam tot de voorzichtige conclusie dat een groot gedeelte van de betalingen aan de Lid-Staten aan voorwaarden verbonden moet zijn. In haar zienswijze was er echter ruimte voor enige beperkte, niet aan voorwaarden gebonden herverdeling via, bijvoorbeeld, een specifiek federaal vereveningsmechanisme.

In het Padoa-Schioppa-rapport van april 1987 werd evenwel het standpunt ingenomen dat, aangezien de Gemeenschap als politieke entiteit overwegend economisch georiënteerd is, zij onvermijdelijk bedacht moet zijn op het globale evenwicht van de economische voordelen die zij haar Lid-Staten biedt (deel 13.1, blz. 115). Voorts werd gesteld dat budgettaire hervormingen er onder meer op gericht moeten zijn de Gemeenschapsbegroting automatisch zo billijk mogelijk te doen functioneren (deel 13.6, blz. 136) en dat progressie aan de ontvangstenzijde het in zekere mate minder noodzakelijk zou maken dat de uitgavenfuncties van de begroting zowel allocatieve als distributieve kenmerken zouden hebben (deel 13.6, blz. 136).

1.2 In hoeverre moet de Gemeenschapsbegroting op herverdeling gericht zijn ?

Bij de budgettaire hervormingen van 1988 (zie hoofdstuk II) werd impliciet erkend dat de Gemeenschapsbegroting herverdelend moet werken. Het voornaamste instrument tot herverdeling was de verdubbeling van de Structuurfondsen. De Structuurfondsen worden echter, hoewel zij herverdeling tot doel hebben, gekanaliseerd via het allocatiemechanisme van de begroting, aangezien dat het meest doeltreffend is bij de bevordering van de economische convergentie. De invoering van de vierde middelenbron (de BNP-middelen) en de aftopping van de BTW-grondslag waren niet bedoeld als instrumenten om de last van de eigen middelen te herverdelen, maar om beter rekening te houden met het bijdragevermogen van de Lid-Staten door een proportioneel systeem te ontwikkelen dat bepaalde onbillijkheden van het bestaande stelsel van eigen middelen zou wegnemen. Evenzo is de verlaging van de Britse bijdrage duidelijk bedoeld om een in het oog springende onbillijkheid te corrigeren, eerder dan om als herverdelingsmechanisme te fungeren. Bij de hervormingen van 1988 werd herverdeling impliciet alleen in dit beperkte opzicht gezien.

Terwijl volwassen federaties over het algemeen een sterk op herverdeling gerichte centrale begroting hebben, heeft de Gemeenschap, zelfs op de drempel van de EMU, nog geen vergelijkbaar niveau van institutionele en politieke centralisatie en van solidariteit weten te bereiken. Het is derhalve onjuist dergelijke voorbeelden te hanteren als argumenten voor een soortgelijke aanpassing van de Gemeenschapsbegroting.

