

Vergaderjaar 2000–2001

24 202

Jaarverslag Europese Rekenkamer

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2001

1. Inleiding

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft op 21 november 2000 het kabinet verzocht om een reactie op het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1999 dat op 14 november 2000 is gepubliceerd (Publicatieblad EG nummer 2000/C342/01). Mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, doe ik u hierbij deze reactie van het kabinet toekomen.

In deze brief worden in paragraaf twee de bevindingen van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1999 in hoofdlijnen uiteengezet. Voor zover betrekking hebbend op Nederland wordt eveneens ingegaan op de meer specifieke bevindingen. In paragraaf drie en vier wordt ingegaan op de maatregelen die de Europese Commissie respectievelijk het kabinet heeft getroffen om het financieel beheer ten aanzien van Europese gelden te verbeteren. Tot slot zal in paragraaf vijf kort worden ingegaan op de dechargeprocedure.

2. Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1999

2.1 Inleiding

De Europese Rekenkamer moet krachtens de Verdragen aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voorleggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die aan deze rekeningen ten grondslag liggen, worden bevestigd. Hiertoe is in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1999 de betrouwbaarheidsverklaring, *déclaration d'assurance* (DAS), opgenomen. De betrouwbaarheidsverklaring over 1999 is evenals voorgaande jaren negatief. Het foutenpercentage is verontrustend hoog en van een verbetering ten opzichte van vorig jaar is naar de mening van de Europese Rekenkamer geen sprake.

De Europese Rekenkamer benadrukt in haar jaarverslag dat niet alleen verbeteringen in het financieel beheer van de Europese Commissie nodig zijn om het algehele beheer van communautaire middelen te verbeteren, maar dat de lidstaten zelf eveneens een belangrijke taak hebben in het bewerkstelligen van een goed financieel beheer. De geldstromen lopen immers grotendeels via de lidstaten. Het betreft hier tachtig procent van de uitgaven van de EU en honderd procent van de ontvangsten van de EU.

De Europese Rekenkamer oordeelt in de inleiding van het jaarverslag positief over de hervormingsplannen van de Europese Commissie. De tekortkomingen waarop de Europese Rekenkamer de afgelopen jaren in haar verslagen herhaaldelijk heeft gewezen, kunnen mede met behulp van de plannen worden weggewerkt. Eén van de fundamentele maatregelen betreft de herziening van het Financieel Reglement, en meer in het bijzonder de noodzakelijke wijziging van artikel 24 van dit reglement. Deze wijziging betreft in hoofdlijnen de organisatorische splitsing van ex-ante en ex-post controles bij de Commissie door de instelling van een interne auditor. Op de inhoud van deze en andere maatregelen die de Commissie heeft genomen, wordt in paragraaf drie uitgebreid ingegaan. De Europese Rekenkamer spoort de Europese Commissie aan deze voorstellen zo spoedig mogelijk door te voeren. Het hervormingsprogramma moet voor het grootste deel nog worden geïmplementeerd. Pas wanneer structuren en procedures zijn opgezet en daadwerkelijk functioneren, kan worden beoordeeld of de beoogde verbeteringen in het financieel beheer ook zijn gerealiseerd.

2.2 *Uitkomsten van de controle*

De Europese Rekenkamer heeft de geconsolideerde rekeningen van de Europese Gemeenschappen voor het op 31 december 1999 afgesloten begrotingsjaar onderzocht. Deze rekeningen omvatten de geconsolideerde jaarrekening, de balans en de toelichtingen daarbij en vallen onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie. De Europese Rekenkamer heeft de controle overeenkomstig haar controlerichtlijnen verricht en is daarbij tot de volgende twee oordelen gekomen:

1. De betrouwbaarheid van de rekeningen
Behoudens enige beperkingen is zij van oordeel dat de *rekeningen* over het begrotingsjaar 1999 een *getrouw beeld* geven van de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie gedurende het jaar en van de financiële situatie aan het einde van het jaar.
De Europese Rekenkamer merkt op dat de beperkingen betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen hoofdzakelijk om dezelfde redenen als voorgaande jaren zijn gemaakt. De beperkingen zijn voornamelijk te wijten aan de onjuistheid of onvolledigheid van de weergave in de financiële verantwoording van de materiële vaste activa, de vorderingen, de kasmiddelen en de niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen en aan het feit dat de omvang van de voorlopige betalingen daarin niet juist tot uiting komen.
2. De wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen
Afgezien van de eigen middelen, de andere verplichtingen en de personeelsuitgaven van de instellingen is zij van oordeel dat ze *geen verklaring* af kan geven dat de betalingen wettig en regelmatig zijn.

