



# Nettobijdragen aan de EU herzien

Auteurs:

**Dr. Paul J.G.Tang**

*S&D Groep Europees Parlement, van voorstellen voor een  
gemeenschappelijke corporate belasting*

**Henri Bussink**

*Projectmedewerker Nederlandse S&D delegatie*

# Colofon

## Nettobijdragen aan de EU herzien

Mei, 2018

**Auteurs:** Paul Tang & Henri Bussink

**Opmaak:** Stefanie de Ruiter

**Disclaimer:** De meningen in dit rapport zijn die van de auteurs en zijn volledig onafhankelijk van de opvattingen van haar sponsors:

**Gepubliceerd door:**



De Nederlandse delegatie van de Partij van de Arbeid in de fractie van de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten in het Europees Parlement (S&D).

**Contact:** [paul.tang@europarl.europa.eu](mailto:paul.tang@europarl.europa.eu)

De Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten (S&D) is de leidende centraal-linkse politieke groep in het Europees Parlement, en is met 191 leden uit alle 28 EU-landen de op een na grootste fractie. De S&D groep staat voor een inclusieve Europese samenleving gebaseerd op de principes van vrijheid, gelijkheid, solidariteit, diversiteit en rechtvaardigheid. Onze EP-leden zijn vastbesloten om te strijden voor sociale rechtvaardigheid, banen en groei, consumentenrechten, duurzame ontwikkeling, hervorming van de financiële markten en mensenrechten om een sterker en democratischer Europa en een betere toekomst voor iedereen te creëren. In de huidige tijden van crisis, geeft de S&D groep prioriteit aan het bestrijden van de werkloosheid en ervoor te zorgen dat onze samenlevingen en markten eerlijker worden. We willen mensen hoop geven in hun toekomst. Deze principes inspireren ons dagelijks werk, in het Europees Parlement.

# Inleiding

De onderhandelingen over de EU-begroting worden gedomineerd door het principe van ‘juste retour’, dat ervan uitgaat dat de bijdragen en ontvangsten van lidstaten in redelijk evenwicht moeten zijn. Dit principe staat echter op gespannen voet met het principe van solidariteit tussen lidstaten, en negeert het belang van een Europees publiek goed waarvan de toegevoegde waarde per definitie niet aan één lidstaat kan worden toegeschreven (zoals bij gemeenschappelijke buitenlandse veiligheid of het tegengaan van klimaatverandering). In de praktijk zijn de bijdragen en ontvangsten van lidstaten niet precies aan elkaar gelijk. Sinds haar oprichting kent de EU twee soorten lidstaten: nettobetalers en netto-ontvangers. Toch overheerst het concept van ‘juste retour’ tijdens de begrotingsonderhandelingen, nog altijd in navolging van Margaret Thatcher’s welbekende uitspraak: ‘I want my money back’. Zoals altijd willen de nettobetalers het huidige budget verlagen, terwijl de netto-ontvangers het huidige budget willen behouden. Nu het Verenigd Koninkrijk als nettobetalers de EU gaat verlaten en met hogere ambities op het gebied van veiligheid en migratie, zullen de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU voor na 2020 moeilijker zijn dan ooit.

Het principe van ‘juste retour’ wordt in dit paper aanvaard en verder uitgewerkt. Het brengt nieuwe inzichten en schattingen van andere openbare bronnen samen, om een frisse blik te kunnen werpen op de te verdelen buit in de Europese Unie.

Ten eerste is het principe ook toepasbaar op de toewijzing van Europese agentschappen. Na het Brexit-referendum moesten de Europese Bankautoriteit (EBA) en het Europees Geneesmiddelen Agentschap (EMA) worden verplaatst en werd er om ze gevochten. Vooral om de EMA werd een harde strijd geleverd. Slowakije was woedend dat de EMA niet naar Bratislava zou verhuizen waardoor het land zich onthield tijdens de stemronde. Hierin namen Amsterdam en Milaan het tegen elkaar op, en wegens een gelijk aantal stemmen werd er uiteindelijk geloot. Maar heeft het verplaatsen van de EBA naar Parijs en de EMA naar Amsterdam echt effect op de balans van bijdragen en ontvangsten tussen lidstaten? Ondanks de ziedende strijd is het antwoord: niet echt.

