

Vergaderjaar 2004–2005

29 995

EU-trendrapport 2005

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Leeswijzer	5	DEEL 2	OVERZICHT OP LIDSTAATNIVEAU	
	Algemene samenvatting	7	7	Inleiding deel 2	64
DEEL 1	ONTWIKKELINGEN IN BEGROTING, FINAN- CIEEL MANAGEMENT EN BELEID IN DE EU		8	EU-inkomsten en -uitgaven verdeeld naar lidstaat	65
1	Inleiding deel 1	14	8.1	Inkomsten 2003	65
2	Inkomsten en uitgaven per sector	15	8.2	Uitgaven 2003	66
2.1	Bijdragen lidstaten aan sectoren van de EU-begroting	15	8.3	Nettopositie 2003 per lidstaat	67
2.2	Uitgaven per sector van de EU-begroting	17	8.4	Onderbesteding structuurfondsen per lidstaat	67
2.3	Onderbesteding	18	8.5	Subsidies nieuwe lidstaten 2004–2006	73
2.4	Conclusies	19	8.6	Conclusies	74
3	Recht- en doelmatigheid per sector	20	9	Inzicht in recht- en doelmatige besteding per lidstaat	75
3.1	Kwijting begroting 2002	20	9.1	Werkzaamheden nationale rekenkamers	75
3.2	Controle door Europese Rekenkamer	22	9.2	Inzicht in rechtmatigheid per lidstaat	77
3.3	Conclusies	28	9.3	Inzicht in doelmatigheid per lidstaat	77
			9.4	Conclusies	81
4	EU-actualiteit 2003–2004	29	10	Recht- en doelmatige besteding EU-subsidies per lidstaat	82
4.1	Begroting 2004 en 2005	29	10.1	Landbouwsubsidies	82
4.2	Financiële vooruitzichten	30	10.2	Structuurfondsen	85
4.3	Verkiezing Europees Parlement	33	10.3	Conclusies	88
4.4	Uitbreiding van de Commissie	35			
4.5	Nieuwe Commissie per 22 november 2004	35	11	Bescherming belangen van de EU	89
4.6	Uitbreiding van de Europese Rekenkamer	36	11.1	Bestrijding fraude en onregelmatigheden	89
4.7	Europese grondwet	37	11.2	Toezicht op staatssteun	92
4.8	EU-voorzitterschappen 2004–2005	39	11.3	Omzetting richtlijnen	94
4.9	Conclusies	40	11.4	EMU-saldo en EMU-schuld	98
			11.5	Conclusies	102
5	Beleidsontwikkelingen	41	12	Recapitulatie en trends	104
5.1	Hervorming financieel management EU	41			
5.2	Hervorming mededingingsrecht	49			
5.3	Hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid	50	DEEL 3	OVERZICHT LIDSTAAT NEDERLAND	
5.4	Structuurbeleid na 2006	52			
5.5	Overige beleidsonderwerpen	55	13	Inleiding deel 3	108
5.6	Conclusies	58			
6	Recapitulatie en trends	59	14	Ontvangsten en afdrachten, nettopositie	109
			14.1	Ontvangsten Nederland	109

14.2	Afdracht eigen middelen Nederland	109	19.1	Omzetting richtlijnen	165
14.3	Nettopositie Nederland	110	19.2	Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen	166
14.4	Conclusies	113	19.3	Conclusies	168
15	Financieel management structuurfondsen	114	20	Recapitulatie en trends	169
15.1	Structuurfondsen Nederland 2000–2006	114			
15.2	Onderzoek	118	DEEL 4	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES	
15.3	De audit trail	118			
15.4	De 5%-controles	124	21	Conclusies en aanbevelingen	174
15.5	Conclusies	126	21.1	Hoofdconclusie	174
			21.2	Aanbevelingen	176
16	Inzicht in recht- en doelmatigheid van EU-geldstromen in Nederland	127	22	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	177
16.1	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	128			
16.2	Structuurbeleid	129	22.1	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	177
16.3	Communautaire initiatieven	132			
16.4	Trans-Europese netwerken	138	22.2	Slotwoord Algemene Rekenkamer	181
16.5	Onderzoek- en technologiesubsidies	139			
16.6	Eigen middelen	141	BIJLAGEN		
16.7	Algemeen beeld	147	Bijlage 1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	184
16.8	Goed voorbeeld	149	Bijlage 2	Verklaring van gebruikte afkortingen	185
16.9	Conclusies	149	Bijlage 3	Midterm-evaluaties structuurfondsen	187
			Bijlage 4	EMU-saldo en EMU-schuld: begrippen, berekening, informatiestromen en buitensporig-tekortprocedures	193
17	Recht- en doelmatige besteding Nederland	151	Bijlage 5	Recapitulatie EU-geldstromen Nederland 2003	200
17.1	Beschikbare controlebevindingen	151	Bijlage 6	Voorbehouden in betrouwbaarheidsverklaringen van DG's en diensthooften	202
17.2	Rechtmatigheid en doelmatigheid sector landbouw	152	Bijlage 7	Publicaties van nationale rekenkamers vanaf 2001 – afgerond en lopend	205
17.3	Rechtmatigheid en doelmatigheid bestedingen structuurfondsen	153	Bijlage 8	Reactie Algemene Rekenkamer op concept-kabinetsstandpunt inzake wet TES	214
17.4	Recht- en doelmatigheid eigen middelen	157	Bijlage 9	Normenkader financieel management EU-structuurfondsen	218
17.5	Conclusies	158	Bijlage 10	Correcties sector landbouw 2003	221
			Bijlage 11	Nieuw Europees Parlement, nieuwe Commissarissen en nieuwe leden Europese Rekenkamer	224
18	Toezicht in Nederland	159			
18.1	Wet Toezicht Europese Subsidies (TES)	159			
18.2	Overige toezichtsinstrumenten	162			
18.3	Conclusies	164			
19	Naleving EU-beleid in Nederland	165			

LEESWIJZER

Doel van deze publicatie

Het *EU-tendrapport 2005* is de derde editie van een rapportage die de Algemene Rekenkamer jaarlijks uitbrengt over de stand van zaken rondom het financieel management van de gelden van de Europese Unie (EU). Het rapport geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het beheer van EU-gelden.¹ Centraal staat het toezicht en de controle op de besteding van deze gelden, zowel in Nederland als EU-breed. Waar mogelijk worden in deze derde editie voorzichtig aanzetten gegeven tot het signaleren van trends.

Gebruikte informatiebronnen

Dit EU-tendrapport is, net als in voorgaande jaren, grotendeels gebaseerd op openbare bronnen. Er is bij voorkeur gebruikgemaakt van (voorzover beschikbaar) extern gecontroleerde bronnen, zoals rapporten van nationale rekenkamers en rapporten van de Europese Rekenkamer. Daarnaast is, om meer inzicht te krijgen in de stand van zaken in individuele lidstaten, gebruikgemaakt van stukken van de Europese Commissie.

Voor dit EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek verricht naar twee onderwerpen: (1) het financieel management van structuurfondsen in Nederland, en (2) het inzicht in de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van EU-geldstromen in Nederland. De resultaten van deze onderdelen van het onderzoek, die niet uitsluitend gebaseerd zijn op openbare informatie, zijn opgenomen in deel 3 van dit EU-tendrapport.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer haar zusterinstellingen in de EU verzocht om informatie over de onderuitputting van structuurfondsprogramma's. Deze informatie, die deels is gebaseerd op openbare informatie uit die lidstaten en deels door de zusterinstellingen op basis van aanvullend onderzoek is vergaard, is opgenomen in deel 2 (§ 8.4.2).