Het oordeel inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen is gebaseerd op het feit dat de controle een onaanvaardbaar hoog aantal materiële en formele fouten aan het licht heeft gebracht. Belangrijke materiële fouten betroffen onder andere gefinancierde acties of kosten die volgens communautaire criteria niet subsidiabel zijn,

de opgave van te grote hoeveelheden, oppervlakten of kosten voor steun van de EU, ontoereikende bewijsstukken in verband met gedeclareerde kosten en rekenfouten in betalingen door de Europese Commissie. Formele fouten betreffen voornamelijk het niet naleven van vereiste controleprocedures, het niet bijhouden van voldoende gedetailleerde documentatie over kosten of activiteiten waarvoor steun van de Europese Commissie werd verlangd en het niet correct naleven van aanbestedingsprocedures.

In paragraaf 2.3 tot en met paragraaf 2.5 worden de resultaten van de controle van de Europese Rekenkamer per beleidsterrein uiteengezet. Bij de uiteenzetting van de resultaten van de controle zal eveneens aandacht uitgaan naar de follow-up van eerdere opmerkingen van de Europese Rekenkamer. In het bijzonder de opmerkingen met betrekking tot de beleidsterreinen eigen middelen, landbouwgarantiegelden en structuurfondsgelden krijgen de aandacht. De lidstaten zijn met betrekking tot deze beleidsterreinen namelijk zelf grotendeels verantwoordelijk voor een goed beheer en controle van de geldstromen. Nederland wordt in het jaarverslag overigens slechts enkele malen genoemd waar het gaat om specifieke fouten.

2.3 Eigen middelen

Inzake de traditionele eigen middelen zijn de resultaten van de controles naar de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen positief. Ook met betrekking tot de betrouwbaarheid van het door de Europese Commissie opgezette systeem van inning van de BTW- en BNP-middelen heeft de Europese Rekenkamer voldoende zekerheid verkregen.

Voorts besteedt de Europese Rekenkamer onder andere wederom specifiek aandacht aan de BTW-fraudeproblematiek. De Europese Rekenkamer is van mening dat de Europese Commissie en de lidstaten de risicoanalyses, gericht op het bestrijden van de BTW-fraude, moeten verbeteren. De Europese Rekenkamer is van mening dat een dergelijke verbetering mogelijk is door fiscale gegevens te vergelijken met statistische gegevens uit andere bronnen, vooral statistische gegevens over de productie van goederen en de bestemming ervan in het economisch proces¹. De doeltreffendheid van de controlestrategieën en daarmee van de fraudebestrijding zou kunnen worden vergroot. In haar antwoord op de bevindingen van de Europese Rekenkamer ten aanzien van de mogelijkheid om de risicoanalyses op BTW-gebied te verbeteren, is de Europese Commissie voorzichtig. Definitieve resultaten van de experimenten zijn nog niet beschikbaar. Indien in de toekomst blijkt dat het een nuttig instrument is, zal de Europese Commissie het gebruik ervan door de lidstaten aanmoedigen. De Europese Commissie heeft wel aangegeven dat ze in het kader van de BTW-fraudebestrijding prioritair een versterking voor zal stellen van bestaande communautaire rechtsinstrumenten op het gebied van administratieve samenwerking en onderlinge bijstand.

De Europese Rekenkamer heeft vastgesteld dat van de in totaal oplegde 2,4 miljoen euro aan achterstalligheidsrente wegens de afwikkeling van het douanevervoer slechts 0,1 miljoen geïnd is. In haar reactie stelt de Commissie dat Nederland hiervan bijna het geheel verschuldigd is.

2.4 Landbouw EOGFL-Garantie

In 1999 bedroegen de uitgaven uit EOGFL-Garantie 39 541 miljoen euro, ofwel ongeveer 49% van de begroting van de Europese Unie. De Europese Rekenkamer stelt vast dat zich in het begrotingsjaar 1999 geen noemens-

¹ In twee lidstaten is met deze methodiek geëxperimenteerd. De geconstateerde afwijkingen tussen de fiscale gegevens en de statistieken worden door de Europese Rekenkamer als indicator voor fraude gezien.

waardige verbetering heeft voor gedaan wat betreft de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Het percentage materiële fouten die van invloed zijn op de wettigheid/regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen blijft hoog. De belangrijkste formele fouten (niet-naleving van de regelgeving veroorzaakt door tekortkomingen in de beheersystemen) hebben betrekking op tekortkomingen in het uitvoeren van de geplande controles. Overigens zijn bij steekproefsgewijs onderzochte verrichtingen in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring voor 1999 door de Europese Rekenkamer in Nederland geen materiële of formele fouten geconstateerd. De Europese Rekenkamer benadrukt in het jaarverslag het belang van doeltreffende controles. De voltooiing van de invoering van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) zou hiertoe in hoge mate bij kunnen dragen. Voor gemeenschappelijke marktordeningen die niet onder het GBCS vallen, zouden vergelijkbare maatregelen getroffen dienen te worden.

