

Vergaderjaar 1995–1996

24 127

Goedkeuring van het op 31 oktober 1994 te Luxemburg tot stand gekomen Besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1994, 278)

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 1995

Zoals toegezegd tijdens het debat over de wet ter goedkeuring van het op 31 oktober 1994 te Luxemburg tot stand gekomen Besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese gemeenschappen (Kamerstukken nr. 24 127) d.d. 13 december jl., doe ik u hierbij, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, nog enkele schriftelijke antwoorden op gestelde vragen toekomen.

Door de geachte afgevaardigde **Hoogervorst** (VVD) is gevraagd of er nieuwe inzichten zijn inzake de Nederlandse netto-positie naar aanleiding van het verschijnen van het Jaarrapport van de Europese Rekenkamer over 1994. De nieuw beschikbaar gekomen informatie bevestigt de inzichten zoals gemeld aan de Tweede Kamer in de brief van februari 1995. In 1994 heeft Nederland circa 9,2 miljard gulden afgedragen aan de EG en circa 5,2 miljard gulden ontvangen, resulterend in een netto-positie van circa 4,0 miljard gulden. Nederland is daarmee in 1994 samen met Duitsland de grootste netto-betaler. De tabel in bijlage I bij deze brief geeft de relatieve posities van de 12 Lidstaten weer in 1994.

De geachte afgevaardigde **Van der Linden** (CDA) stelde een vraag over de samenwerking tussen de Europese en de nationale Rekenkamers. Deze samenwerking is geregeld in artikel 188C van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat de controle van de Europese Rekenkamer in de lidstaten geschiedt «in samenwerking met de nationale controle-instanties of, indien deze laatste niet over de nodige bevoegdheden beschikken, in samenwerking met de bevoegde nationale diensten». In mijn brief aan de Tweede Kamer van 5 december jl. (reactie op de jaarrapportage van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1994) heb ik aangegeven, dat de Europese Rekenkamer heeft gesteld voor haar werkzaamheden in verband met de afgifte van een verklaring van betrouwbaarheid over 1994 slechts in enkele gevallen daadwerkelijk te hebben kunnen steunen op de werkzaamheden van andere controleurs.

Gebleken is namelijk dat de aanpak van de nationale controle instanties voor wat betreft de controle van de communautaire uitgaven van het ene land tot het andere zeer uiteenloopt, zowel qua doelstellingen, methoden, bereik en diepgang als qua controlefrequentie. Voorts kan sprake zijn van uiteenlopende bevoegdheden. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de Europese en de nationale Rekenkamers om in kaart te brengen welke mogelijkheden er bestaan om te komen tot nadere samenwerking. Wanneer de controlewerkzaamheden van de nationale controle instanties verenigbaar zullen blijken met de doelstellingen en methodologie van de Europese Rekenkamer, zal zij trachten op die werkzaamheden te steunen, mits zij behoorlijk toegang kan krijgen tot de onderliggende documentatie. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland (Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 24 500, nr. 2) aangegeven dat zij de Europese Rekenkamer bij haar taakuitoefening zal ondersteunen en zal streven naar het uitvoeren van meer gezamenlijke onderzoeken (joint audits) met de Europese Rekenkamer.

Door de geachte afgevaardigde **Van der Linden** (CDA) werd gevraagd naar het toezicht op de besteding van de middelen voor technische assistentie in de landen van Midden- en Oost-Europa. Zoals bekend acht de regering ondersteuning van het transitieproces in de geassocieerde landen in deze regio prioritair. Uiteraard maakt de omvang van de geldstromen een goed beheer en een goede controle hierop essentieel. Uiteraard voert de Commissie de gebruikelijke controles uit op de aanwending van deze begrotingsmiddelen in de bewuste regio. Met de Europese Rekenkamer is de regering van mening dat de effectiviteit hiervan voor verbetering vatbaar is. Hierbij wordt met name gewezen op de constatering van de Europese Rekenkamer in haar Jaarrapport over 1994 dat nog steeds geen autonoom systeem voor de evaluatie van de programma's is opgezet. De Rekenkamer constateert overigens dat de Commissie zich ook inspant om het beheer te verbeteren. Ook de EU-programma's zelf dragen overigens bij aan verbetering van beheer en controle in de ontvangende landen. Zo kan worden gewezen op de verbetering van overheidsstructuren, het douane-apparaat en de opleiding van ambtenaren.