Relatie met EU-tendrapport 2004

De vorige twee edities van het EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer op grote schaal verspreid. Beide edities zijn daartoe integraal vertaald in het Engels. De rapporten zijn bij onder meer het Nederlandse parlement, de Europese Rekenkamer, de Europese Commissie en het Europees Parlement onder de aandacht gebracht en aldaar besproken. De Algemene Rekenkamer heeft de rapporten ook aangeboden aan al haar zusterinstellingen binnen de uitgebreide EU. Een aantal andere nationale rekenkamers heeft hiervoor belangstelling getoond en neemt deel aan de werkgroep van rekenkamers over financieel management in de EU.² De Algemene Rekenkamer juicht dit toe en handhaaft haar inspanningen op dit terrein.

In het najaar van 2004 heeft de Algemene Rekenkamer bovendien een welkomstseminar georganiseerd voor vertegenwoordigers van rekenkamers uit de nieuwe EU-lidstaten. Tijdens dit seminar is gesproken over beheer en controle van EU-gelden op het niveau van de lidstaten en de mogelijke rol van rekenkamers daarbij.

In de eerste edities van het EU-tendrapport is gekozen voor het leggen van een basis. In deze derde editie wordt de basisinformatie, zoals over de taak, samenstelling en werking van de EU-instellingen, niet herhaald.³ Hiervoor verwijzen we kortheidshalve naar de edities 2003 en 2004.⁴ Actuele ontwikkelingen die zich bij EU-instellingen hebben voorgedaan worden in deze editie uiteraard wél besproken.

¹ In dit EU-tendrapport gebruikt de Algemene Rekenkamer de termen «EU-geld» en «EU-geldstromen». Hoewel veel gelden uit de EU-begroting worden verstrekt vanuit de Europese *Gemeenschap* (in het kader van het communautaire beleid oftewel de «eerste pijler») zijn deze termen ingeburgerd in het dagelijks gebruik.

² Voluit: Working group on national SAI reports on EU financial management. SAI staat voor «supreme audit institutions», de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten.

³ In de eerstvolgende editie van het EU-tendrapport na de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag (de ontwerp-EU-grondwet) zal een actualisatie van de gegevens plaatsvinden.

⁴ Deze rapporten zijn te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Opbouw EU-tendrapport 2005

Het *EU-tendrapport 2005* telt de volgende onderdelen:

- Deel 1: ontwikkelingen op het gebied van de EU-begroting, het EU-brede financieel management en het EU-beleid.
- Deel 2: een landenvergelijking op het punt van financieel management, controle van EU-gelden en de uitkomsten daarvan in de EU-landen.
- Deel 3: een overzicht van de ontwikkelingen in het financieel management, controle van EU-gelden en de uitkomsten daarvan in Nederland.
- Deel 4: conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de delen 1, 2 en 3, bestuurlijke reacties en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

De delen 1, 2 en 3 worden steeds afgesloten met een recapitulatie en relevante trendinformatie.

Deel 4 wordt afgesloten met de actuele stand van zaken voor de vijf hoofdindicatoren die de Algemene Rekenkamer van centraal belang acht voor de ontwikkeling van het financieel management van EU-geldstromen in de komende jaren:

- *indicator 1*: kwaliteit van de EU-systemen voor financieel management;
- *indicator 2*: inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden in de EU op basis van openbare bronnen;
- *indicator 3*: rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU;
- *indicator 4*: inzicht in recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland op basis van openbare bronnen;
- *indicator 5*: recht- en doelmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland.

De minister van Financiën heeft bij brief van 19 januari 2005 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken en de overige leden van het kabinet. Een samenvattende weergave van deze reactie is samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer eveneens opgenomen in deel 4 van dit rapport.

ALGEMENE SAMENVATTING

Belangrijkste conclusies

De hoofdconclusie uit de bevindingen over 2005 is dat het beheer en de controle van EU-gelden, hoewel er vooral bij de Europese Commissie wederom verbeteringen in gang zijn gezet, nog op veel punten verbetering behoeft. Het goed verantwoorden over de resultaten van EU-beleid blijft een ondergeschoven kindje.

Stand van zaken 2003–2004

In het vorige EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer vijf hoofdindicatoren benoemd aan de hand waarvan zij in de komende jaren het financieel management van EU-geldstromen zal beoordelen. In figuur 1 (zie volgende pagina) presenteert de Algemene Rekenkamer haar geactualiseerde analyse van deze hoofdindicatoren. De analyse heeft betrekking op de periode 2003–2004.

Vijf indicatoren ontwikkelingen financieel management

Bevindingen voor de periode 2003-2004

Figuur 1

Indicator 1	Kwaliteit EU-systemen voor financieel management
EU	<p>Stand van zaken 2004: Binnen de Europese Commissie is aandacht voor een goede verantwoording toegenomen. DG-verklaringen en managementrapportages zijn voor het eerst openbaar en geven (gedeeltelijk) ook informatie over individuele lidstaten. Eerdere DG-verklaringen en managementrapportages hebben follow-up gekregen. De Commissie wil per 1 januari 2005 een batenlastenstelsel invoeren. Dit lijkt erg ambitieus. De toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU biedt kansen, maar ook risico's voor het (beheersbaar houden van het) financieel management. Het valt te betreuren dat in het grondwettelijk verdrag de principes van goed openbaar bestuur niet of nauwelijks zijn geconcretiseerd. De formele positie van de Europese Rekenkamer is ondanks een aanbeveling daartoe van de gezamenlijke nationale rekenkamers niet verbeterd.</p>
Indicator 2	Inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU
EU	<p>Stand van zaken 2004: Door de hiervoor genoemde ontwikkelingen in managementrapportages en DG-verklaringen is het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel verbeterd. Ook is er iets meer inzicht ontstaan in de rechtmatige besteding van EU-gelden. Dit komt doordat het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 meer informatie geeft over de verschillende sectoren van de EU-begroting. Door het beschikbaar komen van informatie over onderzoeken van zusterinstellingen op EU-terrein is eveneens meer inzicht ontstaan in de rechtmatigheid van de uitgaven. In hoeverre dit inzicht volledig is, kan echter nog niet worden vastgesteld.</p>
Indicator 3	Mate van rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU
EU	<p>Stand van zaken 2004: Blijkens het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 zijn er bij EOGFL-garantie en structurele acties problemen met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen. Bij intern beleid, externe maatregelen en pre-toetredingssteun zijn bovendien veel fouten vastgesteld op het punt van de rechtmatigheid. Het inzicht hierop is vergroot dankzij de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer (meer inzicht per sector), de openbaarmaking van DG-verklaringen en het beschikbaar komen van informatie over door de nationale rekenkamers uitgevoerd relevant onderzoek. Het inzicht in de rechtmatigheid per lidstaat en per sector moet echter nog sterk verbeteren. Bovendien zijn er risico's op het punt van de rechtmatigheid van een deel van de besteding van EOGFL-garantiegelden, omdat de Europese Commissie bepaalde afrekeningen heeft aangehouden.</p>
Indicator 4	Inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland
NL	<p>Stand van zaken 2004: Het inzicht in de al dan niet recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland blijft beperkt. Verantwoordingsstukken worden opgesteld op basis van vereisten van de Europese Commissie en worden doorgaans geaccepteerd door de Commissie. Hierdoor voelen lidstaten veelal niet de noodzaak zich nationaal te verantwoorden. Een nationale EU-verantwoording is echter een noodzakelijke bouwsteen om te komen tot een goed EU-controlebestel. De nu opgestelde stukken hebben vanuit nationaal perspectief onvoldoende waarde. Relevante rapportages aan de Tweede Kamer (zoals verantwoording EOGFL-garantie in het rijksjaarverslag, de structuurfondsrapportage, de TES-rapportage) zijn in de praktijk opgesteld aan de hand van deze stukken, waardoor de transparantie en het informatiegehalte ervan (te) gering is.</p>
Indicator 5	Mate van recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland
NL	<p>Stand van zaken 2004: De systemen die de rechtmatigheid van de besteding van landbouwsubsidies moeten bewaken, zijn relatief goed opgezet. Toch heeft de Commissie de afrekening van een aantal betaalorganen over 2003 aangehouden. In hoeverre de landbouwsubsidies <i>doelmatig</i> zijn besteed blijft onduidelijk vanwege ontbrekende informatie. Bij de structuurfondsen is de mate van rechtmatigheid van de bestedingen nog niet duidelijk. Het inbouwen van voldoende checks is een voorwaarde voor goed financieel management. Dat is op dit moment nog onvoldoende het geval bij gedecentraliseerde programma's. De recht- en doelmatigheid van de besteding van overige geldstromen blijft voornamelijk onduidelijk.</p>