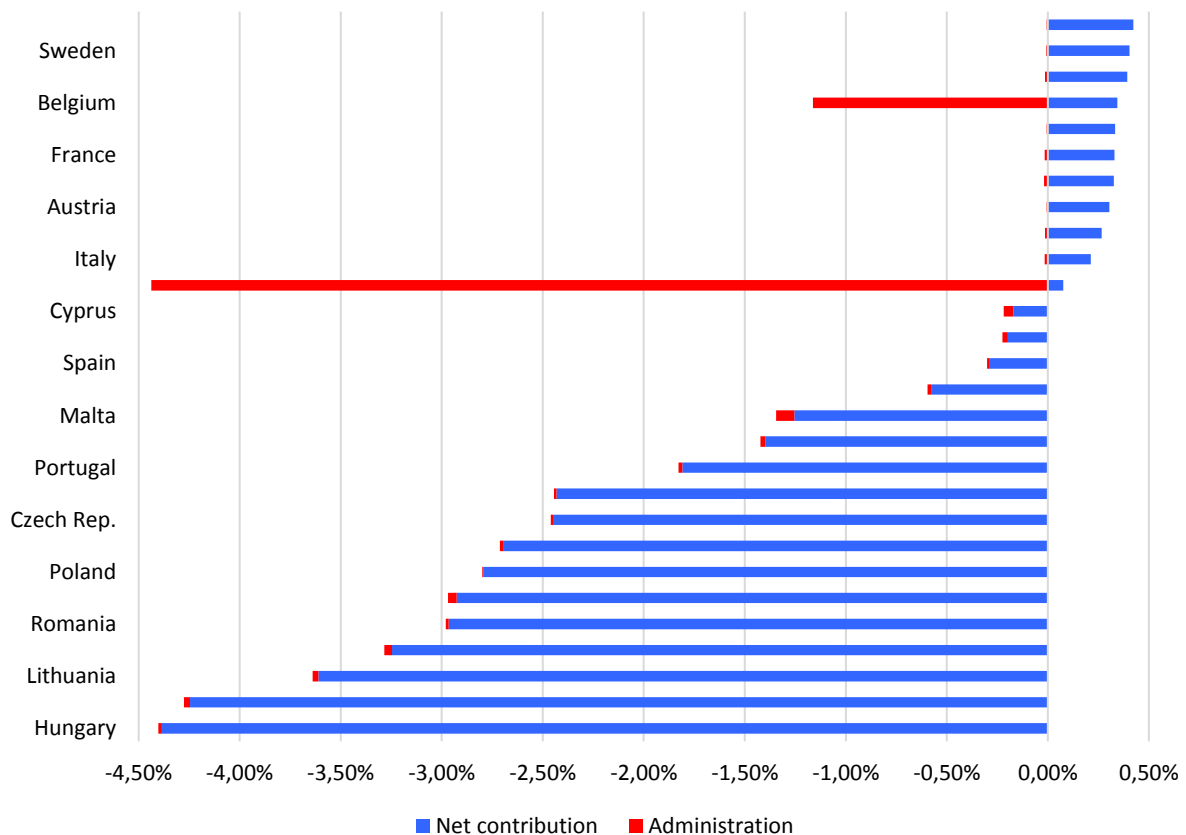
Ten tweede is de logica van ‘juste retour’ ook toepasbaar op de winstbelasting. De Europese lidstaten vechten onderling om de grondslag en dus eigenlijk om het recht de winsten van een bedrijf te mogen belasten. Recente schattingen van Zucman et al. (2018) werpen licht op de winsten en verliezen die voortvloeien uit winstverschuivingen binnen de EU, waardoor we voor het eerst deze winsten kunnen meerekenen in de nettobijdragen van lidstaten. Het blijkt dat een meerderheid van lidstaten wordt beroofd van een aanzienlijk deel van hun belastinggrondslag, door een minderheid van zes Europese belastingparadijzen. Hoewel we in dit onderzoek gebruik maken van officiële statistieken en bestaand onderzoek, zijn de resultaten wel vernieuwend.

## Herverdeling via de EU-begroting

We kijken eerst naar de officiële statistieken van de huidige nettobijdragen van lidstaten aan het EU-budget. Elk jaar dragen de lidstaten bij aan het EU-budget, voornamelijk door middel van een percentage dat wordt geheven over hun bruto nationaal inkomen (BNI). Dit impliceert al dat de rijken meer bijdragen dan de minder rijken. Tegelijkertijd ontvangen de lidstaten financiering vanuit het EU-budget voor een reeks van programma's, waaronder landbouw, regionaal beleid (cohesie en de structuurfondsen) en onderzoek en ontwikkeling. Het verschil tussen deze bijdragen en ontvangsten is gelijk aan de nettobijdrage van een lidstaat. Figuur 1 geeft de gemiddelde nettobijdrage weer als een percentage van het BNI over de periode 2012-2016. Alle Oost-Europese lidstaten en de meeste Zuid-Europese lidstaten zijn netto-ontvangers, terwijl de meeste Noordwestelijke lidstaten nettobetalers zijn. Relatief gezien zijn Duitsland, Zweden en Nederland de grootste betalers, en Hongarije, Bulgarije en Litouwen de grootste ontvangers.

Uit Figuur 1 komt duidelijk naar voren dat de relatief rijke lidstaten betalen voor de relatief armere lidstaten. De verschillen in bruto nationaal inkomen in de EU zijn nog altijd significant. Het gevolg hiervan is dat de nettobijdragen van Duitsland, Zweden en dergelijke niet meer dan 0,5% zijn, terwijl dat de netto-ontvangsten vaak hoger zijn dan 2%.

**Figuur 1. Gemiddelde nettobijdrage aan het EU-budget per lidstaat (% BNI), 2012-2016<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Noot: De nettobijdragen zijn berekend als totale nationale bijdrage (incl. VK correctie en de forfaitaire kortingen voor DK, NL, AT en SE) min de totale EU ontvangsten (excl. administratie) per lidstaat. Bron: Europese Commissie (2017); [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm), eigen projecties

## Herverdeling via Europese instituties en agentschappen

Wanneer we de voordelen voor de lidstaten die EU-instituties en agentschappen huisvesten meerekenen, blijkt het resultaat dat rijke lidstaten voor minder rijke betalen verstoord. Figuur 1 laat zien dat de nettobijdragen van rijke landen zoals België en Luxemburg totaal veranderen. België, dat de Commissie, het Parlement en de Raad huisvest, verandert van nettobetaler in netto-ontvanger. En Luxemburg, waar het Hof van Justitie, de Rekenkamer en de Investeringsbank gevestigd zijn, verwordt zelfs tot één van de grootste netto-ontvangers. Het is dus duidelijk lucratief om een instelling of agentschap van de EU te huisvesten, omdat dit de feitelijke nettobijdrage aanzienlijk kan veranderen. Dat is de reden waarom veel lidstaten hebben meegedebatteerd om het Europees Geneesmiddelen Agentschap (EMA) – dat naar Amsterdam zal verhuizen – en de Europese Bankenautoriteit (EBA) – die naar Parijs zal verhuizen – te hosten.

Het Verenigd Koninkrijk heeft geprofiteerd van de locatie van de twee agentschappen EBA en EMA in Londen. Maar het heeft veel minder geprofiteerd dan België en Luxemburg zoals Figuur 1 illustreert. Inderdaad, als men naar de uitgaven aan het Verenigd Koninkrijk kijkt in de rubriek ‘administratie’ in de EU-begroting, zijn deze ongeveer 150 miljoen euro in de jaren 2014 en 2015. Dit heeft niet echt invloed op de nettobijdrage van het VK van miljarden euro’s. Hetzelfde geldt voor de nettobijdragen van Frankrijk en Nederland.

Het is echter zo dat de uitgaven vanuit het EU-budget aan het agentschap een slechte maatstaf is voor de voordelen die het met zich meebrengt. Zo wordt bijvoorbeeld maar een klein deel van de EMA-begroting gefinancierd uit het EU-budget; de belangrijkste bron komt namelijk voort uit vergoedingen. Desalniettemin doen andere studies niet af aan het idee dat de agentschappen een netto voordeel zijn voor Frankrijk en Nederland, hoewel deze klein is in vergelijking met de nettobijdragen van deze twee landen.

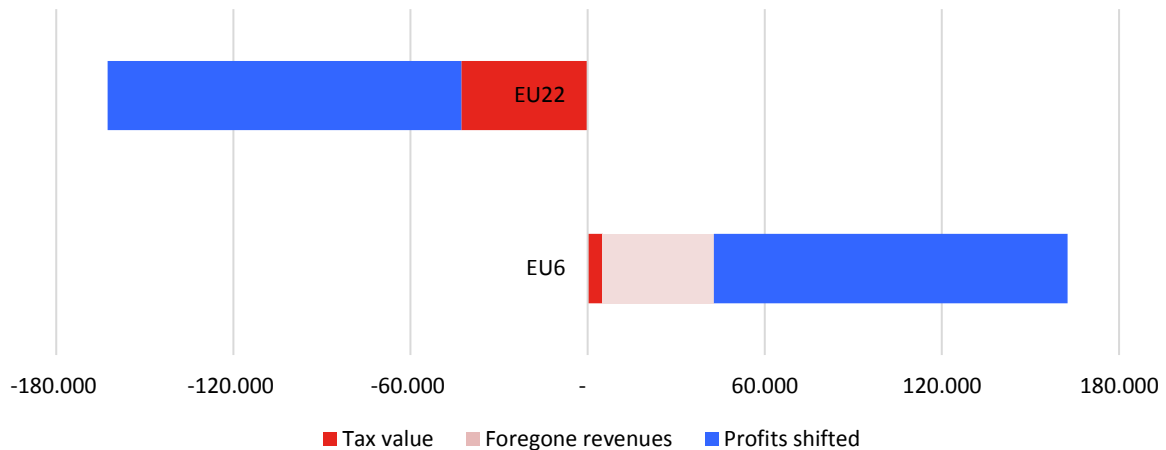
Een recent onderzoek uitgevoerd door de ING Bank (2018) toont aan dat Nederland 250-300 miljoen zou kunnen verdienen aan de bouw van het nieuwe hoofdkantoor en tot tientallen miljoenen per jaar aan de huisvesting en dagelijkse uitgaven van de werknemers van het agentschap. De impuls die het kan geven aan farmaceutische onderzoeksinstituten en bedrijven in Nederland is dan nog niet eens meegerekend.

