I

(Mededelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 8/99

over een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, EG)

(1999/C 310/01)

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name de artikelen 248, lid 4, en 269,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, met name artikel 173,

Gelet op het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen [1], zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 2779/98 van de Raad van 17 december 1998 [2], met name de artikelen 2 en 4, lid 1,

Gelet op Richtlijn 89/130/EEG, Euratom van de Raad van 13 februari 1989 betreffende de harmonisatie van de opstelling van het bruto nationaal product tegen marktprijzen [3],

Gelet op het Europees stelsel van geïntegreerde economische rekeningen (ESER, tweede editie),

Gelet op Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap [4],

Gelet op het werkdocument van de diensten van de Commissie houdende de wijze van berekening van de correctie van de begrotingsonevenwichtigheden,

Gezien het door de Commissie ingediende voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie [5],

Gezien het op 9 augustus 1999 bij de Kamer ingekomen verzoek van de Raad van 4 augustus 1999 tot raadpleging van de Rekenkamer over dit voorstel,

Overwegende dat de Europese Raad van Berlijn van 24 en 25 maart 1999 heeft geconcludeerd dat het dienstig was, het stelsel van eigen middelen te wijzigen; dat hij erop heeft gewezen dat dit stelsel billijk, doorzichtig, kosteneffectief en eenvoudig moet zijn; dat dit stelsel ook moet zijn gebaseerd op criteria die de bijdragecapaciteit van iedere lidstaat het best weerspiegelen,

Overwegende dat de Europese Raad het dienstig heeft geacht, het aandeel van de eigen middelen dat de lidstaten ter dekking van inningskosten inhouden van 10 % tot 25 % op te trekken;

Overwegende dat het in het belang van de Europese Unie is, over een stabiel financieringssysteem te beschikken waarin alle lidstaten volgens dezelfde beginselen aan de financiering van de begroting bijdragen; dat dit systeem samenhang moet vertonen tussen de aard van de gekozen middelen en de wijze waarop ze worden geïnd en gecontroleerd;

Overwegende dat het de gevolgen van het begrotingsbeleid en niet de geldstromen op zich zijn die de betrouwbaarste aanwijzingen voor eventuele begrotingsonevenwichtigheden vormen; dat de vaststelling van de financiële vooruitzichten en van de begroting het tijdstip vormt waarop de begrotingsautoriteiten de gevolgen van de communautaire financieringen, ook geografisch, kunnen sturen,

---

([1]) PB L 356 van 31.12.1977, blz. 1.
([2]) PB L 347 van 23.12.1998, blz. 3.
([3]) PB L 49 van 21.2.1989, blz. 26.
([4]) PB L 310 van 30.11.1996, blz. 1.

([5]) Document van de Commissie ref. 99/0139(CNS) — doc. 10029/99 — COM (1999) 333 def. van 8 juli 1998.

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

ALGEMENE OPMERKINGEN

Voortzetting van het bestaande stelsel

1. Ten vervolge op de conclusies van de Europese Raad van Berlijn wordt in het voorstel voor een besluit het bestaande stelsel van eigen middelen in wezen gehandhaafd, met aanpassingen waardoor de financiële lasten anders over de lidstaten worden verdeeld. In hoofdzaak blijft het sinds 1988 geldende stelsel van kracht. Naast de Rekenkamer ([1]) hebben het Europees Parlement, de Commissie, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's in het verleden gewezen op tal van problemen, met name ten aanzien van de werking en het gebrek aan samenhang en doorzichtigheid.

Ingewikkelde regeling

2. Zoals de Kamer reeds heeft opgemerkt ([2]) lijken de structuur en de werking van het huidige stelsel, dat even gedetailleerd is als een klassiek, op belastingafdrachten gebaseerd begrotingssysteem, buitenproportioneel gezien de aard van de financiële bijdragen uit BTW- en BNP-middelen.

3. Zo wordt door het naast elkaar handhaven van de BTW- en BNP-middelen een ingewikkelde en niet zeer samenhangende structuur geconsolideerd. De grondslag van de BTW-middelen, die niet rechtstreeks gebaseerd is op een door de belastingsplichtigen aangegeven maatstaf van heffing, is immers sterk beïnvloed door statistische gegevens. Om het aandeel van de BTW-middelen in de financiering van de begroting terug te dringen schrijft het stelsel voor dat de grondslag ervan beperkt moet blijven tot maximaal 50 % van het BNP, hetgeen in het jaar 2000 voor zeven lidstaten moet gelden ([3]). De afdrachten aan BTW-middelen worden dus grotendeels op de grondslag van dezelfde gegevens berekend als de BNP-middelen.

4. Om het probleem van de begrotingsonevenwichtigheden op te lossen voorziet het stelsel in verlaging van de betalingen van één lidstaat door middel van een correctie. De berekening van deze correctie is ingewikkeld en beslaat meerdere begrotingsjaren; de correctie moet immers eerst geraamd, vervolgens herzien en ten slotte definitief vastgesteld worden. Ter gelegenheid van de vaststelling van dit besluit hadden de berekening en financiering van de correctie onder meer op basis van de eerdere voorstellen van de Commissie ([4]) kunnen worden vereenvoudigd om ook het stelsel doorzichtiger te maken.

Begrotingsonevenwichtigheden

5. In 1984 erkende de Europese Raad ([5]) „dat elke lidstaat die een buitensporige begrotingslast draagt naar de maatstaf van zijn relatieve welvaart, te zijner tijd voor een correctie in aanmerking kan komen". Tegelijkertijd wees hij erop dat het uitgavenbeleid het middel bij uitstek vormde om op termijn het vraagstuk van de begrotingsonevenwichtigheden op te lossen.

6. Sindsdien is deze kwestie nog steeds niet via het uitgavenbeleid opgelost. Bijgevolg wordt reeds 15 jaar het beginsel van correctie op het gebied van de ontvangsten gehanteerd.

7. De begrippen „buitensporige begrotingslast" en „relatieve welvaart" van een lidstaat zijn nog steeds niet nauwkeurig en objectief gedefinieerd. Daardoor kan ook geen algemeen geldig stelsel worden ingevoerd, want in beginsel kan elke lidstaat voor een dergelijke correctie in aanmerking komen.

8. Deze correctie wordt berekend op basis van het saldo van de afdrachten aan de communautaire begroting en de van de Europese Unie ontvangen betalingen. Zoals de Rekenkamer en de Commissie reeds hebben opgemerkt ([6]) leiden de begrotingssaldi tot een foutieve interpretatie van de voordelen die uit het communautaire beleid worden getrokken. De Europese Raad van Berlijn heeft overigens erkend „dat er verschillende factoren zijn die de budgettaire onevenwichtigheden rechtstreeks of zijdelings beïnvloeden, zoals het totale bestedingsniveau, de inhoud van de beleidshervormingen, de samenstelling van de uitgaven en de structuur van de eigen middelen" ([7]).

SPECIFIEKE OPMERKINGEN

Artikelen 2, 3, 4, 8 en 10

9. Wanneer het nieuwe besluit in werking treedt, zal daardoor Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (ESR 1995) van toepassing worden op de eigen middelen. In de tekst van het voorstel voor een besluit wordt verwezen naar het bruto nationaal product (BNP). Deze grootheid

([1]) Advies nr. 8/93 over de evaluatie van het in 1988 ingevoerde stelsel van eigen middelen, in het licht van de conclusies van de Europese Raad te Edinburgh (niet in het Publicatieblad bekendgemaakt); speciaal verslag nr. 6/98 over de balans van het stelsel van de middelen uit BTW en BNP (PB C 241 van 31.7.1998, blz. 58-80).
([2]) Speciaal verslag nr. 6/98, paragraaf 5.2.
([3]) Griekenland, Spanje, Ierland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Verenigd Koninkrijk. Ontwerp van algemene begroting voor het begrotingsjaar 2000, deel 1, tabel 1.
([4]) De financiering van de Europese Unie, met name paragraaf 1.3.1 en bijlage 4; COM(1998) 560 def. van 7 oktober 1998.
([5]) Europese Raad van Fontainebleau van 25 en 26 juni 1984.
([6]) Speciaal verslag nr. 6/98, paragrafen 3.29-3.33. De financiering van de Europese Unie, COM(1998) 560 def. van 7 oktober 1998, paragraaf 2, blz. 17-20.
([7]) Conclusies van het voorzitterschap, punt 68.

komt niet voor onder de in de genoemde verordening omschreven grootheden, ook al wordt daarin bepaald dat ze theoretisch identiek is aan het bruto nationaal inkomen (BNI) [1].

10. De verwijzing naar het BNP is in deze context dus niet langer relevant. Het zou derhalve dienstig zijn om in het voorstel voor het besluit naar het BNI te verwijzen. Hierdoor kan overigens worden voorkomen dat de Raad naderhand wordt verzocht, te bepalen welke grootheid op de eigen middelen van toepassing is.

Artikel 2, lid 3

11. Voorgesteld wordt, het gedeelte dat de lidstaten als innings-, controle-, fraudebestrijdings- en verslagleggingskosten mogen inhouden op de traditionele eigen middelen (landbouwrechten, bijdragen en heffingen voor suiker en isoglucose en douanerechten) die zij voor rekening van de Europese Unie innen, op te trekken van 10 % tot 25 %.

12. De thans toegepaste 10 % wordt forfaitair toegekend ter dekking van de inningskosten van de lidstaten, zonder dat deze hiervoor verantwoording behoeven af te leggen. Dit krediet, in feite een uitgave, wordt in afwijking van het beginsel dat uitgaven en ontvangsten niet met elkaar mogen worden gecompenseerd [2], als negatieve ontvangst in de begroting opgevoerd.

13. Aangezien de voorgestelde verhoging aanzienlijk, forfaitair en voor alle lidstaten gelijk is zou zij nog meer verduidelijkt moeten worden. Daar het in feite om een uitgave van verscheidene miljarden euros gaat [3] is krachtens één van de in het Financieel Reglement vermelde beginselen van goed financieel beheer [4] aan de verhoging onlosmakelijk een precieze en meetbare doelstelling verbonden. Nu er geen evaluatie van de doeltreffendheid van de nationale overheidsinstanties bestaat, en ook geen procedure waarmee de werkelijke kosten en de bij de inning geboekte vooruitgang kunnen worden nagegaan, lijkt deze maatregel meer op een restitutie dan op een vergoeding van de inningskosten.

14. Voorts had de betrokken verhoging volgens de Europese Raad louter ten doel, de inningskosten te dekken [5], maar wordt de motivering in het voorstel voor een besluit uitgebreid tot andere terreinen, zoals fraudebestrijding, gezondheid en veiligheid [6]. Indien er andere uitgaven moeten worden gefinancierd dan die welke rechtstreeks verband houden met de inning van traditionele eigen middelen, is de invoering van begrotingsonderdelen voor uitgaven overeenkomstig artikel 271 EG en van de financiële regelgeving, het enige rechtmatige en doorzichtige middel daartoe.

15. Met name inzake maatregelen ter bestrijding van fraude verplicht artikel 280 EG de lidstaten reeds om op te treden tegen alle fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, ook buiten het gebied van de traditionele eigen middelen.

16. Doordat een inhouding van 10 % wordt gehandhaafd voor bedragen die vóór 31 december 2000 zijn of hadden moeten worden vastgesteld, wordt de boekhoudkundige verwerking van de ter beschikking gestelde bedragen voor jaren bemoeilijkt, terwijl het financiële effect miniem is. Daarom zou deze regeling slechts van kracht mogen zijn tijdens een overgangsperiode zoals die waarin de vaststellingen van het begrotingsjaar 2001 betreffende de voorgaande jaren worden gedaan.

Artikel 2, lid 4

17. De berekening van het uniforme percentage voor de BTW-middelen is nog steeds afhankelijk van drie factoren: het maximaal afroepingspercentage als bedoeld in artikel 2, lid 4, onder a), van het voorstel voor een besluit, het bedrag van de correctie en de financiering ervan. Daartoe wordt van het maximaal percentage jaarlijks een zogeheten „bevroren percentage" afgetrokken, dat dient ter dekking van de financiering van de correctie. Dit leidt tot nodeloze moeilijkheden en niet erg doorzichtige berekeningen. Zoals aangestipt in paragraaf 4 zou het dienstig zijn geweest, rekening te houden met de vereenvoudigingsvoorstellen die de Commissie zelf had gedaan.

18. Mocht lid 4 ongewijzigd worden gehandhaafd, zou het dienstig zijn de bestaansreden van het „bevroren percentage" te verduidelijken, bijvoorbeeld in een overweging bij het voorstel voor een besluit.

Artikel 2, lid 7

19. De Kamer verwijst naar haar opmerkingen in paragraaf 10.

Artikel 3, leden 1 en 2

20. Met het oog op de bestaande terminologie dient „vastleggingskredieten" te worden vervangen door „kredieten voor vastleggingen" en „betalingskredieten" door „kredieten voor betalingen". Dit geldt ook voor de tiende overweging bij het voorstel voor een besluit.

---

[1] Verordening (EG) nr. 2223/96, punt 8.94 (PB L 310 van 30.11.1996, blz. 243 en 244).
[2] In artikel 4 van het Financieel Reglement neergelegd beginsel.
[3] Voor het begrotingsjaar 1998 is de lidstaten een bedrag van 1,6 miljard EUR voor de kosten van inning van de traditionele eigen middelen toegewezen. Was in dat jaar 25 % toegepast, dan zou dit op een bedrag van 3,9 miljard EUR zijn neergekomen.
[4] Artikel 2, eerste alinea, tweede zin: „Er moeten gekwantificeerde doelstellingen worden bepaald en de uitvoering daarvan moet worden gevolgd.".
[5] Conclusies van het voorzitterschap, punt 71.
[6] COM(1999) 333 def. van 8 juli 1999, paragraaf 2, derde alinea, blz. 4.

Artikel 3, lid 4

21. Het begrip „belangrijke verandering" dient te worden gedefinieerd door een drempel aan te geven of door de instantie aan te duiden die een besluit ter zake moet nemen.

Artikel 4

22. De Kamer verwijst naar haar opmerkingen in de paragrafen 4 en 8.

23. De besluiten van de Europese Raad van Berlijn ([1]) ter bevestiging van de conclusies van de Raad van Fontainebleau van 1984 maken een dergelijke correctie voor elke lidstaat mogelijk. Het zou dus nuttig zijn te preciseren onder welke voorwaarden een lidstaat van deze mogelijkheid gebruik kan maken, zonder dat behoeft te worden overgegaan tot een wijziging van het besluit over de eigen middelen die pas kan worden vastgesteld na nationale ratificatieprocedures.

Artikel 4, onder b)

24. Het voorstel voor een besluit bevat geen definitie van „toegerekende uitgaven". De criteria voor de toewijzing van de communautaire uitgaven aan de lidstaten dienen dus nader te worden bepaald.

Artikel 4, onder f)

25. Aan de hand van de voorgestelde tekst zou het effect op de correctie van de uitgaven voor uitbreiding niet volledig kunnen worden geneutraliseerd. Voor de berekening van de correctie zou na toetreding immers slechts worden uitgegaan van de uitgaven van het jaar vóór de toetreding. Op basis van de financiële vooruitzichten ([2]) zouden de uitgaven na toetreding op termijn vijf maal zo hoog komen te liggen als ervoor. De Europese Raad van Berlijn wilde garanderen dat de uitgaven waarvoor geen correctie gold ook na de uitbreiding niet zouden worden gecorrigeerd ([3]). De vraag rijst of met de voorgestelde tekst aan deze voorwaarde is voldaan.

Artikel 5, lid 1

26. Voorgesteld wordt om de eerste zin van de tweede alinea als volgt te formuleren: „De verdeling van de last wordt eerst berekend volgens het respectieve aandeel van de bruto nationale inkomens (BNI's) van de lidstaten in het totaalbedrag van de BNI's van de Europese Unie, waarbij het Verenigd Koninkrijk buiten beschouwing wordt gelaten; vervolgens wordt de verdeling ...".

Artikel 5, lid 2

27. Om rekening te houden met de gangbare praktijk zou hier moeten worden bepaald dat de financiering van de correctie reeds wordt opgevoerd in een specifiek begrotingshoofdstuk.

Artikel 5, lid 3

28. Het voorstel voor een besluit bepaalt weliswaar dat de „Commissie de vereiste berekeningen uitvoert", maar stelt de criteria daarvoor niet volledig vast, zoals bij voorbeeld in paragraaf 24 vermeld. Hierdoor is niet duidelijk wat de aard van de taak is die de Commissie wordt toevertrouwd. De vraag rijst of zij slechts met een eenvoudige berekening is belast, of dat zij bevoegd is om het besluit zodanig aan te vullen dat deze berekening mogelijk wordt.

29. Uit de huidige praktijk blijkt dat de bevoegde dienst van de Commissie een „berekeningsmethode" heeft opgesteld om te bepalen hoe de correctie moet worden berekend, herzien en gefinancierd. Dit interne document vult in feite bepaalde in het besluit over de eigen middelen opgenomen criteria aan, met inbegrip van de definitie van „toegerekende uitgaven".

30. Het is begrijpelijk dat het, met name om praktische redenen, verkieslijk wordt geacht om bepaalde voor de berekening van de correctie noodzakelijke criteria achteraf in een ander besluit te preciseren. In voorkomend geval zou er rekening moeten worden gehouden met de eisen inzake doorzichtigheid en rechtszekerheid. De Kamer merkt hierbij op dat de Raad krachtens artikel 8, lid 2, van het voorstel voor een besluit uitvoeringsbepalingen kan vaststellen.

Artikel 6

31. Het huidige besluit over de eigen middelen bevat, in een gelijkluidende bepaling als het onderhavige artikel, de regel dat ontvangsten niet mogen worden bestemd voor bepaalde uitgaven. De verwijzing naar dit beginsel zou behouden moeten blijven.

Artikel 8, lid 1, eerste alinea

32. In de voorlaatste zin van de Franse tekst te lezen: „points a) **à d)**".

Artikel 8, lid 2

33. Artikel 248, lid 2, EG, draagt de Kamer op, de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven te onderzoeken en na te gaan of een goed financieel beheer is gevoerd. De tweede

([1]) Conclusies van het voorzitterschap, punt 68.
([2]) Interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure (PB C 172 van 18.6.1999, blz. 15).
([3]) Conclusies van het voorzitterschap, punt 72.

alinea van dit lid bepaalt dat de controle van de ontvangsten geschiedt aan de hand van de vaststellingen en van de stortingen aan de Gemeenschap.

34. Doordat artikel 8, lid 2, van het voorstel voor een besluit een interpretatie geeft van wat de Kamer moet nagaan en controleren zou dit erop neerkomen dat een bepaling van het Verdrag buiten de daartoe bestemde procedure om wordt gewijzigd.

35. Hoe dan ook, de Kamer is van oordeel dat de voorgestelde bepaling niet tot gevolg mag hebben dat de haar in het Verdrag verleende controlebevoegdheden worden beperkt.

Artikel 9

36. De Commissie heeft in 1998 reeds een verslag over de werking van het stelsel van eigen middelen uitgebracht ([1]). Het zou dienstig zijn, de aard van het haar opgedragen onderzoek inzake de kwestie van de begrotingsonevenwichtigheden te preciseren.

Artikel 10, lid 1

37. In de derde alinea, laatste zin, te lezen „artikel 2, lid 3, en **artikel** 4".

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 7 oktober 1999.

Voor de Rekenkamer

Jan O. KARLSSON

President

([1]) De financiering van de Europese Unie, COM(1998) 560 def. van 7 oktober 1998.