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande scores op trendindicatoren doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het kabinet:

- Het is nodig dat de regeringsvertegenwoordigers van de EU-lidstaten in Raadsverband blijven aandringen op voldoende aandacht voor principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability»).
- Het belang van verantwoording over besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, moet worden onderkend. In de nationale verantwoordingsstukken zou concreet en gekwantificeerd zichtbaar moeten worden gemaakt hoe het EU-geld is besteed. Nationale EU-verantwoordingen dienen een dubbel doel. Nationaal vormen zij een instrument om het parlement goed te informeren over de invulling die ministers hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van EU-beleid en de rechtmatige (en op termijn doelmatige) besteding van EU-gelden. In EU-verband vormen nationale EU-verantwoordingen de bouwstenen voor een sluitend EU-controlebestel, waarbij het mogelijk wordt om EU-breed een rechtmatigheidsoordeel te geven per lidstaat en per sector.
- Voor een effectief toezicht op de Nederlandse EU-programma's dienen de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) extra checks in te bouwen, zodat ze beter op de hoogte zijn van de voortgang bij de projecten en eventuele problemen die zich daarbij voordoen, zoals kleinere onregelmatigheden, te hoge financieringspercentages en subsidiëring van projecten die al beëindigd zijn. De ministeries dienen het «Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen» te verbeteren, met name op het punt van melding en registratie van kleine onregelmatigheden. De ministeries dienen er verder voor te zorgen dat de voortgangsrapportages niet alleen financiële informatie bevatten, maar ook inzicht geven in de fysieke voortgang.
- Nederlandse ministeries die betrokken zijn bij het financieel management van structuurfondsen dienen strenger toe te zien op de kwantiteit en kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden in het kader van de 5%-controles. Ook dienen zij een betere spreiding van de controles over de periode 2000–2006 te bevorderen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij vormen de risicoanalyses die ten grondslag behoren te liggen aan de keuze van de projecten voor de 5%-controle. Verder dienen de ministeries toe te zien op aanpassing en verduidelijking van de opdracht aan de programma-accountants en van het controle-protocol, zodat ook de effectiviteit (werking) van de controle- en beheersystemen van de projecten een expliciet aandachtspunt wordt, conform de Europese voorschriften.
- Het zou onverstandig zijn wanneer het Nederlandse kabinetsstandpunt voor deregulering van artikel 2 van de wet Toezicht Europese Subsidies (TES), zou worden opgevolgd, omdat hiermee de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de juiste besteding van TES-gelden in gevaar komt.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

Het kabinet erkent dat de 5%-controles in het voorjaar van 2004 langzaam op gang zijn gekomen. Dit zou samenhangen met de langzame start van de uitvoering van de programma's. De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft in het voorjaar van 2004 vier projecten ter plaatse gecontroleerd. Vanaf het najaar van 2004 is het aantal projectbezoeken uitgebreid.

Het kabinet gaat ervan uit dat met de in medio 2004 door de Europese Commissie gepubliceerde richtsnoeren eventuele onduidelijkheden over de uitvoering van de steekproefsgewijze controles zijn opgelost. De Algemene Rekenkamer is verheugd over de inzet van het kabinet en zal in toekomstig onderzoek ook letten op de *kwaliteit* van de 5%-controles.

Het kabinet is van mening dat het oordeel over de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen dient te liggen bij de beheersautoriteiten en niet bij de accountant die de 5%-controle uitvoert. Derhalve behoeft het controleprotocol en de opdracht aan de 5%-controleur volgens het kabinet niet aangepast te worden.

Volgens de Algemene Rekenkamer moet de beoordeling van de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen een integraal onderdeel zijn van de 5%-controles. De beheersautoriteit dient er weliswaar zorg voor te dragen dat de controles worden uitgevoerd, maar de uitvoering zelf moet worden gedaan door een onafhankelijke accountant en juist niet door de beheersautoriteit (functiescheiding). Controleprotocollen en opdrachten aan de accountant moeten derhalve worden aangepast.

Volgens het kabinet hebben de Ministeries van EZ en LNV in de afgelopen jaren hun toezicht en controle geïntensiveerd. Behalve de jaarlijkse reviews op de programma-accountants voeren de auditdiensten vanaf 2004 jaarlijks steekproefsgewijs controles uit bij projecten. Deze controles houden een toets in op de kwaliteit van de voortgangsrapportages en de toepassing van de EFRO-voorwaarden.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de controlestructuur bij EZ en LNV in opzet adequaat is, maar in de praktijk effectief noch efficiënt is. Kortom, de controlepraktijk moet nog in overeenstemming worden gebracht met de controlestructuur.

Het kabinet geeft in zijn reactie aan verbaasd te zijn over de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen op onderdelen te verduidelijken. Toch neemt het kabinet de aanbeveling die de Algemene Rekenkamer op dit punt heeft gedaan, wel over.

Volgens het kabinet bieden de rapporten die de betrokken ministeries jaarlijks aan de Tweede Kamer sturen over de voortgang van de structuurfondsenprogramma's en het EOGFL-garantiefonds voldoende inzicht. De Algemene Rekenkamer vindt de door het kabinet bedoelde rapportages te summier.

Het kabinet deelt de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat er ruimte is voor verbetering van het beheer, het toezicht en de controle van EU-gelden en geeft aan een warm voorstander te zijn van het streven naar een single-auditsituatie.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat een sluitend Europees controlebestel (waarbij een rechtmatigheidsoordeel kan worden gegeven per sector van de EU-begroting en per lidstaat) alleen tot stand kan komen als ook lidstaten hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting ex artikel 274 EG-Verdrag nemen. Juist omdat het merendeel van alle EU-subsidies in gedeeld beheer met de lidstaten, door instellingen en organen in die lidstaten, wordt uitgegeven en de Europese Rekenkamer de middelen noch de taak heeft om die organen en instellingen in de lidstaten te controleren, ligt hier een taak voor de staat.

Het kabinet deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoording over de besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, van het grootste belang is. Het kabinet vindt dat de bestaande rapportages aan de Tweede Kamer voldoende inzicht bieden in de besteding van Europese gelden en dat een overkoepelende nationale verantwoording geen toegevoegde waarde biedt.

Een nationale verantwoording heeft volgens de Algemene Rekenkamer wel degelijk toegevoegde waarde, want de bestaande rapportages beslaan niet alle EU-gelden en geven ook geen inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen, laat staan in de doelmatigheid van bestedingen.

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Ministerie van Financiën naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer besloten heeft de garantie voor het BTW-compensatiefonds bij de Najaarsnota 2004 budgettair te verwerken (jaartranche 2004). Hiermee wordt voldaan aan vereisten van transparantie en «good accountability». Overigens blijft een zeker risico bestaan dat de lidstaat Nederland de kosten van ten onrechte verstrekte subsidies voor BTW voor haar rekening zal moeten nemen.

Slotwoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het kabinet haar streven om te komen tot een verbetering van beheer, toezicht en controle van EU-gelden ondersteunt. Ook is zij verheugd dat het kabinet streeft naar een single-auditsituatie; deze maakt een onnodige dubbeling van controles overbodig zodat de administratieve lasten voor gecontroleerden omlaag kunnen. Het mes snijdt dus aan twee kanten: op termijn wordt het mogelijk om per lidstaat en per sector van de EU-begroting een uitspraak te kunnen doen over de rechtmatigheid van bestedingen en bovendien gaan de kosten van controle, toezicht en beheer op den duur omlaag.

Voor een sluitende controle is het overigens nodig dat zowel de nationale als EU-controlevoorschriften worden gehanteerd. Immers, als alleen de EU-voorschriften worden gehanteerd moeten aanvullende controles worden verricht om ook tot een goede binnenlandse verantwoording te kunnen komen.

De Algemene Rekenkamer ziet toegevoegde waarde in een nationale EU-verantwoording. Een nationale EU-verantwoording is een onmisbare bouwsteen van een sluitend EU-controlebestel en zal bijdragen aan inzicht in de rechtmatigheid van de uitgaven per lidstaat en per sector van de EU-begroting. Ook wordt hiermee de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verbeterd. In dit licht acht de Algemene Rekenkamer de beoogde deregulering van artikel 2 van de wet TES niet aan te bevelen.

**DEEL 1 ONTWIKKELINGEN IN BEGROTING, FINANCIËEL
MANAGEMENT EN BELEID IN DE EU**

1 INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van dit EU-tendrapport behandelt de ontwikkelingen die zich in de periode 2003–2004 hebben voorgedaan in de EU-begroting, het financieel management van de EU en het EU-beleid.⁵

- Hoofdstuk 2 beschrijft de inkomsten en uitgaven van de EU in de periode 2003–2004 *per sector van de EU-begroting*. Speciale aandacht gaat uit naar het overschot op de EU-begroting als gevolg van onderbestedingen.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de EU-verantwoording en -controle. Aan de orde komt een terugblik op het verloop van de kwijtingsprocedure voor de begrotingsuitvoering over 2002, een vooruitblik op de kwijtingsprocedure over 2003, en de onderzoeken van de Europese Rekenkamer naar de recht- en doelmatigheid van het gevoerde financieel beheer.
- Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van actuele ontwikkelingen in 2003 en 2004. Aan de orde komen onder meer: de financiële vooruitzichten voor de periode 2007–2013 (met aandacht voor de voorstellen voor een nieuwe bron van eigen middelen en een voorstel voor een nieuw mechanisme voor de correctie van begrotingsonevenwichtigheden); de verkiezing van het Europees Parlement; de uitbreiding van de Europese Commissie per 1 mei 2004 met leden uit de tien nieuwe lidstaten; de nieuwe Commissie die is aangetreden in november 2004; de uitbreiding van de Europese Rekenkamer met leden uit de tien nieuwe lidstaten; de totstandkoming van een Europees grondwettelijk verdrag; en de resultaten van de EU-voorzitterschappen van Ierland en Nederland in 2004.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de beleidshervormingen die in de periode 2003–2004 binnen de EU zijn doorgevoerd binnen de verschillende sectoren.

Elk van deze hoofdstukken sluit af met een aantal conclusies. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen uit deel 1 gerecapituleerd. Ook is hier een korte beschrijving opgenomen van de trends die de Algemene Rekenkamer signaleert.

⁵ Basisinformatie over bijvoorbeeld het begrotings- en verantwoordingsproces wordt in dit EU-tendrapport niet herhaald. Kortheidshalve verwijzen we hiervoor naar eerdere edities van het EU-tendrapport. Zie ook www.rekenkamer.nl

2 INKOMSTEN EN UITGAVEN PER SECTOR

Om de uitgaven van de EU te financieren hebben de lidstaten ook in 2003 een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van deze bijdragen (de *eigen middelen* van de EU), en van de bedragen die zijn gestort in het Europees Ontwikkelingsfonds en het Solidariteitsfonds (§ 2.1). Ook de uitgaven van de EU in de periode 2003–2004 worden besproken, per sector van de EU-begroting: het gemeenschappelijk landbouwbeleid, structurele acties, intern beleid, externe maatregelen, reserves en pre-toetredingssteun (§ 2.2).⁶ Ten slotte staat dit hoofdstuk stil bij het overschot op de EU-begroting als gevolg van onderbesteding (§ 2.3).

2.1 Bijdragen lidstaten aan sectoren van de EU-begroting

In 2002, 2003 en 2004 werden de totale uitgaven van de EU begroot op respectievelijk € 95,6, € 97,5 en € 99,7 miljard.

Voor de tien nieuwe lidstaten die per 1 mei 2004 zijn toegetreden is in de begroting 2004 een bedrag aan betalingskredieten opgenomen van € 5,1 miljard (aan vastleggingskredieten: € 11,8 miljard).⁷

Om deze uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen de zogenoemde *eigen middelen* van de EU.

2.1.1 Bijdragen lidstaten aan de «eigen middelen»

De eigen middelen van de EU zijn opgebouwd uit drie soorten bijdragen (ook wel: afdrachten) van de lidstaten:

- traditionele eigen middelen (75% van de door de lidstaten geïnde landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten);
- BTW-middelen (een EU-breed vastgesteld percentage van de BTW-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten);
- Afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.⁸

⁶ In de Nederlandse (rijks-)begrotingssystematiek worden sectoren wel aangeduid als «beleidsartikelen».

⁷ Betalingskredieten zijn geoordeelde kredieten die vanuit Brussel aan een lidstaat worden verstrekt, en die in het betreffende begrotingsjaar tot betaling moeten komen. Niet-bestede betalingskredieten vervallen aan het eind van het begrotingsjaar. Vastleggingskredieten kunnen verspreid over meer jaren tot betaling komen.

⁸ In de eigen-middelen-verordening (2000/597/EG, Euratom) wordt gesproken over het bruto nationaal product (BNP). Dit wordt in artikel 2, § 7 als volgt toegelicht: «Voor de toepassing van dit besluit wordt onder BNP verstaan: bruto nationaal inkomen voor het betrokken jaar tegen marktprijzen (BNI)». Omdat vanaf verslagjaar 2002 de afdracht volledig wordt gebaseerd op het Europees systeem van rekeningen 1995 (ESR95), en dus op het bruto nationaal inkomen, wordt hier verder uitsluitend de term BNI gebruikt. Zie voor een toelichting op het systeem van eigen middelen het *EU-tendrapport 2003*, § 4.2.1.

Tabel 1. Overzicht eigen middelen EU 2000–2003 (in miljoenen euro's). Bron: jaarverslagen 2000 t/m 2003 Europese Rekenkamer.

	2000 werkelijke ontvangsten	2001 werkelijke ontvangsten	2002 werkelijke ontvangsten	2003 werkelijke ontvangsten
Traditionele eigen middelen:	15 267,1	14 589,2	9 214,0	10 857,2
<i>Landbouwrechten</i>	1 198,4	1 132,9	1 180,3	1 349,1
<i>Heffingen Suiker</i>	1 196,8	840,0	864,8	510,8
<i>Douanerechten</i>	14 568,3	14 237,4	12 917,5	12 616,1
<i>Af: inningskosten</i>	- 1 696,3	- 1 621,0	- 5 748,6	- 3 618,9
BTW-middelen	35 192,5	31 320,3	22 388,2	21 260,1
BNI-afdracht	37 580,5	34 878,8	45 947,6	51 235,2
Correctie Verenigd Koninkrijk	- 70,9	- 70,3	148,2	280,1
Werkelijk afgedragen eigen middelen	87 969,2	80 718,1	77 698,0	83 632,5
Overige ontvangsten:	4 755,2	13 571,2	17 736,4	9 836,1
<i>Overschot vorig jaar</i>	3 209,1	11 612,7	15 375,0	7 676,8
<i>Diverse ontvangsten</i>	1 546,1	1 958,5	2 361,4	2 159,3
Totaal	92 724,4	94 289,3	95 434,4	93 468,6

Tabel 1 geeft duidelijk aan dat de BTW-component steeds minder groot wordt. Daarentegen nemen de afdrachten in verband met het BNI de laatste jaren sterk toe. Hierdoor wordt meer rekening gehouden met het welvaartsniveau van de lidstaten.