## Herverdeling via winstverschuivingen in de EU

Het principe van ‘juste retour’ is ook toepasbaar op winstverschuivingen. Lidstaten concurreren met elkaar om de belastinggrondslag, oftewel om bedrijfswinsten, en herverdelen hierbij ondertussen belastinginkomsten. Onlangs maakte Zucman et al. (2018) een schatting van de winsten die verschoven worden naar belastingparadijzen, waaronder zes Europese belastingparadijzen (Ierland, Nederland, Luxemburg, België, Malta en Cyprus), als het gevolg van internationale belastingconcurrentie. De resultaten laten zien dat in totaal 293 miljard euro aan overtollige winsten wordt geboekt in deze zes belastingparadijzen (weergegeven als de ‘EU6’), waarvan 55 procent afkomstig is uit de andere EU-landen (weergegeven als de ‘EU22’). Figuur 2 geeft weer dat elk jaar 163 miljard euro aan winsten wordt verschoven van de EU22 naar de EU6.

Je zou dus kunnen stellen dat winstverschuiving een nogal inefficiënt instrument is voor herverdeling. Allereerst, een groot deel van de belastinginkomsten gaat verloren in het proces van herverdeling. Het verlies aan belastinginkomsten voor de EU22 is 42,8 miljard euro, terwijl de winst voor de EU6 maar 5,1 miljard bedraagt, volgens Zucman en anderen. Over dezelfde belastinggrondslag heft de EU6 gemiddeld een veel lager tarief dan de EU22. Hierdoor komt het netto verlies van winstverschuivingen neer op een bedrag van 37,6 miljard euro.

**Figuur 2. Winstverschuiving naar belastingparadijzen**



Bron: Zucman et al. (2018), eigen projecties

De gederfde belastinginkomsten van 37,6 miljard zijn eigenlijk winsten die niet worden belast, maar die in de zakken van bedrijven blijven, wat vooral ten goede komt aan een kleine groep aandeelhouders. Inkomsten die gebruikt hadden kunnen worden voor publieke diensten zoals scholen en ziekenhuizen, of een impuls hadden kunnen geven aan banen en groei, eindigen nu in de zakken van hedendaagse miljardairs, zoals Jeff Bezos en Mark Zuckerberg. Op deze manier beroven de EU6 niet alleen de andere lidstaten van hun belastinggrondslag die miljarden euro's aan belastinginkomsten waard is, maar komt slechts een deel hiervan bij lidstaten terecht, terwijl de rest verdwijnt in de zakken van bedrijven. Dit gaat recht in tegen het kernidee van solidariteit en samenwerking.

