

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 2/2012

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, en artikel 311 en artikel 322, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, juncto artikel 106 bis van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie)

over een gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie — COM(2011) 739,

over een gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie — COM(2011) 740,

over een gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien — COM(2011) 742,

over een voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde — COM(2011) 737,

over een voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van de belasting op financiële transacties — COM(2011) 738

(2012/C 112/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
INLEIDING	1-4	3
DEEL I	5-54	3
Samenvatting	5-11	3
Specifieke opmerkingen	12-54	4
Afschaffing van de eigen middelen op basis van de btw	12-13	4
Invoering van een nieuwe bron uit de btw-ontvangsten van de lidstaten	14-24	4
Nieuwe btw-bron is eenvoudiger maar er is verduidelijking nodig van de omstandigheden die leiden tot aanpassingen van de berekeningen	17-18	4
De overwegingen voor fraude- en onregelmatigheidsrapportages zijn onduidelijk	19	4
Controle- en toegangsbehoeften moeten worden gespecificeerd	20-22	5
De verslagen van de lidstaten zullen de Commissie helpen toezicht te houden op interne controles	23	5
De procedures voor terugvorderingen en afschrijvingen dienen geharmoniseerd te worden	24	5

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
Invoering van eigen middelen uit de ontvangsten van de lidstaten uit de belasting op financiële transacties (FTT)	25-36	5
Invoering van FTT kan bijdragen tot begrotingsconsolidatie van de lidstaten	30	6
Risico's voor de aannamen ten aanzien van FTT-ontvangsten	31-34	6
Wijzigingen in de samenstelling van de bijdragen van de lidstaten	35	6
Controle- en toegangsbehoeften moeten worden gespecificeerd	36	6
Hervorming van correctiemechanismen	37-47	6
Forfaitaire correcties zijn eenvoudiger maar nog altijd niet transparant	40-42	6
Ontbreken van criteria voor het vaststellen van een „buitensporige begrotingslast”	43-44	7
Tussentijdse beoordeling van de toepasbaarheid van de vereiste correcties	45-47	7
Verlaging van het percentage van de traditionele eigen middelen (TEM) dat de lidstaten inhouden ter dekking van inningskosten	48-51	7
Verband tussen inhoudingspercentage en inningskosten blijft onduidelijk	49-50	7
De stijging van de TEM kan kleiner zijn dan is voorspeld ondanks de verlaging van het inhoudingspercentage	51	7
Eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen	52-54	8
Geen definitie van „significante veranderingen in het bni”	53-54	8
DEEL II		8
Lijst van opmerkingen per wetgevingsvoorstel		8

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name artikel 287, lid 4, tweede alinea, artikel 311 en artikel 322, lid 2,

Gezien de voorgaande adviezen van de Rekenkamer over het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, in het bijzonder haar adviezen nr. 4/2005⁽¹⁾, nr. 2/2006⁽²⁾ en nr. 2/2008⁽³⁾ over een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen,

Gezien de verzoeken van de Raad van 21 oktober en 12 december 2011 om advies over voornoemde voorstellen,

Overwegende dat de Europese Raad van Fontainebleau van 25 en 26 juni 1984 onder meer concludeerde⁽⁴⁾ dat het uitgavenbeleid op termijn het essentiële middel is om de kwestie van de budgettaire onevenwichtigheden op te lossen, maar 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.

Overwegende dat de Europese Raad van Berlijn van 24 en 25 maart 1999 onder meer concludeerde⁽⁵⁾, dat het stelsel van eigen middelen van de Unie billijk, doorzichtig, kosteneffectief en eenvoudig moet zijn en gebaseerd op criteria die het bijdragevermogen van iedere lidstaat het best weerspiegelen.

Overwegende dat de Europese Raad van Brussel van 15 en 16 december 2005 onder meer een akkoord⁽⁶⁾ heeft bereikt over het feit dat de algemene doelstelling van billijkheid als leidraad voor de eigenmiddelenregelingen moet dienen, dat deze regelingen er derhalve voor moeten zorgen dat geen enkele lidstaat een begrotingslast behoeft te dragen die buitensporig is in vergelijking met zijn relatieve welvaart en dat er in deze regelingen dus bepalingen voor specifieke lidstaten moeten worden opgenomen,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

INLEIDING

1. De Rekenkamer is van oordeel dat het huidige systeem voor de financiering van de EU-begroting complex is en transparantie ontbeert. De Commissie heeft het systeem onderzocht, op zoek naar een oplossing voor een aantal van de huidige gebreken. Haar voorstel bouwt voort op de door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁽⁷⁾ (VWEU) geboden mogelijkheden die toelaten om nieuwe middelen te creëren, en dat rekening houdt met de behoefte aan begrotingsconsolidatie om de huidige financiële crisis aan te pakken.

⁽¹⁾ PB L 167 van 7.7.2005, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 203 van 25.8.2006, blz. 50.

⁽³⁾ PB L 192 van 29.7.2008, blz. 1.

⁽⁴⁾ Zie Bulletin EG 6-1984.

