

De monetaire inkomsten van het eurosysteem als eigen middel van de EU

Auke Leen

*Vanaf juli 2011 zijn de officiële voorbereidingen begonnen voor het nieuwe meerjarig financieel kader van het budget van de Europese Unie na 2013. Voor de Europese Commissie en het Europees Parlement vormt het introduceren van een Europese belasting een belangrijk onderdeel daarvan. Gegeven het huidige politieke klimaat hebben de voorgestelde Europese belastingen waarschijnlijk weinig kans van slagen. Misschien is het tijd terug te grijpen naar een oude, in vergetelheid geraakte mogelijkheid: **seigniorage. De geldscheppingswinst, de monetaire inkomsten van het Eurosysteem**, kunnen op termijn wellicht genade vinden in de ogen van alle bij de discussie betrokken partijen. Hoewel de euro, an sich, het op dit moment natuurlijk ook moeilijk heeft. Het artikel bekijkt de plussen en minnen van een mogelijke invoering.*

1 Monetaire inkomsten als een nieuw eigen middel van de EU

Voor de een is een Eurotax het logische sluitstuk op het doel van de *ever closer union* uit de preambule van het Verdrag van Rome uit 1957. Zoals dat doel ook weer is herhaald in het recente Verdrag van Lissabon.¹ De EU zou zijn geëvolueerd van een unie van lidstaten tot een unie van lidstaten en burgers. Een directe band tussen burgers en de EU in de vorm van een direct door de burgers aan de EU te betalen Europese belasting hoort daarbij. Volgens Brehon (2005) behoort de invoering van een Eurotax het hoogste doel van iedere budgethervorming te zijn. Iedere kans daartoe moet worden aangegrepen. Voor de ander gaat de huidige *status quo* al te ver. Een Europese belasting behoort niet tot de mogelijkheden; het is de ultieme machtsgreep van de EU (Eppink 2010).

De voorgestelde nieuwe eigen middelen betreffen belastingen op consumptie, transport, communicatie en financiële diensten (Europese Commissie 2010a, 2010b). In de meest recente voorstellen van de Commissie (2011a) is de keuze gevallen op een belasting op financiële transacties en een deel van de nationale btw.

¹ Volgens de Tsjechische president Václav Klaus (2010) is er een verschuiving in het Europese integratiestreven waar te nemen. In de preambules van het Verdrag van Lissabon en dat van Rome komt dat verschil terug. Oorspronkelijk ging het bij de *ever closer union* in het Verdrag van Rome om integratie in de zin van het openzetten van grenzen. Tegenwoordig gaat het bij integratie om unificatie met als voorlopig hoogtepunt de euro als eenheidsmunt.

Een probleem met de voorgestelde belastingen is de kwaliteit van het wetgevingsproces. De EU heeft waslijsten aan criteria opgesteld waaraan ze moeten worden beoordeeld (Europees Parlement 2007; Begg et al. 2008). Het gevolg is dat door de vele criteria in feite alles weer mogelijk is. De keuze wordt een *ad hoc* politieke beslissing die waarschijnlijk gebaseerd is op vreemde compromissen.

Misschien moeten we weer terug naar af om tot een nieuw eigen middel te komen. Wat waren bij aanvang van de Gemeenschap de oorspronkelijke, en nu bijna onbetwiste, echte eigen middelen? Middelen die veelal niet worden gezien of behandeld als bijdragen van de lidstaten. Is hier in de loop van de tijd iets bijgekomen dat in vorm daaraan gelijk is en dat op een even grote steun kan rekenen – van vriend en vijand van de EU.² De EU omschrijft zelf al haar inkomsten als eigen middelen. Ze 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 (Europese Commissie 2006). Maar niet alle eigen middelen zijn gelijk. Alleen douanerechten en landbouwheffingen, samen goed voor 15 procent van de EU inkomsten, beschouwt de EU als echte eigen middelen.³ De overige 85 procent, die grofweg bestaat uit een bijdrage die is gebaseerd op het nationale inkomen, is onderhevig aan een voortdurend gesteggel met de lidstaten: de fameuze *juste retour* discussies.