2.1.2 Overige bijdragen lidstaten

Europees Ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) geeft financiële ondersteuning aan projecten en programma's die bijdragen aan de sociale en economische ontwikkeling van landen en gebieden in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten). De lidstaten dragen steeds voor vijf jaar bij volgens een vaste verdeelsleutel.

De achtereenvolgende EOF's komen tot stand door overeenkomsten tussen de lidstaten van de EU en de ACS-staten.⁹ De Europese Commissie is samen met de ACS-staten verantwoordelijk voor het beheer van de EOF's. Aan het negende EOF hebben de lidstaten € 13,8 miljard bijgedragen. Het zesde, zevende, achtste EOF zijn nog niet afgewikkeld en de uitvoering daarvan loopt samen met het negende EOF.

De Nederlandse situatie

Per 31 december 2003 was van het totale saldo aan middelen dat nog beschikbaar was uit het zesde, zevende, achtste en negende EOF (€ 43,4 miljard) 5,4% door Nederland bijgedragen.

⁹ Op 23 juni 2000 is te Cotonou (Benin) de Partnerschapsovereenkomst tussen de staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan en de Europese Gemeenschap (EG) en haar lidstaten ondertekend.

¹⁰ In het Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de EU (het Coreper) van 3 februari 2004 kon nog geen overeenstemming worden bereikt over het huidige voorstel van de Commissie.

Het fonds maakt (nog) geen deel uit van de EU-begroting, maar de Commissie heeft hiertoe wel al een voorstel gedaan. Eind juli 2004 was dit nog niet door de Raad van Ministers aanvaard.¹⁰ Als het voorstel van de Commissie wordt aanvaard zijn de financiële gevolgen tweemaal. In de eerste plaats zal, op basis van de huidige gegevens, de procentuele bijdrage aan het EOF (ook die van Nederland) iets geringer worden. Dit komt doordat de huidige verdeelsleutel in het EOF anders is dan de marginale afdrachtensleutel aan de EU-begroting als

geheel (respectievelijk 5,22% en 4,96% voor de lidstaat Nederland in 2003). Voor acht van de vijftien huidige EU-lidstaten zal de procentuele bijdrage echter toenemen.

Een aantal van de oude en nieuwe lidstaten heeft zich tegen het voorstel uitgesproken. Indien het voorstel niet unaniem wordt aanvaard door alle lidstaten, en het EOF dus een apart fonds blijft, zal de hoogte van het bedrag dat de EU-lidstaten beschikbaar stellen worden vastgesteld in de onderhandelingen over het tiende EOF.

Solidariteitsfondsen

Het Solidariteitsfonds¹¹ is bedoeld om aan lidstaten of kandidaat-lidstaten waar zich een grote ramp voordoet, noodhulp toe te wijzen. Per jaar is maximaal € 1 miljard op afroep van de lidstaten beschikbaar.¹²

Als een grote ramp wordt beschouwd elke ramp die in ten minste één van de betrokken lidstaten schade veroorzaakt die aanzienlijk is:

- in financieel opzicht (meer dan € 3 miljard); of
- als percentage van het bruto nationaal inkomen (0,6%).

Om hulp te kunnen verlenen bij een ramp die kwantitatief gesproken weliswaar aanzienlijk is, maar niet de vereiste drempelwaarden bereikt, kan onder uitzonderlijke omstandigheden ook steun worden verleend. Tot op heden zijn veel uitkeringen uit het Solidariteitsfonds uitgekeerd op grond van deze uitzonderingsclausule. Voor 2004 is hiervoor ongeveer € 22 miljoen begroot.¹³

2.2 Uitgaven per sector van de EU-begroting

2.2.1 Uitgaven EU in de lidstaten

Tabel 2. Overzicht uitgaven per sector 2000–2003 (in miljoenen euro's). Bron: jaarverslagen 2000 t/m 2003 Europese Rekenkamer.

	2000	2001	2002	2003
Gemeenschappelijk land- bouwbeleid	40 505,9	41 533,9	43 520,6	44 379,2
Structurele acties	27 590,8	22 455,8	23 499,0	28 527,6
Intern beleid	5 360,8	5 303,1	6 566,7	5 671,8
Externe maatregelen	3 841,0	4 230,6	4 423,7	4 285,8
Reserves	186,3	207,2	170,5	147,9
Pre-toetredingssteun	1 203,4	1 401,7	1 754,4	2 239,8
Totaal	78 688,1	75 132,3	79,923,9	85 252,1

¹¹ Verordening (EG) nr. 2012/2002 van de Raad van 11 november 2002 tot oprichting van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie.

¹² Het Solidariteitsfonds is opgenomen in de begroting onder hoofdstuk 13 06, ingevolge het interinstitutioneel akkoord van 7 november 2002 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de financiering van het Solidariteitsfonds, Publicatieblad L 358 van 31 december 2002.

¹³ PB L 128/75 van 29 april 2004: begrotingswijziging nr. 3 voor 2004.

¹⁴ Europese Commissie, IP/ 9–3-2004. Wanneer het voorstel van de Commissie door het Europees Parlement en de Raad is aanvaard, zal het Solidariteitsfonds worden aangesproken voor de volgende rampen: de storm en overstroming in Malta van september 2003 (€ 0,9 miljoen), de overstroming in Zuid-Frankrijk van december 2003 (€ 19,6 miljoen) en de bosbranden in Spanje van augustus 2003 (€ 1,3 miljoen).

2.2.2 Overige uitgaven

Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

In 2003 werd ruim € 2,3 miljard betaald uit het EOF (zesde tot en met negende EOF samen). De uitvoeringsgraad bedroeg daarmee 52,4% van de begrote betalingen.

Solidariteitsfondsen

In maart 2004 heeft de Commissie (DG Begroting) naar aanleiding van nieuwe verzoeken van Malta, Frankrijk en Spanje voorgesteld om het Solidariteitsfonds van de EU in 2004 aan te spreken voor € 21,9 miljoen.¹⁴ In mei 2004 heeft de Europese Commissie voor het eerst verslag uitgebracht over het Solidariteitsfonds. Zie voor een landenvergelijkend overzicht van aanvragen deel 2, § 8.2.2.

2.3 Onderbesteding

Een van de belangrijkste begrotingsregels van de EU is begrotings-evenwicht: alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten. Er mag, met andere woorden, geen sprake zijn van een begrotingstekort. De eigen middelen (afdrachten van de lidstaten) worden jaarlijks zodanig geraamd dat deze genoeg zijn om de uitgaven van de EU te dekken. Slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen extra uitgaven worden gedaan.

In de jaren 2001, 2002 en 2003 was er een groot begrotingsoverschot als gevolg van onderbestedingen (afgedragen eigen middelen minus gerealiseerde uitgaven). Dit overschot is uiteindelijk teruggevloeid of zal nog terugvloeien naar de lidstaten. Het overschot bedroeg in 2001 € 15 miljard, in 2002 daalde het tot € 7,4 miljard (na aftrek wegens lagere ontvangsten), en in 2003 kwam het overschot uit op € 5,4 miljard.