⁽⁵⁾ Zie Bulletin EU 3-1999.

⁽⁶⁾ Zie paragraaf 6 van de conclusies van het voorzitterschap (document 15914/1/05, REV 1, CONCL 3 van de Raad van 30 januari 2006), waarin wordt verwezen naar document 15915/05 CADREFIN 268 van de Raad van 19 december 2005, met name paragraaf 77.

⁽⁷⁾ Artikel 311, lid 3.

2. Op 9 november 2011 deed de Commissie voorstellen voor een besluit en vier verordeningen van de Raad betreffende het stelsel van de eigen middelen voor de periode 2014-2020. Het voorgestelde besluit van de Raad en de toelichting daarbij geven de overwegingen voor een nieuw paradigma in de financiering van de EU-begroting en beschrijven de belangrijkste elementen van het nieuwe stelsel van „eigen middelen”. In de voorgestelde verordeningen wordt meer in detail beschreven op welke wijze het „eigen middelen”-besluit moet worden uitgevoerd.

3. De Commissie stelt vijf belangrijke veranderingen voor in de wijze waarop de begroting van de Europese Unie gefinancierd dient te worden in de periode 2014-2020:

- afschaffing van de bestaande eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde (btw);
- invoering van nieuwe eigen middelen afkomstig uit de btw-ontvangsten van de lidstaten;
- invoering van eigen middelen uit de ontvangsten van de lidstaten op basis van de voorgestelde belasting op financiële transacties (FTT);
- hervorming van de correctiemechanismen;
- een verlaging van het percentage van de traditionele eigen middelen (TEM) dat de lidstaten inhouden ter dekking van inningskosten.

4. Dit advies heeft betrekking op het gehele pakket van het besluit en de verordeningen. In deel I worden in de paragrafen 5 tot en met 51 de voorgestelde wijzigingen beschreven en de opmerkingen vermeld van de Rekenkamer daarover, en deze zijn, waar relevant, gebaseerd op eerdere adviezen van de Rekenkamer. De paragrafen 52, 53 en 54 gaan over de regelingen met betrekking tot de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) die niet ingrijpend worden gewijzigd door de nieuwe verordeningen, maar waarover de Rekenkamer een aantal opmerkingen maakt. Deel II bevat de lijst van opmerkingen van de Rekenkamer per wetgevingsvoorstel.

DEEL I

Samenvatting

5. De Rekenkamer merkt op dat het voorstel voor de afschaffing van de huidige eigen middelen op basis van de btw een antwoord vormt op de door het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer — in eerdere adviezen — aangeduide gebreken.

6. De Rekenkamer is van oordeel dat het voorgestelde systeem van eigen middelen op basis van de btw nog altijd ingewikkeld zal zijn, maar in mindere mate dan het huidige systeem. Het is belangrijk dat de controle- en toegangsbehoeften van de Commissie duidelijk worden gedefinieerd. Tevens moet worden verwezen naar de toegangsrechten van de Europese Rekenkamer krachtens artikel 287 VWEU.

7. Het benutten van de FTT als een eigenmiddelenbron is afhankelijk van de invoering van die belasting in alle lidstaten van de EU. Het bedrag aan eigen middelen dat uit deze bron kan worden opgehaald is moeilijk te voorspellen. Dergelijke inkomsten zouden de mate waarin gebruik moet worden gemaakt van de eigen middelen bni doen afnemen.

8. De voorgestelde vaste forfaitaire correcties voor vier lidstaten zijn eenvoudiger dan het huidige systeem, maar er zijn nog altijd nadelen.

9. De Rekenkamer merkt op dat het verband tussen het inhoudingspercentage en de inhoudingskosten van TEM onduidelijk blijft.

10. De eigen middelen bni blijven ongewijzigd in de voorstellen van de Commissie. De Rekenkamer merkt echter op dat de Commissie, evenals in de huidige en voorgaande financieringsperiodes, verwijst naar te treffen maatregelen in gevallen van „significante veranderingen in het bni”, maar niet heeft beschreven wat een „significante verandering” uitmaakt.

11. De algemene impact van de door de Commissie voorgestelde wijzigingen zou bestaan uit het wijzigen van de samenstelling van de middelen, alsmede het door de afzonderlijke lidstaten aan de EU-begroting te betalen aandeel.

Specifieke opmerkingen

Afschaffing van de eigen middelen op basis van de btw

12. De Commissie stelt voor de bron van eigen middelen op basis van de btw in haar huidige vorm per 1 januari 2014 af te schaffen. In de toelichting bij het voorgestelde besluit stelt zij dat de afschaffing van deze complexe eigen middelen een aanzienlijke vereenvoudiging zou moeten inhouden voor de nationale bijdragen, en de administratieve last voor zowel de Commissie als de lidstaten zou moeten verlagen. De eigen middelen btw vormden 11,2 % van de eigen middelen in 2010.