Een manier om aan de wens van de EU naar een nieuw eigen middel te voldoen, zijn de monetaire inkomsten, de geldscheppingswinst, die het Eurosysteem met de euro behaalt, direct aan Brussel te doen toekomen. De geldscheppingswinst, ook wel seigniorage genoemd, van de ECB en de nationale centrale banken wordt al sinds de gedachtevorming over de invoering van de euro genoemd als een mogelijk nieuw eigen middel (Europees Parlement 1997; Europese Commissie 1998). Het is in feite het enige nieuwe middel dat op dezelfde principes is gebaseerd als de genoemde traditionele eigen middelen. Vroeg of laat, zo werd dan ook gesteld, zou seigniorage direct aan de Unie toevallen (Begg en Grimwade 1998, p. 135-136), omdat geen enkele lidstaat er individueel recht op kan doen gelden. In het befaamde rapport onder voorzitterschap van André Sapir (2003) was seigniorage een (het) nieuw eigen middel van de EU. Het zou alleen al meer dan genoeg zijn om het budget van de EU te financieren. De laatste tijd wordt seigniorage nog maar weinig genoemd. In het uitgelekte concept rapport over de toekomst van het EU-budget van de Europese Commissie (2009) wordt het voor het eerst niet meer genoemd. Seigniorage is van een serieuze kandidaat verworden tot een middel waar slechts

² Dat laatste zal nodig zijn. De besluitvormingsprocedure om de eigen middelen te wijzigen behoort tot de zwaarste in de EU. Het staat gelijk aan een verdragswijziging.

³ Sinds de laatste Uruguay-ronde in 1994 wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen landbouwheffingen en douanerechten. Onder de landbouwheffingen worden tegenwoordig alleen nog de bijdragen van de Europese suikerproducenten aan de EU verstaan.

lippendienst aan wordt bewezen. Het is een valkuil waar we, gezien de geringe inkomsten, vooral niet in moeten vallen (Brehon 2005; Europese Commissie 2011b).

Wel moet er een oplossing worden gezocht voor de landen die de euro nog niet hebben ingevoerd. Het is een praktisch probleem; bestaande en nieuw toetredende lidstaten hebben de plicht de euro in te voeren. Zo aan de gestelde criteria voor toelating is voldaan natuurlijk. De verplichting geldt niet voor Engeland en Denemarken die een *opt-out* clause hebben bedongen.

2 De plussen en minnen van de monetaire inkomsten

Monetaire inkomsten. De monetaire inkomsten⁴ zijn de inkomsten die de centrale banken van het Eurosysteem ontvangen uit de activa die worden aangehouden als tegenwaarde voor de in omloop zijnde bankbiljetten en de verplichtingen tegenover kredietinstellingen uit hoofde van deposito's. Het betreft hier door de nationale centrale banken geormerkte activa, waaronder ook goud (Consolidated Treaty, Protocol No.4, Art. 32; vgl. Scheller 2006, p. 119).⁵

De nationale centrale banken hebben ook nog inkomsten die niets met het Eurosysteem te maken hebben. Zo was in 2001 in het Eurosysteem de totale netto winst van de nationale centrale banken en de ECB twee en half keer zo groot als de inkomsten uit seigniorage (Catoir 2004). De overige inkomsten komen vooral uit de handel in vreemde valuta, het grensoverschrijdende betalingsverkeer, toezichthoudende functies en onroerend goed (Rösl 2002). Vooral de centrale banken met private aandeelhouders ondernemen andere activiteiten om aandeelhouders te lokken, c.q. te belonen.

De plussen. Voordelen van seigniorage als nieuwe eigen middel voor de EU zijn het unieke Europese karakter, budgettaire mogelijkheden en de controlemogelijkheid door de Europese Rekenkamer.

Een eerste voordeel van seigniorage is het unieke Europese karakter. Invoering ligt in de lijn van de redenen waarom ook de alom aanvaarde traditionele eigen middelen destijds werden ingevoerd. Seigniorage beschikt daarmee over karakteristieken die andere voorgestelde eigen middelen niet hebben.

⁴ Er worden in de literatuur drie vormen van seigniorage onderscheiden (Drazan 1985). Als eerste de verandering in de monetaire basis. De inkomsten van de overheid bestaan dan uit het verschil tussen het bedrag waarvoor de biljetten in omloop worden gebracht en de drukkosten daarvan. Als tweede de rente-inkomsten die jaarlijks worden verkregen uit de investeringen van de tegenwaarde van alle bankbiljetten in omloop. Ten derde, het voordeel dat de overheid verkrijgt uit de waardedaling van een valuta door inflatie. Vandaar wordt seigniorage ook vaak inflatiebelasting genoemd. Voor dit artikel is het tweede, fiscale begrip van seigniorage het meest relevant.

⁵ Voor een overzicht van de geormerkte beleggingen zie ECB/2010/23: Annex II en ECB/2010/20: Annex IV. Kun (2003) geeft een overzicht van de verdeling van de geormerkte activa in de eurozone. Hij geeft ook de vergelijkbare verdeling voor mogelijke tot de eurozone toetredende Oost-Europese landen.