In tabel 3 is het overschot van de jaren 2001, 2002 en 2003 weergegeven, verdeeld over de verschillende begrotingssectoren.

Tabel 3. Samenstelling begrotingsoverschotten 2001–2003 (afgeronde bedragen in miljoenen euro's).

Sector	2001	2002	2003
Eigen middelen	- 1 734	- 1 151	- 378
Andere	1 888	533	1 322
Subtotaal	154	- 618	944
Landbouw	1 857	1 104	386
Structurele maatregelen	10 539	4 850	3 133
Intern beleid	475	640	665
Extern beleid	451	478	500
Pre-toetredingssteun	877	798	504
Administratie	118	97	132
Reserves	669	472	216
Afrondingen	- 1	1	- 1
Subtotaal	14 985	8 440	5 535
Overige en koersverschillen	- 125	- 400	- 995
Totaal	15 014	7 422	5 484

Het overzicht laat zien dat het overschot zich, net als in voorgaande jaren heeft voorgedaan met name in de sector structurele maatregelen, maar dat dit overschot wel afneemt.

2.3.1 Onderbesteding in 2003

Bij de uitvoering van de begroting in 2003 bleek er een overschot van € 5,5 miljard te zijn. Dit overschot was het resultaat van:

- hogere ontvangsten (€ 0,9 miljard);
- een onderbesteding bij de uitgaven (+ € 5,5 miljard); en
- een negatief saldo van geldwisseling (€ - 0,9 miljard).

De onderbesteding lijkt zowel het gevolg van vertragingen in de uitvoering als van te hoge ramingen van het budget. Zie § 10.2.2 tot en met § 10.2.4 voor een landenvergelijkende analyse van onderbesteding en ramingsfouten bij de structuurfondsen.

2.3.2 Verdeling overschot 2003

Na de aanvaarding van de aanvullende begroting voor de financiering van de uitgaven voor de nieuwe lidstaten heeft de Commissie in april 2004 besloten om het in 2003 ontstane begrotingsoverschot van circa € 5,5 miljard toe te voegen aan de ontvangsten voor 2004. Dit overschot komt ten goede aan alle 25 lidstaten. Zij hoeven in 2004 aanzienlijk minder bij te dragen aan de EU-begroting dan gepland. Voor Nederland zal deze vermindering naar verwachting € 254 miljoen bedragen.¹⁵

De wijze van verdeling riep de vraag op of ook de nieuwe lidstaten mochten delen in dit overschot, omdat het overschot immers stamt uit de tijd dat deze lidstaten nog niet waren toegetreden. De eurocommissaris voor begrotingszaken heeft aangegeven dat de verdeling over de 25 lidstaten volledig gerechtvaardigd is en geheel conform de voorschriften (artikel 15, lid 1 van het financieel reglement).¹⁶

2.4 Conclusies

In 2001 bedroeg de afdracht eigen middelen van alle lidstaten tezamen € 80,7 miljard, in 2002 € 77,7 miljard, en in 2003 € 83,6 miljard. De totale begroting bedroeg in die jaren (inclusief overschotten van vorige jaren en overige, kleine ontvangsten) respectievelijk € 94,2, € 95,4 en € 93,5 miljard en is daarmee nagenoeg stabiel gebleven. De uitgaven in de lidstaten gaven in diezelfde jaren een licht stijgende lijn te zien (respectievelijk € 75,7, € 80,0 en € 85,3 miljard). De onderbesteding nam in 2003 af tot € 5,5 miljard.

¹⁵ De bijdrage per lidstaat wordt opnieuw berekend in een afzonderlijke gewijzigde begroting; het effect per lidstaat op de bijdrage zal worden aangepast om rekening te houden met de bijgestelde raming van de ontvangsten, inclusief het bijgestelde bedrag van de correctie op de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk en de opvoering van een overschot uit het garantiefonds voor leningsactiviteiten.

¹⁶ Het saldo van elk begrotingsjaar wordt, al naar gelang het een overschot of een tekort betreft, in de begroting van het volgende begrotingsjaar als ontvangst of als betalingskrediet opgenomen.

3 RECHT- EN DOELMATIGHEID PER SECTOR

Dit hoofdstuk behandelt de verantwoording en controle die wordt uitgeoefend op de uitvoering van de EU-begroting. Aan de orde komen een terugblik op het verloop van de kwijtingsprocedure voor de begrotingsuitvoering over 2002 (§ 3.1), en een overzicht van de controle-activiteiten van de Europese Rekenkamer (§ 3.2). In deze laatste paragraaf worden zowel de verklaringen van betrouwbaarheid besproken die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 heeft afgegeven, alsook haar bevindingen over de doelmatigheid van het gevoerde *financieel beheer*. De Europese Rekenkamer rapporteert hierover zowel in haar jaarverslagen als in haar speciale verslagen.

3.1 Kwijting begroting 2002

In april 2004 heeft het Europees Parlement kwijting verleend aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting over 2002. Conform de geldende procedures heeft de Raad voor Economische Zaken en Financiën (Ecofin) daaraan voorafgaand een advies aan het Europees Parlement uitgebracht. De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement heeft de kwijting door het Parlement voorbereid en daarover een eigen rapport opgesteld en daarin het Parlement geadviseerd.

3.1.1 Advies kwijting door Ecofin

De Ecofin heeft op 9 maart 2004 het Europees Parlement geadviseerd¹⁷ om onder voorwaarden decharge te verlenen aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting over het jaar 2002.

De Ecofin heeft in het advies aanbevelingen opgenomen op het terrein van het financieel management en de financiële controle per uitgavensector. De Ecofin betreft daarbij een aantal belangrijke bevindingen en conclusies uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2002, en uit de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer die zijn verschenen in het begrotingsjaar. Het gaat om de volgende specifieke en dringende aanbevelingen:¹⁸

- De Ecofin herhaalt zijn vorig jaar (2003) tot de Europese Rekenkamer gerichte verzoek om ook meetbare indicatoren op te nemen met behulp waarvan de vooruitgang van jaar tot jaar kan worden vergeleken. De Ecofin vindt dat er in dat verband sprake is van een goed begin en ziet uit naar verdere verbetering in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003.
- De Ecofin verzoekt de Commissie en de lidstaten de samenwerking op gebieden van het gezamenlijk beheer met de lidstaten te intensiveren om de aanwending en het beheer van de communautaire middelen te verbeteren.
- In het verlengde van de aanpak waarmee de Europese Rekenkamer van start is gegaan, is de Ecofin voornemens meer aandacht te besteden aan vraagstukken die verband houden met audit en financiële controle. De bedoeling is om zo, in nauwe samenwerking met de Commissie en de Europese Rekenkamer, het toezicht te verbeteren.
- De Ecofin vraagt de Commissie maatregelen te nemen om de verklaringen van de directeuren-generaal conform de wensen van de Europese Rekenkamer te verbeteren, vooral ten aanzien van de uitvoering van EU-beleid door lidstaten, derde landen en eindbegunstigen. Indien de verklaringen op deze wijze zouden worden

¹⁷ Ex artikel 268 EG-Verdrag. De Raad adviseert het Europees Parlement over de kwijting. Het staat de Raad daarbij vrij om aanbevelingen te doen.

¹⁸ Kwijtingsadvies van de Ecofin aan het Europees Parlement betreffende begrotingsuitvoering 2002, afdeling III/Commissie d.d. 9 maart 2004.

verbeterd, zou de Europese Rekenkamer ze kunnen gebruiken als uitgangspunt voor haar controlewerkzaamheden in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (déclaration d'assurance; DAS). De Ecofin is met de Europese Rekenkamer van mening dat de Commissie actief met de lidstaten moet werken aan de verbetering van de controlesystemen, vooral voor categorieën landbouwuitgaven die een hoger risico vertegenwoordigen of terugkerende gebreken vertonen.