## De herziene nettobijdragen

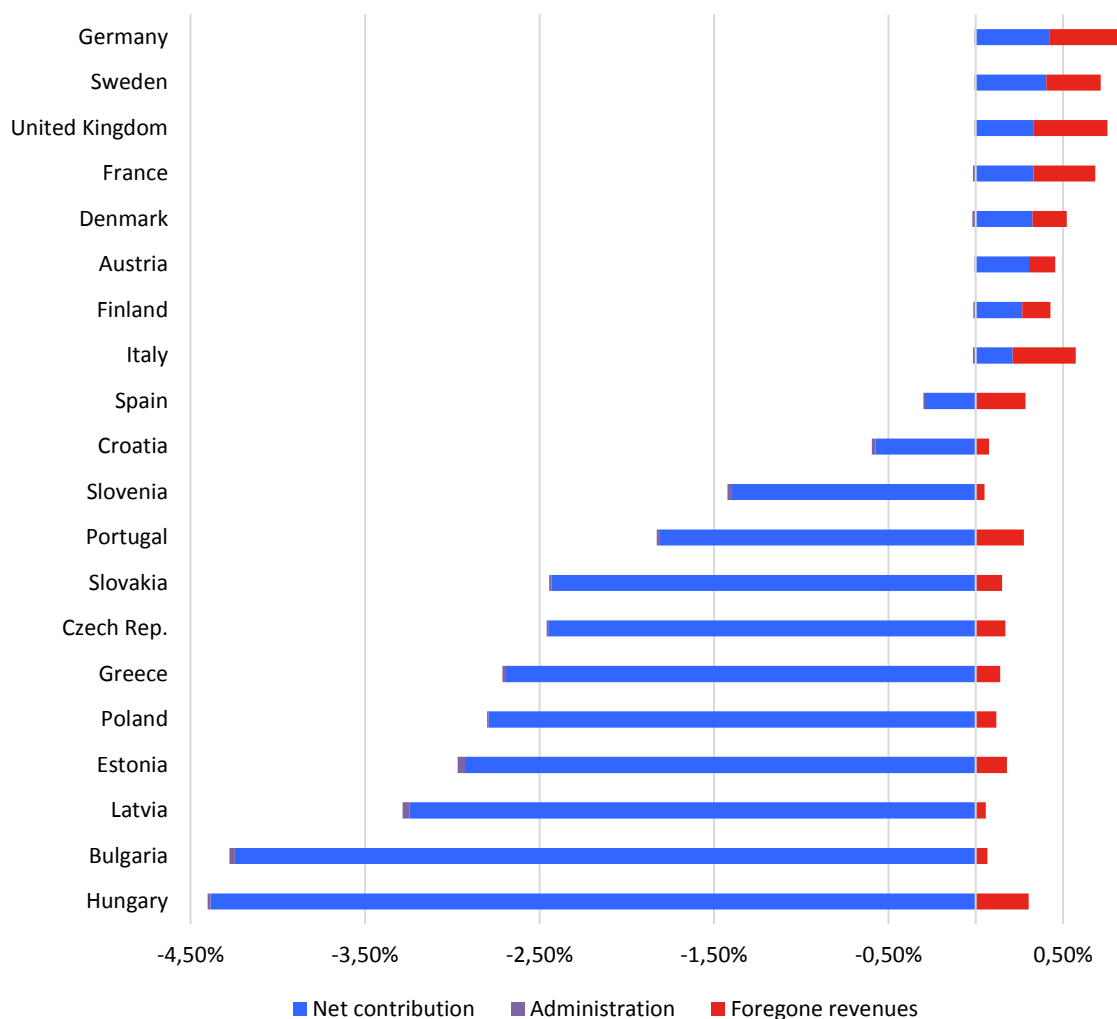
Wij stellen dat de officiële statistieken een verkeerde voorstelling geven van de feitelijke nettobijdragen van de Europese belastingparadijzen, omdat ze niet de winsten die ze aantrekken van andere landen meerekenen. Daarom herzien wij de nettobijdragen door de winsten en verliezen van winstverschuiving binnen de EU, zoals deze geschat zijn door Zucman et al. (2018), mee te rekenen vanuit drie verschillende perspectieven.

### ➤ De herziene nettobijdragen van EU22

Ten eerste tellen we de gederfde inkomsten van de individuele EU22-lidstaten op bij hun netto-bijdragen. Figuur 3 laat zien hoe dit de feitelijke nettobijdragen van deze lidstaten zouden veranderen. Hieruit komt duidelijk naar voren dat de verliezen van

winstverschuivingen (gederfde inkomsten) voornamelijk worden gedragen door grote lidstaten met relatief hoge tarieven voor de winstbelasting. Zo zijn bijvoorbeeld de relatieve nettobijdragen van Duitsland en Frankrijk twee keer zo hoog geworden, terwijl die van het Verenigd Koninkrijk en Italië zelfs meer dan verdubbelen. En de schatting is dat de gederfde inkomsten van Spanje de netto-ontvangsten van het land compenseren. Ook de Noordelijke lidstaten Zweden, Denemarken en Finland worden feitelijk veel grotere nettobetalers wanneer hun verliezen worden meegerekend.

**Figuur 3. Herziene nettobijdragen van de EU22 (% BNI)<sup>23</sup>**



➤ **Wat zijn de kosten van de EU6 voor de EU (Europees perspectief)**

Ten tweede kennen we de gederfde inkomsten van de EU22 toe aan de individuele Europese belastingparadijzen op basis van hun relatieve aandeel in het totale bedrag aan winst dat deze paradijzen aantrekken.<sup>4</sup> Dit maakt het mogelijk de nettobijdragen aan het EU-budget van de EU6 te vergelijken met de kosten die ze de andere lidstaten opleggen.