Landbouwheffingen en douanerechten vloeien naar de EU omdat ze zijn ontstaan op grond van het EU-beleid om na de Tweede Wereldoorlog in eigen voedsel te kunnen voorzien en een gemeenschappelijke binnenmarkt met één buitentarief te creëren (Laffan 1997).⁶ Alleen de introductie van de eenheidsmunt, de euro, is daar sinds de aanvang van de EU bijgekomen. De geldscheppingswinst die met de euro wordt behaald ontstaat op grond van EU-beleid en berust op het bestaan van EU-instituties. Het zijn ook juist inkomsten die uit typisch EU-beleid ontstaan die voor de EU de voorkeur verdienen om als een Europese belasting te dienen (Europese Commissie 2009, p. 29). De seigniorage die het Eurosysteem genereert is meer dan de optelling van de seigniorage die de afzonderlijke centrale banken vroeger behaalden. De euro beschikt immers over karakteristieken, zoals een internationale reservevaluta, die bijvoorbeeld de gulden vroeger niet in die mate had.

Kortom, de geldscheppingswinst die ontstaat in de zeventien lidstaten die de euro gebruiken, en ook daarbuiten, valt moeilijk naar een bepaald land te herleiden. Figuurlijk delen de lidstaten de bankbiljetten. De euro is een publiek goed van de deelnemende landen. Het is arbitrair de opbrengsten aan een regio toe te wijzen (Cattor 2004, Hansen en King 2007).

Daarentegen kunnen de door de EU voorgestelde Europese belastingen veelal alleen met grote gekunsteldheid op EU-beleid worden teruggevoerd. Zeker in de perceptie van de lidstaten tasten ze ook de fiscale soevereiniteit van de lidstaten aan. De manier waarop de EU het heikele probleem van de fiscale soevereiniteit denkt op te lossen, overtuigt de lidstaten niet. De EU stelt dat, bij besluitvorming over de toekomst van de eigen middelen, de fiscale soevereiniteit van de lidstaten volledig moet worden gerespecteerd. 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 (Europees Parlement 2007). Hoe zich deze doelstelling verhoudt tot de door de EU hiervoor aangehaalde omschrijving van eigen middelen wordt nergens uitgelegd. Daar hadden eigen middelen immers een heel wat minder vrijblijvend karakter. Wijselijk geeft de EU in de verdragsteksten zelf dan ook nergens een omschrijving van wat wordt bedoeld met eigen middelen. Bij seigniorage speelt het probleem van de nationale fiscale soevereiniteit veel minder, daar het monetaire beleid al in een eerder stadium aan de ECB is overgedragen.

⁶ Het ministerie van Financiën in Nederland telt de invoerrechten die worden afdragen aan de EU als een betaling van Nederland aan de EU. Dat klopt echter niet met de binnen de EU gemaakte afspraken. Dit laatste op grond van de redenering dat voor de EU, Nederland een belangrijke functie heeft als doorvoerland voor de rest van Europa. Invoerrechten hebben voor een groot deel betrekking op producten die helemaal niet zijn bestemd voor de Nederlandse markt (Arkesteijn 2010). Nederland baseert zich echter onder andere op een in 1998 uitgevoerd onderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat 73% van de importheffingen drukt op de Nederlandse economie. Waarbij overigens wel moet worden aangetekend dat de door de EU aan Nederland toegestane inhouding van 25% van de douanerechten als kosten van inning, weinig met de werkelijke inningskosten van doen hebben. Zij worden gezien als een korting op de Nederlandse bijdrage onder een andere naam (Begg 2007: 10).