- De Ecofin vraagt de Commissie de nodige maatregelen te nemen om de door de Europese Rekenkamer gesignaleerde resterende zwakke plekken in het financieel management en de financiële controle te verhelpen. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat hetzelfde werk twee keer wordt gedaan, verzoekt de Raad de Commissie daarbij zo veel mogelijk gebruik te maken van de resultaten van de auditinstanties van de lidstaten.
- De Ecofin beklemtoont dat tijdig duidelijke en samenhangende richtsnoeren inzake de sluiting van structuurfondsprogramma's moeten worden uitgegeven. Met name moeten de bepalingen van de (oude) verordening (EG) nr. 2064/97 inzake controle in acht worden genomen. Bij de voorbereiding van de sluiting van de huidige programmeringsperiode 2000–2006 zou naar behoren leiding moeten worden getrokken uit de afsluiting (in 2003) van de voorgaande programma's (uit de periode 1994–1999).
- De Ecofin wijst op de verschillende vertragingen en zwakke punten in de uitvoering van de nieuwe vigerende (controle)verordening (EG) nr. 438/2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de beheer- en controlesystemen. De Commissie zou volgens de Ecofin bijzondere aandacht moeten besteden aan de audit van deze systemen.
- Ten slotte betreurt de Ecofin de aanzienlijke onderbesteding van de betalingskredieten in verband met de toetredingsinstrumenten in 2002.

3.1.2 Kwijting door Europees Parlement

De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement is in eerste instantie belast met het onderzoeken van de uitvoering van de begroting, ter voorbereiding van de uiteindelijke kwijting. In maart 2004 heeft de begrotingscontrolecommissie het Parlement positief geadviseerd over de kwijting over 2002. In april 2004 heeft het Parlement formeel kwijting verleend aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting 2002.¹⁹ Bij de kwijtingsprocedure heeft het Europees Parlement onder andere de volgende punten van zorg naar voren gebracht:²⁰

- Er zijn nog problemen bij de landbouwuitgaven. Deze houden verband met de behandeling van de werkzaamheden van betaalorganen. Daarom hebben de certificerende instanties in de lidstaten een voorbehoud gemaakt bij de uitgaven voor een totaalbedrag van € 300 miljoen.
- De controles van de certificerende instanties zijn niet toereikend. Ze geven geen zekerheid over de vraag of de informatie die aan de betaalorganen wordt verstrekt in landbouwsubsidieaanvragen juist is. Evenals in voorgaande jaren zijn er in de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid fouten vastgesteld die over het geheel genomen van materieel belang zijn.
- Nog niet alle door de Europese Rekenkamer onderzochte beheer- en controlesystemen van de structuurfondsprogramma's voldoen aan de vereisten in de regelgeving, ofschoon de uitvoering van de programmeringsperiode 2000–2006 al halverwege is. Ongeveer 15% van de totale uitgaven voor de periode 2000–2006 zijn betaald zonder dat de Commissie voldoende zekerheid had dat de nationale toezicht-

¹⁹ Besluit Europees Parlement d.d. 21 april 2004.

²⁰ Bron: aangenomen resolutie Europees Parlement/PE 338178.

systemen en controles naar behoren functioneren. Het Parlement acht het daarom van groot belang dat de rechtsgrondslag voor gedeeld beheer²¹ wordt uitgewerkt in secundaire wetgeving (hoofdzakelijk in de sectorale wetgeving betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie en de structuurfondsen).

- De Commissie zou in de ontwerp-verordeningen van de structuurfondsen voor de komende periode bepalingen moeten opnemen die de invoering voorschrijven van een verifieerbaar beheer- en controlestelsel dat gebaseerd is op een nationale betrouwbaarheidsverklaring. Het Parlement roept de lidstaten op hun steun te geven aan dit voorstel, dat essentieel is voor het gedeeld beheer van de programma's.
- De Commissie zou in haar follow-upverslag een volledig overzicht moeten verstrekken over de terugvordering van onverschuldigde (dat wil zeggen: achteraf gezien ten onrechte uitgekeerde) bedragen, waardoor vergelijkingen mogelijk worden. Dat (periodiek bij te werken) overzicht dient volgens het Parlement voldoende informatie te bevatten over uitstaande bedragen, aantallen afgewerkte en nog af te werken dossiers en de efficiencygraad van elk van de terugvorderings-eenheden.²²
- De Interne Auditdienst van de Commissie zou een *integraal* onderdeel moeten zijn van de Commissie en dus buiten de hiërarchie van een afzonderlijk directoraat-generaal moeten vallen. Daardoor zou een effectieve interne controle (beter) gewaarborgd zijn, aldus de resolutie van het Parlement.

3.2 Controle door Europese Rekenkamer

Zowel in de jaarverslagen als in de speciale verslagen rapporteert de Europese Rekenkamer over de doelmatigheid van het gevoerde financieel beheer van de begroting als geheel en per sector.

De financieel-beheersystemen en het beleid worden onderzocht op grond van een aantal criteria: het financieel belang, het belang dat de budgettaire autoriteit erin stelt, de bevindingen van eerder uitgevoerd onderzoek, het risico van mismanagement en onregelmatigheden.

3.2.1 Verklaringen van betrouwbaarheid 1994–2003

In deel 1, § 3.3 van het *EU-trendrapport 2004* is de gewijzigde aanpak behandeld die de Europese Rekenkamer volgt bij haar werkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) bij het jaarverslag voor de begrotingsjaren 2002–2004. Deze nieuwe aanpak leidt tot enig inzicht in de rechtmatigheid per sector. Hieronder volgt een overzicht van de DAS-verklaringen die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 heeft afgegeven.

²¹ Programma's waarbij sprake is van «gedeeld beheer» zijn programma's die gezamenlijk worden uitgevoerd door de Europese Commissie en (partijen in de) lidstaten.

²² Resolutie kwijting 2002/PE 338 178, punten 30 en 31.

Tabel 4. Overzicht DAS-oordelen Europese Rekenkamer 1994–2003.

Begrotingsjaar	DAS-oordeel algemeen		DAS-oordeel landbouwbeleid	DAS-oordeel structuurfondsen
	Totaaloordeel	Kwantitatief beeld		
2003	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Aantal fouten bij landbouuitgaven is nog aanzienlijk; uitgavenbeheer is onder het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) wel beter geworden. Controlesystemen voor uitgaven buiten het GBCS is minder doeltreffend. Inhoud jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaring van DG Landbouw moeten verbeterd worden.	Gebreken in controle- en beheersystemen van lidstaten soortgelijk als in voorgaande jaren. Betrouwbaarheidsverklaringen van directoraten-generaal bevatten nog veel voorbehouden, soms tegenstrijdigheden (DG Werkgelegenheid). Europese Rekenkamer kan nog geen zekerheid aan DG-verklaringen ontlenen.
2002	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Risicoanalyse is zwakste schakel in het GBCS; hogere foutenrisico's uitgaven buiten het GBCS.	Controlesystemen van de Commissie zijn verbeterd; in lidstaten dezelfde soort en evenveel fouten.
2001	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Foutenpercentage blijft hoog: geen verbetering ten opzichte van vorige jaren.	Ondanks betere regels voor beheer en controle in periode 2000–2006 dezelfde fouten als in voorgaande periode.
2000	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Foutenrisico's onvoldoende beheerd. Geen verbetering in eerder vastgestelde situatie.	Uitgaven via ingewikkelde structuur. Regels ingewikkeld en moeilijk toepasbaar.
1999	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar aantal fouten.	Frequentie materiële fouten hoog en werken door in totaalbedrag.	Groot aantal fouten.
1998	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Percentage materiële fouten ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.	Percentage materiële fouten te hoog.	Groot aantal materiële fouten in uitgavendeclaraties.
1997	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar groot aantal materiële fouten. Percentage ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.	Ongeveer 16% van gecontroleerde verrichtingen bevat materiële fouten.	Aantal onregelmatigheden in declaraties te groot.
1996	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,4% betalingen. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 4,3% betalingen.	Materiële en formele fouten onder het gemiddelde.	Foutenpercentage boven het gemiddelde.
1995	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,9%. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 2,3% betalingen.	Materiële fouten «significant lager» dan gemiddelde.	Materiële fouten significant hoger dan het gemiddelde van 5,9% voor totaal.
1994	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 4%. Formele fouten 4,8%. Over 14% betalingen geen zekerheid.	Verklaring wettigheid en regelmatigheid niet mogelijk.	Ontoereikend bewijsmateriaal tot staving uitgavendeclaraties.