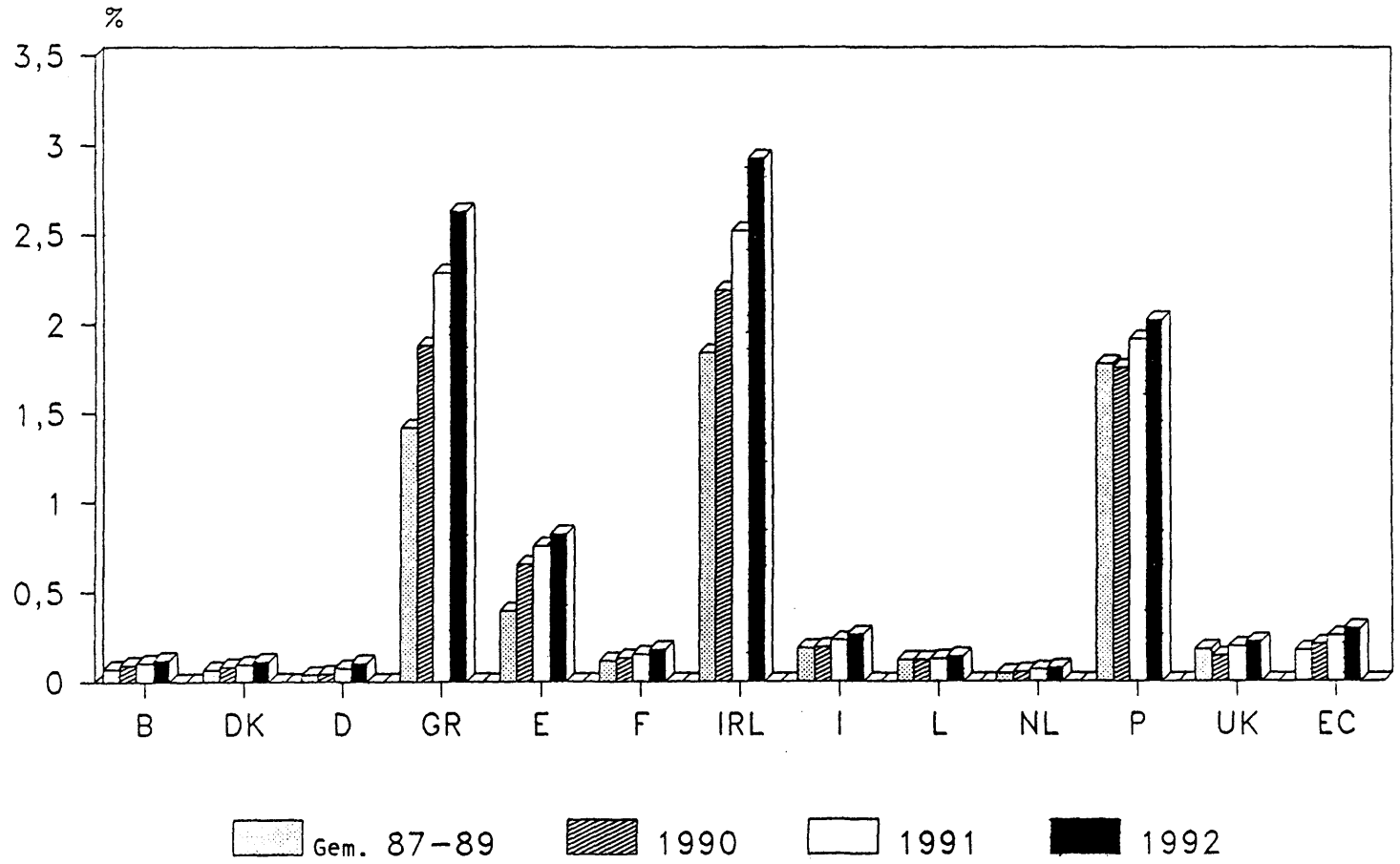
Anderzijds wordt de begroting van de Gemeenschap groter en neemt, naarmate de Gemeenschap voortschrijdt, de behoefte toe aan economische en sociale samenhang. Deze behoefte werd uitdrukkelijk erkend in het Protocol van Maastricht over de economische en sociale samenhang.

De herverdelingsseffecten van de begroting dienen voornamelijk hun beslag te krijgen via de allocatieve functie van de communautaire beleidsmaatregelen. Dit houdt in dat alle op herverdeling gerichte inspanningen moeten worden geconcentreerd aan de uitgavenzijde van de begroting. Dusdoende kan de Gemeenschap rechtstreeks bijdragen aan de inspanningen van de Lid-Staten om hun economische situatie te verbeteren. Tal van communautaire beleidsmaatregelen zijn gericht op versterking van de economische en sociale samenhang, zoals de Structuurfondsen, en geven de financiën van de Gemeenschap een hoge graad van billijkheid. Diagram 10 laat zien welke de bijdrage in middelentransfers is die door de Structuurfondsen sedert 1988 aan het BNP van de Lid-Staten werd geleverd. Door het nieuwe Cohesiefonds zullen deze inspanningen nog worden versterkt. Over het progressieve karakter van deze uitgaven bestaat geen twijfel.