13. De Rekenkamer heeft bij verschillende gelegenheden ⁽¹⁾ kritiek geuit op deze eigenmiddelenbron vanwege de complexiteit van de berekening ervan — waarvoor omvangrijke administratieve middelen ⁽²⁾ nodig zijn — en het ontbreken van een directe koppeling met de maatstaf van heffing. De Rekenkamer merkt op dat het voorstel deze gebreken aanpakt.

Invoering van een nieuwe bron uit de btw-ontvangsten van de lidstaten

14. De Commissie stelt voor een nieuwe eigenmiddelenbron aan te boren, namelijk de btw-ontvangsten van de lidstaten. In het voorstel wordt vermeld dat het aandeel van de btw dat iedere lidstaat aan de Commissie ter beschikking stelt als eigen middelen 1 % ⁽³⁾ bedraagt van de nettowaarde van geleverde goederen en diensten, binnen de Unie verworven goederen en ingevoerde goederen waarop in elke lidstaat een normaal btw-tarief van toepassing is, vastgesteld volgens de voorschriften van de Unie.

⁽¹⁾ Bijvoorbeeld: Advies nr. 4/2005, paragrafen 9, 10 en 11 en het antwoord van de Europese Rekenkamer op de mededeling „De begroting hervormen voor een ander Europa” van de Commissie van 9 april 2008.

⁽²⁾ Bijvoorbeeld: Op het niveau van de lidstaat en de Commissie zijn er omvangrijke administratieve middelen nodig om punten van voorbehoud op te werpen en vervolgens op te heffen. Per 31 december 2010 waren er 152 hangende punten van voorbehoud, waarvan er enkele zelfs nog teruggingen tot 1995. Zie paragraaf 2.22 van het Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer.

⁽³⁾ Het maximumpercentage wordt in het gewijzigde voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad COM(2011) 739 van 9.11.2011 bepaald op 2 %.

15. De berekeningsmethode wordt in detail beschreven in het voorstel voor een verordening van de Raad over de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde — COM(2011) 737 van 9 november 2011. Hierin wordt bepaald dat de Commissie vóór 2014 voor de gehele Unie één gemiddeld aandeel van de waarde van belastbare leveringen ⁽⁴⁾ in de waarde van de totale leveringen vaststelt.

16. De nieuwe eigen middelen btw zouden worden ingevoerd vanaf 1 januari 2014 en maandelijks beschikbaar worden gesteld door de lidstaten op vergelijkbare wijze als de traditionele eigen middelen, maar zonder inhouding voor de inningskosten. Volgens de Commissie vertegenwoordigen deze eigen middelen in 2020 18 % van de eigen middelen.

Nieuwe btw-bron is eenvoudiger maar er is verduidelijking nodig van de omstandigheden die leiden tot aanpassingen van de berekeningen

17. Deze nieuwe bron dient eenvoudiger te zijn en minder administratieve kosten met zich te brengen. De berekening van het gemiddelde aandeel waarnaar in paragraaf 15 wordt verwezen, zou echter gebaseerd zijn op dezelfde soort complexe statistieke gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de huidige eigen middelen op basis van de btw. Het zou een eenmalige berekening betreffen van het gemiddelde aandeel, die zou gelden voor de gehele periode 2014-2020. De nauwkeurigheid van deze berekening is derhalve belangrijk. Er is een bepaling om deze berekening bij te werken als daartoe gegronde redenen zijn. In het voorstel van de Commissie wordt niet beschreven waarin deze omstandigheden zouden bestaan.

18. De vaststelling van de betalingsrechten van de EU betreft tevens het aanbrengen van correcties op de geïnde btw, hoewel minder dan in het huidige op de btw gebaseerde systeem. De voorgestelde eigen middelen op basis van een aandeel in de btw zullen nog steeds ingewikkeld zijn, maar in mindere mate dan de bestaande eigen middelen btw.

De overwegingen voor fraude- en onregelmatigheidsrapportages zijn onduidelijk

19. De Commissie stelt voor dat met betrekking tot de nieuwe btw-eigenmiddelenbron ⁽⁵⁾ elke lidstaat de Commissie een beschrijving verstrekt van door hem ontdekte fraudegevallen en onregelmatigheden waarmee rechten ten bedrage van meer dan 10 000 euro zijn gemoeid. Dit voorschrift is gebaseerd op het huidige systeem voor de verslaggeving over fraude en onregelmatigheden op het gebied van de TEM. Het als eigen middelen toe te wijzen aandeel van de geïnde btw is klein. De Rekenkamer ondersteunt de strijd tegen fraude en onregelmatigheden, maar stelt voor dat de Commissie verduidelijkt of de potentiële voordelen van het rapportagevereiste opwegen tegen de vermoedelijke nadelen wat betreft de administratieve kosten voor de lidstaten.

⁽⁴⁾ Omschreven als elke levering die onderworpen is aan het normale btw-tarief dat in elke lidstaat wordt toegepast.

⁽⁵⁾ Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie COM(2011) 740.