De Europese Commissie laat in haar reactie op de bevindingen weten dat ze het oordeel van de Europese Rekenkamer niet steunt. De Europese Commissie is van mening dat de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen voldoende gegarandeerd is en dat de controleregelingen behoorlijk functioneren. In een aantal gevallen is de Europese Commissie het eens met de Europese Rekenkamer dat fouten zijn begaan en zal ze het nodige doen om de betrokken bedragen in te vorderen. Om de vele, kleinere fouten en onregelmatigheden in de toekomst echter te kunnen voorkomen of aanzienlijk te verminderen zou waarschijnlijk een veel duurder en omslachtiger controlesysteem moeten worden opgezet. De kosteneffectiviteit van deze maatregel wordt door de Commissie in twijfel getrokken. Dankzij het GBCS, dat continu wordt bijgestuurd, wordt een aanzienlijke besparing geboekt.

In haar conclusie over de follow-upmaatregelen van de Europese Commissie in de kwestie van Nieuw-Zeelandse boter en Zwitserse kaas is de Europese Rekenkamer negatief. Niet alleen verloopt de inning van achterstallige bedragen (door de Britse autoriteiten) traag, maar er worden door de Europese Commissie voorts geen specifieke maatregelen getroffen om soortgelijke overtredingen in de toekomst te voorkomen. De Europese Rekenkamer levert tevens kritiek op Nederland in dezen. Nederland zou naar aanleiding van een mededeling van de Europese Rekenkamer inzake het te hoge vetgehalte van de Nieuw-Zeelandse boter geen passende maatregelen hebben getroffen. De Europese Commissie laat in haar reactie op deze bevinding weten dat in het kader van een vervolgininspectie op 1 maart 2000 een vervolgactie tegen Nederland (en Spanje) is ondernomen.

2.5 Structuurfondsgelden

De Europese Rekenkamer stelt vast dat het aantal onregelmatigheden in de uitgavendeclaraties hoog blijft. Wat betreft de aard van de onregelmatigheden die van invloed zijn op de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen concludeert de Europese Rekenkamer hetzelfde als voorgaande jaren. De fouten betreffen de niet-subsidiabiliteit van de uitgaven, lidstaten die hogere uitgaven declareren dan ze werkelijk hebben gedaan, uitgaven die niet gedekt zijn door bewijsstukken, regels inzake openbare aanbesteding die niet worden nageleefd, onjuiste berekeningen van subsidiabele uitgaven en niet-toegestane verminderingen van communautaire betalingen aan uiteindelijke begunstigden.

Het feit dat er nog een aanzienlijke hoeveelheid fouten bestaat na de afsluiting van de operationele programma's, bevestigt volgens de Europese Rekenkamer dat de kans op ontdekking en correctie van fouten klein is. De Europese Rekenkamer merkt weliswaar op dat de al door de Euro-

pese Commissie getroffen maatregelen bij de structuurfondsen nog geen werkelijk effect hadden kunnen sorteren, maar is tevens van mening dat meer werk gemaakt moet worden van het toezicht en de controle op de afsluiting van programma's. Het maximaal benutten van de samenwerkingsprotocollen met de nationale controlediensten kan hiertoe een belangrijke bijdrage leveren. De Europese Commissie moet in de ogen van Europese Rekenkamer daarnaast meer aandacht besteden aan de invoering van nieuwe bepalingen voor de financiële controle overeenkomstig Verordening nr. 2064/97, ze moet de subsidiabiliteitsmemo's herzien om de communautaire middelen doelgerichter te kunnen besteden en ze zou passende beheerprocedures in verband met inningsopdrachten moeten ontwikkelen. Op het niveau van de lidstaten, zo vindt de Europese Rekenkamer, zouden de financiële procedures moeten worden versterkt en zouden de interne-controlesystemen moeten worden verbeterd zodat in de volgende begrotingsjaren minder fouten voorkomen.