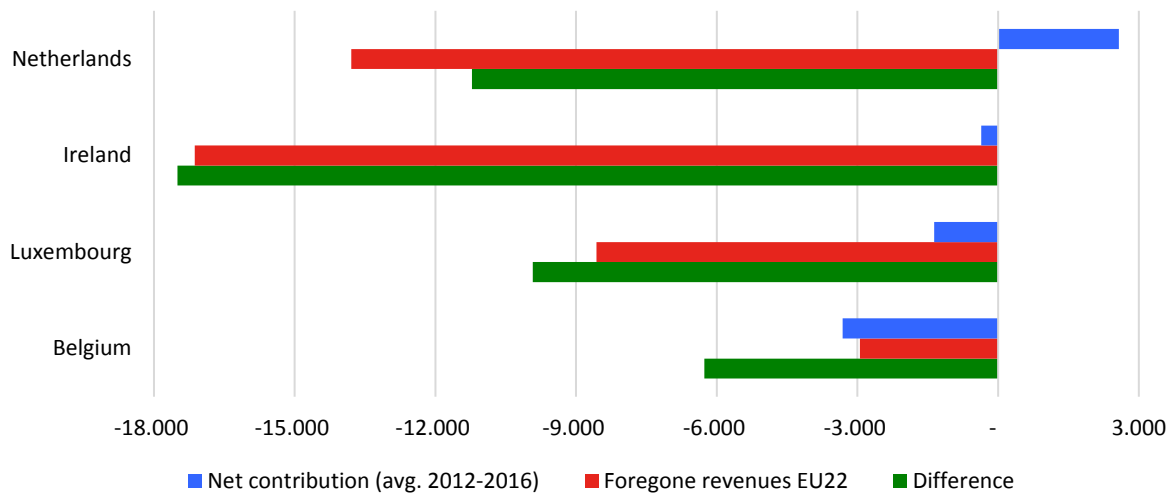
<sup>2</sup> See figure A of the appendix for the absolute foregone revenues of the EU22

<sup>3</sup> Noot: De nettobijdragen zijn berekend als totale nationale bijdrage (incl. VK correctie en de forfaitaire kortingen voor DK, NL, AT en SE) min de totale EU ontvangsten (excl. administratie) per lidstaat. Bron: Europese Commissie (2017); [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm) en Zucman et al. (2018), eigen projecties

<sup>4</sup> Ierland (40%), Nederland (32%), Luxemburg (20%), België (7%), Malta (1%)

Figuur 4 laat duidelijk zien dat de kosten voor de EU in sterk contrast staan met de nettobijdragen aan het EU-budget. Nederland kost de EU bijvoorbeeld 13,8 miljard aan gedeerde inkomsten, terwijl het slechts 2,6 miljard bijdraagt aan het EU-budget. En de landen Ierland, Luxemburg en België - die reeds netto-ontvangers zijn - kosten de EU nog meer wanneer we corrigeren voor de kosten van winstverschuivingen.