Controle- en toegangsbehoeften moeten worden gespecificeerd

20. In de artikelen 5 tot en met 8 van het gewijzigde voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie COM(2011) 740 van 9 november 2011 worden de bepalingen beschreven ten aanzien van de controle van en het toezicht op de nieuwe eigenmiddelenregeling. Deze komen grotendeels overeen met de bestaande regelingen in Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad ⁽¹⁾.

21. In artikel 5, lid 4, wordt bepaald dat de inspecteurs van de Commissie toegang hebben tot de bewijsstukken betreffende de vaststelling en de terbeschikkingstelling van eigen middelen en „tot alle andere documenten die op deze bewijsstukken betrekking hebben”. De invoering van de nieuwe eigen middelen btw kan ertoe leiden dat de gemachtigde personeelsleden van de Commissie toegang moeten krijgen tot de innings- en handhavinggegevens van de lidstaten, vanwege de directe koppeling tussen de geïnde belasting en de eigen middelen. De exacte beperkingen en reikwijdte van deze toegang moeten uitdrukkelijk worden beschreven. Daarnaast moet worden verwezen naar de toegangsrechten van de Europese Rekenkamer krachtens artikel 287 VWEU.

22. Deze bepalingen zouden geen onderscheid maken tussen de TEM, waarvoor alle ontvangsten aan de EU toevallen (zij het met inhouding van inningskosten) en de btw, waarvoor de ontvangsten aan de lidstaten toevallen en een deel ervan vervolgens wordt toegewezen aan de EU ⁽²⁾. Er dient derhalve verduidelijkt te worden of de mogelijkheid voor de inspecteurs van de Commissie om contact te hebben met de belastingplichtigen, zoals beschreven in artikel 7, lid 2, van de voorgestelde verordening, ook betrekking moet hebben op de btw-plichtigen in de lidstaten.

De verslagen van de lidstaten zullen de Commissie helpen toezicht te houden op interne controles

23. Artikel 5, lid 4, tweede alinea, van COM(2011) 740 is nieuw en verplicht de lidstaten om de Commissie op verzoek documenten toe te sturen zoals internecontroleverslagen. Hierdoor kan de Commissie extra zekerheid verkrijgen over de werking van internecontrolesystemen.

De procedures voor terugvorderingen en afschrijvingen dienen geharmoniseerd te worden

24. Op het gebied van de behandeling van communautaire schulden waarvoor terugvorderingsprocedures gelden, is er een verschil tussen enerzijds de bedragen die ten onrechte zijn betaald in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en anderzijds douaneschulden. Dit is met name het geval onder de huidige EU-wetgeving voor afschrijvingsprocedures ⁽³⁾. Artikel 12

⁽¹⁾ Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1), zoals gewijzigd.

⁽²⁾ In overweging 7 bij COM(2011) 740 wordt bepaald dat in de bepalingen rekening moet worden gehouden met de specifieke aard van elke eigenmiddelenbron.

⁽³⁾ Artikel 32 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1) en artikel 17 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000, zoals gewijzigd.

van het gewijzigde voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien — COM(2011) 742 van 9 november 2011 laat deze inconsistentie voortbestaan. De Rekenkamer is van oordeel dat, aangezien alle communautaire schulden gelijk behandeld moeten worden, de procedures ook geharmoniseerd moeten worden.

Invoering van eigen middelen uit de ontvangsten van de lidstaten uit de belasting op financiële transacties (FTT)

25. De invoering van een belasting op financiële transacties werd voorgesteld op 28 september in COM(2011) 594: voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG. De Rekenkamer heeft geen verzoek gekregen om advies uit te brengen over dit voorstel. Zij heeft een verzoek gekregen om advies uit te brengen over de geschiktheid van de belasting voor gebruik als eigenmiddelenbron.

26. De belasting op financiële transacties zou een EU-brede belasting zijn op:

- a) de aankoop en verkoop van een financieel instrument;
- b) de overdracht tussen entiteiten van een groep van het recht te beschikken over een financieel instrument als eigenaar en gelijkwaardige verrichtingen waarbij sprake is van overdracht van het met het financiële instrument gepaard gaande risico;
- c) het sluiten of wijzigen van derivatenovereenkomsten.

27. Voor btw vallen de opbrengsten uit de belasting toe aan de lidstaten. De Commissie stelt voor om een deel van deze belasting deel uit te laten maken van de eigen middelen. Dit aandeel zou twee derde deel bedragen van de in artikel 8, lid 2, van de voorgestelde richtlijn betreffende de FTT bepaalde minimumpercentages. Deze minimumpercentages zijn vastgesteld op 0,1 % van de maatstaf van heffing (0,01 % in het geval van derivaten).

28. Er wordt voorgesteld om de nieuwe eigen middelen FTT in te voeren vanaf 1 januari 2014, te laten innen door de lidstaten en maandelijks beschikbaar te stellen op vergelijkbare wijze als het geval is bij de traditionele eigen middelen, maar zonder inhouding voor de inningskosten. Volgens de Commissie zou het EU-deel van de FTT in 2020 23 % vertegenwoordigen van de eigen middelen.

