

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 7/2014

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, en artikel 322, lid 2, VWEU)

over een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen

(2014/C 459/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
INLEIDING	1	2
DE EIGEN MIDDELEN VOOR DE FINANCIERING VAN DE EU-BEGROTING	2	2
BEREKENING VAN SALDI EN AANPASSINGEN VAN BTW/BNI EN GEWIJZIGDE BEGROTINGEN	3-6	2
VOORSTEL VAN DE COMMISSIE	7-9	3
OPMERKINGEN	10-25	3
CONCLUSIE	26	4

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Commissie ⁽¹⁾,

Gezien het op 13 november 2014 bij de Rekenkamer ingekomen verzoek van de Raad om een advies inzake voornoemd voorstel,

Gezien de vorige adviezen van de Rekenkamer over het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen ⁽²⁾,

Gezien speciaal verslag nr. 11/2013 van de Rekenkamer ⁽³⁾,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Inleiding

1. Op 12 november 2014 keurde de Commissie een voorstel goed voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 ⁽⁴⁾ houdende toepassing van Besluit 2007/436/EG, Euratom ⁽⁵⁾ betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen. Het voorstel betrof de wijziging van de bestaande regels die de lidstaten de mogelijkheid bieden om in specifieke omstandigheden het bedrag van de eigen middelen uit de saldi en aanpassingen van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en het bruto nationaal inkomen (bni) beschikbaar te stellen na de huidige termijn.

De eigen middelen voor de financiering van de EU-begroting

2. In het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure worden de eigen middelen op basis van btw en bni berekend door de toepassing van uniforme percentages op de geraamde gegevens van de lidstaten. Deze middelen worden op maandbasis beschikbaar gesteld door de betaling van „twaalfden” ⁽⁶⁾ en worden in de begroting opgenomen onder titel 1 „eigen middelen”. Het doel van de eigen middelen bni is de begroting van de EU vooraf in evenwicht te brengen.

Berekening van saldi en aanpassingen van btw/bni en gewijzigde begrotingen

3. Na de jaarlijkse indiening van herziene btw- en bni-gegevens door de lidstaten, respectievelijk op 31 juli ⁽⁷⁾ en op 22 september ⁽⁸⁾, berekent de Commissie de saldi en aanpassingen ⁽⁹⁾ overeenkomstig artikel 10, leden 4 tot en met 7, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000, onder voorbehoud van het advies van het bni-comité over de geschiktheid van de bni-gegevens voor de eigen middelen. Dit advies wordt over het algemeen eind oktober uitgebracht.

4. De uit de saldi en aanpassingen van btw en bni resulterende bedragen moeten door de lidstaten beschikbaar worden gesteld op de eerste werkdag van de maand december van hetzelfde jaar ⁽¹⁰⁾. Deze termijn moet in acht worden genomen.

5. De saldi en aanpassingen van btw en bni leiden tot een wijziging aan de ontvangstenzijde van de begroting. Het bedrag uit deze positieve of negatieve wijziging ⁽¹¹⁾ kan worden overgedragen naar het volgende jaar en zo de bijdragen van de lidstaten voor het jaar $n + 1$ verhogen of verlagen.

⁽¹⁾ COM(2014) 704 final van 12 november 2014.

⁽²⁾ Advies nr. 2/2012 (PB C 112 van 18.4.2012, blz. 1), nr. 2/2008 (PB C 192 van 29.7.2008, blz. 1), nr. 2/2006 (PB C 203 van 25.8.2006, blz. 50), nr. 4/2005 (PB C 167 van 7.7.2005, blz. 1) en nr. 7/2003 (PB C 318 van 30.12.2003, blz. 1).

⁽³⁾ Op weg naar correcte gegevens over het bruto nationaal inkomen (bni): een meer gestructureerde en gerichte aanpak zou de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie verbeteren (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁾ PB L 130 van 31.5.2000, blz. 1, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 105/2009 van 26 januari 2009 (PB L 36 van 5.2.2009, blz. 1).

⁽⁵⁾ Besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 163 van 23.6.2007, blz. 17).

⁽⁶⁾ Zie artikel 10, lid 3, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000.

⁽⁷⁾ Zie artikel 7, lid 1, en artikel 9, lid 1, van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9).

⁽⁸⁾ Zie artikel 2, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen („bni-verordening”) (PB L 181 van 19.7.2003, blz. 1).

⁽⁹⁾ Deze saldi en aanpassingen met betrekking tot jaar n worden berekend door vergelijking van de op btw en bni gebaseerde bijdragen die door de lidstaten beschikbaar werden gesteld in het jaar $n-1$ met betalingen, berekend op basis van feitelijke en geactualiseerde gegevens voor deze aggregaten.

⁽¹⁰⁾ Zie artikel 10 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000.

⁽¹¹⁾ Sinds 2005 was het totale resultaat van deze saldi en aanpassingen steeds positief, behalve in de jaren 2009, 2010 en 2013.