Een tweede voordeel van seigniorage is dat de opbrengsten, samen met de traditionele eigen middelen, in de regel voldoende zijn om bijna de helft van het EU-budget te fourneren (Begg, et al. 2008). De EU wil ook bij voorkeur de helft van de uitgaven met echte eigen middelen financieren (Europese Commissie 2004).⁷ Het budget van de EU is gemaximeerd op ruim 1% van het bnp van de lidstaten. Gemiddeld, als percentage van de uitgaven, fourneerde seigniorage voor de jaren 1965-1994 voor landen over de hele wereld van een minimum van 1% tot een maximum van 31% van de uitgaven (Haslag en Bhattacharya 1999). In Europa lag dat percentage in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw iets boven de 5% (Klein en Neumann 1990). Als percentage van het bruto binnenlands product was het in West-Europa ongeveer 0,5% (Click 1998; Gros 1993, p. 600; vergelijk Cukrowski en Stavrev 2001; Hochreiter, Rovelli en Winckler 1996). Voor de Unie gaat het concreet om de opbrengsten van de beleggingen als tegenwaarde van 840 miljard aan eurobiljetten in omloop. De ECB zelf genereert inkomsten met het haar toegewezen aandeel van 8% van de bankbiljetten in omloop. Deze inkomsten worden verkregen op basis van de geldende ECB herfinancieringsrente (refirente). Deze laatste fluctueert sterk. Op dit moment bedraagt ze ruim 1%; in de periode 2007 tot 2009 was dit het viervoudige. De nationale centrale banken hebben meer vrijheid met de toegestane geormerkte beleggingen als tegenwaarde van het hun toegewezen aandeel van de bankbiljetten in omloop. Over de opbrengsten zijn de Europese Centrale Banken niet erg duidelijk. Een gemiddeld rendement van 4% lijkt mogelijk. Dit percentage zou in lijn liggen met de zojuist genoemde cijfers uit het verleden en het percentage zoals dat bijvoorbeeld op dit moment wordt verstrekt door de Bank van Canada (2010). Daar brengt het meest gebruikte 20-dollarbiljet na aftrek van alle kosten ongeveer 95 dollarcent per jaar op. Voor de EU geeft dit percentage een opbrengst van ruim 30 miljard euro. Dat is bijna een derde van de Europese begroting. Zouden echter ook de landen die nog niet tot de eurozone behoren de euro gaan voeren, Engeland en Denemarken daargelaten, dan volgt een opbrengst, *mutatis mutandis*, van ruim een derde van de huidige EU-begroting.⁸

⁷ Met een nieuw eigen middel hoopt de EU ook een aanpassing in de verdeling van de uitgaven te bereiken, die los staat van een eventuele verhoging van het totale budget. Als de directe afdrachten van de lidstaten aan de EU op grond van hun bruto nationaal inkomen (bni) navenant afnemen, wordt gehoopt dat het minder lonend wordt om over die afdracht moeilijk te doen (Europese Commissie 2011a: 4). Voor Nederland zou in 2006, bij afdracht van de seigniorage, de afdracht op basis van het bni geen 3.6 maar 1.6 miljard euro zijn geweest. De befaamde bruto-netto discussies verliezen daardoor naar de EU hoopt aan belang. Een nieuw eigen middel moet dus, op termijn, ook meer dan een loutere cosmetische verandering in de inkomsten zijn of slechts een correctie betekenen op een niet te rechtvaardigen, daar arbitraire, verdeling van seigniorage over de lidstaten. Er ontstaat, bij het afnemen van het *juste retour* denken, wellicht een herverdeling van de uitgaven naar EU-beleid met een toegevoegde waarde voor Europa als geheel (Europese Commissie 2011a).

⁸ Zouden we de in noot 8 eerst genoemde definitie van seigniorage hanteren (de verandering in de monetaire basis), dan zouden de opbrengsten uit seigniorage het afgelopen jaar, met een groei van de geldhoeveelheid van 4 procent, ruim dertig miljard euro hebben bedragen. Dit bedrag kan dus bij de in de tekst genoemde inkomsten uit seigniorage, op basis van de fiscale definitie van seigniorage, worden opgeteld. Volgens Willem Buiters (2010, p. 18) zijn deze monetaire inkomsten, de laatste jaren schommelen deze rond de 50 miljard euro, in wezen gratis geld voor het Eurosysteem..

De inkomsten uit seigniorage zijn aan kortetermijnschommelingen onderhevig en er zijn onzekerheden op lange termijn. Al naar gelang de fase van de conjunctuurcyclus zal de vraag naar bankbiljetten verschillen en ook de rente inkomsten op beleggingen zijn niet stabiel. Een andere naam voor seigniorage is, zoals is gezegd, inflatiebelasting (Buitier 2007). Begg et al. (2008) schat dat voor de periode 1997-2007 de totale winst (dus inclusief seigniorage) van de nationale centrale banken tussen de 4 en 40% van de inkomsten van het EU-budget zou hebben opgebracht. Heinemann et al. (2008) gaan voor de komende tijd uit voor een gemiddelde opbrengst van 25% van het EU-budget. Volgens een studie van de Oostenrijkse centrale bank (Kun 2003) schommelde de seigniorage in de periode van 1998 tot 2003 tussen de 0,1 en 0,9% van het bnp. Omgekeerd wordt ook opgemerkt dat juist door het beleid van de ECB om de inflatie te beperken de monetaire inkomsten stabiel zijn geworden (Catoir 2004).