DIAGRAM 10

Verdeling per Lid-Staat van de
STRUCTUURFONDSEN

(in % van het BNP, 1987-1992)



Aan de middelenzijde vormen de verlaging van de Britse bijdrage en de verlaging van het Duitse aandeel in de financiering ervan reeds voorbeelden van de wijze waarop de middelenzijde van de Gemeenschapsbegroting m.h.o. op de herverdeling wordt aangepast. Wel zijn deze verlagingen eerder bedoeld om bestaande budgettaire onevenwichtigheden weg te nemen dan om ex ante een herverdeling tot stand te brengen.

2. Voorgestelde wijzigingen van het stelsel van eigen middelen

De onbillijkheid van de begroting wordt voornamelijk in de hand gewerkt door het regressieve karakter van de BTW-middelen. In de praktijk komt het erop neer dat minder welvarende landen een onevenredig groot aandeel in de BTW-middelen afdragen. Spanje, Griekenland, Ierland en Portugal betalen tegen de afgetopte BTW-grondslag (55 % van het BNP). Vooral Denemarken, Ierland en België betalen daarentegen minder. Zoals reeds werd opgemerkt (deel II), heeft dit voornamelijk te maken met het feit dat minder welvarende landen in percent van hun BNP meer verbruiken dan rijkere landen.

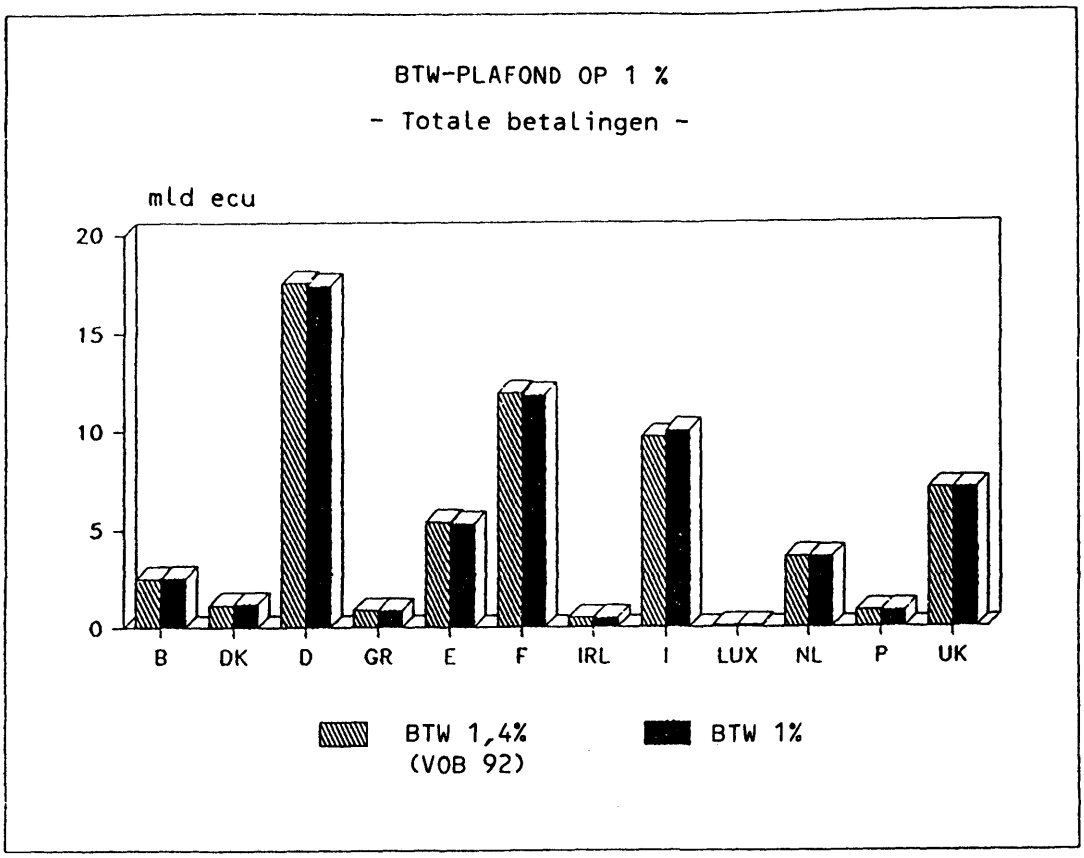
Deze onbillijkheid is impliciet erkend in het Protocol van Maastricht over de economische en sociale samenhang ten einde meer rekening te houden met het individuele bijdragevermogen van de Lid-Staten. De Commissie stelt daarom voor meer gebruik te maken van de BNP-middelen. Ook stelt zij voor de distorsies in de BTW-middelen te verminderen om de regressieve invloed van de BTW-middelen te corrigeren.