De geachte afgevaardigde **Ybema** (D66) stelde een vraag omtrent de mogelijkheden die financiële prikkels (built in stabilizers) bieden om te komen tot een beter beheer, respectievelijk minder fraude. De regering is van oordeel dat, daar waar sprake is van nationale cofinanciering, gestreefd moet worden naar een verhoging van het aandeel van de lidstaten in de bekostiging van communautaire maatregelen en programma's. Daardoor krijgen de lidstaten immers ook zelf een groter budgettair belang bij een goede bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Daarnaast is het uiteraard van groot belang dat repressieve maatregelen worden getroffen c.q. sancties worden opgelegd wanneer blijkt dat de Europese regelgeving, waaronder die op het terrein van beheer, verantwoording en controle, niet wordt nageleefd. Maatregelen die de Commissie bij het niet naleven van de bepalingen onder meer kan treffen zijn de tijdelijke opschorting van betalingen en de toepassing van kortingen op de uit te betalen bedragen. Ten slotte wijs ik erop dat de realisatie van een goed en fraudebestendig beheer allereerst een goede regelgeving vereist. Fraude is voor een belangrijk deel immers het gevolg van kwalitatief tekortschietende regelgeving.

Voorts drong de geachte afgevaardigde **Ybema** (D66) aan op vergroting van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de controles van de Europese en de nationale Rekenkamers. Naar de mening van de regering dienen in dit verband eerst en vooral de beheer- en controlesystemen die

bij de communautaire verrichtingen een rol spelen te worden verbeterd, zowel bij de Commissie als in de lidstaten. De Europese Rekenkamer heeft geconstateerd dat er grote kwaliteitsverschillen bestaan in deze systemen en dat bepaalde systemen zelfs onbetrouwbaar zijn. De redelijkerwijs te verwachten maatregelen om fouten te voorkomen of om deze achteraf te ontdekken, bestaan vaak niet of worden slecht toegepast. Hierdoor kon de Europese Rekenkamer zich bij haar onderzoek ten behoeve van de afgifte van een verklaring van betrouwbaarheid over 1994 maar zeer ten dele op deze systemen baseren. Zij heeft zich dan ook beperkt tot de minimaal noodzakelijke systeemanalyse. Als in de toekomst blijkt dat de kwaliteit van de interne-controlesystemen wel toereikend is, overweegt de Europese Rekenkamer voor de betrokken terreinen over te gaan tot een meer systeemgerichte aanpak. Ter vergelijking wijs ik erop dat in Nederland de Algemene Rekenkamer voor haar rechtmatigheids-onderzoek in hoge mate gebruik maakt van de uitkomsten van de werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten, die veelal een systeemgerichte controle-aanpak toepassen. Het drie-fasenplan van de Commissarissen Liikanen en Gradin bevat belangrijke elementen die voor de Europese Rekenkamer een soortgelijke benadering als in Nederland mogelijk kunnen gaan maken. Naast verbetering van de beheer- en controlesystemen, biedt ook nadere samenwerking van de Europese Rekenkamer met nationale controle-instanties een belangrijke mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de controles van de Europese Rekenkamer te vergroten. Hierop ben ik al ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de heer Van der Linden.