De Europese Commissie is van mening dat het aantal geconstateerde fouten geen bewijs vormt dat een deel van het Gemeenschapsgeld verkeerd wordt gebruikt, maar toont wel aan dat de financiële controles van de lidstaten tekortkomingen vertonen die typisch zijn voor het beheer van elk complex programma. Het zwaartepunt van de inspanningen moet bij het voortdurend verbeteren van het financieel beheer en de controlemechanismen liggen.

De Europese Commissie laat weten dat ze er alles aan doet om passende correctiemaatregelen te treffen. Voor de periode 2000–2006 werkt de Europese Commissie dan ook aan een juridisch instrumentarium om financiële correcties als door de Rekenkamer bedoeld te kunnen opleggen. Deze maatregelen worden in paragraaf 3.2 verder toegelicht.

Met betrekking tot het financieel beheer van de structurele acties is de Europese Rekenkamer op basis van haar onderzoeken tot de conclusie gekomen dat er problemen bestaan ten aanzien van regelgeving en uitvoeringsvoorschriften, de verhouding tussen de communautaire acties en de evaluatie en het beheer van de maatregelen. Het omschrijven van begrippen en regels ter uitvoering van de regelgeving en een verbetering van de relaties tussen de acties (binnen de structuurfondsen, tussen de fondsen en met andere instrumenten zoals die van de EIB) zouden leiden tot een grotere doelmatigheid van de structurele acties. Daarnaast moet gestreefd worden naar een betere uitvoering van de evaluaties op basis van behoeftenanalyses in de betrokken regio's, toezicht op doelstellingen en indicatoren en ex-post beoordelingen.

In haar antwoord op deze problematiek gaat de Europese Commissie in op de door haar ontwikkelde initiatieven. Zij stelt dat de begrippen en regels voor de tenuitvoerlegging van de bijstand van de structuurfondsen staan toegelicht in vier Vademecums. Daarnaast is de Europese Commissie van mening dat de verhoudingen tussen de acties van een zelfde fonds en tussen fondsen onderling worden gehandhaafd bij de opstelling van een communautair bestek (CB) en er wordt van gedachten gewisseld met de EIB over op welke gebieden steun kan worden verleend en hoe hierbij synergie tot stand kan worden gebracht. Ter afsluiting van dit punt geeft de Europese Commissie aan dat, door nieuwe regelgeving op het gebied van evaluaties, de evaluaties beter uitgevoerd zullen gaan worden.

Tot slot is de Europese Rekenkamer van mening dat de Europese Commissie moeite heeft gedaan om opmerkingen van haar kant mee te nemen. De initiatieven van de Europese Commissie zijn echter vooral

gericht op de nieuwe programmeringsperiode van 2000–2006, hetgeen betekent dat ze niet onmiddellijk effect kunnen sorteren. De Europese Rekenkamer verzoekt de Europese Commissie om ook de bestaande toezicht- en controle-instrumenten te versterken teneinde de voorgaande programmeringsperiode af te kunnen sluiten.

De Europese Commissie geeft aan in het bijzonder in verband met de afsluiting van voorgaande programma's momenteel de controles ter plaatse te intensiveren, voor zover de beschikbare middelen dit toelaten.

2.6 Intern en extern beleid en het Europees Ontwikkelingsfonds

Andermaal wees de controle op het gebied van intern beleid op een groot aantal materiële en formele fouten bij de betalingen. Bij de betalingsverplichtingen was sprake van een kleiner aantal, voornamelijk formele fouten. De meeste materiële fouten hadden betrekking op de uiteindelijke begunstigen die te hoge kosten hadden opgegeven, veelal door niet-subsidiabele uitgaven op te nemen. De Europese Rekenkamer constateert daarbij tevens dat de Commissie de declaraties slechts op formele consistentie en aannemelijkheid controleert en dat de uiteindelijke begunstigen nauwelijks enige risico lopen bij het indienen van een te hoge declaratie.

De Europese Rekenkamer concludeert dat met betrekking tot de geselecteerde beleidsterreinen er geen significante fouten uit de controles naar voren zijn gekomen. Wel zijn de interne-controlesystemen van de non-gouvernementele organisaties (NGO's) niet alle even ver ontwikkeld. Toezicht en controle door de Europese Commissie op de medefinanciering van de uitgaven door de NGO's is niet goed mogelijk. Met de inzet van nieuwe beheerinstrumenten en procedures voor de tenuitvoerlegging van de medefinanciering van NGO's moet het toezicht en de controle doeltreffender worden gemaakt.