2.1 Ruimere gebruikmaking van de BNP-middelen

Om het stelsel van eigen middelen beter op het bijdragevermogen van de Lid-Staten af te stemmen stelt de Commissie voor dat meer gebruik zal worden gemaakt van de BNP-middelen en dat het gebruik van de BTW-middelen dus wordt verminderd. In het huidige stelsel van eigen middelen is een dergelijk effect al ingebouwd, want het BTW-maximum bedraagt 1,4 % en verhogingen in de begroting ten opzichte van de BTW-grondslag worden met de BNP-middelen gefinancierd; maar een meer rechtvaardige verdeling van de last van de eigen middelen kan worden verwezenlijkt door een verlaging van het BTW-maximum met 0,4 procentpunt van 1,4 % tot 1,0 %.

Door een dergelijke maatregel zouden de jaarlijkse ontvangsten aan BTW-middelen circa 11 miljard ecu afnemen. Dit kan worden gecompenseerd door hogere BNP-bijdragen. In de grond zou dat lastenverzwarend werken voor landen waarvan het aandeel in het BNP van de Gemeenschap groter is dan hun aandeel in de afgetopte BTW-grondslag. België, Denemarken en Italië zouden dan een groter aandeel in de totale eigen middelen moeten betalen, terwijl dat van andere Lid-Staten zou afnemen (zie diagram 11). Bovendien zou een verlaging van het BTW-percentage de correctie ten behoeve van het VK doen dalen.

DIAGRAM 11



TABEL 5 : TOTALE BETALINGEN IN 1992 (mln ecu)