29. Dit zou een nieuwe inkomstenstroom vormen die volgens de toelichting van de Commissie zou kunnen leiden tot een verlaging van de huidige bijdragen van de lidstaten en zou kunnen bijdragen tot de algemene inspanning voor de begrotingsconsolidatie.

Invoering van FTT kan bijdragen tot begrotingsconsolidatie van de lidstaten

30. In overweging 8 van het gewijzigde voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie — COM(2011) 739 van 9 november 2011 wordt vermeld dat de ontwikkeling van het stelsel van eigen middelen de bijdragen van de lidstaten aan de jaarlijkse begroting van de Unie moet verminderen en bij moet dragen aan hun inspanningen tot begrotingsconsolidatie. De invoering van een FTT, zoals voorgesteld in COM(2011) 594, kan leiden tot meer middelen voor de nationale begrotingen van lidstaten en dus bijdragen tot hun begrotingsconsolidatie.

Risico's voor de aannamen ten aanzien van FTT-ontvangsten

31. De Commissie stelt in de toelichting dat het initiatief om een dergelijke belasting in te voeren in de Europese Unie een eerste stap zal zijn op de weg naar de toepassing van een FTT op mondiaal niveau. Het inkomstenpotentieel van de FTT op nationaal niveau wordt aanzienlijk ⁽¹⁾ geacht, met een verwachte bijdrage van 37 miljard euro aan de EU-begroting in 2020.

32. De Rekenkamer is van oordeel dat door het ontbreken van een wereldwijde FTT, het risico van verplaatsing, waarbij financiële instellingen verhuizen om verrichtingen uit te voeren buiten de jurisdictie van de EU, een materiële impact heeft op deze aanname.

33. Bij het voorstel om een deel van de FTT aan te wijzen als eigenmiddelenbron wordt ervan uitgegaan dat de Raad het voorstel van de Commissie om alle lidstaten deze belasting te laten invoeren, aanvaardt. Het is niet aan de Rekenkamer om zich uit te spreken over de waarschijnlijkheid of wenselijkheid van een dergelijk besluit.

34. De eigen middelen btw en bni die werden gebruikt in de periode 2007-2013 zijn betrekkelijk stabiele en voorspelbare maatstaven van heffing. Eigen middelen afkomstig uit de FTT zouden daarentegen in enge zin gebaseerd zijn op een economische activiteit die voorwerp uitmaakt van aanzienlijke en onvoorspelbare veranderingen. Een dergelijke volatiliteit zou een impact kunnen hebben op het bedrag aan eigen middelen dat uit een dergelijke bron kan worden opgehaald.

Wijzigingen in de samenstelling van de bijdragen van de lidstaten

35. De overdracht van een deel van de geïnde FTT naar de EU-begroting zou leiden tot een verlaging met hetzelfde bedrag van de op het bni gebaseerde bijdragen. Het effect op de bijdragen aan de jaarlijkse begroting van de Unie zou neutraal zijn op het niveau van de EU-27. De toewijzing van een deel van de FTT als eigen middelen van de EU zou echter een aanzienlijke verandering inhouden van het gewicht van de bijdragen van de lidstaten aan de jaarlijkse begroting van de Unie.

⁽¹⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie: Samenvatting van de effectbeoordeling, bij het document COM(2011) 594 (SEC(2011) 1103), onderdeel 6.1.

Controle- en toegangsbehoeften moeten worden gespecificeerd

36. In de artikelen 5 tot en met 8 van COM(2011) 740 worden de bepalingen beschreven ten aanzien van de controle en het toezicht voor het nieuwe stelsel van eigen middelen. De opmerkingen van de Rekenkamer betreffende de controle- en toegangsbehoeften voor de nieuwe btw-eigenmiddelenbron worden beschreven in de paragrafen 20, 21 en 22. De opmerkingen van de Rekenkamer zijn ook van toepassing op de voorgestelde FTT.

Hervorming van correctiemechanismen

37. De Europese Raad van Fontainebleau van 1984 stelde 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”. De opeenvolgende besluiten inzake de eigen middelen omvatten sindsdien een correctie voor het Verenigd Koninkrijk. Er zijn tevens tijdelijke correctiemechanismen geweest voor Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden.

38. De Commissie stelt voor de mechanismen voor het corrigeren van de buitensporige begrotingslast te herstructureren. Alle bestaande correcties zouden worden vervangen door correcties met forfaitaire bedragen aan de vier lidstaten waar een dergelijke last volgens de Commissie bestaat (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Zweden) ⁽²⁾. Deze forfaitaire bedragen zouden op voorhand worden vastgesteld en ieder jaar worden toegepast gedurende de periode 2014-2020.

39. De correcties met forfaitaire bedragen vormen brutoverlagingen van de jaarlijkse bruto bni-bijdragen van de vier genoemde lidstaten. Deze correcties zouden worden gefinancierd door alle lidstaten, met inbegrip van de vier betrokken lidstaten. Volgens de berekeningen van de Commissie zou de brutoverlaging van 7 500 miljoen euro leiden tot een totale jaarlijkse nettoverlaging van 4 334 miljoen euro voor de vier lidstaten ⁽³⁾.

Forfaitaire correcties zijn eenvoudiger maar nog altijd niet transparant

40. De Rekenkamer heeft eerder aangegeven ⁽⁴⁾ dat het bestaan van eender welk correctiemechanisme op gespannen voet staat met de eenvoud en doorzichtigheid van het eigenmiddelenstelsel en dat nettosaldo geen goede indicatoren zijn voor de beoordeling van de globale voordelen die uit het beleid van de Unie kunnen voortvloeien, aangezien het multiplicatoreffect van dit beleid er niet uit kan worden afgelezen. In het werkdokument van de diensten van de Commissie ⁽⁵⁾ wordt gesteld dat ieder nieuw correctiemechanisme zorgvuldig onderbouwd moet worden, niet alleen met aanvechtbare boekhoudkundige metingen, maar ook rekening houdend met de algemene balans van de door de EU-begroting en het EU-beleid teweeggebrachte voordelen. Er is geen bewijs waaruit blijkt dat de Commissie dit ook heeft gedaan.

⁽²⁾ Artikel 4, lid 2, van COM(2011) 739.

⁽³⁾ De bruto- en nettoverlagingen van de bni-bijdragen, uitgedrukt in euro, zouden als volgt zijn: Duitsland 2 500 miljoen bruto en 990 miljoen netto; Nederland 1 050 miljoen bruto en 683 miljoen netto; Zweden 350 miljoen bruto en 119 miljoen netto; Verenigd Koninkrijk 3 600 miljoen bruto en 2 542 miljoen netto. Door de Commissie verstrekte gegevens.

⁽⁴⁾ Paragraaf 19 van Advies nr. 4/2005.

⁽⁵⁾ SEC(2011) 876 ten geleide bij het gewijzigde voorstel voor een besluit van de Raad (zie met name blz. 44 (EN)).

41. Het huidige besluit van de Raad over het stelsel van de eigen middelen trad twee en een half jaar na het begin van dit meerjarige financiële perspectief⁽¹⁾ in werking. De reden hiervoor was dat de lidstaten tegen het eind van de formele onderhandelingen geen overeenstemming konden bereiken over de financieringscorrecties. Het voorstel van de Commissie is niet duidelijk over de regels voor financiële correcties; met name niet over de wijze waarop de nettocorrecties tot stand komen. De Rekenkamer is van oordeel dat meer transparantie over de financieringscorrecties de Raad in staat zou stellen om tijdig de relevante wetgeving vast te stellen.

42. De voorgestelde forfaitaire bedragen zouden niettemin een relatieve verbetering vormen van de eenvoud en transparantie van het stelsel van eigen middelen. De huidige VK-correctie is een dermate complex mechanisme dat de nauwkeurigheid ervan niet langer gewaarborgd is en de berekening ervan fouten bevat⁽²⁾.

Ontbreken van criteria voor het vaststellen van een „buitensporige begrotingslast”

43. De Commissie heeft de Rekenkamer laten weten dat zij haar besluit over de vraag welke lidstaten een correctie zouden krijgen met een forfaitair bedrag baseerde op een indicator voor het nettosaldo, en de verhouding van dat saldo tot de relatieve welvaart analyseerde, en dat de correcties zodanig waren afgestemd dat de vier lidstaten op een vergelijkbare verhouding zouden uitkomen. De Rekenkamer heeft deze berekeningen echter niet ontvangen en kan er derhalve geen commentaar op geven.

44. Uit het voorstel van de Commissie wordt niet duidelijk welke criteria werden gehanteerd om de „buitensporige begrotingslast” te definiëren. Er is ruimte om te overwegen duidelijke regels op te nemen met betrekking tot de relatieve welvaart voor de toewijzing van de correcties aan de lidstaten die voldoen aan de criteria, en zo te zorgen voor een gelijke behandeling van alle lidstaten. Bovendien zou het onderhandelingsproces over de financiering van de EU-begroting transparanter worden en zou er meer aandacht voor de toekomst van de uitgavenzijde van de EU-begroting komen.

Tussentijdse beoordeling van de toepasbaarheid van de vereiste correcties

45. In eerdere adviezen⁽³⁾ bekritiseerde de Rekenkamer reeds het ontbreken van een toezichtprocedure om te controleren of de correcties nog steeds gerechtvaardigd zijn en of andere landen in aanmerking komen voor een correctie.

46. De notie van een „te zijner tijd” te betalen correctie, zoals genoemd in de verklaring van 1984 wordt herhaald in overweging 10 bij COM(2011) 739. Evenzo wordt in overweging

⁽¹⁾ In het huidige financiële kader werd de eerste bijdrage in het kader van het Besluit 2007/436/EG, Euratom gedaan op 1 juni 2009.

⁽²⁾ Bijvoorbeeld de paragrafen 2.16 en 2.31 t/m 2.33 van het Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer.

⁽³⁾ Paragraaf 14 van Advies nr. 4/2005 en de paragrafen 9 b) en c) van Advies nr. 2/2006.

11 het volgende gesteld: „een correctie [...] moet slechts zolang bestaan als deze aan haar doel beantwoordt”. De vaststelling van forfaitaire bedragen voor een duur van zeven jaar is hiermee niet verenigbaar.

47. Derhalve dient te worden overwogen of er een tussentijdse beoordeling moet komen om ervoor te zorgen dat de vier lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Zweden) nog aan de criteria voldoen om in aanmerking te komen voor een forfaitaire correctie, te bepalen of de bedragen moeten worden aangepast, en opnieuw te beoordelen of andere lidstaten aan de criteria voldoen.

Verlaging van het percentage van de traditionele eigen middelen (TEM) dat de lidstaten inhouden ter dekking van inningskosten

48. De Commissie stelt voor het percentage van de TEM dat door de lidstaten wordt ingehouden als zijnde inningskosten te verlagen van 25 naar 10 %. Laatstgenoemd percentage was tot het jaar 2000 het inhoudingspercentage. Volgens de voorspellingen maken de TEM in 2020 19 % uit van de eigen middelen (13 % in 2010).

Verband tussen inhoudingspercentage en inningskosten blijft onduidelijk

49. De Commissie is van oordeel dat de inhouding door de lidstaten van 25 % van de geïnde bedragen aan TEM een verborgen correctie vormt aangezien deze waarschijnlijk hoger uitvalt dan de werkelijk gemaakte kosten. In het kwijtingsbesluit 2005 van de Raad werd de Commissie aanbevolen om een beoordeling te verrichten van de administratiekosten bij de tenuitvoerlegging van het eigenmiddelenstelsel. Er is geen bewijs waaruit blijkt dat dit is gebeurd. De verlaging van het inhoudingspercentage tot 10 % draagt bij tot de verwijdering van deze vermeende verborgen correctie.

50. De Rekenkamer beveelt de Raad aan om te overwegen of een hoger inhoudingspercentage kan dienen als een prikkel voor de lidstaten bij hun activiteiten op het gebied van controles achteraf. Er worden maar weinig controles verricht bij de invoer, daar de essentiële controle bestaat in de controles achteraf ten kantore van de handelaren. Die controles dienen voldoende frequent en diepgaand te zijn om de financiële belangen van de EU te beschermen.

De stijging van de TEM kan kleiner zijn dan is voorspeld ondanks de verlaging van het inhoudingspercentage

51. In haar eigen analyse verwacht de Commissie een stijging van het aandeel van de TEM in de eigen middelen van 14,7 % in 2012 naar 18,9 % in 2020. Dit zou leiden tot een daling van de (bni-) bijdragen van de lidstaten. Een verlaging van het inhoudingspercentage van 25 naar 10 % zou helpen een dergelijke stijging te verwezenlijken. Er dient echter in aanmerking te worden genomen dat de langetermijntrend voor de TEM dalende is, grotendeels vanwege het EU-handelsbeleid en de handelsliberalisering van de TWO; er bestaat derhalve een risico dat de voorspelde stijging van het aandeel van de TEM in deze periode geen werkelijkheid wordt.

Eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen

52. De eigen middelen bni blijven ongewijzigd in de voorstellen van de Commissie. De Commissie voorspelt dat deze in 2020 40 % van de eigen middelen zullen uitmaken (76 % in 2010).

Geen definitie van „significante veranderingen in het bni”

53. Evenals in de huidige en voorgaande eigenmiddelenstelsels, verwijst artikel 2 van COM(2011) 740 naar maatregelen die moeten worden getroffen in het geval van „significante veranderingen in het bni”. Dit betreft met name de bni-gegevens die in aanmerking moeten worden genomen voor de betaling van de eigen middelen vanwege de aanpassing van het ESR-boekhoudkader. Het betreft ook de daarmee samenhangende herziening van de maxima voor betalingen en vastleggingen

in de begroting (uitgedrukt als percentage van de som van de bni's van alle lidstaten in artikel 3 van COM(2011) 739). De Rekenkamer heeft eerder aangegeven⁽¹⁾ dat de Commissie een definitie moest geven van „significante veranderingen”. De Commissie heeft een dergelijke definitie nog niet verstrekt.

54. De definitie van „materialiteitscriteria” is met name belangrijk aangezien op basis van artikel 2, de Raad niet langer besluit (op basis van unanimiteit en op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement) of wijzigingen in het ESR-boekhoudkader van toepassing zullen zijn op de eigen middelen. In de voorgestelde nieuwe bepaling wordt alleen gesteld dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad in kennis stelt van de data waarop die wijzigingen van toepassing worden in het ESR.