Voor de houdbaarheid op lange termijn van de monetaire inkomsten is het van belang te kijken naar de negatieve invloed van de opkomst van elektronisch betalen en de positieve invloed van het gebruik van de euro als een reservemunt buiten de EU. Volgens DNB (2006) zijn de gevolgen van elektronisch betalen op de totale waarde van de bankbiljettencirculatie en de seigniorage beperkt. Weliswaar zal de vraag naar transactiecoupures (EUR 5 – EUR 20) afnemen, maar die naar oppotcoupures (EUR 100 – EUR 500) blijft gelijk (vergelijk Regioplan 2011). De eventuele groei van het gebruik van eurobankbiljetten buiten de EU levert voordeel op. Zo circuleert de helft van het aantal dollarbiljetten, ongeveer 3% van het bnp, buiten de VS (Baldwin en Wyplosz 2006).

Een derde voordeel van seigniorage is de betere controlemogelijkheid door de Europese Rekenkamer. De monetaire inkomsten voldoen in grote mate aan het EU-streven het stelsel van eigen middelen billijk, doorzichtig, kostendoelmatig en eenvoudig te maken. De bni-bijdrage, daarentegen, weerspiegelt moeilijk controleerbare macro-economische statistieken; de Rekenkamer kan de onderliggende gegevens niet direct controleren (Hiernaux-Fritsch en Moonen 2010). Zoals bekend is niet voor ieder land het officiële bni een juiste maatstaf voor het daadwerkelijke bni. Controle van de seigniorage van het Eurosysteem lijkt veel beter mogelijk al was het alleen al door het beperkte aantal nationale centrale banken.⁹

Controle op de uitvoering van fiscale wetgeving is van belang bij de invoering van Europese belastingen. Wie gaat de Eurotax controleren? Daar er niet over een Europese belastingdienst wordt gesproken, blijft de controle bij de nationale belas-

⁹ Op dit moment worden de ECB en de nationale centrale banken niet, zoals alle andere EU instituties, door de Europese Rekenkamer gecontroleerd. Dit gebeurt niet omdat men de onafhankelijkheid van het Eurosysteem wil benadrukken. Daarnaast is het budget van de ECB natuurlijk ook niet van het EU-budget afhankelijk en ligt controle door de Rekenkamer niet in de lijn. Onafhankelijke accountants doen het onderzoek bij de ECB. Maar als seigniorage een inkomstenbron voor de EU zou worden, ligt (mede) controle door de Rekenkamer wel voor de hand. Dit kan natuurlijk door de ECB als een afname van haar autonomie worden geïnterpreteerd en een punt van discussie worden.

tingdiensten.¹⁰ Gezien de onderscheiden kwaliteit van de belastingdiensten en belastingmoraal in de lidstaten kan betwijfeld worden of Europese burgers wel in gelijke mate door een Eurotax worden getroffen (Raddatz en Schick 2003).

De minnen. Problemen bij de invoering van seigniorage als een nieuw eigen middel zijn vooral van praktische, juridische en politieke aard.

Praktisch moet er, zoals gezegd, een oplossing worden gezocht voor de landen die de euro (nog) niet hebben ingevoerd. Een volledige invoering van seigniorage is voor de hele Unie met name daardoor een zaak van lange termijn. Een kenmerk dat wordt gedeeld met andere voorgestelde Europese belastingen, zoals een Europese vennootschapsbelasting. Welke belasting ook een lange termijn voor harmonisatie van de grondslag vraagt.

Een mogelijkheid om op korte termijn het probleem op te lossen zou kunnen zijn om voor de lidstaten buiten de eurozone de situatie te laten zoals die nu is. Ze betalen via een afdracht als percentage van het bni. Voor landen uit de eurozone zou van de totale bni-afdracht de bijdrage van de seigniorage kunnen worden afgetrokken (Heinemann et al. 2008).¹¹ Het praktische probleem dat centrale banken te weinig inkomsten zouden kunnen krijgen, als zij de monetaire inkomsten aan de EU zouden moeten afstaan, is weinig overtuigend (Catoir 2004). Het gaat immers om de netto inkomsten van seigniorage, dus minus de kosten, zoals landen op dit moment ook de douanerechten minus kosten aan de EU afstaan. Daarnaast hebben de nationale centrale banken ook nog de genoemde niet aan het Eurosysteem gekoppelde inkomsten en de mogelijkheid om reserves te vormen. Wat niet afdoet aan het feit dat de beleidsvrijheid van de ECB om de eigen vermogenspositie te bepalen in het geding kan komen. Dit punt is van belang en speelt ook bij de huidige discussie over de onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van de ECB bij het oplossen van het Griekse schuldenprobleem (Open Europe 2011, Vergote 2010). Een zwakke vermogenspositie zou de ECB parten kunnen spelen. We zouden naar het verleden kunnen kijken. Hoe was destijds het afkomen van de seigniorage door de betreffende nationale overheden geregeld? Bij gelijke seigniorage-inkomsten, was het uitkeren van seigniorage in de onderscheiden landen, vaak zeer verschillend (Klein en Neumann 1990).

Juridisch zal het statuut van het Eurosysteem moeten worden aangepast. **Dat statuut verplicht nu tot uitkering van de geldscheppingswinst aan de nationale centrale banken. Op hun beurt keren deze het weer uit aan de aandeelhouders.** Het feit dat sommige centrale banken geheel of ten dele in handen zijn van private aandeelhouders is een extra probleem. Dit geldt voor de centrale banken van België, Oostenrijk en Italië. **Deze zullen moeten worden gecompenseerd.**¹²

¹⁰ Natuurlijk zou er een Europese belastingdienst kunnen komen. Evenzo als er een apart Europees belastingformulier zou kunnen komen. Uit kosten oogpunt, zowel voor de EU als de burgers, lijkt dat een voorlopig nog onbegaanbare weg.

¹¹ Een andere mogelijkheid wordt geschetst door Goulard en Nave (2002, p. 50).

¹² **Er zijn mij geen schattingen bekend over de grootte van de bedragen die nodig zijn om de private aandeelhouders uit te kopen. Het bedrag zal vermoedelijk te overzien zijn. Dit daar het bij de betref-**

Een vermeende grote politieke min is de autonomie van de ECB die bedreigd lijkt te worden (Begg et al. 2008; Europese Commissie 2011b, p. 144-145). Het Europees Parlement zou wel eens invloed op het Eurosysteem kunnen uitoefenen om meer seigniorage inkomsten te generen. Dat lijkt niet erg logisch. Immers, het totale EU-budget ligt nog steeds vast. De EU wil de bni-bijdrage als een aanvullende inkomstenbron zeker behouden. Die bijdrage vult het budget automatisch aan tot het totaal toegestane. Gezien de niet stabiele inkomsten uit de echte eigen middelen, zoals de douanerechten, landbouwheffingen en, hier seigniorage, zal dit altijd nodig blijven. Verlies aan autonomie zou zeker het geval zijn als het Eurosysteem voortaan betaald zou worden uit het EU-budget. Maar dat is niet het geval. Wie betaalt, bepaalt gaat hier juist niet op. Het gaat immers om een verdeling van de opbrengsten van het Eurosysteem. In zoverre verandert er niets aan de situatie zoals die bestond in het pre-euro tijdperk. Ook toen droegen de nationale centrale banken hun winsten af aan de nationale overheden, c.q. private aandeelhouders.

Daarnaast zijn er bij invoering van seigniorage voor de hele EU winnaars en verliezers. Zoals die er destijds ook waren voor de landen van de huidige eurozone bij de introductie van de ECB (Sinn en Feist 2000; Gros 2004). Het zouden in dit geval vooral de armere EU-landen zijn die er op achteruitgaan.¹³ Ze sparen een gedeelte van hun bni-afdracht uit maar lopen hun seigniorage, die ze van de ECB ontvangen, mis. In absolute bedragen stelt de voor- en achteruitgang van de winnaars en verliezers echter niet veel voor (Heinemann et al. 2008; Hansen en King 2007). Bovendien zijn er sowieso winnaars en verliezers als lidstaten tot de eurozone toetreden. Dit ongeacht of de seigniorage al of niet aan de EU toevalt. Die afweging is impliciet al gemaakt door de nieuw toetredende landen bij het toetreden tot de Unie. Verplichte toetreding, op termijn, tot de euro was immers op dat moment al bekend. In deze wordt gesteld dat vergeleken met de voordelen van de euro: synergie en het faciliteren van handel, toerisme en kapitaalstromen het netto-verlies aan seigniorage inkomsten in het niet valt (Kun 2003).

3 Conclusie: kiezen uit kwaden

De EU is op zoek naar echte eigen middelen. Het laaghangende fruit van aan de EU op grond van uniek EU-beleid toewijsbare eigen middelen is al geplukt. Dat zijn de landbouwheffingen en douanerechten die nu de traditionele eigen middelen worden genoemd. In feite is daar sinds het Verdrag van Rome alleen de mogelijkheid bijgekomen van het belasten van de geldscheppingswinst die met de een-

fende landen om 5, 6 respectievelijk 0,2 miljoen euro aan aandelenkapitaal van de private aandeelhouders gaat (Rösl 2002). Bovendien romen de betreffende nationale overheden ook eerst een gedeelte van de winst, die is gebaseerd op de verkregen seigniorage, via belastingheffing af alvorens deze aan de private aandeelhouders toevalt. Dit zal van invloed zijn op de grootte van de te betalen contante waarde van de toekomstige inkomstenstroom als onderdeel van de afkoopsom. Bovendien blijven voor de nationale centrale banken de inkomsten bestaan uit niet aan de eurozone gerelateerde activiteiten.

¹³ In het algemeen is seigniorage in Oost-Europese landen hoger dan in de eurozone (Kun 2003).

heidsmunt, de euro, wordt behaald. Het laten toevloeien van de seigniorage van het Eurosysteem aan de EU heeft voordelen, maar ook nadelen. Deze zullen door de betrokken partijen verschillend worden ingeschat en gewogen. Al met al lijkt seigniorage echter geen slechtere kandidaat te zijn dan de voorgestelde Europese belastingen en, gegeven de politieke situatie, wellicht, als outsider, een kanshebber. De huidige politieke situatie geeft zwaar weer voor de meer traditionele voorgestelde Europese belastingen.

Een probleem van seigniorage is dat het op geen enkele manier bijdraagt aan de zozeer gewenste directe band tussen burgers en EU-instituten. In cynische zin valt er daarom met de invoering van seigniorage, zoals dat ook zo is bij de voorgestelde belasting op financiële transacties, zelfs winst voor de EU te behalen. Gezien de relatieve onzichtbaarheid van seigniorage groeit de noodzaak om financiële verantwoording af te leggen aan de burgers waarschijnlijk niet. Een geringe zichtbaarheid van een belasting en geringe noodzaak om verantwoording af te leggen, worden politiek vaak als een voordeel gezien (Cattoir 2004). De door de EU gewenste autonomie ten opzichte van de lidstaten neemt toe zonder dat de verantwoordelijkheid ten opzichte van de burgers groeit.¹⁴

De invoering van een Europese belasting een politieke zaak. Niet een keuze uit het goede en het kwade maar een keuze uit kwaden. Seigniorage kon weleens het minste kwaad en wellicht ook het, gezien de noodzakelijke zware besluitvorming bij invoering van een Europese belasting, politiek haalbare kwaad zijn.

Auteur

Auke Leen (e-mail: a.r.leen@law.leidenuniv.nl) is als universitair docent verbonden aan het Instituut van Fiscale en Economische Vakken van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van Universiteit Leiden.

¹⁴ Zelfs bij de invoering van een Eurotax die de burger wel voelt, wordt getwijfeld of de noodzaak tot verantwoording van het Europese Parlement toeneemt. Enerzijds, zouden voor de burgers de verkiezingen voor het EP interessanter worden; ze gaan ergens om: machtsuitoefening over uitgaven en inkomsten. Anderzijds is de door Brussel beoogde betere besluitvorming in het EP, als daar zowel over inkomsten als uitgaven wordt beslist, niet erg waarschijnlijk. Dit vanwege het *sui generis* karakter van de EU. De verhouding van het Parlement tot de Commissie is immers geheel anders dan die van de nationale parlementen tot hun regeringen.

Literatuur

- Arkesteijn, F., 2010, Nederlandse bijdrage EU begroting eenmalig lager, CBS, Den Haag/Heerlen.
- Bank of Canada, 2010, Seigniorage, Backgrounders, May.
<http://www.bankofcanada.ca/en/backgrounders/bg-m3.html>.
- Baldwin, R. en C. Wyplosz, 2006, *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, Boston.
- Begg, I., 2007, The 2008/9 EU Budget Review, EU-Consent EU-Budget Working Paper 3.
- Begg, I., H. Enderlein, J. Le Cacheux en M. Mrak, 2008, *Financing the European Union Budget*, European Commission, Brussels.
- Brehon, N.-J., 2005, European Tax in M. Lefebvre (red.) *What kind of European Budget for 2013*, Ifri, Paris, 116-132.
- Buiter, W., 2007, Seigniorage, Centre for Economic Performance Discussion Paper 786, April.
- Buiter, W., 2010, *Global Economic Outlook and Strategy*, Citigroup Global Markets, 21 juli 2010.
- Cattoir, P., 2004, Tax-based EU own resources: An assessment, European Commission, Working Paper 1, april.
- Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, 2008, 6655/08, Council of the European Union, Brussels.
- Click, R.W., 1998, Seigniorage in a cross-section of countries, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 30(2): 154-71.
- Cukierman, A., S. Edwards en G. Tabellini, 1992, Seigniorage and political instability, *The American Economic Review*, vol. 82(3): 537-55.
- Cukowski, J., en E. Stavrev, 2001, Central Bank Seigniorage: Czech Republic 1993-1997, *Applied Economics Letters*, vol. 8(4): 243-47.
- DNB, 2006, *Naar een Cashless Society?*, Kwartaalbericht, maart.
- Doherty, R., 2007, Future Own Resources, External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament, Rapporteur A. Lamassoure.
- Eppink, D.J., 2010, *De Toren van Babel staat in Brussel, Pleidooi voor een Verenigd Europa van de Staten*, Lannoo, Tielt.
- Europees Parlement, 1997, *Die Eigenmittel der Europäischen Union. Analysen und Entwicklungsmöglichkeiten*.
- Europees Parlement, 2007, The future of the European Union's own resources, 2006/2205 (INI), final, 29 maart.
- Europese Commissie, 1998, *Financing the European Union*, COM (1998) 560 final, Brussels.
- Europese Commissie, 2004, *Verslag van de Commissie over de werking van het stelsel van eigen middelen*, 505 definitief/2.
- Europese Commissie, 2006, Updated checklist of administrative conditions in the area of the European communities' own resources, 21 juni.
- Europese Commissie, 2009, *A Reform agenda for a global Europe (Reforming the budget, changing Europe)*, draft, Brussels.
- Europese Commissie, 2010a, *The EU Budget Review*, COM (2010) 700 final, Brussels.
- Europese Commissie, 2010b, *The EU Budget Review, Technical Annexes*, SEC (2010) 7000 final, Brussels.
- Europese Commissie, 2011a, *A Budget for Europe 2020*, COM (2011) 500 final, Brussels.

- Europese Commissie, 2011b, Commission Staff Working Paper, Financing the EU Budget: Report on the operation of the own resource system, Annex, COM (2011) 510 final, Brussels.
- Goulard, S., en M. Nava, 2002, Un financement plus démocratique du budget européen: un défi pour la convention européenne, *Revue Française de Finances Publiques*, vol. 80: 31-52.
- Gros, D., 1993, Seigniorage and EMU, The fiscal implications of price stability and financial market integration, *European Journal of Political Economy*, vol. 9(4): 581-601.
- Gros, D., 2004, Profiting from the euro? Seigniorage gains from euro area accession, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42(4): 795-813.
- Handig, M., en R. Holzfeind, 2007, Euro banknotes in circulation and the allocation of monetary income within the Eurosystem, *Monetary Policy & The Economy*, vol. 1: 150-63.
- Hansen, J.D., en R.M. King, 2007, How to cut the seigniorage cake into fair shares in an enlarged EMU, *Journal of Common Market Studies*, vol. 45(5): 999-1010.
- Haslag, H.J., en J. Bhattacharya, 1999, Central bank responsibility, seigniorage, and welfare, Research Department Working Paper 9909, Federal Reserve Bank of Dallas.
- Heinemann, F., P. Mohl en S. Osterloh, 2008, Reform Options for the EU Own Resource System, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Hiernaux-Fritsch, S., en A.F.W. Moonen, 2010, Financiering van de begroting van de Europese Unie, *SEW*-5, 192-197.
- Hochreiter E., R. Rovelli en G. Winckler, 1996, Central banks and seigniorage: A study of three economies in transition, *European Economic Review*, vol. 40(9): 629-43.
- Klaus, V., 2010, John Hopkins University Speech: Europe, The Systematic Consequences of the Recent Crisis and the Need to Re-Formulate the Case for Capitalism, www.klaus.cz/clanky/2672.
- Klein, M., en M.J.M. Neumann, 1990, Seigniorage: What is it and who gets it? *Review of World Economic*, vol.126(2): 205-21.
- Kun, J., 2003, Seigniorage in selected acceding countries: current situation and future prospects on the road towards monetary integration. Oesterreichische National Bank. *Focus on Transition*, vol. 2: 176-93.
- Laffan, B., 1997, The Finances of the European Union, St. Martin's Press, New York.
- Raddatz, G., en G. Schick, 2003, Braucht Europa eine Steuer? Wege zur Europäischen Verfassung III, Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut.
- Regioplan, 2011, Naar een contantloze detailhandel, Den Haag, Detailhandel Nederland.
- Rösl, G., 2002, Seigniorage in der EWU. Eine Analyse der Notenbankgewinnentstehung und – verwendung des Eurosystems, Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Rupare R., en M. Persson, 2011, A House Built on Sand? The ECB and the hidden cost of saving the euro, Open Europe, Londen.
- Sapir, A., 2003, An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.
- Sinn H-W., en H. Feist, 2000, Seigniorage wealth in the eurosystem: eurowinners and euro-lost losers revised, CESifo Working Paper 353.
- Vergote, O., W. Studener., L. Efthymiadis en N. Merriman, 2010, Main drivers of the ECB financial accounts and ECB financial strengths over the first 11 years, European Central Bank, Occasional Paper Series.111.