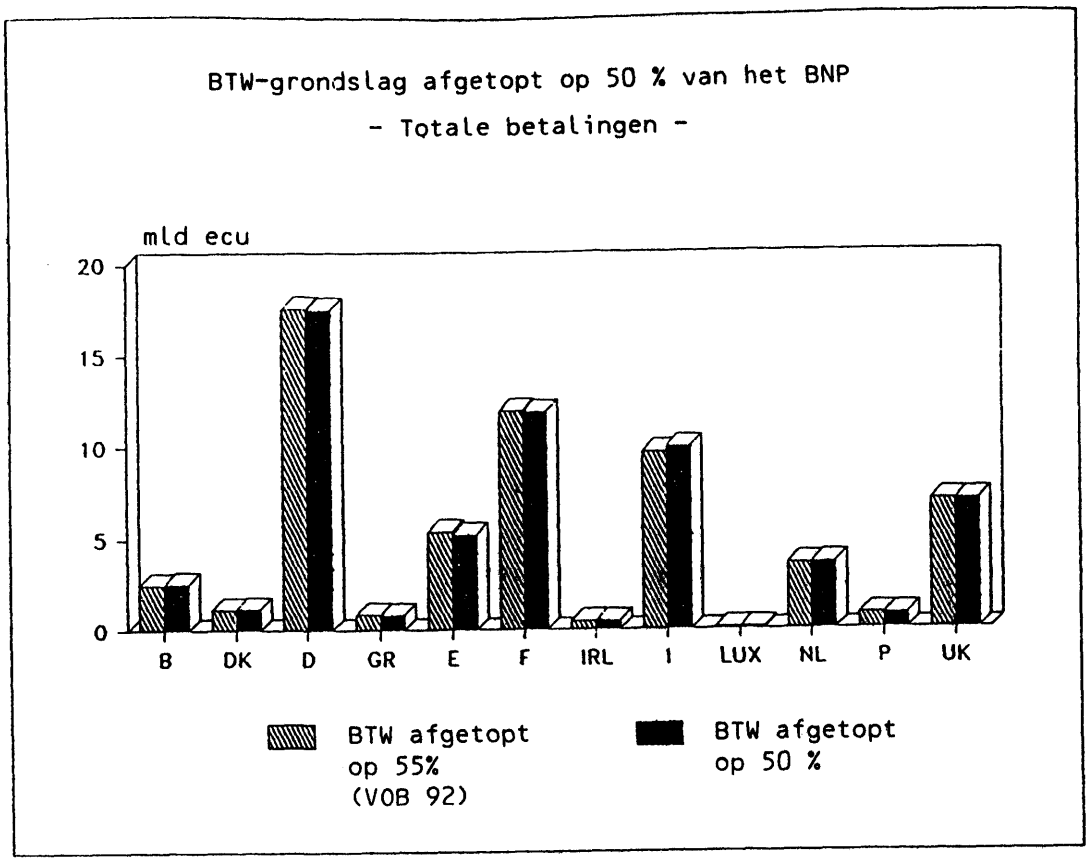
Lid-Staat	BTW 1,4%	BTW 1%	Verschil
B	2525	2551	26
DK	1160	1196	36
D	17601	17457	-144
GR	883	869	-14
E	5414	5315	-99
F	11975	11861	-114
IRL	495	488	-7
I	9708	10052	344
LUX	116	114	-2
NL	3636	3624	-12
P	855	842	-13
UK	7073	7073	0

2.2 Aftopping van de BTW-grondslag op een lager niveau

De Commissie stelt eveneens voor de regressieve distorsie die inherent is aan de BTW-grondslag verder te corrigeren door de BTW-grondslag af te toppen op een lager percentage van het BNP, namelijk 50 % in plaats van de huidige 55 %. Hierbij moet worden opgemerkt dat 50 % zowat het gemiddelde BNP-aandeel is van de afgetopte BTW-grondslagen voor de Gemeenschap (zie tabel 2 hiervoor). Bij aftopping op 50 % zou voor Frankrijk, Duitsland en Nederland, evenals voor de zes Lid-Staten waarvan de grondslag reeds wordt afgetopt, de derde middelenbron gekoppeld worden aan de BNP-grondslag.

Door de aftopping op 50 % zullen de BTW-opbrengsten met 1,1 miljard ecu dalen, hetgeen dan moet worden gecompenseerd door een hogere BNP-bijdrage. Het effect van de aftopping zou ook hier weer zijn dat de financiële last wordt verschoven naar die Lid-Staten waarvan het relatieve BNP-aandeel groter is dan hun aandeel in de op 50 % afgetopte BTW-grondslag, en dat zijn dezelfde drie landen die, met Nederland, nadeel hebben bij een verlaging van het BTW-opvragingspercentage (zie diagram 12). Evenals de verlaging van het BTW-percentage zou ook deze maatregel de correctie ten behoeve van het VK doen dalen.

DIAGRAM 12



TABEL 6: TOTALE BETALINGEN IN 1992 (mln ecu)

LID-STAAT	BTW afgetopt op 55%	BTW afgetopt op 50%	Verschil
B	2525	2568	43
DK	1160	1187	27
D	17601	17540	-61
GR	883	858	-25
E	5414	5239	-175
F	11975	11919	-56
IRL	495	483	-12
I	9708	9960	252
LUX	116	112	-4
NL	3636	3669	33
P	855	832	-23
UK	7073	7073	0

3. Een nieuwe, vijfde eigen-middelenbron voor de Gemeenschap ?

Op langere termijn verdient het de voorkeur dat de Gemeenschap zich voor haar middelen aansprakelijk stelt jegens de individuele belastingbetalers, eerder dan dat zij steunt op nationale bijdragen, zoals dat in de toekomst meer en meer het geval zal zijn. Deze zienswijze wordt kennelijk gesteund door de publieke opinie, aangezien blijkens een recent onderzoek (Eurobarometer van 22-29 mei 1991) 58 % van de EG-burgers voorstander is van een rechtstreekse belastingheffing door de EG (14 % had geen mening). Een dergelijke hervorming moet gepaard gaan met een uitbreiding van de verantwoordelijkheden van het Europese Parlement.

3.1. Politieke kijk op de eigen middelen in de Lid-Staten

De twee thans bestaande categorieën eigen middelen worden in de Lid-Staten politiek duidelijk verschillend gezien. De traditionele eigen middelen (douanerechten, landbouwheffingen en heffingen en bijdragen suiker) lijken te worden aanvaard als echte eigen middelen, in die zin dat zij niet worden beschouwd als een nationale bijdrage in de Gemeenschapsbegroting. Dit is vermoedelijk toe te schrijven zowel aan de economische redenen die aan de keuze van deze middelen ten grondslag liggen, als aan het feit dat zij rechtstreeks bij economische subjecten worden geïnd. Budgettair gezien worden de traditionele eigen middelen op nationaal niveau dikwijls anders behandeld dan de BTW- of BNP-middelen.

De BTW- en ook de BNP-middelen daarentegen worden, niettegenstaande zij in de Gemeenschapswetgeving op dezelfde wijze worden behandeld als de traditionele eigen middelen, door de regeringen en, bovenal, de nationale parlementen in het algemeen gezien als louter budgettaire bijdragen van de Lid-Staten.

3.2. Behoefte aan echte eigen middelen van de Gemeenschap

Een situatie waarin de begroting nog in hogere mate door "nationale" bijdragen wordt gefinancierd is vanuit het standpunt van de Gemeenschap onbevredigend. Politiek wordt de Gemeenschap dan financieel afhankelijk van de nationale regeringen, zodat zij zich eerder tegenover hen dan tegenover de individuele belastingbetalers financieel moet verantwoorden. De Gemeenschapsbegroting wordt dan eerder afhankelijk van nationale begrotingsprioriteiten dan van communautaire overwegingen. De regeringen van de Lid-Staten komen dan in de positie te verkeren dat zij jegens hun belastingbetalers politiek verantwoordelijk zijn voor hun aandeel in de uitgaven van de Gemeenschap, die zij echter niet volledig onder controle hebben.

Op lange termijn is dit een ongezonde situatie die de ontwikkeling van het communautaire beleid kan dwarsbomen. Een soepel beheer van de financiën van de Gemeenschap wordt er voorts extra door bemoeilijkt. Dit wordt geïllustreerd door de institutionele moeilijkheden waarmee de opvragingen van bijkomende middelen sedert 1988 gepaard gingen; deze lagen duidelijk onder het totale maximumbedrag dat voor de eigen middelen was vastgesteld.

Hierbij moet worden aangetekend dat een eventuele vijfde middelenbron niet op de eerste plaats nodig is om de Gemeenschapsbegroting groter te maken, aangezien de huidige vierde, op het BNP gebaseerde middelenbron de nodige extra financiën verschaft. Naarmate de omvang van de Gemeenschapsbegroting echter toeneemt zal ook de behoefte aan echte eigen middelen zich meer doen gevoelen.

3.3. Criteria waaraan de vijfde middelenbron moet voldoen

Elke nieuwe, vijfde middelenbron moet worden beoordeeld in het licht van de volgende criteria :

- Zij moet billijk zijn, m.a.w. gerelateerd aan het bijdragevermogen van de Lid-Staten.