3. Verbeteracties door de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in het jaar 2000 een aantal voorstellen gedaan c.q. maatregelen getroffen ten aanzien van het verbeteren van het beheer en de controle van de Europese gelden. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op deze initiatieven.

3.1 Herziening Financieel Reglement

De Europese Commissie heeft een voorstel ingediend voor een integrale herziening van het Financieel Reglement. Op de Ecofin-Raad van 7 november 2000 heeft de Europese Commissie hierover voor het eerst een uiteenzetting gegeven. Ten grondslag aan het voorstel ligt het witboek over administratieve hervormingen binnen de Europese Commissie dat naar aanleiding van het terugtreden van de Commissie-Santer op 1 maart 2000 is gepresenteerd door Commissaris Kinnock. Daarnaast was het Financieel Reglement aan modernisering en vereenvoudiging toe. Belangrijke elementen in de voorstellen betreffen de voorgestelde hervorming van de financiële planningscyclus en de voorgestelde hervorming van het financieel beheer en de controle.

De nieuwe financiële planningscyclus moet leiden tot een betere afstemming tussen beschikbare middelen en beleidsdoelstellingen. De gewenste integratie van beslissingen over beleidsdoelstellingen, activiteiten en allocatie van personele en financiële middelen wordt gefaciliteerd door de invoering van «*activity based management*» binnen de Europese Commissie.

De herziening op het terrein van het financiële beheer en de controle wordt gekenmerkt door een decentralisatie in de financiële functie. Het huidige DG Financiële Controle wordt opgeheven, conform de aanbeveling in het eerste rapport van het comité van wijzen. De tot op heden door het Directoraat-Generaal Financiële Controle centraal verrichte ex-ante controles worden overgeheveld naar de beleidsvormende en -uitvoerende directoraten-generaal. Dit leidt tot een versterking van het integraal management op het niveau van de directoraten-generaal. De taak tot het verrichten van ex-post controles van het systeem gaat over naar de nieuw ingestelde Centrale Interne Auditdienst, waardoor de noodzakelijke organisatorische scheiding tussen ex-ante en ex-post controles heeft plaats gevonden.

Direct na de presentatie van de het witboek is de Europese Commissie begonnen met de geleidelijke invoering van de hervormingsplannen. De integrale herziening van het Financieel Reglement neemt veel tijd in beslag. De Europese Commissie is bezig om enkele bepalingen door middel van een spoedprocedure te wijzigen (wijziging artikel 24 van het Financieel Reglement).

3.2 Conceptverordeningen structuurfondsen

De Europese Commissie heeft twee nieuwe Commissieverordeningen in voorbereiding op het gebied van enerzijds de voorschriften voor financieel beheer, controle en verantwoording en anderzijds het opleggen van financiële correcties door de Commissie. Deze twee verordeningen dienen ter nadere uitwerking van het ter zake bepaalde in Verordening 1260/99 en zijn mede opgesteld op grond van de positieve ervaringen die met soortgelijke bepalingen zijn opgedaan op het terrein van de landbouwgarantie-uitgaven. Eén van de uitgangspunten van de eerste conceptverordening (financieel beheer, controle en verantwoording) is de scheiding van de in Verordening 1260/1999 omschreven functies van beheer- en betaalautoriteit. De tweede conceptverordening (financiële correcties) is eveneens van groot belang, te meer omdat de Europese Commissie heeft aangegeven meer gebruik te willen gaan maken van de mogelijkheid die zij heeft om een lidstaat een financiële correctie op te leggen als de beheer- en controlesystemen niet blijken te deugen. De twee verordeningen zijn op 18 en 19 december 2000 door alle lidstaten aanvaard. De Europese Commissie zou de verordeningen nu op korte termijn moeten vaststellen.

Daarnaast heeft de Commissie een nieuwe verordening (1685/2000) vastgesteld ten aanzien van de subsidiabiliteit van de uitgaven. Deze verordening vergroot het inzicht voor de subsidie-ontvangende lidstaten welke uitgaven voor subsidie uit de structuurfondsen in aanmerking komen.