De geachte afgevaardigde **Van Middelkoop** (GPV) vroeg of, naar analogie van de zojuist verschenen rapporten inzake het interdepartementale beleidsonderzoek Europese uitgaven, ook op Europees niveau dergelijke heroverwegingsonderzoeken plaatsvinden. In de Nota naar aanleiding van het Verslag is reeds ingegaan op de wijze waarop de Europese Rekenkamer, mede op verzoek van de Raad, systematisch evaluaties van het beleid uitvoert. Ook is geduid op de evaluaties van de Commissie bij verlengingen van meerjarige programma's en op de noodzaak van tussentijdse evaluaties. Daarnaast kan worden gewezen op de tussenrapporten die de Commissie presenteert aan de Europese Raad van Madrid inzake de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in het licht van de toetreding en de effecten van toekomstige uitbreiding van de EU op het overig beleid. Voorts vinden ook in andere Lidstaten gelijksoortige exercities plaats, waarover bilateraal gesproken is en zal worden.

In antwoord op een vraag van de geachte afgevaardigde **Sipkes** (GroenLinks) kan gesteld worden dat het inderdaad zeer waarschijnlijk is dat het proces naar een hogere mate van financiering op basis van de BNP-grondslag voortgezet zal worden in de toekomst. Verwacht mag worden dat, waar nu nog een substantieel deel van de EG-begroting wordt gefinancierd door middel van afdrachten op basis van de BTW-grondslag, dit aandeel in de toekomst verder zal verminderen. Zoals ook reeds in de Nota naar aanleiding van het Verslag is aangegeven is de BNP-grondslag immers een betere maatstaf voor de relatieve draagkracht van de Lidstaten. Ook mag verwacht worden dat de vermindering van het aandeel van de Traditionele Middelen landbouwheffingen en invoerrechten – van ruim 25% in 1990 naar circa 18% in 1996 zich verder zal doorzetten, mede als gevolg van de voortschrijdende wereldhandelsliberalisatie.

De geachte afgevaardigde **Sipkes** (GroenLinks) vroeg de regering of deze van mening is dat een uitbreiding van de bevoegdheden van de

Europese Rekenkamer noodzakelijk is. De regering is van oordeel dat met de bepalingen van het Verdrag van Maastricht – waarin de Europese Rekenkamer de status van instelling heeft gekregen – in beginsel voldoende bevoegdheden aan de Europese Rekenkamer zijn toegekend om een adequate externe controle op de begrotingsuitvoering mogelijk te maken. De Europese Rekenkamer beschikt verdragsrechtelijk evenwel nog niet over de mogelijkheid om zich, ingeval het Europees Parlement, de Raad of de Commissie in strijd met de Verdragen nalaten een besluit te nemen, tot het Hof van Justitie te wenden om deze schending te doen vaststellen. Zoals de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken tijdens het debat heeft gesteld, zal de Nederlandse regering er in het kader van de IGC voor pleiten dat de Europese Rekenkamer deze bevoegdheid alsnog krijgt.

De geachte afgevaardigde **Van der Ploeg** (PvdA) ging in op mogelijke financieringsproblemen in 1996 met betrekking tot de landbouwwuitgaven. Zoals ook reeds in de Nota naar aanleiding van het Verslag is aangegeven, schat de Commissie de noodzakelijke landbouwwuitgaven in 1996, op basis van vrij voorzichtige hypothesen, op het niveau van het landbouwrichtsnoer (40 797 miljoen ECU). Tevens is opgemerkt dat de afgelopen jaren is gebleken dat de Commissie de landbouwwuitgaven behoedzaam, dat wil zeggen aan de hoge kant, raamt. Uiteindelijk is het echter steeds mogelijk gebleken het landbouwbeleid ruim binnen het landbouwrichtsnoer te financieren. Ook voor 1996 worden geen problemen verwacht. In dit kader zij voorts opgemerkt dat de Commissie voor de landbouwwuitgaven in het jaar 1995 een onderuitputting van circa 2,3 miljard ECU verwacht ten opzichte van de Gewijzigde en Aanvullende Begroting (die al ruim 1 miljard ECU onder het landbouwrichtsnoer ligt). Van deze onderuitputting zal de Commissie naar verwachting circa 1,5 miljard ECU aan kredieten annuleren en circa 800 miljoen ECU overdragen naar 1996. Tenslotte zij opgemerkt dat in het interdepartementaal beleidsonderzoek Europese uitgaven naar voren is gekomen dat de komende jaren een aanzienlijke onderschrijding van het landbouwrichtsnoer zal optreden. Deze ruimte kan, bij een zeer strikt budgetbeleid, oplopen tot ruim 7 miljard ECU in 1997.