**Figuur 4. De kosten van vier EU-belastingparadijzen voor de EU (mio EUR)**

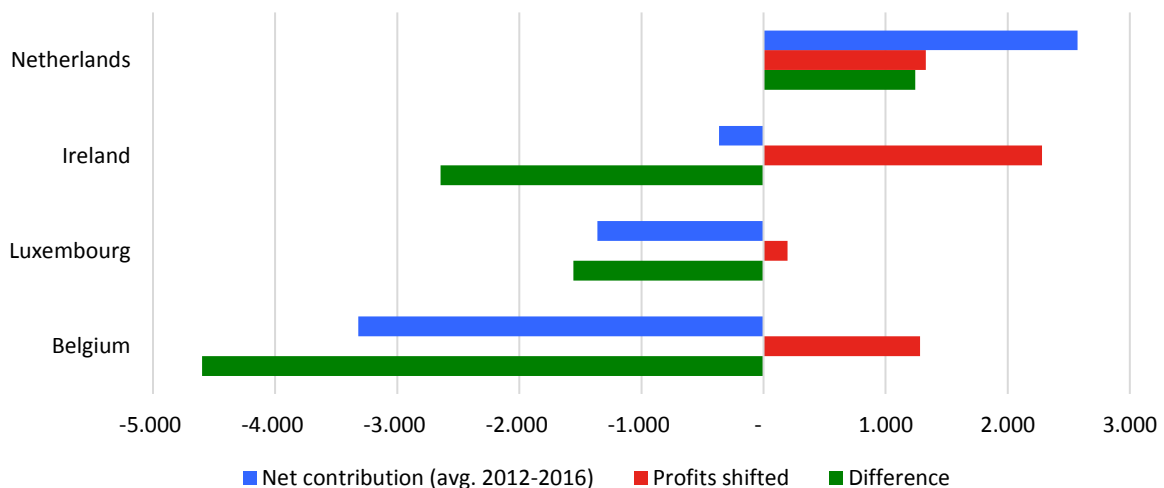


Bron: Zucman et al. (2018), own projections

➤ **De kosten van de EU voor de EU6 (national perspectief)**

Ten derde trekken we de opbrengsten uit de winstverschuivingen voor belastingparadijzen af van hun nettobijdragen aan de EU. Dit geeft een beter beeld van hun feitelijke bijdragen en ontvangsten.

**Figuur 5. Herziene nettokosten van vier belastingparadijzen (mio EUR)**



Bron: Zucman et al. (2018), eigen projecties



Figuur 5 geeft weer dat de feitelijke nettobijdragen (netto-ontvangsten) aan de EU significant zouden afnemen (toenemen) voor de grootste EU-belastingparadijzen. De nettobijdragen van Nederland bijvoorbeeld, zouden van 2,6 naar 1,2 miljard euro meer dan gehalveerd worden. En ook de netto-ontvangsten van Luxemburg en België - die al grote ontvangers zijn door het hosten van EU-instituten – zouden toenemen.

## Politieke analyse

Eén van de belangrijkste kenmerken van het EU-budget is dat het bijdraagt aan de herverdeling van welvaart, waardoor het onder meer mogelijk wordt gemaakt voor perifere gebieden om de meest welvarende regio's bij te benen. De toewijzing van de Europese instituten en agentschappen is ook belangrijk. Voornamelijk de rijke lidstaten Luxemburg en België profiteren hiervan. Dat de Brexit leidt tot de verplaatsing van de Europese Bankautoriteit naar Parijs en het Europees Geneesmiddelen Agentschap naar Amsterdam komt ten goede aan respectievelijk Frankrijk en Nederland. Maar deze voordelen zijn klein vergeleken met de nettobijdragen van de twee landen. Dit gaat niet op voor de herverdelingen binnen de EU als een gevolg van winstverschuivingen tussen lidstaten: deze zijn uiterst relevant voor de berekening van de nettobijdragen aan de Europese Unie. Deze bijdragen zijn in het voordeel van de kleinere en rijkere EU-belastingparadijzen en gaan ten koste van de grote lidstaten.

Het blijkt dat de grotere lidstaten het grootste deel dragen van de 42,8 miljard euro aan gedeelde belastinginkomsten door interne winstverschuivingen. Voor Duitsland en Frankrijk, die 11,8 en 7,7 miljard euro aan inkomsten verliezen, worden de nettobijdragen twee keer zo hoog. De nettobijdragen van het Verenigd Koninkrijk en Italië, die 9,3 en 5,9 miljard aan inkomsten verliezen, worden zelfs meer dan verdubbeld. En het verlies van 3 miljard van Spanje weegt bijna op tegen de netto-ontvangsten van het land.

België, Ierland, Luxemburg en Nederland leggen significante kosten op aan andere lidstaten door middel van winstverschuivingen. Deze kosten decimeren de nettobijdragen aan de EU-begroting door deze vier lidstaten. Rekening houdend met de voordelen van Europese instituten en agentschappen zijn drie van deze landen al een netto kostenpost voor de Europese Unie. Nederland is met 2.6 miljard nog steeds een nettobetaler aan het EU-budget, maar legt in feite netto kosten op aan de Unie als geheel: 11,2 miljard euro.

Het voordeel voor de EU-belastingparadijzen zelf is tamelijk beperkt. Met hun strategie – lage belastingtarieven heffen over een enorme kunstmatige belastinggrondslag – stelen ze niet alleen belasting van buurlanden, maar falen ze er ook nog eens om veel van de buit te vangen (een schamele 5,1 miljard over een grondslag van 163 miljard aan winst). De rest van de buit eindigt in de handen van aandeelhouders en rijke zakenlui zoals Jeff Bezos en Mark Zuckerberg. Dit staat haaks op het EU-beginsel van goed nabuurschap en solidariteit, en vergroot de ongelijkheid in de hele EU.