3.3 Strategie fraudebestrijding

Inzake de fraudebestrijding heeft de Europese Commissie in een nota de hoofdlijnen van haar strategie voor de komende jaren (2001–2005) uiteengezet. De in de strategienota door de Commissie aangesneden onderwerpen betreffen vier aandachtsgebieden. Het eerste aandachtsgebied is gericht op preventie, vergemakkelijking van informatie-uitwisseling en bevordering van de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Het tweede aandachtsgebied gaat over versterking van de rol van het Europese fraudebestrijdingsbureau OLAF als centrale instantie voor het verzamelen en analyseren van gegevens over fraude en corruptie. Derde uitdaging voor de Commissie is te komen tot verbetering van de samenwerking tussen OLAF en de instellingen, organen en diensten van de Gemeenschap. Het vierde terrein ten slotte betreft versterking van de strafrechtelijke dimensie. De Commissie geeft daarbij aan dat verschillen

tussen nationale rechtssystemen een obstakel kunnen vormen voor een effectieve (strafrechtelijke) aanpak van fraude. De Commissie stelt in dat verband onder meer voor om een handboek met «*best practices*» te ontwikkelen en de «liaison-functie» en de «juridische expertise-functie» van OLAF te versterken en uit te bouwen. De Commissie besluit haar strategienota met enkele globale gedachten over de instelling van een Europees aanklager voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Op 17 juli 2000 heeft de directeur van OLAF de strategie van de Europese Commissie gepresenteerd in de Ecofin-Raad. In algemene zin heeft de Ecofin-Raad zijn steun uitgesproken voor deze plannen van de Commissie. De voorstellen bevatten een aantal goede uitgangspunten voor de verbetering van de fraudebestrijding en de verdere ontwikkeling van de activiteiten van OLAF. Wel heeft de Ecofin-Raad gevraagd om een nadere uitwerking in de vorm van een concreet actieplan met tijdschema.

4. Standpunt kabinet

4.1 Inzet kabinet

Het baart het kabinet zorgen dat het door de Europese Rekenkamer geconstateerde foutenpercentage verontrustend hoog is. Het kabinet moet daarnaast helaas opmerken dat de Europese Rekenkamer zich met betrekking tot de betrouwbaarheidsverklaring over de begrotingsjaren 1997, 1998 en nu over 1999 slechts beperkt tot het geven van kwalitatief beschrijvende oordelen. Evenals vorig jaar wordt in het jaarverslag de betrouwbaarheidsverklaring wel per beleidsterrein toegelicht.

Het kabinet is van mening dat het opnemen van kwantitatieve foutenpercentages, per sector en (indien mogelijk) per lidstaat, in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer de transparantie van het financieel beheer binnen de EU ten goede zou komen. Gekwantificeerde foutenpercentages vormen onder andere een ondersteuning voor respectievelijk de Raad bij het afgeven van het decharge-advies aan het Europees Parlement en voor het Europees Parlement bij de beslissing over de uiteindelijke dechargeverlening aan de Europese Commissie. Tevens dragen ze bij tot een betere monitoring van de effecten van de geïmplementeerde verbetermaatregelen.

Het kabinet is van mening dat gezien het hoge foutenpercentage een actieve opstelling van het kabinet vereist blijft om het financieel beheer zowel binnen de Europese Unie als binnen Nederland op orde te brengen.

4.2 Inzet kabinet binnen de Europese Unie

Algemeen

Evenals de Europese Rekenkamer ondersteunt het kabinet de basisideeën die ten grondslag liggen aan de voorstellen van de Europese Commissie voor de herziening van het Financieel Reglement.

De diverse, concrete voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan met betrekking tot de herziening worden door het kabinet eveneens positief beoordeeld. Het effect van deze plannen en maatregelen op de betrouwbaarheid van de rekeningen en wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen zal, gelet op het tijdpad van de integrale herziening van het Financieel Reglement, pas op langere termijn zichtbaar worden. Het kabinet ondersteunt derhalve de acties van de Europese Commissie om direct te beginnen met de geleidelijke invoering van de nieuwe financiële planningscyclus en van de nieuwe financiële beheer- en

controlestructuur. Tevens is het kabinet het eens met het voorstel van de Europese Commissie om enkele bepalingen van het Financieel Reglement alvast door middel van een spoedprocedure te wijzigen.

In algemene zin kan ook steun worden uitgesproken voor de plannen van de Commissie ten aanzien van de strategie voor fraudebestrijding. De voorstellen bieden een aantal goede uitgangspunten voor de verbetering van de fraudebestrijding en de verdere ontwikkeling van de activiteiten van OLAF in het bijzonder. De strategienota betekent weer een stap vooruit in de bestrijding van fraude en andere activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden. Wel dient daarbij zoveel mogelijk afstemming plaats te vinden met de relevante activiteiten op basis van de derde pijler.