6. Zoals bepaald in artikel 16 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000, kan het totale nettobedrag uit de saldi en aanpassingen van btw en bni ook worden gecompenseerd door een verlaging of een verhoging van de eigen middelen voor het lopende jaar n door middel van een gewijzigde begroting. Het is vaste praktijk van de Commissie om de begroting aan te passen ter compensatie van de variatie van de saldi en aanpassingen ⁽¹⁾.

Voorstel van de Commissie

7. Volgens de voorgestelde bepaling tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 kunnen de lidstaten onder bepaalde omstandigheden de bedragen uit de saldi en aanpassingen van btw en bni — wanneer deze uitzonderlijk hoog zijn ⁽²⁾ — ter beschikking stellen op enig tijdstip tussen de eerste werkdag van de maand december van het lopende jaar en de eerste werkdag van september van het daaropvolgende jaar.

8. De lidstaten stellen de Commissie vóór de eerste werkdag van december in kennis van hun besluit en van de datum (of data) voor de betaling van de verschuldigde bedragen. Elke vertraging bij de terbeschikkingstelling van deze middelen door de lidstaten geeft aanleiding tot rente onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in artikel 11 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000.

9. Dit voorstel is door de Commissie ingediend omdat uit de berekening van saldo en aanpassingen van btw en bni in oktober 2014 is gebleken dat situaties kunnen ontstaan waarbij volgens het huidige stelsel van eigen middelen uitzonderlijke grote bedragen moeten worden betaald. In 2014 was dit met name het gevolg van aanzienlijke herzieningen van bni-gegevens door sommige lidstaten op grond van wijzigingen in de bronnen en methoden en van werkzaamheden in verband met bestaande door de Commissie gemaakte punten van voorbehoud betreffende het bni ⁽³⁾, waardoor actualisering van de gegevens voor de jaren vanaf 2002 mogelijk werd ⁽⁴⁾.

Opmerkingen

10. Het voorstel van de Commissie moet zorgen voor meer flexibiliteit in de vorm van uitstel van betaling voor de lidstaten die uitzonderlijk grote hoeveelheden beschikbaar moeten stellen als gevolg van saldi en aanpassingen van btw en bni.

11. In haar adviezen nr. 2/2012, nr. 2/2008 en nr. 2/2006 heeft de Rekenkamer haar bezorgdheid geuit over de complexiteit en het gebrek aan transparantie van het huidige en het toekomstige stelsel van eigen middelen voor de financiering van de EU-begroting.

12. In haar speciaal verslag nr. 11/2013 wees de Rekenkamer op zwakke punten in de toepassing van het huidige stelsel van eigen middelen die leiden tot begrotingsonzekerheid in de lidstaten. Met name stelde zij vast dat het lange proces van verificatie en het buitensporige gebruik van het algemene voorbehoud door de Commissie betekenen dat de bni-gegevens van de lidstaten meer dan tien jaar na het jaar in kwestie nog kunnen worden onderworpen aan correcties.

13. Hoewel de voorgestelde wijziging de begrotingsonzekerheid van de lidstaten niet verhelpt, die een blijvend risico vormt in het huidige stelsel van eigen middelen, erkent de Rekenkamer dat de saldi en aanpassingen van btw en bni kunnen leiden tot uitzonderlijk hoge bedragen — zoals in 2014 — en neemt zij nota van de aanpak van de Commissie, die door de invoering van het nieuwe lid 7 bis van artikel 10 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 aanvaardt dat de lidstaten de betaling van deze bedragen uitstellen.

14. De twee criteria die de Commissie opneemt in de voorgestelde wijziging en die de voorwaarden vaststellen waaronder betalingen mogen worden uitgesteld, zijn adequaat, hoewel zij elkaar deels overlappen ⁽⁵⁾ (zie paragraaf 7).

15. De voorgestelde wijziging wordt toegepast overeenkomstig Besluit 2007/436/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen, dat momenteel van kracht is. Op 26 mei 2014 stelde de Raad Besluit 2014/335/EU, Euratom ⁽⁶⁾ vast ter vervanging van de bovengenoemde beschikking van 2007. Zodra het nieuwe besluit in werking treedt ⁽⁷⁾, zal Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 worden ingetrokken en Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad ⁽⁸⁾ zal met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014 worden toegepast.

⁽¹⁾ Sinds 2005 werden die saldi en aanpassingen btw en bni opgenomen in de laatste gewijzigde begroting, behalve voor de jaren 2010 en 2013.

⁽²⁾ Meer dan twee twaalfden van de totale bijdrage van individuele lidstaten (individuele drempel) of de helft van één twaalfde van de totale bijdragen van alle lidstaten (algemeen drempelbedrag).

⁽³⁾ De regels inzake de berekening van de eigen middelen voorzien in de mogelijkheid tot herziening van de btw- en bni-gegevens voor een bepaald jaar, respectievelijk tot 31 juli en 30 september van jaar $n + 4$. Deze „vier jaar”-regel kan worden uitgebreid in gevallen waarin de Commissie en/of de lidstaten van mening zijn dat de kwaliteit van de gegevens voor een gegeven begrotingsjaar op bepaalde punten moet worden verbeterd.

⁽⁴⁾ Uitzonderd één specifiek voorbehoud over de periode 1995-2001.

⁽⁵⁾ Volgens de evaluatie door de Commissie van de jaren sinds 2004 zou in de twee jaren 2007 en 2014 aan beide criteria zijn voldaan indien de voorgestelde gewijzigde bepaling was toegepast.

⁽⁶⁾ PB L 168 van 7.6.2014, blz. 105.

⁽⁷⁾ Zodra het door alle lidstaten is goedgekeurd in overeenstemming met hun respectieve grondwettelijke vereisten.

⁽⁸⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39).

16. De Rekenkamer vestigt de aandacht op het feit dat de voorgestelde wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 dan ook moet worden verwerkt in de voornoemde verordening. Het is belangrijk dat de voorgestelde wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 is goedgekeurd tegen de tijd dat Besluit 2014/335/EU, Euratom in werking treedt.

17. Hoewel de Rekenkamer zich bewust is van het strakke tijdschema voor de goedkeuring van dit voorstel, meent zij dat de bepaling van de Commissie moet worden vervolledigd overeenkomstig de opmerkingen van de Rekenkamer (zie de paragrafen 20, 23 en 25) om een volwaardig mechanisme te kunnen vormen in het kader van de inwerkingtreding van de nieuwe Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014.

18. De voorgestelde bepaling heeft enkel betrekking op de verlenging van de termijn voor de terbeschikkingstelling van de middelen door lidstaten indien het gaat om aanzienlijke bedragen als gevolg van „positieve” saldi en aanpassingen btw en bni.

19. Waar de lidstaten grote „negatieve” saldi en aanpassingen van btw en bni hebben, kan de Commissie verplicht zijn bijkomende ontvangsten te innen door middel van een gewijzigde begroting (zie de paragrafen 5 en 6). Zo kan een situatie van budgettaire onzekerheid ontstaan die vergelijkbaar is met die van oktober 2014.

20. Om te zorgen voor een consistente toepassing door de lidstaten van artikel 10 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000, moet de Commissie bevoegd zijn tot het uitstellen van betaling van de bedragen die volgen uit dergelijke „negatieve” saldi en aanpassingen.

21. Op basis van de bestaande regels berekent de Commissie de bedragen die voortvloeien uit de saldi en aanpassingen btw en bni in oktober van het jaar n. Waar nodig start zij een procedure tot wijziging van de begroting met het oog op goedkeuring ervan tegen het einde van hetzelfde jaar. Volgens het voorstel van de Commissie moeten deze bedragen beschikbaar worden gesteld tussen begin december van het jaar n en begin september van het jaar n + 1, onder bepaalde uitzonderlijke omstandigheden (zie paragraaf 7).

22. Gezien het feit dat de lidstaten uiterlijk op de eerste werkdag van december moeten beslissen over de datum of data van uitgestelde betalingen, bestaat het risico dat de Commissie het definitieve bedrag van de gewijzigde begroting pas in een zeer laat stadium van de procedure zal kunnen bepalen.

23. De datum voor het besluit van de lidstaten over de uitgestelde betalingen betreffende saldi en aanpassingen btw en bni werd weliswaar vastgesteld met de bedoeling de nieuwe bepaling te kunnen toepassen in het lopende jaar 2014, maar die termijn moet vanaf het jaar 2015 worden vervroegd tot begin november. Dit houdt ook wijziging in van de referentiedatum voor de berekening van de drempels om te voldoen aan de criteria om in aanmerking te komen voor uitstel van betaling (dat wil zeggen vóór 15 november).

24. De Rekenkamer is van oordeel dat het voorstel van de Commissie de complexiteit van het stelsel van eigen middelen versterkt (zie paragraaf 11) en voor de Commissie de administratieve lasten van de inning van de eigen middelen verzwaart.

25. De gewijzigde verordening moet dan ook een gemeenschappelijk vooraf vastgesteld tijdschema bevatten ter beperking van de onzekerheid over de data, het aantal termijnen en de bedragen.

Conclusie

26. De Rekenkamer neemt nota van het voorstel van de Commissie om in uitzonderlijke omstandigheden uitstel te verlenen voor de betaling van de saldi en aanpassingen van btw en bni. Zij vestigt de aandacht op het feit dat deze bepaling de complexiteit van het stelsel van eigen middelen en de begrotingsonzekerheid van de lidstaten kan versterken. Daarom is de Rekenkamer van oordeel dat dit voorstel dient te worden aangevuld overeenkomstig de opmerkingen van de Rekenkamer in het kader van de inwerkingtreding van de nieuwe Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 27 november 2014.

Voor de Rekenkamer

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President