Daarom steunen de auteurs een herziening van het winstbelastingstelsel in de Europese Unie. Het recente voorstel voor een gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag voor de winstbelasting, gesteund door een grote meerderheid in het Europees Parlement, maakt interne winstverschuivingen achterhaald. Daarnaast heeft Emmanuel Macron voorgesteld om een bindende

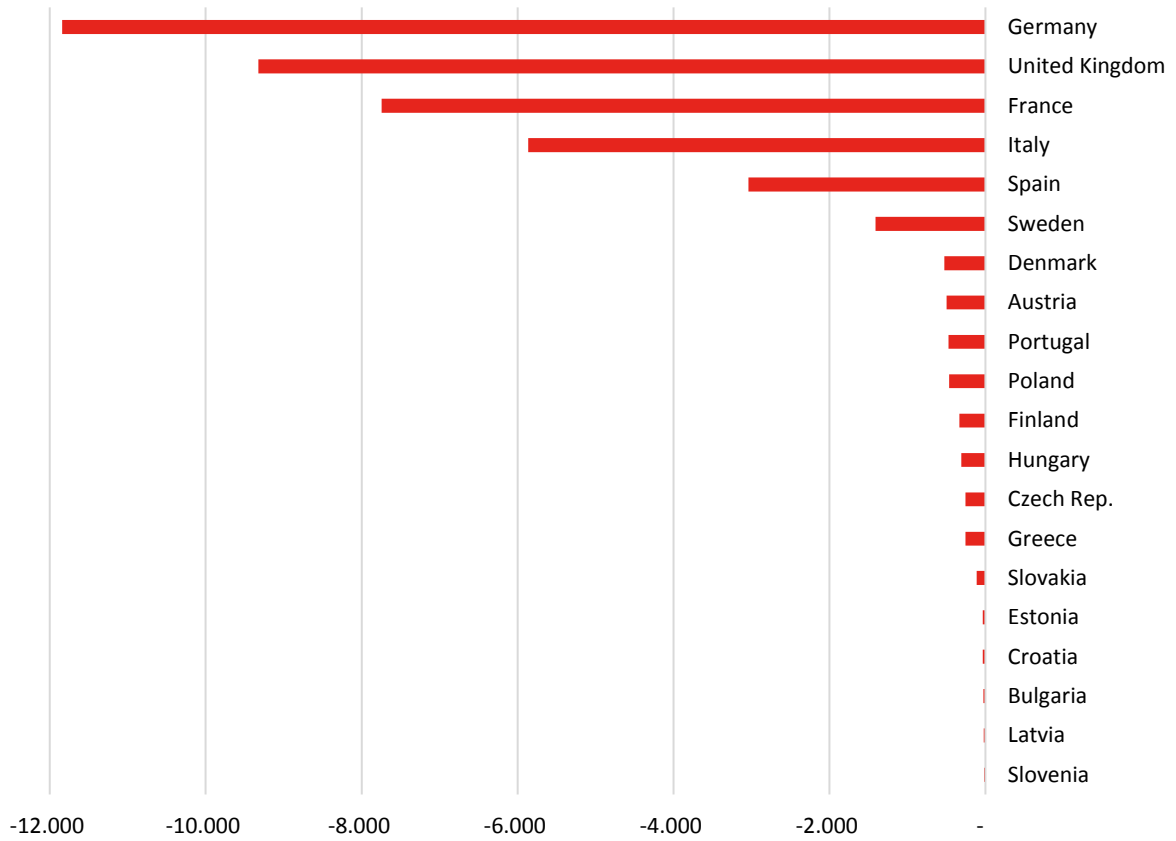
bandbreedte van het tarief voor de winstbelasting in de EU vast te stellen “omdat lidstaten niet kunnen genieten van de Europese solidariteit, terwijl ze tegelijkertijd elkaar de loef afsteken”<sup>5</sup>. Deze maatregelen vereisen echter unanimititeit in de Raad, wat betekent dat ze ook de steun van de zes belastingparadijzen nodig hebben. Het goede nieuws is dat de druk op deze landen steeds groter wordt, en een mogelijke voorstel om nog meer druk uit te oefenen is om het idee te verkennen van een kopgroep met betrekking tot de winstbelasting, dat deelnemende landen zal beschermen tegen winstverschuiving binnen de EU. In feite zouden de onderhandelingen over de EU-begroting en over het Europese winstbelastingstelsel hand in hand moeten gaan. Er is namelijk geen goede reden dat een land zoals Nederland kan stellen dat het betaalt aan de EU, want in feite legt het land significante kosten op aan haar Europese partners.

---

<sup>5</sup> Sorbonne speech

**Bijlage**

**Figuur A. Absolute gedeerde belastinginkomen voor de EU22 (m EUR)**



Bron: Zucma