Eigen middelen

Het kabinet heeft met voldoening kennis genomen van het oordeel van de Europese Rekenkamer over de betrouwbaarheid van de rekeningen, de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en de betrouwbaarheid van het door de Europese Commissie opgezette systeem van inning van de BTW- en BNP-middelen. Voorts onderschrijft het kabinet ten volle de nadruk die de Europese Rekenkamer legt op het verbeteren van de systemen van risico-analyse, gericht op het bestrijden van BTW-fraude, door de Europese Commissie en de lidstaten. Toezicht en controle door de Nederlandse Belastingdienst zijn al jaren gebaseerd op een systeem van risico-analyse dat ook op het terrein van de bestrijding van BTW-fraude tot goede resultaten heeft geleid. Dit systeem wordt voortdurend geëvalueerd, zo nodig aangepast en verder verfijnd.

Over het voorstel van de Europese Rekenkamer om fiscale gegevens te vergelijken met statistische gegevens uit andere bronnen is het kabinet, met de Europese Commissie, van oordeel dat eerst de resultaten van op dit terrein lopende experimenten moeten worden afgewacht. In dit verband wijst het kabinet nog op de door de Ecofin-Raad overgenomen aanbevelingen van de door de Europese Raad ingestelde *Ad Hoc Working Party on Tax Fraud*. Deze aanbevelingen zien met name op het verbeteren van de risico-analysesystemen in de lidstaten en het versnellen en vereenvoudigen van de procedures, gericht op de administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de lidstaten op het terrein van de directe en indirecte belastingen.

Daarnaast merkt het kabinet op dat het op zich juist is dat de Europese Commissie inzake de eigen middelen Nederland verzocht heeft vanwege vermeende te late boekingen in verband met de afwikkeling van het douanevervoer het genoemde bedrag aan achterstalligheidsrente ter beschikking te stellen. Het kabinet is echter van mening dat de uitleg die de Europese Commissie aan de wettelijke bepalingen ter zake geeft, onjuist is. Dat betekent dan ook dat Nederland bestrijdt dat er sprake is van laattijdige boekingen, zodat er ook geen achterstalligheidsrente verschuldigd is. Aangezien het niet mogelijk is gebleken dit zakelijke geschil in der minne op te lossen, zal het Europese Hof van Justitie hierover waarschijnlijk moeten beslissen. In afwachting van een uitspraak van het Hof en ter voorkoming van verdere problemen in de toekomst, heeft de douane inmiddels haar werkwijze aangepast. Van rente op rente is in het communautaire recht overigens geen sprake. De claim kan derhalve niet verder oplopen.

Landbouw EOGFL-Garantie

Inzake het verschil van mening tussen de Europese Rekenkamer en de

Europese Commissie over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven uit de EOGFL-Garantie is het kabinet het eens met de Europese Commissie. Met de materiële fouten is vaak een bedrag van minder dan 100 euro gemoeid. Overeenkomstig de voorschriften van het geïntegreerde beheer- en controlesysteem (GBCS), een systeem van preventieve en kruiscontroles, gaat het hier om kleine bedragen die niet teruggevorderd hoeven te worden, omdat de kosten daarvan onevenredig hoog zouden zijn. Het kabinet is van mening dat Verordening 1593/2000, welke de lidstaten de mogelijkheid biedt eigen systemen op te zetten voor toepassing op andere steunregelingen en deze systemen in overeenstemming te brengen met de belangrijkste elementen van het GBCS, bijdraagt aan een verbetering van de controle voor de overige marktordeningen. Ook ten aanzien van de opmerking van de Europese Rekenkamer aangaande de raming van de ontvangsten bij de uitgaven steunt het kabinet de Europese Commissie. Het kabinet vindt de inspanningen van de Commissie om tot een snelle afronding te komen van nog terug te vorderen bedragen van jaren geleden bovendien een goed initiatief. De Europese Rekenkamer besteedt in haar jaarverslag aandacht aan de problemen met de invoer van boter uit Nieuw-Zeeland. Dergelijke boter kan onder bepaalde voorwaarden tegen een preferentieel tarief worden ingevoerd. In het verleden hebben zich binnen de Europese Unie enige problemen voorgedaan, aangezien de boter in werkelijkheid niet aan de voorwaarden bleek te voldoen. Dit was ook in Nederland het geval. De Europese Rekenkamer is van mening dat er geen passende maatregelen zijn getroffen. De douaneautoriteiten hebben echter vastgesteld dat het vetpercentage niet voldeed aan de wettelijke bepalingen. Op basis hiervan is nagevorderd. Hiertegen lopen nog procedures bij de verschillende bevoegde rechtelijke colleges. De Europese Commissie is door het kabinet over de stand van zaken van dit dossier ingelicht. Overigens is niet duidelijk waarop de Europese Commissie doelt als zij spreekt over een vervolgactie tegen onder meer Nederland. Het kabinet heeft de Europese Commissie inmiddels verzocht aan te geven of zij nog iets van Nederland verwacht, en zo ja, wat.

Structuurfondsgelden

Het kabinet kan de Europese Commissie steunen om te komen tot een nadere uitwerking van verordening 1260/99, temeer omdat het financieel beheer ten aanzien van de structuurfondsgelden binnen de lidstaten nog niet geheel op orde is. De conceptverordeningen zoals die afgelopen maanden zijn besproken in Brussel hebben de goedkeuring van Nederland kunnen krijgen.

4.3 Verbeteracties binnen Nederland

Het kabinet is de mening toegedaan dat niet alleen op Europees niveau, maar ook op nationaal niveau ruimte is voor verbetering van financieel beheer, controle en toezicht. Het kabinet zal zich er voor blijven inzetten dat enerzijds wordt gewerkt aan goede regelgeving op zowel Europees als nationaal niveau en dat anderzijds vanuit de desbetreffende vakministeries - waar nodig - de vereiste maatregelen worden getroffen om gebleken tekortkomingen weg te nemen. Op dit gebied zijn een aantal initiatieven ontplooid.

Mede naar aanleiding van de geconstateerde onregelmatigheden bij het Europees Sociaal Fonds in 1999, besloot het kabinet om rijksbreed te onderzoeken in hoeverre ook ten aanzien van de andere structuurfondsen verbeteringen nodig zijn in beheer, controle en toezicht. De ministeries van BZK, EZ, LNV en SZW zijn nagegaan of ten aanzien van de hen regerende structuurfondsen verbeteringen op dat terrein wenselijk en

mogelijk waren. Het kabinet heeft u op 20 december 2000 een rapportage gezonden waarin een overkoepelend beeld wordt gegeven van de door de betrokken ministeries gerealiseerde verbeteringen dan wel ingezette verbetermaatregelen.

Met het oog op de uitvoering van structuurfondsacties in de periode 2000–2006 zullen de betrokken vakministeries u tevens een brief doen toekomen waarin een beschrijving wordt gegeven van de verdeling tussen de diverse betrokken ministeries van de verantwoordelijkheden die op rijksniveau bestaan voor beheer, controle en toezicht ten aanzien van structuurfondsgeldstromen. Mede naar aanleiding van het verzoek dat de Tweede Kamer deed tijdens de verantwoordingsdebatten over 1999 zal in die brief tevens worden ingegaan op de wijze van informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de omvang van de middelen die aan structuurfondsacties worden besteed (zowel EU-gelden als nationale cofinanciering) en op de wijze van verstrekking van prestatiegegevens over de besteding van die gelden en de daarmee bereikte resultaten en effecten.

Voor een actieve betrokkenheid bij dat deel van het EU-structuurbeleid dat regionaal wordt uitgevoerd, is het voorts nodig dat de ministers over adequate bevoegdheden beschikken. In dat verband is het voorstel van Wet toezicht Europese subsidies van groot belang. De wetsvoorstellen zijn op 2 januari 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden.

5. Ten slotte

Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer speelt een belangrijke rol in het dechargeproces. De betrouwbaarheidsverklaring maakt, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999, expliciet onderdeel uit van de dechargeprocedure. Mede op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over de uitvoering van de begroting adviseert de Raad aan het Europees Parlement wel of niet kwijting te verlenen.

Vorig jaar heeft het kabinet in het kader van de dechargeprocedure over het begrotingsjaar 1998 de Europese Commissie verzocht om met een concreet tijdpad te komen om het foutenpercentage te verlagen. De Europese Commissie is niet op alle onderdelen ingegaan op dit verzoek. Het kabinet heeft alles in overweging nemende, vervolgens in maart 2000 als enige niet ingestemd met een positief decharge-advies van de Ecofin-Raad aan het Europees Parlement. Het Europees Parlement besloot vervolgens in juli (na twee keer uitstel) wel tot een positief kwijtingbesluit over het begrotingsjaar 1998.

Bij het vaststellen van het uiteindelijke oordeel ten aanzien van het komende decharge-advies zal het kabinet de door de Commissie in gang gezette verbetermaatregelen, die in de toekomst zullen moeten leiden tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring, meenemen. Ondersteuning aan dit proces alsmede het geven van vertrouwen aan deze nieuwe Commissie zijn in dit stadium van de hervormingen belangrijke uitgangspunten voor het kabinet.

De Minister van Financiën,
G. Zalm