De geachte afgevaardigde **Van der Ploeg** (PvdA) vroeg tevens naar de gevolgen van het feit dat de gerealiseerde groei hoger zou uitvallen dan verondersteld ten tijde van de opstelling van de Financiële Perspectieven. De ruimte die hierdoor zou ontstaan tussen Financiële Perspectieven en het Eigen-middelenplafond zou benut kunnen worden om de marge voor onvoorziene uitgaven te verhogen. Inderdaad is het zo dat een gerealiseerde economische groei, evenals de toetreding van de EVA-landen, heeft geleid tot een aanzienlijke ruimte onder het Eigen-middelenplafond. Deze ruimte – in overzichten aangeduid als de marge voor onvoorziene uitgaven – zal, naar huidige inzichten en uitgaande van 2,5% reële groei in de periode 1997–1999, oplopen tot 0,04% BNP in 1999. De regering wijst erop dat de omvang van de ruimte geen gevolgen heeft voor de afspraken inzake de besluitvormingsprocedures voor eventuele aanwending door middel van verhogingen van de Financiële Perspectieven. Over de eerste 0,01% BNP wordt binnen de Raad met gekwalificeerde meerderheid besloten. Voor aanwending van de overige ruimte zou unanimité vereist zijn. Zoals aangegeven is de regering overigens van mening dat de Financiële Perspectieven, conform het besluit van de Ecofin-Raad, onder alle omstandigheden gerespecteerd moeten worden. De ruimte die door economische groei ontstaat tussen Eigen-middelenplafond en Financiële Perspectieven leidt dan op geen enkele wijze tot uitgavenverhogingen.

De geachte afgevaardigden **Stellingwerf** (RPF) en **Van den Berg** (SGP) informeerden naar de maatregelen die zijn getroffen naar

aanleiding van toegenomen aandacht voor EG-fraudebestrijding. In dat verband wil ik allereerst verwijzen naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 3 april 1995 (reactie op jaarrapportage van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993; Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 24 202, nr. 1), waarin ik ben ingegaan op de totstandkoming van nieuwe regelgeving op het terrein van de EG-fraudebestrijding. Het gaat hierbij in het bijzonder om de totstandkoming van:

- versterkte toepassing van risico-analyse bij de controle, waardoor de pakkans van fraudeurs wordt vergroot;
- de verplichte melding door de lidstaten aan de Commissie van door hen geconstateerde onregelmatigheden ten nadele van de structuurfondsen;
- het «zwarte-lijstvoorstel» betreffende het nemen van bepaalde maatregelen (i.c. verscherpte controle, opschorting van betalingen of uitsluiting van de betrokkene) ten aanzien van ontvangers van landbouw-subsidies die een onregelmatigheid hebben begaan;
- de algemene regeling ten aanzien van te nemen communautaire administratieve maatregelen en sancties;
- het verdrag op het terrein van de nationaal-strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude.

Voorts wil ik wijzen op de activiteiten die worden verricht door de centrale fraude-eenheid van de Commissie, de Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude (UCLAF). Bij de reorganisatie vorig jaar is onder meer de personele formatie van UCLAF belangrijk uitgebreid. Tot de taken van UCLAF behoren onder meer het verzamelen en bestuderen van informatie over fraudegevallen, het volgen van de afhandeling van deze fraudegevallen en het ontwikkelen en beheren van geautomatiseerde informatiesystemen. Voorts ontplooit UCLAF initiatieven met het oog op een betere toepassing van de communautaire voorschriften, mede om de geconstateerde hiaten in de EG-regelgeving op te heffen.

Verder wil ik hier wijzen op de nationale verslagen die de lidstaten hebben opgesteld over de maatregelen die zij in hun land nemen om verspilling en misbruik van communautaire middelen tegen te gaan (het Nederlandse verslag is u op 10 mei 1995 in afschrift toegezonden; Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 21 501-07 en 23 490, nr. 137). De Commissie heeft op verzoek van de Europese Raad van Cannes een samenvattend en vergelijkend synthesesedocument van de nationale verslagen opgesteld. Op 27 november jl. heeft de Ecofin-Raad dit synthesesedocument besproken, mede ter voorbereiding van de Europese Raad van Madrid. Op basis van het synthesesedocument zullen verdere werkzaamheden verricht moeten worden. De Ecofin-Raad heeft de lijnen vastgesteld waarlangs toekomstige acties moeten worden ondernemen om, op de terreinen waar dat nodig is, verdere vooruitgang te boeken. Deze richtsnoeren voor toekomstige acties richten zich zowel op de lidstaten als de Commissie, alsook op, in samenwerking tussen Commissie en lidstaten, te realiseren verbeteringen.

In mijn eerdergenoemde brief van 5 december jl. aan de Kamer heb ik mijn instemming betuigd met het drie-fasenplan van de Commissarissen Liikanen en Gradin. Een gedegen uitwerking en toepassing van dit plan kan in de toekomst een belangrijke bijdrage leveren aan structurele verbetering van het communautaire financiële beheer en de controle daarop. Onderdeel van de tweede fase is dat, om fraude te voorkomen, de Commissiediensten bij het ontwerpen van regelgeving rekening zullen houden met fraude-aspecten en zij zorg zullen dragen voor follow-up van fraudedossiers (terugvordering etc.). Voorts zullen ook achteraf evaluaties

worden uitgevoerd ten aanzien van de fraudebestendigheid van het communautaire beleid.

Uit de databank IRENE (IRrégularités, ENquêtes et Exploitation), waarin de Commissie de meldingen registreert die zij van de lidstaten over geconstateerde fraudes en onregelmatigheden ontvangt, blijkt dat in 1994 voor een totaalbedrag van ruim 1 032 miljoen ECU aan fraudes en onregelmatigheden bij de Commissie is gemeld, danwel door haar zelf is ontdekt, ten opzichte van 483 miljoen ECU in 1993 respectievelijk 204 miljoen ECU in 1992.¹ Blijkens de cijfers heeft een intensievere fraudebestrijding nog steeds tot gevolg dat meer fraudegevallen ontdekt worden. Een verdere intensivering van de fraudebestrijding is dan ook nodig.

De Minister van Financiën,
G. J. Wijers

¹ Bron: Europese Commissie, jaarverslag fraudebestrijding 1994. Het voor 1994 genoemde bedrag heeft voor wat de eigen middelen betreft alleen betrekking op de meldingen gedaan in het eerste halfjaar van 1994.

BIJLAGE I

Netto-posities EU-Lidstaten en inkomen per hoofd van de bevolking in 1994

	BBP per capita (koopkrachtpari- teiten, EU=100)	Netto-positie als per- centage BNP
Luxemburg	132,1	2,06
Denemarken	110,4	0,17
Frankrijk	110,1	– 0,23
België	107,8	– 0,16
Duitsland	106,9	– 0,80
Italië	106,3	– 0,28
VK	101,6	– 0,14
Nederland	101,5	– 0,66
Ierland	83,9	4,95
Spanje	76,4	0,66
Portugal	60,3	2,28
Griekenland	59,4	5,21

Bronnen:

- netto-posities Lidstaten: Jaarrapport Europese Rekenkamer 1994
- BBP per capita: European Economy, annual economic report no. 59, 1995