DEEL II

Lijst van opmerkingen per wetgevingsvoorstel

Gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie — COM(2011) 739

Referentie	Opmerkingen
Onderdeel 2.2 van de toelichting bij COM(2011) 510 (de oorspronkelijke versie van COM(2011) 739)	Het risico van verplaatsing, waarbij financiële instellingen verhuizen om verrichtingen uit te voeren buiten de jurisdictie van de EU, heeft een materiële impact op de ramingen van de Commissie voor de inkomsten van de EU-begroting (zie paragraaf 32).
Aanhaling	De aanhaling dient te verwijzen naar de <u>Europese</u> Rekenkamer.
Overweging 8	De invoering van eigen middelen FTT zou de verklaarde doelstelling om nationale bijdragen op het niveau van de EU-27 te verlagen niet verwezenlijken. Het gewicht van de bijdragen van de lidstaten zou echter veranderen (zie paragraaf 35).
Overwegingen 10 en 11 en artikel 2	De vaststelling van forfaitaire bedragen voor een duur van zeven jaar is niet verenigbaar met de notie van een „te zijner tijd” te betalen correctie en dat „een correctie slechts moet bestaan zolang als deze aan haar doel beantwoordt”, tenzij er een tussentijdse beoordeling wordt verricht. (zie de paragrafen 45 t/m 47).
Artikel 2, lid 1, onder b)	Dit artikel dient te verwijzen naar artikel 8, lid 2, van de voorgestelde FTT-richtlijn (COM(2011) 594) in plaats van naar artikel 8, lid 3.
Artikel 2, lid 3	Wat betreft de teruggevorderde bedragen als gevolg van douanecontroles achteraf kan het in te houden percentage hoger uitvallen dan 10 % om dergelijke controleactiviteiten achteraf te stimuleren (zie paragraaf 50).
Artikel 4, lid 2	Het bestaan van eender welk correctiemechanisme staat op gespannen voet met de eenvoud en doorzichtigheid van het eigenmiddelenstelsel, en nettosaldi zijn geen goede indicatoren voor de beoordeling van de globale voordelen die uit het beleid van de Unie kunnen voortvloeien, aangezien het multiplicatoreffect van dit beleid er niet uit kan worden afgelezen (zie paragraaf 40).
Concordantietabel in de bijlage	Hier moet worden verwezen naar artikel 5 en niet naar artikel 5, lid 1.

Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie — COM(2011) 740

Referentie	Opmerkingen
COM(2011) 740	Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen (PB L 181 van 19.7.2003, blz. 1), die wordt geciteerd in COM(2011) 740, verwijst naar het bni op grond van ESR 95. Met het oog op de voorgenomen invoering van ESR 2010 dient er een referentie te worden opgenomen naar een <u>nieuwe</u> verordening of een wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003.

⁽¹⁾ Paragraaf 11 van Advies nr. 2/2008.

Referentie	Opmerkingen
Aanhaling	De aanhaling dient te verwijzen naar de <u>Europese</u> Rekenkamer.
Artikel 2, lid 1	In 2014 wordt ESR 95 vervangen door ESR 2010. Dit kan een grote impact hebben op het bni. In artikel 2, lid 1, moet worden verduidelijkt dat bni een jaarlijks bni tegen marktprijzen betekent op grond van de ESR die van kracht is voor het betrokken jaar.
Artikel 4, lid 2	Het voorschrift voor de lidstaten om de Commissie iedere zes maanden een beschrijving te verstrekken van ontdekte fraudegevallen en onregelmatigheden waarmee rechten ten bedrage van meer dan 10 000 euro zijn gemoeid vormt een bijkomende last voor de lidstaten (zie paragraaf 19).
Artikelen 5, lid 4, en 7, lid 2	De exacte grenzen van de toegang van de inspecteurs van de Commissie (en van de Europese Rekenkamer) met betrekking tot de btw en de FTT dienen uitdrukkelijk te worden beschreven (zie de paragrafen 20 t/m 22 en 36).
Artikel 7	Niet van toepassing voor het Nederlands.

Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien — COM(2011) 742

Referentie	Opmerkingen
COM(2011) 742	Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 die wordt geciteerd in COM(2011) 742, verwijst naar het bni op grond van ESR 95. Met het oog op de voorgenomen invoering van ESR 2010 dient er een referentie te worden opgenomen naar een <u>nieuwe</u> verordening of een wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003.
Artikel 12	In de behandeling van communautaire schulden waarvoor terugvorderingsprocedures gelden, wordt het verschil tussen bedragen die ten onrechte zijn betaald in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en douaneschulden gehandhaafd (zie paragraaf 24).

Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde — COM(2011) 737

Referentie	Opmerkingen
Artikel 2, lid 1	De Rekenkamer beveelt aan om te refereren aan acquisities „binnen de Unie” teneinde de uit het Verdrag van Lissabon voortvloeiende terminologie te weerspiegelen.
Artikel 3	Eén element van de berekening die nodig is om de als eigen middelen te betalen btw te bepalen is gebaseerd op dezelfde soort complexe statistieke gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de huidige eigen middelen op basis van de btw (zie paragraaf 17). Het element van de berekening wordt echter slechts één keer gemaakt voor de gehele EU en de gehele periode van zeven jaar.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op 20 maart 2012.

Voor de Rekenkamer
 Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
 President