- De belasting waaraan een nieuwe, vijfde middelenbron voor de Gemeenschap haar gelden moet ontlenen dient een echt (niet alleen maar theoretisch) geharmoniseerde grondslag te hebben en tegen een uniform tarief te worden geheven. Dank zij deze harmonisatie, die op economische gronden dient te rusten, zal worden voorkomen dat een dergelijke belasting verstorend werkt op de concurrentie en de werking van de interne markt.

- Een nieuwe middelenbron moet zijn gelieerd aan een gemeenschappelijk beleid op een terrein waarop de Gemeenschap een duidelijk erkende rol te vervullen heeft. Dit wordt niet alleen voorgeschreven in artikel 2, lid 2, van het besluit betreffende de eigen middelen, maar het zou er ook toe bijdragen de inning van gelden voor de Gemeenschap in de ogen van het grote publiek en van de beleidsmakers als gerechtvaardigd te doen overkomen. Uiteraard zou dit niet betekenen dat de opbrengst van de vijfde middelenbron aan een specifiek gebied van communautaire bedrijvigheid moet worden toegewezen.

- De invoering van een nieuwe, vijfde middelenbron heeft alleen zin als er vast op mag worden gerekend dat de middelen die deze bron oplevert aanzienlijk zijn en dat de inning ervan niet teveel kosten met zich meebrengt (een bestaande belasting zou goedkoper kunnen uitvallen dan een nieuwe, aan een accijnsheffing zijn waarschijnlijk minder administratieve kosten verbonden dan aan een indirecte of directe belasting).

- Duidelijke zichtbaarheid via rechtstreekse banden met de belastingbetalers is belangrijk om de overheid rekenschap te doen afleggen van haar beleid. Dit houdt in dat :

  = de belasting een breed terrein moet omvatten, zodat er zoveel mogelijk economische subjecten onder vallen;

  = naast de bedrijven ook de individuele burgers een bijdrage moeten leveren;

  = de graad van belastingheffing zodanig moet zijn dat zij door de belastingbetalers wordt waargenomen.

3.4. De voorwaarden voor een vijfde eigen-middelenbron

Voor de institutionele en de financiële ontwikkeling van de Gemeenschap zou de invoering van een nieuwe vijfde eigen-middelenbron wenselijk zijn. Dit zou tot op zekere hoogte een verbetering betekenen van de huidige onbevredigende situatie waarin de traditionele eigen middelen aan belangrijkheid inboeten. Bovendien worden niet alleen de BNP-middelen maar ook de BTW-middelen momenteel door de regeringen en vooral door de nationale parlementen gezien als nationale bijdragen en niet zozeer als echte eigen middelen van de Gemeenschap.

Het is belangrijk dat een nieuwe eigen-middelenbron billijk is. Ook moet zij een echte Gemeenschapsbelasting zijn en derhalve uitgaan van een geharmoniseerde basis. Deze harmonisatie moet op economische grondslagen rusten. Bovendien moet een vijfde middelenbron in politiek opzicht gekoppeld zijn aan grotere begrotingsbevoegdheden voor het Europese Parlement.

De Commissie heeft verschillende mogelijkheden inzake belastingen op nationaal vlak onderzocht waarvan de opbrengst met de Gemeenschap zou kunnen worden gedeeld. Toch heeft zij vastgesteld dat er zich op het ogenblik geen "kandidaat" aandient in het belastingsysteem van de Lid-Staten met een grondslag die voldoende geharmoniseerd is.

Op middellange termijn zal de politieke ontwikkeling van de Gemeenschap een nieuwe eigen-middelenbron noodzakelijk maken. De Commissie zal alles in het werk stellen om de noodzakelijke voorwaarden te stimuleren die de totstandbrenging van een dergelijke bron mogelijk maken.

ISSN 0254-1513

COM(92) 81 def.

DOCUMENTEN

NL 01

Catalogusnummer : CB-CO-92-098-NL-C

ISBN 92-77-41848-6

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg