

Vergaderjaar 2013–2014

33 523

EU-trendrapport 2013

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2014

Inleiding

Hierbij ontvangt u ter invulling van mijn toezegging tijdens het Najaarsnota-debat van 19 december 2013, een nadere toelichting op het standpunt met betrekking tot de aangehouden motie van het Kamerlid van Hijum (Kamerstuk 33 805, nr. 6) inzake zijn verzoek tot het opnemen van de onderbouwing van de EU-afdrachten in de Nationale Verklaring.

Eigen middelen

Systematiek

Het eigen middelen Besluit (EMB) vormt het kader van financiering van de EU-begroting. Het stelsel van eigen middelen bepaalt ook de verdeling van de uiteindelijke afdrachten van lidstaten en bestaat uit een viertal eigen middelen:

- (1) invoerrechten en (2) landbouwheffingen (samen de traditionele eigen middelen);
- (3) BTW-afdrachten (op basis van een statistisch geharmoniseerde grondslag van BTW-opbrengsten, welke maximaal 50% van het BNI van een lidstaat mag bedragen);
- (4) BNI-afdrachten (de financiering van de begroting wordt sluitend gemaakt via afdrachten gebaseerd op het bruto nationaal inkomen van de lidstaten).

Thans¹ is het uitgangspunt dat elke lidstaat van de in die lidstaat geïnde invoerrechten en landbouwheffingen 75% afdraagt aan de Europese Unie² (25% mogen de lidstaten houden in de vorm van een perceptiekostenver-

¹ Dit geldt onder het huidige EMB. Met de inwerkingtreding van het EMB 2014 zal dit percentage wijzigen naar 80%.

² Het Nederlandse percentage lag in 2012 rond de 60%. Door o.a. kortingen op onze BNI-afdrachten is het Nederlands percentage lager dan het Europees percentage.

goeding). Van de statistische geharmoniseerde BTW-grondslag gaat 0,3% naar de Europese Unie. De BNI-afdrachten vormen ten slotte een sluitpost om de gehele begroting gefinancierd te krijgen. In de praktijk gaat het om ongeveer 75% van de begroting dat vanuit BNI-afdrachten gefinancierd wordt.

Op deze systematiek wordt een aantal correcties toegepast, zoals ontvangsten uit boetes en renteopbrengsten alsmede kortingen die een zestal lidstaten, waaronder Nederland, op hun afdrachten aan de EU-begroting krijgen.

Uit deze systematiek volgde voor Nederland in 2012 een totale afdracht van € 5,9 miljard. De bruto-afdracht wordt verantwoord op artikel 3.1, en de perceptiekostenvergoeding is te vinden onder ontvangstartikel 3.10 van de begroting van Buitenlandse Zaken. Uit het jaarverslag over de begroting 2012 is de volgende tabel te destilleren:

Onderdeel	Realisatie 2012 (in EUR 1.000)
BNI-afdrachten ¹	3.643.316
BTW-afdrachten ²	308.482
Landbouwheffingen	254.927
Invoerrechten	2.286.787
Bruto afdrachten	6.493.512
-/- ontvangen perceptiekostenvergoedingen	642.298
Netto afdrachten	5.851.214

¹ inclusief lump sum korting

² inclusief bijdrage aan UK rebate

Vaststelling BNI- en BTW-grondslagen

De op de BNI- en BTW-gebaseerde EU-afdracht wordt in jaar t-1 vastgesteld in de (ontwerp)begroting voor jaar t; de afdracht vindt dus plaats op basis van een schatting. Gedurende het uitvoeringsjaar t wordt de raming in principe eenmaal bijgesteld op basis van de meest recente ramingen van de Commissie en de lidstaten in de Adviescommissie eigen middelen. Gedurende het uitvoeringsjaar wordt de totale afdracht in maandelijkse termijnen overgemaakt aan de Commissie. Aanpassingen aan de ontvangstenzijde of de uitgavenzijde van de begroting gedurende het uitvoeringsjaar worden meteen verwerkt in de hoogte van de afdracht. Na afsluiting van het begrotingsjaar wordt de afdracht gecorrigeerd op basis van realisatiecijfers. Dit gebeurt voor het eerst in jaar t+1. De definitieve afrekening vindt in beginsel plaats in t+4. In Nederland is het CBS verantwoordelijk voor het vaststellen van de realisatie van het BNI. Eurostat (het Europees statistisch bureau) controleert vervolgens het CBS. De BTW-grondslag wordt door het Ministerie van Financiën vastgesteld op basis van informatie verkregen vanuit diverse bronnen, w.o. ook het CBS.

Vaststelling traditionele eigen middelen

De afdracht van invoerrechten en landbouwheffingen volgt de daadwerkelijk geïnde invoerrechten en landbouwheffingen. Twee maanden nadat de geïnde bedragen zijn vastgesteld volgt de afdracht van deze invoerrechten en landbouwheffingen aan de Europese Unie. Omdat de hoogte van de BNI-afdrachten afhankelijk is van de hoogte van de overige eigen middelen, wordt ook van de traditionele eigen middelen een raming opgesteld. De Commissie stelt deze raming vast op basis van economische verwachtingen voor t-1 en t en de realisaties voor het eerste kwartaal van het jaar t-1. Gedurende het uitvoeringsjaar wordt deze raming bijgesteld op basis van nieuwe realisatiecijfers. Omdat de

binnenlandse realisatiecijfers kunnen afwijken van deze Commissieraming, wijkt het kabinet in de eigen raming van de afdrachten soms af van de raming van de Commissie. Ik heb deze systematiek al eerder aan Uw Kamer geschetst in mijn brief van 14 november jl. waarin ik uw Kamer informeer over de zesde aanvullende begroting 2013 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 72).

Eigen middelen en de Nationale Verklaring

Sinds 2006 verantwoordt het kabinet zich over de EU-uitgaven van Nederland door de jaarlijkse afgifte van de zogenoemde Nationale Verklaring (hierna: NV). In de NV geeft het kabinet een oordeel over het functioneren van de Nederlandse controlesystemen inzake EU-uitgaven, en over de rechtmatigheid van deze uitgaven tot aan het niveau van de eindbegunstigden. Het kabinet volgt met de NV de systematiek van het Financieel Reglement van de EU-begroting. Dit betekent dat de NV alleen ziet op EU-fondsen die vallen in de categorie «shared management» ofwel «gedeeld beheer». Dit zijn uitgaven waar lidstaten volgens het Financieel Reglement van de EU-begroting een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben in het beheer van en de controle op de besteding van EU-fondsen. EU-middelen onder «direct management» door de Europese Commissie vallen hier niet onder (zoals Kaderprogramma's voor onderzoek).

Al sinds het kabinet Balkende IV wordt door opeenvolgende kabinetten consistent een uitbreiding van de NV met de Nederlandse EU-afdracht niet wenselijk geacht. Er zijn naar mijn overtuiging geen nieuwe inzichten of feiten die op dit moment tot een andere overweging zouden leiden dan die van mijn voorgangers, zoals de heer de Jager.

De belangrijkste overwegingen om de eigen middelen niet in de Nationale Verklaring op te nemen worden hierna nader toegelicht.

Geen medeverantwoordelijkheid van lidstaten

De NV volgt zoals gezegd de systematiek van het Financieel Reglement van de EU-begroting en ziet alleen op EU-middelen die worden besteed volgens principes van «gedeeld beheer». Dit zijn de structuurfondsen, landbouwfondsen en migratiefondsen. De afdrachten horen daar niet bij. De verantwoordelijkheid voor de controle op het systeem van afdrachten van eigen middelen alsmede de wet- en regelgeving op dit gebied ligt geheel bij de Europese Commissie; in tegenstelling tot de EU-uitgaven in «gedeeld beheer» ligt hier geen afzonderlijke verantwoordelijkheid van de lidstaten. De Commissie werkt direct samen met betrokken instanties en ziet er op toe dat de nationale uitvoering conform communautaire voorschriften is. Het grootste gedeelte van de eigen middelen (ruim 60% op basis van netto-afdrachten over 2012) bestaat uit afdrachten die zijn gebaseerd op het BNI. De wijze waarop het BNI wordt berekend is vastgelegd in BNI Europese wetgeving. Ook voorziet deze wetgeving in een controleketen op Europees niveau om te borgen dat de BNI berekening conform deze regelgeving plaatsvindt. Gegeven de directe verantwoordelijkheid van de Commissie voor de juistheid, de uitvoering en de controle van de eigen middelen acht het kabinet het niet wenselijk dit aan te vullen met een eigen oordeel.

Borging van de onafhankelijke positie CBS

Het CBS heeft een bij wet onafhankelijke positie. Deze onafhankelijkheid betekent onder meer dat de directeur-generaal de methoden bepaalt waarmee de in de werk- en meerjarenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd, en de wijze waarop de resultaten van die

onderzoeken openbaar worden gemaakt³. Het kabinet acht deze onafhankelijkheid een groot goed. De onafhankelijkheid van het CBS waarborgt namelijk zo veel mogelijk de objectieve bepaling van onder meer de cijfers die als basis dienen voor de berekening van de BNI-afdracht ten einde politieke beïnvloeding te voorkomen. Indien de eigen middelen in de NV zouden worden opgenomen, betekent dit dat het kabinet een oordeel zou geven over de juistheid en betrouwbaarheid van de systemen en de statistiekuitskomsten van het CBS ten behoeve van de berekening van het BNI. Dit staat op zeer gespannen voet met de onafhankelijke positie van het CBS.

Betrouwbare brongegevens en vertrouwen in controleketen

Voor een juiste toepassing van regels ten behoeve van de berekening van de EU-lidstaten heeft de Commissie een controleketen ingericht, waarbij Eurostat en het BNI-comitee toezicht houden op de correcte naleving van de uitgebreide regels en handleidingen in de praktijk bij de desbetreffende instanties van lidstaten.

Met betrekking tot de onderliggende brongegevens waarop de Nationale Rekeningen worden samengesteld is het CBS van mening dat deze van voldoende kwaliteit zijn om de betrouwbaarheid daarvan te waarborgen. De kwaliteitszorg wordt gewaarborgd door een groot aantal maatregelen. Een deel van de brongegevens bestaat uit door accountants goedgekeurde jaarverslagen. Daarnaast worden de basisgegevens die het CBS ontvangt, op diverse aspecten gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd. Dit proces leidt tot uitkomsten van de basisstatistieken. Voordat de uitkomsten uit deze basisstatistieken worden ingezet in het stelsel van de Nationale Rekeningen, vinden nadere consistentie- en plausibiliteitscontroles plaats op het niveau van de (sub)totalen en zo nodig op het niveau van individuele eenheden (onder andere een check van ontvangen informatie met informatie van Belastingdienst en UWV). Binnen de Nationale Rekeningen worden vervolgens diverse basisstatistieken met elkaar geconfronteerd en consistent gemaakt. Daarnaast oefent de Centrale Commissie voor de Statistiek toezicht uit en wordt de kwaliteit van het CBS beoordeeld in peer reviews van statistische instituten in andere lidstaten en Eurostat. Ten slotte is er sprake van een vorm van «peer review» door andere professionele gebruikers zoals het Centraal Planbureau en wetenschappelijke instituten. Internationaal staat het CBS in kwalitatief opzicht hoog aangeschreven en vervult het zelfs een voorbeeldfunctie voor andere lidstaten.

Het kabinet heeft geen aanleiding om aan de betrouwbaarheid van de onderliggende brongegevens voor het berekenen van de BNI-cijfers te twifelen, en wil de bestaande controledruk niet verder verzwaren als dit door de EU niet expliciet wordt vereist. Het opnemen van de eigen middelen in de NV zou naast de druk uit Brussel de nodige extra (en niet verplichte) controlelasten bij de overheid, en administratieve lasten voor met name MKB bedrijven met zich meebrengen (te denken valt aan verklaringen van accountants met betrekking tot basisgegevens die bij het CBS dan moeten worden aangeleverd). Het Kabinet acht dit niet wenselijk. Indien de Commissie aanvullende zekerheden of verbeteringen in individuele gevallen wenselijk acht, is dit een zaak tussen de desbetreffende instelling, de Commissie en haar instanties zelf.

Ten aanzien van de andere onderdelen van de eigen middelen is er al een nationale verantwoordingslijn via het jaarverslag van het Ministerie van Financiën (BTW en invoerrechten) en het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken (landbouwheffingen). Op deze jaarverslagen

³ Art. 18 Wet CBS

voert de ADR jaarlijks een controle uit. Minimaal eens per drie jaar worden de grondslagjaren ook door een controlecommissie van de Europese Commissie (DG Budget) geverifieerd. Na verificatie worden één of meerdere jaren definitief afgerond, behoudens lopende inbreukprocedures. Aanvullend voert de ADR ook op de berekening van de BTW-grondslag jaarlijks een audit uit. Er worden in dat kader geen grote verbeterpunten gesignaleerd. Op deze wijze vindt een zelfde controle en verantwoording plaats als voor andere nationale inkomsten en uitgaven.

Risico's voor internationale draagvlak NV

Er is binnen de Europese Unie zeer weinig draagvlak voor een NV. Mede door de vasthoudendheid van Nederland en de opstelling van het Europese Parlement bevat het nieuwe Financieel Reglement wel een vrijwillige Nationale Verklaring. Op dit moment wordt in een technische werkgroep van de Commissie, het Europese Parlement en de Raad/lidstaten gesproken over een nadere invulling van een dergelijke verklaring, waarbij de Nederlandse NV als een «best practice» wordt gezien. Dit is een broos proces. Een vrijwillige uitbreiding van de Nederlandse NV met de eigen middelen zal de aanvaardbaarheid van het instrument van de NV bij andere lidstaten naar verwachting alleen maar verder bemoeilijken. Bovendien schat ik een vrijwillige navolging van een dergelijk initiatief door andere lidstaten nog kleiner in dan bij een NV over de uitgaven. Te meer daar de Europese Rekenkamer al sinds enige jaren een goedkeurende verklaring over de systemen en de omvang van de eigen middelen geeft, zij het met de aantekening dat het onderliggende cijfermateriaal van lidstaten niet is beoordeeld; dit in tegenstelling tot de uitgaven. Het goede voorbeeld geven in deze zal geen effect hebben.

Deze overwegingen tezamen brengt dit kabinet tot het standpunt om de NV niet uit te breiden met de eigen middelen en ook geen vrijwillige voortrekkersrol op dit onderwerp op zich te nemen. Om lidstaten ertoe te bewegen een verklaring over eigen middelen af te geven zou er een wettelijke EU-verplichting voor alle lidstaten moeten komen met ook duidelijke regels over de verdeling van verantwoordelijkheden en de inhoud van de verantwoording. Hoewel ik een dergelijke beweging voorlopig niet verwacht, zal Nederland dit wel wanneer deze zich voordoet ondersteunen.

Zoals gezegd is er al 19 jaar geen goedkeuring van de Europese Rekenkamer voor de EU-uitgaven. Het kabinet wil haar inzet dan ook vooral richten op de verbetering van het financiële beheer van deze uitgaven en een transparante verantwoording door lidstaten over het functioneren van hun controlesystemen en de rechtmatigheid van hun EU-uitgaven.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem