

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I Mededelingen

Rekenkamer

2003/C 98/01

Speciaal verslag Nr. 1/2003 over de voorfinanciering van uitvoerrestituties, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

1

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 1/2003

over de voorfinanciering van uitvoerrestituties, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2003/C 98/01)

INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
SAMENVATTING	I-X	2
INLEIDING INZAKE VOORFINANCIERING EN BESCHRIJVING VAN DE CONTROLE	1-11	3
De redenen om uitvoerrestituties te betalen	1-4	3
Restituties kunnen vóór de feitelijke uitvoer worden betaald	5	4
Waarom werd voorfinanciering ingevoerd?	6	4
Gedeelde verantwoordelijkheid voor de regelgeving inzake voorfinanciering	7-8	4
De kosten van voorfinanciering	9	4
De controle	10-11	4
VOORFINANCIERING IN DE PRAKTIJK	12-29	4
Voorfinanciering is al eerder problematisch gebleken	12	4
Hoeveel voorfinanciering vindt er plaats	13	5
Een complex administratie- en controlesysteem	14	7
De regelgeving is onduidelijk	15-21	7
Verwerking veroorzaakt verdere verwickelingen	22-26	8
De commerciële realiteit heeft de regeling onpraktisch gemaakt	27-29	9
EEN REGELING DIE NIET MEER AAN HAAR DOEL BEANTWOORDT	30-38	9
Rundvlees	33-37	10
Granen	38	10
CONCLUSIES	39-40	10
AANBEVELING	41	11
<i>BIJLAGE</i> — Opmerkingen over de toepassing van de voorfinanciering door de lidstaten		12
Antwoorden van de Commissie		14

SAMENVATTING

I. Veel landbouwproducten kosten binnen de Europese Unie meer dan daarbuiten. Aan exporteurs wordt een subsidie betaald ter compensatie van het prijsverschil tussen de Europese Unie en de „wereldmarkt”. In 2001 werd in de vorm van deze uitvoerrestituties 3 394 miljoen EUR betaald.

II. Voorfinanciering werd ingevoerd in 1969 om communautaire preferentie voor EU-producten te behouden boven producten uit derde landen die tijdelijk worden ingevoerd voor opslag of verwerking met het oog op wederuitvoer. Bij ongeveer 11 % van alle restitutiebetalingen is er sprake van voorfinanciering, waarbij de exporteur maximaal 240 dagen vóór de feitelijke export (180 dagen voorfinanciering plus 60 dagen zoals bij exporten zonder voorfinanciering) een vooruitbetaling ontvangt. Voorgefinancierde goederen blijven onder douanetoezicht totdat ze worden uitgevoerd; in die periode kunnen ze worden verwerkt tot andere goederen of in dezelfde staat in opslag blijven.

III. De controle had betrekking op de werking van de voorfinancieringsregeling als onderdeel van het systeem van uitvoerrestituties in acht lidstaten en het beheer van de regeling door de Commissie.

IV. Van alle in 2000 betaalde restituties werd ongeveer 11 %, geschat op 600 miljoen EUR, voorgefinancierd. De voorfinancieringsregeling brengt voor de begroting van de Europese Unie geen extra kosten mee. Er zijn wel bepaalde kosten verbonden aan de regeling (financieringskosten in termen van rente op restituties die vóór het normale tijdstip zijn betaald, alsook administratieve kosten), maar die worden gedragen door de lidstaten.

V. De regeling is problematisch gebleken. De laatste uitgebreide controle van de Commissie in 1997 wees op tekortkomingen in de controles van de nationale autoriteiten en de Commissie legde de lidstaten financiële correcties op van meer dan 166 miljoen EUR. Daarna werden de procedures niet grondig herzien.

VI. De regelgeving betreffende de voorfinanciering is moeilijk te interpreteren en de controlebepalingen zijn niet erg doorzichtig. Aantal, bereik en tijdschema van de controles van voorgefinancierde restituties zijn niet gespecificeerd. Tussen de lidstaten en tussen verschillende regio's in een lidstaat werden grote verschillen aangetroffen in de aard en omvang van de controles die op voorgefinancierde exporten worden uitgevoerd.

VII. De overzichten die worden gehanteerd voor controledoeleinden in geval van verwerking in het kader van voorfinanciering gaven de werkelijkheid niet weer; dit leidt tot verlies van tijd en geld voor de betrokken partijen en brengt het risico met zich dat wordt vertrouwd op controles van overzichten die niet betrouwbaar zijn.

VIII. Grote hoeveelheden rundvlees worden onder voorfinanciering geplaatst en dan uitgevoerd in vele afzonderlijke zendingen, samen met goederen die onder andere restitutieaanvragen vallen; dit maakt het controletraject uiterst ingewikkeld en de controleprocedures omslachtig, duur en buitensporig tijdrovend.

IX. De oorspronkelijke doelstellingen van de voorfinanciering zijn niet meer de enige waarvoor de regeling wordt gebruikt. Thans dient deze in de eerste plaats om de controle van rundvleesexporten te verbeteren en om in de graansector de periode waarin uitvoercertificaten kunnen worden gebruikt, te verlengen.

X. De Rekenkamer beveelt aan, de voorfinancieringsregeling volledig te herzien en opheffing ervan in overweging te nemen.

INLEIDING INZAKE VOORFINANCIERING EN BESCHRIJVING VAN DE CONTROLE

De redenen om uitvoerrestituties te betalen

1. In het algemeen zijn de prijzen voor landbouwproducten binnen de Europese Unie hoger dan daarbuiten. Om export van EU-producten tegen concurrerende prijzen mogelijk te maken, wordt een subsidie betaald ter compensatie van het verschil tussen de prijs in de Europese Unie en die op de „wereldmarkt”.

2. Deze betalingen staan bekend als uitvoerrestituties en in 2001 werd daaraan ongeveer 8 % van de landbouwsubsidies ofwel 3,7 % van de totale EU-begroting (3,4 miljard EUR) besteed. Van alle in 2000 (het laatste jaar waarover gedetailleerde informatie beschikbaar is) betaalde restituties werd ongeveer 11 %, geschat op ongeveer 600 miljoen EUR ⁽¹⁾, voorgefinancierd, waarin maxi-

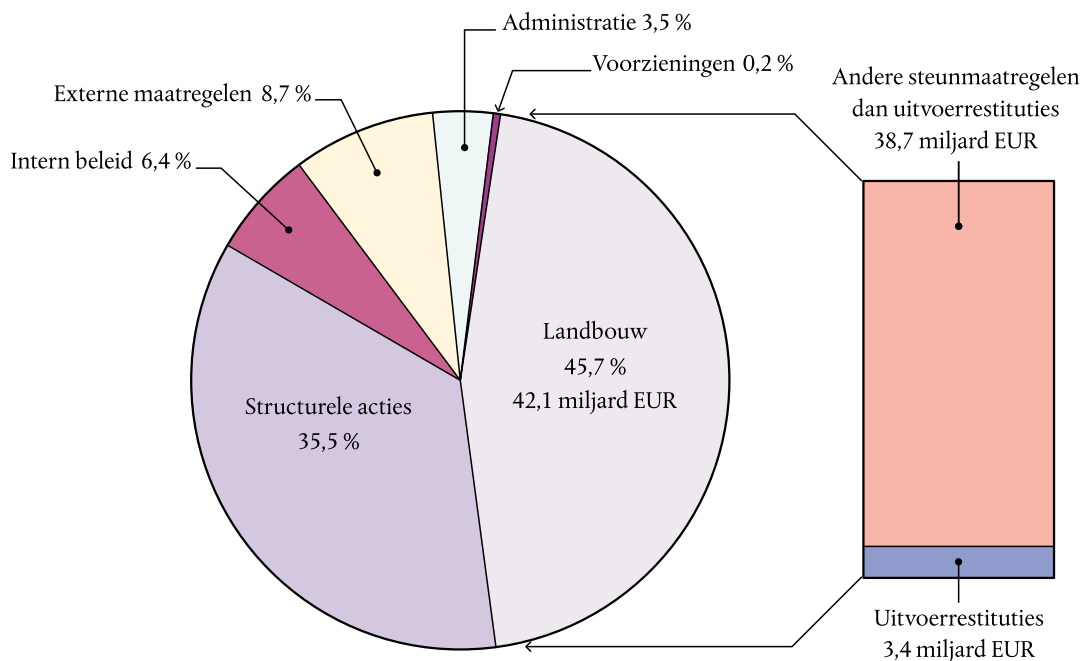
maal 240 dagen vóór de feitelijke uitvoer restituties kunnen worden betaald (180 dagen voorfinanciering plus 60 dagen zoals bij exporten zonder voorfinanciering).

3. Het bedrag van de te betalen restitutie wordt berekend door de Commissie en hangt af van het betrokken product en van het verschil tussen de gebruikelijke EU-prijs en de — soms theoretische — wereldmarktprijs voor dat product. Voor bepaalde producten is het bedrag van de te betalen restitutie afhankelijk van de eindbestemming van het uitgevoerde product.

4. De restitutie wordt betaald aan de onderneming of persoon die het product met een vergunning van de Commissie uit het douanegebied van de Europese Unie exporteert. Voor elke betaling is een aparte aanvraag nodig en die aanvragen worden beheerd door de bevoegde nationale autoriteiten in elke lidstaat (meestal de douane en het betaalorgaan ⁽²⁾).

Grafiek 1

Aandeel in de EU-begroting van de landbouw in het algemeen en van uitvoerrestituties in het bijzonder



Bron: Begrotingsresultaat 2001 (volgens ontwerpbegroting 2003).

⁽¹⁾ Niet alle lidstaten verstrekten de nodige informatie om restituties met voorfinanciering te kunnen identificeren. In de lidstaten die dit wel deden, was 11 % voorgefinancierd.

⁽²⁾ Betaalorganen zijn de instanties die door elke lidstaat zijn opgericht om de betaling van landbouwsubsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) te beheren.

Restituties kunnen vóór de feitelijke uitvoer worden betaald

5. Uitvoerrestituties worden betaald wanneer de betrokken goederen het douanegebied van de Europese Unie hebben verlaten. Ze kunnen ook vóór de feitelijke uitvoer worden betaald indien de begunstigde een zekerheid stelt voor het bedrag van de betaling plus een bepaald percentage. Die zekerheid wordt vrijgegeven zodra aan alle betalingsvoorwaarden is voldaan. Er zijn twee soorten voorafgaande betaling:

- vooruitbetaling aan de begunstigde wanneer de uitvoeraangifte wordt ingediend (maximaal 60 dagen vóór de feitelijke uitvoer); hiervoor is een zekerheid van 110 % vereist;
- voorfinanciering van de restitutie, waarbij betaling plaatsvindt zodra de uit te voeren basisproducten voor opslag of verwerking onder douanetoezicht worden geplaatst voor een tijdvak van hoogstens 240 dagen vóór de uitslag voor uitvoer (180 dagen voorfinanciering plus 60 dagen zoals bij exporten zonder voorfinanciering). In feite betekent dit dat de goederen worden opgeslagen in een goedgekeurde plaats of magazijn (mogelijk een lokaal van de exporteur zelf) waar fysieke controles door de nationale autoriteiten kunnen worden verricht. Betaling vindt plaats tegen overlegging van een verklaring van voorfinanciering (betaling), waarbij een zekerheid van 115 % van de betaling moet worden gesteld.

Waarom werd voorfinanciering ingevoerd?

6. Uitvoerrestituties bestaan sinds 1968 en de mogelijkheid van voorfinanciering van de restitutiebetaling werd ingevoerd in 1969 ⁽¹⁾. Voor de invoering van voorfinanciering werd als reden opgegeven dat EU-goederen in prijs moesten worden gelijkgesteld met goedkopere goederen van buiten de Europese Unie die tijdelijk worden ingevoerd dan wel worden ingevoerd voor verwerking en wederuitvoer (regeling actieve veredeling — RAV).

Gedeelde verantwoordelijkheid voor de regelgeving inzake voorfinanciering

7. Het douanewetboek en de uitvoeringsbepalingen daarbij bevatten gedetailleerde regels voor goederen onder douanetoezicht, ook voor die in de voorfinancieringsregeling. Als een specifieke regeling voor een landbouwmarkt verschilt van het douanewetboek, heeft de specifieke regeling voorrang.

8. Voor het beheer van de regeling door de Commissie is primair het directoraat-generaal Landbouw (DG AGRI) verantwoordelijk; dit DG is bevoegd voor uitvoerrestituties in het algemeen en voor speciale marktmaatregelen van toepassing op exportgoederen. Het directoraat-generaal Belastingen en douane-unie (DG TAXUD) zorgt voor de opstelling en interpretatie van het

communautair douanewetboek krachtens hetwelk goederen onder douanetoezicht worden gehouden.

De kosten van voorfinanciering

9. De voorfinancieringsregeling brengt voor de begroting van de Europese Unie geen extra kosten mee. Er zijn wel bepaalde kosten verbonden aan de regeling (financieringskosten in termen van rente op restituties die vóór het normale tijdstip zijn betaald, als ook administratieve kosten), maar die worden gedragen door de lidstaten.

De controle

10. De controle had betrekking op de toepassing van de voorfinanciering bij de betaling van uitvoerrestituties voor rundvlees en granen; er werd gecontroleerd bij de Commissie en ter plaatse in de lidstaten bij betaalorganen, douanediensdiensten, begunstigten, havens, pakhuizen en opslagplaatsen. Rundvlees en granen werden uitgekozen omdat deze goed zijn voor 90 % van de voorfinancieringen. De bezochte lidstaten en begunstigten werden ook geselecteerd op basis van het volume van de voorfinancieringsbetalingen. De controle betrof het beheer van de regeling door de Commissie, de toepassing ervan door de nationale autoriteiten en de wettigheid en regelmatigheid van een steekproef van 117 betalingen uit het EOGFL-jaar 1999.

11. Bij de controle van de voorfinancieringsregeling moesten de volgende vragen worden nagegaan:

- a) Golden de redenen voor de invoering van de regeling nog?
- b) Worden de doelstellingen van de regeling bereikt?
- c) Kan het nuttig zijn de regeling te vereenvoudigen, op te heffen of te vervangen?

VOORFINANCIERING IN DE PRAKTIJK

Voorfinanciering is al eerder problematisch gebleken

12. De Commissie verrichtte voor het laatst een uitgebreid onderzoek van de voorfinanciering van uitvoerrestituties in 1997 (voor de EOGFL-jaren 1993 en 1994) ⁽²⁾. In deze studie van de

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad (PB L 62 van 7.3.1980, blz. 5).

⁽²⁾ Geconsolideerd Commissiedocument VI/5210/96 van 15 april 1997, samenvattend verslag over de resultaten van inspecties in verband met de goedkeuring van de rekeningen over 1993 van het EOGFL, afdeling Garantie.

dienst Goedkeuring van de rekeningen, die betrekking had op de sectoren rundvlees en granen in zeven lidstaten, werden aanzienlijke tekortkomingen in de werking van de voorfinancieringsregeling ontdekt. Doorgaans bracht de Commissie in de meeste door haar bezochte lidstaten forfaitaire correcties aan van 10 % bij de uitvoerrestituties voor granen en van 5 % bij die voor rundvlees. In totaal moesten de lidstaten aan de Commissie meer dan

140 miljoen EUR terugbetalen (zie *tabel 1*). Bij een latere controle in Spanje werden onregelmatigheden ontdekt in de voorfinancieringsregeling, met als resultaat dat de Commissie een financiële correctie van 26 miljoen EUR oplegde. Ondanks deze negatieve bevindingen werd geen nader onderzoek van de regeling of de controles ervan verricht en ten tijde van de controle hadden de Commissiediensten er ook geen gepland.

Tabel 1

Goedkeuringsbesluiten, genomen in 1997 als gevolg van de voorfinancieringscontrole van de Commissie over de begrotingsjaren 1993 en 1994

De voorgestelde correcties waren forfaitair, d.w.z. de boete voor de lidstaat was een percentage van het totaal aan voorgefinancierde restituties dat hij uit de EOGFL-begroting voor dat jaar had gedeclareerd. Sommige lidstaten hebben tegen deze besluiten beroep ingesteld en het Hof van Justitie heeft in één zaak (*) nog geen uitspraak gedaan.

Lidstaat	1993		1994		Bedrag (EUR)
	Rundvlees	Granen	Rundvlees	Granen	
België	10 %	10 %	10 %	10 %	19 635 473
Duitsland	5 %	10 %	5 %	10 %	37 103 644
Frankrijk	5 %	10 %	5 %	10 %	59 948 684
Italië	5 %	Geen controle	5 %	Geen controle	11 361 336
(*) Nederland	5 %	10 %	5 %	10 %	14 821 602
Totaal					142 870 739

Bron: Beschikking 97/333/EG van de Commissie (PB L 139 van 30.5.1997, blz. 30).
Beschikking 98/358/EG van de Commissie (PB L 163 van 6.6.1998, blz. 28).

Hoeveel voorfinanciering vindt er plaats

13. De Commissie was aanvankelijk niet in staat enige informatie te verstrekken over de vraag hoeveel restituties worden voorgefinancierd. Er worden geen statistieken bijgehouden over kwantiteit of waarde van de producten die onder de voorfinancieringsregeling worden uitgevoerd, of over de tijdsduur dat ze onder die regeling blijven voordat ze worden uitgevoerd. Een analyse van de door de betaalorganen toegestuurde EOGFL-

betalingsgegevens over 2000 (het laatste jaar waarover de controleurs ten tijde van de controle informatie hadden) gaf aan dat circa 600 miljoen EUR, ofwel 11 % van alle restituties, werd voorgefinancierd. De gegevens zijn echter niet volledig en het verstrekken van voldoende bijzonderheden werd pas vanaf het begin van het EOGFL-jaar 2002 verplicht. Een analyse van de in de lidstaten geteste verrichtingen over 1999 toont hoe lang de betrokken goederen onder de voorfinancieringsregeling bleven (zie de *tabellen 2 en 3*).

Tabel 2

Voorfinancieringspercentage bij rundvlees in de gecontroleerde lidstaten

Lidstaat	Betaalde restitutie (EUR)	Percentage met voorfinanciering	Gemiddelde duur voorfinanciering in steekproef Rekenkamer
Denemarken	10 281 015	25	54 dagen
Duitsland	113 439 015	31	39 dagen
Spanje	14 945 513	44	25 dagen
Frankrijk	47 020 119	60	12 dagen
Ierland	294 632 062	82	74 dagen
Italië	32 763 912	70	38 dagen
Nederland	56 455 398	22	36 dagen
Totaal	569 537 034	61	

NB: Uit het Verenigd Koninkrijk werd geen rundvlees uitgevoerd.
Bron: Betaalorganen voor het EOGFL-jaar 1999.

Tabel 3

Voorfinancieringspercentage bij granen in de gecontroleerde lidstaten

Lidstaat	Betaalde restitutie (EUR)	Percentage met voorfinanciering	Gemiddelde duur voorfinanciering in steekproef Rekenkamer
Denemarken	37 619 784	15	118 dagen
Duitsland	120 038 104	18	61 dagen
Spanje	35 401 709	10	58 dagen
Frankrijk	389 885 096	6	59 dagen
Italië	52 196 669	19	61 dagen
Nederland	38 084 267	37 ⁽¹⁾	38 dagen
Verenigd Koninkrijk	86 282 834	1	Slechts één export in het jaar
Totaal	759 508 463	11	—

⁽¹⁾ De gegevens die zijn ontvangen van het Nederlandse betaalorgaan voor granen en verwerkte producten (HPA) bleken fouten te bevatten; de juistheid van dit cijfer kan dan ook niet worden gegarandeerd.

NB: Graanexporten uit Ierland werden niet gecontroleerd.

Bron: Betaalorganen voor het EOGFL-jaar 1999.

Een complex administratie- en controlesysteem

14. Uitvoerrestituties zijn in het algemeen ingewikkeld, de regelgeving is gedetailleerd en de administratie omslachtig. Aangezien het gaat om grote bedragen en grote risico's, moeten de fysieke controles en controles op stukken grondig zijn. Uit eerdere werkzaamheden van de Rekenkamer is al gebleken dat het systeem van de uitvoerrestituties in het algemeen veel risico's inhoudt ⁽¹⁾. Ten aanzien van de in het kader opgenomen uittreksels uit eerdere verslagen van de Rekenkamer zegde de Commissie destijds corrigerende maatregelen toe waar die nog niet waren ingevoerd. Voorfinanciering maakt de uitvoerrestitutieregeling nog ingewikkelder, aangezien douanecontroles moeten worden verricht terwijl de goederen in de periode vóór de export zijn opgeslagen of worden verwerkt (zie de punten 1 en 2 van de *bijlage*).

Uittreksels uit eerdere verslagen van de Rekenkamer over restituties

- i) Met de vermoedelijke onregelmatigheden die in dit verslag zijn genoemd, is ruim 100 miljoen EUR gemoeid (Speciaal Verslag nr. 7/2001, paragraaf 90).
- ii) De controle op betalingen door nationale autoriteiten biedt onvoldoende bescherming tegen misbruik van het ingewikkelde systeem van uitvoerrestituties door frauduleuze ondernemers (Speciaal Verslag nr. 2/90, paragraaf 4.7, onder c).
- iii) Dat er zo weinig onregelmatigheden via fysieke controle worden opgespoord, kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Het kan betekenen dat de marktdeelnemers in het algemeen de communautaire voorschriften naleven of dat de controles voldoende afschrikwekkend zijn. Omgekeerd kan het ook betekenen dat de fysieke controles slecht georiënteerd of uitgevoerd worden en bijgevolg ondoeltreffend zijn. De bevindingen van de Commissie inzake de kwaliteit van de controles van de lidstaten en de bevindingen in dit verslag over de oriëntatie van de controles wijzen alle in de richting van de tweede mogelijkheid (Speciaal Verslag nr. 20/98, paragraaf 3.28).

De regelgeving is onduidelijk

15. De voorschriften betreffende de voorfinancieringsregeling zijn moeilijk te interpreteren en de controlebepalingen zijn niet erg doorzichtig. De bepalingen zijn verspreid over verschillende regelgevende teksten en vaak is een bepaalde controle niet uitdrukkelijk voorgeschreven, maar wordt alleen verwezen naar andere regelingen (met name actieve veredeling en opslag). Het beheer van de regeling door de Commissie werd ook gekenmerkt door een tekort aan coördinatie tussen DG AGRI en DG TAXUD over een gemeenschappelijke interpretatie van de bepalingen inzake voorfinanciering.

16. Hoewel de Commissie in 1999 in een herziene verordening ⁽²⁾ specifieke artikelen heeft opgenomen om de controlevoorzieningen te verduidelijken, bevat de regelgeving voor de uitvoering van controles op voorgefinancierde restituties nog steeds geen specificatie van het aantal, bereik en tijdschema van zulke controles.

17. De douanediensten van de lidstaten moeten ten tijde van de indiening van de uitvoeraangifte fysieke controles verrichten op 5 % van alle zendingen met uitvoerrestituties ⁽³⁾. Er is echter geen verplichting goederen te controleren wanneer zij onder

voorfinanciering worden geplaatst (controles bij binnenkomst). Als lidstaten zulke controles wel verrichten, tellen deze mee voor de 5 %, mits er ook fysieke controles worden verricht terwijl de goederen onder de voorfinanciering vallen, alsook boekhoudkundige controles en controles bij vertrek.

18. Het is dan ook niet verwonderlijk dat tussen de lidstaten onderling, maar ook binnen een lidstaat (Denemarken, Frankrijk, Italië) grote verschillen werden ontdekt in de aard en het bereik van de controles die op voorgefinancierde exporten werden verricht. Bepaalde lidstaten (Duitsland, Frankrijk) achten voorfinancieringsverrichtingen riskanter en controleren ze dus vaker. Sommige lidstaten verrichtten alle in paragraaf 17 genoemde controles, andere lidstaten voerden een niet gespecificeerd aantal controles of alleen maar controles bij vertrek uit (zie *tabel 4*).

19. Bepaalde praktijken zijn door de dienst Goedkeuring van de rekeningen van de Commissie bestraft of daadwerkelijk verboden bij schriftelijk advies van de afdeling van de Commissie die bevoegd is inzake het beheer van een bepaalde markt. Een voorbeeld hiervan is de praktijk van de gemeenschappelijke opslag van bulkgoederen.

⁽¹⁾ Sinds 1990 zijn er acht speciale verslagen uitgebracht die direct of indirect betrekking hebben op de controle van uitvoerrestituties.

⁽²⁾ Zie de artikelen 26 en 28 van Verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie (PB L 102 van 17.4.1999, blz. 11).

⁽³⁾ Verordening (EEG) nr. 386/90 van de Raad van 12 februari 1990 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen (PB L 42 van 16.2.1990, blz. 6).

Tabel 4

**Percentage specifieke controles van transacties met
voorgefinancierde restituties in de lidstaten**

(in %)

Lidstaat	Controles bij binnenkomst	Controles tijdens opslag	Controles bij uitslag
Denemarken	2 (sinds medio 1999)	Geen percentage aangegeven	5
Duitsland	100	0	5
Spanje	0	0	5
Frankrijk	5	5	5
Ierland	5	2	5
Italië	100	Geen percentage aangegeven	5 ⁽¹⁾
Nederland	2	1	5
Verenigd Koninkrijk	Geen percentage aangegeven	Geen percentage aangegeven	5

⁽¹⁾ Ten minste één controle bij uitslag per betalingsaangifte van voorfinanciering.
NB: De controles bij uitslag worden verricht krachtens Verordening (EEG) nr. 386/90 betreffende alle uitvoeraangiften en gelden als minimum. In sommige lidstaten is de douane aanwezig bij elke uitslag uit voorfinanciering (bv. Duitsland); in andere lidstaten verhogen bepaalde douanekantoren het controlepercentage overeenkomstig plaatselijke risicoanalyses.

Bron: Lidstaten.

20. Gemeenschappelijke opslag is een praktijk waarbij goederen met voorfinanciering fysiek samen met goederen van andere douaneregelingen worden opgeslagen. Zo kan voor verwerking bestemde tarwe onder douanecontrole waarvoor restitutie is vooruitbetaald, zich in dezelfde opslagruimte bevinden als tarwe voor binnenlands gebruik of voor export buiten de voorfinancieringsregeling. Dit is in het belang van de ondernemer, want aparte opslag is duur, ingewikkeld en tijdrovend. Het douanewetboek verbiedt gemeenschappelijke opslag voor voorgefinancierde goederen echter uitdrukkelijk ⁽¹⁾. De lidstaten hebben een uiteenlopende aanpak van gemeenschappelijke opslag en de Commissie zorgt niet consequent voor naleving van deze regel.

21. In Frankrijk worden de regels strikt uitgelegd en voorgefinancierde goederen blijven fysiek gescheiden van die van andere regelingen door middel van sloten en kettingen of door verzegeling van opslagruimten en silo's. Deze interpretatie werd gevolgd na een financiële sanctie van de Commissie wegens lakse controle. In andere lidstaten (Duitsland, Spanje, Nederland) maken de normale handelspraktijken controle feitelijk onmogelijk. Waar de regels het strengst werden geïnterpreteerd, zagen sommige ondernemers af van voorfinanciering omdat de administratieve en financiële kosten de mogelijke voordelen overtroffen.

⁽¹⁾ Zie artikel 534, lid 2, Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie (PB L 253 van 11.10.1993, blz. 1).

Verwerking veroorzaakt verdere verwikkelingen

22. Als basisproducten worden verwerkt terwijl er voorfinanciering voor geldt (graan tot bloem, rundvlees tot vlees in blik enz.), wordt de voor restituties in aanmerking te nemen hoeveelheid eindproduct berekend door theoretische opbrengsten toe te passen op de basisproducten. In theoretische opbrengsten wordt hetzij in de voorschriften voorzien (granen), hetzij door de verplichting om een toereikende hoeveelheid basisproduct onder douanetoezicht te plaatsen om de aangegeven hoeveelheid verwerkt product te vervaardigen (rundvleesconserven).

23. De theoretische opbrengsten zijn dezelfde als bij actieve veredeling en omvatten ook opbrengsten voor bijproducten om ervoor te zorgen dat alle volgens de RAV geproduceerde goederen opnieuw worden uitgevoerd of dat er rechten op worden betaald. De verwerking van tarwe tot bloem geeft bijvoorbeeld zemelen als bijproduct. Bijproducten zijn financieel niet van rechtstreeks belang voor de voorfinanciering, want er wordt alleen restitutie betaald voor het uitgevoerde hoofdproduct, terwijl de bijproducten in het vrije verkeer in de Europese Unie blijven (zie ook punt 7 van de *bijlage* wat betreft granen in Duitsland).

24. Exporteurs moeten boekhoudkundige bescheiden over de verwerking bijhouden zodat de exportverrichting achteraf kan worden gecontroleerd. Deze volgens de voorschriften bijgehouden overzichten werden tijdens de controles ter plaatse onderzocht en bleken zonder uitzondering een exacte afspiegeling van de douaneaangiften te zijn, terwijl de behaalde opbrengsten precies overeenkwamen met de vastgestelde theoretische opbrengsten. Deze overzichten, die uitsluitend ten behoeve van de douanecontrole werden opgesteld, waren in feite een stel virtuele voorraadrekeningen die niet overeenkwamen met de realiteit van processen, waarbij de opbrengst varieert onder invloed van een reeks externe factoren.

25. Waar mogelijk werd getracht deze overzichten aan te sluiten op de commerciële boekhouding en de voorraadadministratie van de betrokken ondernemingen. Het resultaat was dat afwijkingen werden geconstateerd waarbij de vereiste hoeveelheid voor de export werd bereikt met meer of minder basisproduct dan was aangegeven (zie ook punt 6 van de *bijlage*).

26. De boekhoudbescheiden die werden gehanteerd voor controledoeleinden in geval van verwerking in het kader van voorfinanciering gaven de werkelijkheid niet weer en waren niet geschikt voor een behoorlijke controle op de naleving van de voorschriften. Specifiek voor douanecontrole een apart stel „virtuele” voorraadrekeningen bijhouden was niet de bedoeling van de regelgeving inzake voorfinanciering. Het leidt tot verlies van tijd en geld voor de betrokkenen aangezien niet kan worden vertrouwd op controles van overzichten die niet de realiteit weergeven.

De commerciële realiteit heeft de regeling onpraktisch gemaakt

27. Uitvoerrestituties zijn bedoeld om EU-goederen op de wereldmarkt met succes te doen concurreren. Het toegeven aan de behoeften van de exporteurs heeft de regeling ingewikkelder en onpraktischer gemaakt. Opslag en vervoer zijn duur en om de kosten voor de exporteurs te drukken en toch de goederen onder douanetoezicht te houden wordt equivalentie toegestaan. Daarom kunnen basisproducten met voorfinanciering op een bepaalde plaats opgeslagen zijn terwijl de eigenlijke verwerking en export van goederen elders plaatsvindt. De douane moet nagaan of de goederen van gelijkwaardige kwaliteit zijn en ze vrijgeven nadat de export met succes is voltooid. Het is duidelijk dat de administratie en de controlemaatregelen bij dit soort transacties ingewikkelder zijn dan bij directe export of zelfs bij een normale transactie met voorfinanciering.

28. Bij de verwerking van graan tot bloem is de industrie ingesteld op continu malen, vaak 24 uur per dag. Volgens de strikte voorschriften moeten voorgefinancierd graan en bloem apart in de boeken terug te vinden zijn en fysiek gescheiden van goederen van andere douaneregelingen worden opgeslagen. Waar deze regel strikt werd toegepast (sommige regio's in Frankrijk), bleken de kosten voor de exporteurs onbetaalbaar te zijn en hielden sommige ondernemers op met voorfinanciering en exporteren ze direct.

29. Elders (bijvoorbeeld in Spanje, Italië en bepaalde regio's in Frankrijk) worden de voorschriften niet zo strikt geïnterpreteerd, maar trachten de autoriteiten ervoor te zorgen dat graan van communautaire oorsprong en correcte kwaliteit wordt verwerkt en dat het uitgevoerde verwerkte product is vervaardigd van graan van gelijkwaardige kwaliteit. De operaties mogen worden voortgezet, maar de autoriteiten kunnen het voorgefinancierde

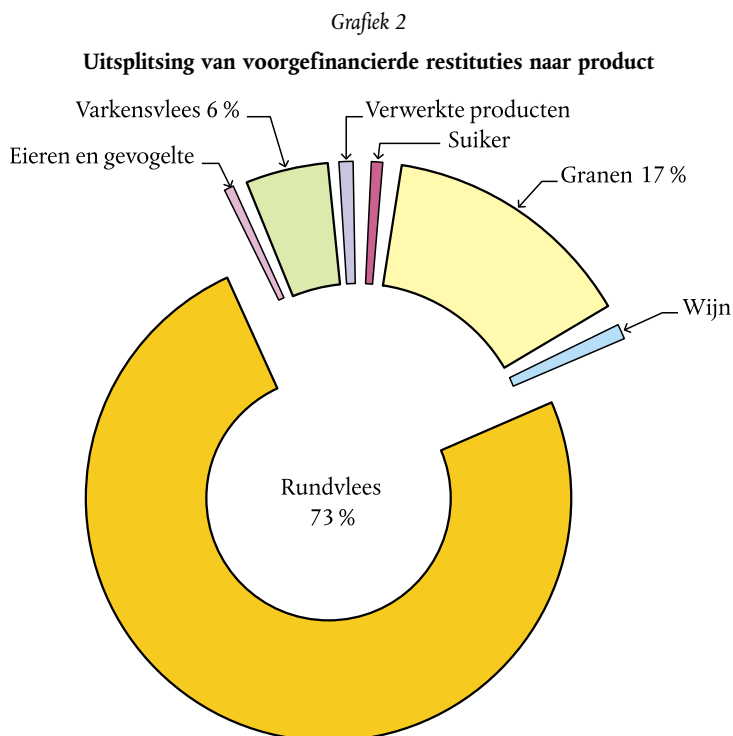
product niet door het hele verwerkingsproces tot de export volgen. In feite kunnen de voorgeschreven controles dus niet worden verricht.

EEN REGELING DIE NIET MEER AAN HAAR DOEL BEANTWOORDT

30. De oorspronkelijke doelstelling van de invoering van voorfinanciering was, EU-producten qua prijs gelijk te stellen met goedkopere producten van buiten de Europese Unie die tijdelijk werden ingevoerd of krachtens de regeling actieve veredeling met opschorting van rechten werden ingevoerd.

31. De meeste voorgefinancierde restituties worden betaald voor rundvlees tegen een tarief dat afhangt van de toestand van het vlees wanneer het onder de voorfinancieringsregeling wordt geplaatst (vers of gekoeld), hoewel het feitelijk wordt uitgevoerd in bevroren toestand. Er is vrijwel geen import van gekoeld vlees ter verwerking in het kader van de regeling actieve veredeling. Ongeveer 7 % van de uitvoerrestituties voor rundvlees gaat naar verwerkte rundvleesproducten. De Commissie beschikt niet over gegevens inzake de totale hoeveelheid verwerkte voorgefinancierde goederen.

32. De exporteurs maken vooral gebruik van de regeling bij uitvoer van rundvlees, varkensvlees en granen (deze drie groepen zijn samen goed voor 96 % van de voorgefinancierde restituties). De overige 4 % van de voorgefinancierde exporten betreft wijn, suiker, verwerkte producten, eieren en gevogelte.



Bron: Gegevens verstrekt door de betaalorganen.

Rundvlees

33. Bij bepaalde soorten rundvleesexporten verplicht de Commissie de exporteurs daadwerkelijk voorfinanciering te hanteren door alleen voor onder de regeling uitgevoerde goederen een restitutie te betalen of door voor zulke goederen een hogere restitutie te betalen. Daarmee wil zij de douanecontrole over risicogoederen versterken.

34. Er zijn speciale hoge restituties voor de uitvoer van vers of gekoeld rundvlees van mannelijke dieren. Wordt hetzelfde vlees in bevroren toestand uitgevoerd, dan is de restitutie lager. Maar als gekoeld vlees tijdens de voorfinanciering onder douanetoezicht wordt geplaatst, levert het de speciale hoge restitutie op, ook al wordt het in bevroren toestand uitgevoerd. De Commissie stelt geen specifiek equivalent tarief voor bevroren vlees van mannelijke runderen vast. Sinds 12 januari 2001 gelden voor voor- kwartieren van runderen de volgende restitutietarieven:

Bestemmingscode	(EUR/100 kg)		
	Vers en gekoeld, mannelijke dieren	Bevroren, alle dieren	Verhouding bevroren/vers
B02 (vooral Azië en Afrika)	71,5	33,5	213,4 %
B03 (vooral Oost-Europa)	43,0	10,0	430,0 %
039 (Zwitserland)	23,5	11,5	204,3 %

Bron: Verordening (EG) nr. 66/2001 van de Commissie (PB L 10 van 31.1.2001, blz. 12).

35. Bij toepassing van de speciale restitutieregeling voor rundvlees wordt vaak een grote hoeveelheid rundvlees onder douanetoezicht geplaatst met één enkele voorfinancieringsaangifte, waarna vele exporten plaatsvinden met aparte uitvoeraangiften. Met deze exporten zijn vaak veel verschillende schepen gemoeid en het betrokken rundvlees raakt vermengd met producten van andere voorfinancieringsacties, rechtstreekse exporten en goederen van andere exporteurs. De aansluiting van de uitvoerdocumenten met de bewijzen van aankomst ter bestemming (vereist bij alle rundvleesexporten) kan zo ingewikkeld worden dat ze niet binnen een redelijke termijn controleerbaar is.

36. Rundvleesconserven zoals corned beef kunnen nu nog alleen worden uitgevoerd met voorfinanciering, dus als ze worden bereid uit rundvlees dat onder douanetoezicht is geplaatst. De Commissie heeft als enige rechtvaardiging voor de toepassing van de voorfinancieringsregeling in deze gevallen, dat zij ervoor moet zorgen dat goederen die zij als risicovol beschouwt, tijdens het

hele verwerkings- en productieproces⁽¹⁾ en tot aan de export onder douanetoezicht blijven.

37. De Rekenkamer ontdekte ernstige tekortkomingen in de douanecontrole bij voorfinanciering. Bij haar controle inzake de goedkeuring van de rekeningen 1997 ontdekte de Commissie eveneens zulke tekortkomingen. Het is dan ook ongepast op die controleprocedures van de douane te vertrouwen. De noodzaak van strenger toezicht op risicovolle producten rechtvaardigt ook niet de vooruitbetaling van restituties binnen de voorfinancieringsregeling (zie de punten 3 tot en met 6 van de *bijlage*).

Granen

38. Restitutiebedragen kunnen vooraf worden vastgesteld. Een voorfixatiecertificaat blijft normaliter niet langer dan zes maanden geldig. Worden goederen echter in voorfinanciering geplaatst en is de resterende geldigheidsduur van het voorfixatiecertificaat korter dan drie maanden, dan wordt de geldigheidstermijn verlengd tot drie maanden⁽²⁾. Als het plaatsen in voorfinanciering gebeurt kort vóór de afloop van de geldigheidsduur van het voorfixatiecertificaat, betekent dit een feitelijke verlenging van de voorfixatie met bijna drie maanden. Bij onderzoek van een steekproef van 49 voorfinancieringstransacties voor granen bleek dat de geldigheid van de voorfixatiecertificaten in 43 gevallen was verlengd en dat de export in 37 gevallen had plaatsgevonden na de oorspronkelijke geldigheidsduur. Momenteel kunnen alle certificaten via voorfinanciering worden verlengd.

CONCLUSIES

39. Voorfinanciering is geëvolueerd van haar oorspronkelijke doelstelling om EU-goederen qua prijs gelijk te behandelen als goedkopere goederen van buiten de Europese Unie die tijdelijk worden ingevoerd in het kader van de RAV, tot een overdreven ingewikkeld en onhandig systeem met andere doelstellingen. De redenen voor de invoering van voorfinanciering zijn niet de hoofdredenen voor het huidige gebruik ervan. Ze wordt nu vooral gebruikt om het toezicht op de rundvleesexport te versterken (zie de paragrafen 33 tot en met 37). De noodzaak van strengere controles is op zich onvoldoende als rechtvaardiging voor de vooruitbetaling van restituties krachtens de voorfinancieringsregeling. De diensten van de Commissie hebben de lidstaten trouwens zelf financiële sancties opgelegd wegens tekortkomingen in de procedures voor de controle van de voorfinanciering (zie paragraaf 12). In de graansector wordt de regeling hoofdzakelijk gebruikt om de periode waarin uitvoercertificaten kunnen worden gebruikt, te

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld de considerans van Verordening (EG) nr. 1089/2001 van de Commissie (PB L 149 van 2.6.2001, blz. 27).

⁽²⁾ Artikel 28, lid 6, van Verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie (PB L 102 van 17.4.1999, blz. 11).

verlengen (zie paragraaf 38). De Commissie moet afwegen of het passend is, voorfinanciering te hanteren om die andere doelstellingen te bereiken.

40. De meeste betalingen betreffen exporten van bevroren rundvlees, hetgeen logischerwijs niet het doel van de regeling was: die was bedoeld als tegenwicht voor de actieve veredeling en de tijdelijke import met opslag. Er wordt een hogere restitutie betaald omdat het vlees vers was toen het onder voorfinanciering werd geplaatst. Dat kost de EU-begroting meer dan indien de door de

Commissie berekende lagere restitutie voor bevroren rundvlees zou worden toegepast (zie paragraaf 34).

AANBEVELING

41. Gelet op de controlebevindingen van de Rekenkamer en op die van de eigen controledienst van de Commissie (goedkeuring van de rekeningen) moet de voorfinancieringsregeling worden herzien en opheffing ervan in overweging worden genomen.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 13 februari 2003.

Voor de Rekenkamer

Juan Manuel FABRA VALLÉS

President

BIJLAGE

OPMERKINGEN OVER DE TOEPASSING VAN DE VOORFINANCIERING DOOR DE LIDSTATEN

Voorfinanciering draagt bij tot vertragingen bij het vrijgeven van zekerheden

1. In bepaalde gevallen (met name, maar niet uitsluitend, bij restituties voor rundvlees in Denemarken) bleek het moeilijk de zekerheden in verband met de vooruitbetaling van de restitutie tijdig vrij te geven.
2. Die vertragingen werden voornamelijk veroorzaakt door niet-functionerende administratieve systemen (Denemarken ⁽¹⁾), maar ook door de complexiteit van de voorfinancieringsregeling zelf en de vele daarbij vereiste documenten (certificaten, laboratoriumanalyses enz.) en — zoals de Rekenkamer in eerdere verslagen heeft opgemerkt ⁽²⁾ — de lastige eis dat bij gedifferentieerde restituties bewijzen van aankomst van de goederen op hun eindbestemming moeten worden overgelegd en geverifieerd (zie paragraaf 14).

Controles van voorgefinancierde rundvleesexporten

3. Rundvlees is het voornaamste product dat met voorfinanciering wordt uitgevoerd. Het gaat vooral om bevroren rundvlees krachtens de speciale restitutieregeling; kleinere hoeveelheden worden uitgevoerd in andere vormen, zoals verwerkt rundvlees (bijvoorbeeld vlees in blik en corned beef).
4. Aantal en frequentie van de rundvleescontroles zijn niet uniform (zie de paragrafen 16 tot en met 18 van het verslag). In specifieke gevallen waren de controles ontoereikend om ervoor te zorgen dat de controleketen van slacht tot export niet werd verbroken. Zo waren in Spanje de dozen onvoldoende afgesloten, waardoor het risico ontstond dat het rundvlees in de periode vóór de uitvoer werd verwisseld. Als gevolg van de controle van de Rekenkamer werden de Spaanse nationale procedures verbeterd teneinde deze tekortkoming weg te werken.
5. In Ierland worden de voorgefinancierde rundvleesexporten afgehandeld in de haven van vertrek in plaats van op het douanekantoor waar de aangifte ter voorfinanciering werd gedaan. Dit brengt mee dat niet de strikte regels van de communautaire verordeningen ⁽³⁾ worden toegepast, maar een vereenvoudigde nationale procedure. In deze omstandigheden kunnen de voorgeschreven controles inzake de identiteit van de te verzenden goederen en controles op de verving daarvan, niet correct worden verricht.
6. In Frankrijk en Italië waren de controles op verwerkt rundvlees ontoereikend. Om aan de voorschriften te voldoen, waren registers ingevoerd om de vervaardiging van het eindproduct uit het voorradige basisproduct (rundvlees) te volgen. Deze overzichten, die werden gebruikt voor controles, berustten niet op de werkelijkheid en boden niet de mogelijkheid de werkelijke hoeveelheden gebruikt rundvlees en eindproduct nauwkeurig te controleren (zie de paragrafen 25 en 37).

Verschillende interpretaties van de regels inzake opbrengst

7. In alle bezochte lidstaten gebruikten de begunstigen de standaardopbrengsten voor de berekening van de hoeveelheid basisproduct die zij ter voorfinanciering onder douanetoezicht plaatsten. Duitsland was de enige lidstaat die deze opbrengsten achteraf controleerde. Bij die controles bleek de werkelijke opbrengst veel lager te zijn dan de gebruikte standaardopbrengst. Dit betekende dat een te kleine hoeveelheid basisproduct onder douanetoezicht ter voorfinanciering was geplaatst. Volgens de RAV-regels, die ook van toepassing zijn bij verwerking krachtens de voorfinancieringsregeling, moeten de werkelijke opbrengsten worden gebruikt wanneer die verschillen van de standaardopbrengsten. Een en ander

⁽¹⁾ De situatie wat betreft de restituties voor rundvlees is nadien „genormaliseerd” luidens een verslag van februari 2002 van het Deense Comité voor de overheidsboekhouding.

⁽²⁾ Speciaal Verslag nr. 7/2001 over uitvoerrestituties (PB C 314 van 8.11.2001, blz. 1).

⁽³⁾ Artikel 5, lid 7, van Verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie (PB L 102 van 17.4.1999, blz. 11).

leidde tot invorderingsopdrachten ten belope van ongeveer 112 000 EUR, die echter werden ingetrokken omdat de begunstigden te goeder trouw waren. Een der begunstigden gebruikt bij zijn voorfinancieringstransacties nu de werkelijke opbrengst. De strikte maar wettelijk correcte toepassing van de regels heeft echter een ongewenst effect op de uitvoerrestituties. Het doel van uitvoerrestituties is dat het verwerkte product waarvoor een uitvoervergunning is afgegeven, in de aangevraagde hoeveelheid wordt uitgevoerd en dat de kwaliteit overeenkomt met de toegekende uitvoerrestitutiecode (zie paragraaf 23).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**SAMENVATTING**

IV. De Rekenkamer schat dat 600 miljoen EUR, d.i. circa 11 % van de totale uitgaven voor uitvoerrestituties, werd voorfinancierd. Qua orde van grootte ligt deze schatting van de Rekenkamer dicht bij de eigen schatting van de Commissie.

V. De diensten van de Commissie verrichten voortdurend op een risicoanalyse gebaseerde audits met betrekking tot alle aspecten van de uitgaven uit het EOGFL, inclusief de uitvoerrestituties. Weliswaar hebben de diensten van de Commissie sinds 1997 geen audit meer verricht die de voorfinancieringsregeling als zodanig betrof, maar wel hebben zij andere met uitvoerrestituties verband houdende aangelegenheden actief onderzocht. Ook hebben zij de vorderingen gevolgd van de door de Rekenkamer verrichte audit, die in 2000 is begonnen en waarvoor een soortgelijke aanpak is gehanteerd als die bij de eerdere audit van de Commissie. De diensten van de Commissie hebben bij de risicoanalyse die is gebruikt om hun werkprogramma voor de toekomst te bepalen, rekening gehouden met de bevindingen van de Rekenkamer.

VI. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de regeling voor de voorfinanciering van uitvoerrestituties ingewikkeld is. Zij heeft zich ingespannen om de fysieke controles in de lidstaten te verbeteren en is voornemens om de controles op de onder de voorfinancieringsregeling geplaatste producten nog meer te harmoniseren.

VII. In het licht van de opmerkingen van de Rekenkamer zal de Commissie onderzoeken of er aanleiding is om de forfaitaire opbrengstpercentages niet langer toe te passen voor de voorfinanciering. Overigens hebben voor rundvlees nooit theoretische forfaitaire opbrengsten bestaan.

VIII. De diensten van de Commissie zijn het er, wat de voorfinanciering voor rundvlees betreft, mee eens dat de door de betaalorganen toe te passen controleprocedures omslachtig en duur zijn. De door een exporteur gestelde financiële zekerheid kan pas worden vrijgegeven wanneer het betaalorgaan heeft gecontroleerd of de onder de voorfinancieringsregeling geplaatste hoeveelheid aansluit bij de uitgevoerde en in een derde land in het vrije verkeer gebrachte hoeveelheid of hoeveelheden. Deze aansluitingscontrole is een gebruikelijke taak die een integrerend deel vormt van de door het betaalorgaan toe te passen procedures.

IX. De oorspronkelijke doelstellingen van de voorfinanciering, namelijk enerzijds de verwerkende bedrijven in de Gemeenschap in staat te stellen om basisproducten uit de Gemeenschap op gelijke voorwaarden te gebruiken als producten uit derde landen die worden verwerkt in het kader van de regeling actieve veredeling, en anderzijds de opslag van voor uitvoer bestemde communautaire producten in de Gemeenschap zelf in plaats van in derde landen te vergemakkelijken, gelden vandaag nog steeds.

Daarnaast is de voorfinanciering bij opslag van niet-verwerkt rundvlees oorspronkelijk ingevoerd met het oog op de zeer specifieke wijze waarop het meeste voor uitvoer bestemde rundvlees wordt geproduceerd en verhandeld. Deze situatie bestaat nu nog steeds.

Voorts is de voorfinanciering ook gebruikt ten behoeve van een betere controle op bepaalde producten van de sector rundvlees die worden verwerkt.

X. De Commissie is het in zoverre met de opvatting van de Rekenkamer eens dat een herziening van de regeling noodzakelijk is.

INLEIDING INZAKE VOORFINANCIERING EN BESCHRIJVING VAN DE CONTROLE

2. De Commissie wijst erop dat de voorfinanciering van deze 600 miljoen EUR volstrekt geen extra kosten voor de Gemeenschapsbegroting meebrengt.

5. Wat de verwerking van vlees betreft, blijft de periode van voorfinanciering beperkt tot drie maanden.

In het geval van opslag kan de voorfinanciering ten hoogste 180 dagen duren.

VOORFINANCIERING IN DE PRAKTIJK

12. De diensten van de Commissie verrichten voortdurend op een risicoanalyse gebaseerde audits met betrekking tot alle aspecten van de uitgaven uit het EOGFL, inclusief de uitvoerrestituties. Weliswaar hebben de diensten van de Commissie sinds 1997 geen audit meer verricht die de voorfinancieringsregeling als zodanig betrof, maar wel hebben zij andere met uitvoerrestituties verband houdende aangelegenheden actief onderzocht. Ook hebben zij de vorderingen gevolgd van de door de Rekenkamer verrichte audit, die in 2000 is begonnen en waarvoor een soortgelijke aanpak is gehanteerd als die bij de eerdere audit van de Commissie. De diensten van de Commissie hebben bij de risicoanalyse die is gebruikt om hun werkprogramma voor de toekomst te bepalen, rekening gehouden met de bevindingen van de Rekenkamer.

13. De Rekenkamer schat dat 600 miljoen EUR, d.i. circa 11 % van de totale uitgaven voor uitvoerrestituties, werd voorfinancierd. Qua orde van grootte ligt deze schatting van de Rekenkamer dicht bij de eigen schatting van de Commissie.

Vanaf 2002 kan de Commissie gebruikmaken van door de lidstaten verstrekte gegevens over de voorgefinancierde restitutiebedragen.

14. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat de regeling inzake uitvoerrestituties ingewikkeld is. In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie de speciale verslagen van de Rekenkamer over de controle op de uitvoerrestituties altijd zorgvuldig heeft bestudeerd en zoveel mogelijk praktische maatregelen heeft genomen om die controle doeltreffender te maken. Zo heeft de Commissie bijvoorbeeld naar aanleiding van Speciaal Verslag nr. 7/2001 van de Rekenkamer over de uitvoerrestituties onmiddellijk een actieplan opgesteld om de risico's te verkleinen. Aan dit plan is concreet uitvoering gegeven door met name de aanneming van Verordening (EG) nr. 1253/2002.

Het verbaast de Commissie dat acht speciale verslagen van de Rekenkamer worden samengevat op een wijze die op zijn minst ontoereikend is, en de Commissie constateert dat geen enkel van die acht verslagen betrekking had op de voorfinanciering.

15. De voorfinanciering maakt de taak van de exporteurs gemakkelijker en dat is de reden dat 11 % van de uitgaven wordt voorgefinancierd ondanks de administratieve rompslomp waarmee dit ook voor de exporteurs gepaard gaat.

16 tot en met 19. De Commissie erkent dat de voorfinancieringsregeling ingewikkelder en moeilijker te beheren is dan een regeling voor rechtstreekse uitvoer. Dat ingewikkelde karakter valt voor een deel te verklaren uit het feit dat om redenen van bestuurlijke doelmatigheid gebruik wordt gemaakt van de controlebepalingen die in het kader van andere regelingen gelden, en met name van die voor de regeling actieve veredeling.

De Commissie heeft echter het initiatief genomen om de situatie ten aanzien van de controlebepalingen te verduidelijken.

Van de jongste codificatie van de horizontale bepalingen betreffende het stelsel van uitvoerrestituties bij Verordening (EG) nr. 800/1999 is gebruikgemaakt om nauwkeuriger controlebepalingen vast te stellen. Voorts is in januari 1999 aan de lidstaten een werkdocument van 22 december 1998 bezorgd waarin wordt uitgelegd hoe bij de fysieke controles te werk moet worden gegaan. Later, in maart 2002, is de lidstaten in het bevoegde comité van beheer een toelichting gegeven bij een ander, van 22 februari 2002 daterend werkdocument dat de regels voor de controle op de voorfinanciering verder verduidelijkt.

In één enkel specifiek geval dat de toepassing van forfaitaire opbrengstpercentages betreft, hebben de betrokken twee diensten van de Commissie elk een verschillende interpretatie gegeven.

17. De Commissie heeft bij de lidstaten aangedrongen op verbetering van de fysieke controles bij uitvoer. Niettemin zal zij naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer samen met de lidstaten onderzoeken of de fysieke controles op de voorfinanciering kunnen worden aangescherpt.

18. Op te merken valt dat ten minste zes van de acht in tabel 4 genoemde lidstaten goederen controleren wanneer deze onder de voorfinancieringsregeling worden geplaatst (controle bij de inslag).

19. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 17.

21 en 22. De diensten van de Commissie zullen met deze bevindingen rekening houden bij hun risicoanalyse en hun werkprogramma voor de toekomst.

De Commissie heeft verschillende maatregelen genomen (zie het antwoord op paragraaf 16) om, met name wat gemeenschappelijke opslag betreft, een uiteenlopende toepassing door de lidstaten van de voorfinanciering te voorkomen. Niettemin zal de Commissie de gegeven interpretaties verder verduidelijken of aanvullen.

23 en 24. De in bijlage 69 bij Verordening (EEG) nr. 2454/93 vastgestelde forfaitaire opbrengstpercentages zijn van toepassing voor de voorfinanciering. Dankzij deze forfaitaire percentages kan worden bepaald welke hoeveelheid basisproduct (bijvoorbeeld tarwe) onder het stelsel van voorfinanciering/verwerking moet worden geplaatst om een bepaalde hoeveelheid hoofdproduct van de verwerking (bijvoorbeeld meel) te verkrijgen. Wat de uitvoerrestituties betreft, wordt voor verwerkte producten met voorfinanciering dezelfde restitutie betaald als voor verwerkte producten die rechtstreeks (zonder voorfinanciering) worden uitgevoerd.

Het feit dat met forfaitaire opbrengstpercentages wordt gewerkt, heeft geen gevolgen voor de restitutie-uitgaven, aangezien de restitutie wordt betaald voor de hoeveelheid verwerkt product (meel) die in het uitvoercertificaat is vermeld.

23 tot en met 27. Wat de verwerking van vlees tot verwerkte producten betreft, wordt niet van theoretische opbrengsten uitgegaan. Zelfs in het geval dat bij de aangifte van de te verwerken basisproducten voorlopige gegevens worden verstrekt, moeten deze worden vervangen door de definitieve gegevens die na de

verwerking bekend zijn (artikel 26, lid 3, van Verordening (EG) nr. 800/1999). Deze definitieve gegevens moeten beantwoorden aan de economische realiteit (in de boekhouding vermelde voorraden, verkochte hoeveelheden enz.).

25 tot en met 27. Wat het bijhouden van boekhoudkundige bescheiden betreft, is in artikel 28, lid 3, derde alinea, tweede streepje, van Verordening (EG) nr. 800/1999 bepaald dat de voorraadboekhouding continu moet worden bijgehouden om met name een globale controle op de totale onder de voorfinancieringsregeling geplaatste hoeveelheid mogelijk te maken.

De Commissie zal onderzoeken of er aanleiding is om de forfaitaire opbrengstpercentages niet langer toe te passen voor de voorfinanciering.

28 tot en met 30. In het geval van voorfinanciering voor verwerking geldt een horizontale equivalentieregeling (artikel 28, lid 3, tweede alinea, van Verordening (EG) nr. 800/1999). Deze equivalentieregeling voor de basisproducten kan ook worden toegepast voor in bulk opgeslagen tussenproducten.

Bij voorfinanciering voor opslag is vervanging door equivalente producten niet toegestaan. Niettemin is, met het oog op een beter beheer van de opslagcapaciteit in de sector granen, bij Verordening (EEG) nr. 1776/92 enige vervanging door equivalente producten mogelijk gemaakt die beperkt blijft tot graanproducten die hetzij onder het stelsel van voorfinanciering bij opslag, hetzij onder het stelsel van rechtstreekse uitvoer (respectievelijk artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 565/80 en artikel 7 van Verordening (EG) nr. 800/1999) zijn geplaatst.

Gezien de uiteenlopende toepassing door de lidstaten van de communautaire regeling terzake, zal de Commissie de gegeven interpretaties nog verder verduidelijken of aanvullen (zie het antwoord op paragraaf 22).

29 en 30. De diensten van de Commissie zullen met deze bevindingen rekening houden bij hun risicoanalyse en hun werkprogramma voor de toekomst.

EEN REGELING DIE NIET MEER AAN HAAR DOEL BEANTWOORDT

31. De oorspronkelijke doelstellingen van de voorfinanciering, namelijk enerzijds de verwerkende bedrijven in de Gemeenschap in staat te stellen om basisproducten uit de Gemeenschap op gelijke voorwaarden te gebruiken als producten uit derde landen die worden verwerkt in het kader van de regeling actieve veredeling, en anderzijds de opslag van voor uitvoer bestemde communautaire producten in de Gemeenschap zelf in plaats van in derde landen te vergemakkelijken, gelden vandaag nog steeds.

Voorts is de voorfinanciering ook gebruikt ten behoeve van een betere controle op bepaalde producten van de sector rundvlees die worden verwerkt.

32. In het algemeen kan vlees alleen door invriezen worden bewaard voor consumptie in ongewijzigde staat.

Invriezen is niet alleen bij gebruikmaking van de voorfinancieringsregeling toegestaan, maar ook voor producten die worden aangegeven voor rechtstreekse uitvoer (gedurende de termijn van 60 dagen mag vlees worden ingevroren, cf. artikel 7, lid 3, van Verordening (EG) nr. 800/1999). Invriezen is dus niet gekoppeld aan voorfinanciering.

34 en 37. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de economische en de technische aspecten van de voorfinancieringsregeling. Zoals gezegd, blijven de economische doelstellingen van kracht in het kader van de doelstellingen van het marktbeheer, in de verwezenlijking van welke laatste doelstellingen de uitvoerrestituties een belangrijke rol spelen. Als geen voorgefinancierde uitvoerrestituties zouden worden toegekend, zou dit kunnen leiden tot hogere uitvoerrestituties of tot hogere uitgaven voor marktsteun ten laste van andere begrotingsonderdelen.

De technische aspecten houden verband met de verwerking van rundvlees. Specifieke controles zijn nodig om te garanderen dat de vleeseiwitten uitsluitend van rundvlees afkomstig zijn en dat het gebruikte rundvlees van de voorgeschreven oorsprong is. De uitvoerrestitutie voor conserven is gebaseerd op het gehalte aan rundvlees van deze producten.

Dit vleesgehalte wordt bepaald door middel van chemische analyse (Verordening (EEG) nr. 2429/86).

Met deze analyse kan alleen het gehalte aan dierlijke eiwitten van het eindproduct worden bepaald, wat niets zegt over de oorsprong van die eiwitten. Omdat de restitutie niet geldt voor de gebruikte slachtafvallen of (veel dierlijke eiwitten bevattende) toevoegingen, maar alleen voor het rundvlees van oorsprong uit de Gemeenschap, moet de chemische controle worden aangevuld met een controle op het verwerkingsproces.

Zonder een dergelijke controle die betrekking heeft op alle verwerkingsstadia, is het risico op onregelmatigheden zeer reëel.

35. Zoals gezegd in het antwoord in paragraaf 33, is het verschil in hoogte van de restitutie tussen vers of gekoeld vlees en bevroren vlees geen gevolg van de regeling inzake voorfinanciering van de restitutie, aangezien invriezen niet beperkt blijft tot de onder de voorfinancieringsregeling geplaatste producten, maar ook is toegestaan voor producten die rechtstreeks worden uitgevoerd (invriezen gedurende de termijn van 60 dagen, cf. artikel 7, lid 3, van Verordening (EG) nr. 800/1999).

In de context van het marktbeheer heeft het onderscheid dat tussen bevroren vlees en vers/gekoeld vlees wordt gemaakt, een economische en commerciële betekenis; het hangt namelijk samen met de slacht- en productiedatum, die per definitie recenter is voor vers/gekoeld vlees.

Een product dat reeds bevroren is wanneer het bij de douane wordt aangebracht, kan een hele tijd geleden zijn geproduceerd, in welk geval het bedrag van de restitutie voor dat product geen onmiddellijk effect heeft op de prijsvorming in de Gemeenschap. Bovendien betreft het doorgaans vlees voor de verwerkende industrie dat voor het merendeel van koeien afkomstig is, zodat de handelswaarde ervan veel lager is.

Het verschil in hoogte van de restitutie houdt dus verband met het marktbeheer en is niet uitsluitend gebaseerd op de bewaring of de fysieke aanbiedingsvorm van het product.

De in het verslag opgenomen tabel waarin de verhouding tussen de restituties voor verse/gekoelde producten en die voor bevroren producten wordt weergegeven, heeft dus geen werkelijke betekenis.

36. De diensten van de Commissie zijn het met de Rekenkamer eens dat het administratieve beheer van de betrokken dossiers ingewikkeld is, waarbij vooral de controle op de aansluiting tussen de verschillende documenten die het dossier vormen, een probleem is. Dit aspect is in onderzoek om verbetering in deze situatie te brengen.

De diensten van de Commissie geven toe dat de controle op de aansluiting tussen de voorfinancieringsaangiften, de uitvoerdocumenten en de bewijzen van de aankomst ter bestemming ingewikkeld en misschien wel veel te ingewikkeld is, maar zij zijn het er niet mee eens dat deze aansluiting „bijna oncontroleerbaar” is. De door een exporteur gestelde financiële zekerheid kan pas worden vrijgegeven wanneer het betaalorgaan heeft gecontroleerd of de onder de voorfinancieringsregeling geplaatste hoeveelheid aansluit bij de uitgevoerde en in een derde land in het vrije verkeer gebrachte hoeveelheid of hoeveelheden. Deze aansluitingscontrole is een gebruikelijke taak die een integrerend deel vormt van de door het betaalorgaan toe te passen procedures.

37. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 34.

38. De Commissie wenst het belang te beklemtonen van de correcties waartoe naar aanleiding van de in 1997 verrichte audit is besloten. De Commissie zal adequate vervolgacties ondernemen ten aanzien van de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen en zal in die gevallen ook de procedures verbeteren.

39. De exporteurs van granen gebruiken de voorfinancieringsregeling om:

- uit te voeren onder concurrentievoorwaarden die vergelijkbaar zijn met die voor hun concurrenten op de wereldmarkt;
- op de wereldmarkt deel te nemen aan transacties die hun beslag krijgen na de geldigheidsduur van het uitvoercertificaat;
- specifieke handelsproblemen op te lossen.

Het is echter belangrijk een duidelijk onderscheid te maken tussen de geldigheidsduur van een uitvoercertificaat en de fysieke voltrekking van de uitvoer.

De geldigheidsduur van het certificaat garandeert dat de hoeveelheid granen waarop het certificaat betrekking heeft, bij het aflopen van het certificaat niet langer beschikbaar zal zijn op de communautaire markt. Plaatsing onder de voorfinancieringsregeling verandert niets aan dit hoofdkenmerk van het uitvoercertificaat en heeft overigens ook geen budgettaire gevolgen. Op te merken valt dat verlenging van de geldigheidsduur van het certificaat via de voorfinancieringsregeling een neutrale operatie is uit het oogpunt van de begrotingskosten voor de Commissie (geen maandelijkse verhogingen), maar het wel mogelijk maakt om allerlei administratieve problemen te beperken die zich kunnen voordoen door onverwachte situaties op het tijdstip van uitvoer (staking, averij van het schip, kredietbrief te laat ontvangen enz.).

CONCLUSIES

40. Voorfinanciering wordt nog steeds gebruikt ter verwezenlijking van de doelstellingen waarvoor deze regeling oorspronkelijk is ontworpen, maar wordt daarnaast ook gebruikt om de controle aan te scherpen.

De Rekenkamer geeft zich geen rekenschap van het verschil tussen de economisch-commerciële waarde van de voorfinanciering, enerzijds, en de technische aspecten van deze regeling die technische controles vergen, anderzijds.

Omdat voorfinanciering, zoals het woord zegt, exporteurs werkkapitaal verschaft op een tijdstip vóór de eigenlijke uitvoer (maar met een onherroepelijke verbintenis tot uitvoer van het product, dat bij het onder de regeling brengen reeds fysiek aan de interne markt wordt onttrokken), heeft deze vervroegde betaling een positief effect op de kostenstructuur voor de uit te voeren goederen. Afschaffing ervan zal de noodzaak vergroten om werkkapitaal uit commerciële bronnen te vinden en zal leiden tot een hoger kostenniveau in de uitvoerfase.

41. Het verschil in hoogte van de restitutie tussen vers of gekoeld vlees en bevroren vlees is geen gevolg van de regeling inzake voorfinanciering van de restitutie, maar houdt verband met een besluit dat is genomen in de context van het marktbeheer.

AANBEVELING

42. Met inachtneming van de opmerkingen en bevindingen van de Rekenkamer zal de Commissie de voorfinancieringsregeling opnieuw bezien.