De betrouwbaarheidsverklaring (DAS) die de Europese Rekenkamer heeft afgegeven over 2003 luidt dat de ontvangsten, betalingsverplichtingen en administratieve uitgaven over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Over de afzonderlijke sectoren merkt zij het volgende op:

- In de sector landbouw (EOGFL-G) zijn opnieuw fouten van materieel

belang geconstateerd bij de betalingen. De betalingen voor akkerbouwgewassen kenden in dit opzicht minder risico's dan betalingen voor dierpremies. Andere categorieën uitgaven ten laste van het EOGFL-G, die niet aan het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) zijn onderworpen, vertonen een hoger risiconiveau en daarvoor gelden ook minder doeltreffende controles.

- In de sector structuurfondsen blijven gebreken bestaan in de systemen die op het niveau van de lidstaten moeten zorgen voor toezicht en controle op de uitvoering van de communautaire begroting en dus vertonen de betalingen soortgelijke en evenveel voorkomende fouten als in voorgaande jaren. Bij plattelandsmaatregelen (EOGFL-O) moesten nog vorderingen worden gemaakt om de geconstateerde ernstige gebreken in de toezichtsystemen en -controles te verhelpen.
- In de sector intern beleid is nog sprake van significante fouten bij de verrichtingen.
- In de sector externe maatregelen zijn er nog tamelijk veel fouten.
- In de sector pre-toetredingssteun gaven de reeds in 2002 gesignaleerde gebreken in de toezichtsystemen en -controles aanleiding tot meer fouten en risico's bij de verrichtingen in 2003.

3.2.2 Speciale verslagen Europese Rekenkamer

Sinds de publicatie van haar jaarverslag over 2002 heeft de Europese Rekenkamer naast het jaarverslag over 2003 nog tien speciale verslagen uitgebracht:

- vijf verslagen op het gebied van de landbouw;
- één verslag op het gebied van het intern beleid;
- drie verslagen op het gebied van het extern beleid; en
- één op het gebied van regionaal beleid.

In twee landbouwonderzoeken heeft de Europese Rekenkamer ook Nederland betrokken.²³ Ook in het onderzoek op het gebied van regionaal beleid werd Nederland betrokken.²⁴ Hieronder worden de bevindingen uit de tien verslagen kort toegelicht.

1. Speciaal verslag nr. 14/2003 (Landbouw)

Speciaal verslag nr. 14/2003 betreft de wijze waarop de Commissie het inkomensniveau van landbouwhuishoudens in de EU-lidstaten beoordeelt. De Europese Rekenkamer concludeert dat de communautaire statistische instrumenten momenteel niet voldoende informatie verschaffen over het beschikbare inkomen van landbouwhuishoudens om de levensstandaard van de landbouwbevolking te kunnen beoordelen. De gegevensbronnen die de verschillende lidstaten gebruiken om het inkomen van de sector landbouwhuishoudens (ISLH) te bepalen, zijn evenmin als de landbouwrekeningen (LR) geharmoniseerd. Eurostat reikt lidstaten namelijk twee verschillende methodes aan waarmee het inkomen van de sector landbouwhuishoudens kan worden vastgesteld. Lidstaten kunnen de methode kiezen die het eenvoudigst toepasbaar is op de informatie waarover men beschikt.

De Europese Rekenkamer vindt het discutabel dat de lidstaten voor het vaststellen van het beschikbare inkomen verschillende benaderingen mogen gebruiken. Daarbij rijst de vraag of gegevens die worden geleverd door lidstaten wel onderling kunnen worden vergeleken. Bij Nederland leidde de toepassing van deze twee benaderingen (voor 1997 en 1998) tot grote verschillen (46% respectievelijk 48%). Er is volgens de Europese Rekenkamer reden om te twijfelen aan de gelijkwaardigheid van beide benaderingen.

²³ Het betrof de speciale verslagen nr. 14/2003 en nr. 8/2004.

²⁴ Het betrof speciaal verslag nr. 4/2004.

De Commissie heeft echter geen actie ondernomen om de methodologie aan te passen.

2. Speciaal verslag nr. 15/2003 (extern beleid)

Speciaal verslag nr. 15/2003 betreft de controle van programma's voor microprojecten die uit het Europees Ontwikkelingsfonds (het financiële instrument voor het EU-ontwikkelingsbeleid gericht op staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, de zogenoemde ACS-staten) zijn gefinancierd. De opmerkingen van de Europese Rekenkamer betreffen voornamelijk de opstelling, de uitvoering en de concrete resultaten van de programma's. De Europese Rekenkamer beoordeelt de programma's positief. De mechanismen voor beheer en controle stellen over het algemeen tevreden, maar vertonen nog lacunes. Onderschat wordt hoe moeilijk de nauwkeurige effectmeting is. De Europese Commissie accepteert in haar antwoord de voornaamste aanbevelingen.

3. Speciaal verslag nr. 1/2004 (intern beleid)

Speciaal verslag nr. 1/2004 betreft het beheer van de activiteiten op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO), die onder contract worden uitgevoerd binnen het vijfde kaderprogramma (1998–2002).²⁵

De Europese Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de opzet van het beheer- en controlesysteem. Daarbij heeft zij de bijdrage van dit systeem aan een zuinige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van het vijfde kaderprogramma geëvalueerd en de consistente, doorlopende en doeltreffende werking van de interne controles geverifieerd. Bij de controle werd bijzondere aandacht besteed aan de consistente toepassing van deze interne controles in alle onderzochte diensten.

De bevindingen van de Europese Rekenkamer hebben voornamelijk betrekking op het beheer- en controlesysteem van de Commissie, de organisatiestructuur van de Commissiediensten die het vijfde kaderprogramma uitvoeren, de toereikendheid van de personele middelen, de IT-ondersteuning en de rapportage aan het management.

De financiële bijdragen uit de communautaire begroting zijn gebaseerd op terugbetaling van werkelijk gemaakte en behoorlijk gemotiveerde kosten. De ingewikkelde regels voor het bepalen van de financiële deelneming van de Gemeenschap bemoeilijken een doeltreffend beheer van de financiële en administratieve aspecten door de Commissie en vormen een onnodige complicatie voor de deelnemers.

Een Commissievoorstel ter vereenvoudiging van de kostensystemen voor het zesde kaderprogramma (2002–2006), dat aansloot bij eerdere aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, werd verworpen door de Raad en het Parlement. De later vastgestelde regels voor het bepalen van de financiële bijdrage van de Gemeenschap komen slechts ten dele tegemoet aan de zorgen van de Europese Rekenkamer. Zij staat positief tegenover de invoering (in het zesde kaderprogramma) van zichtbare en afschrikwekkende sancties en van de eis dat de jaarrekening door een extern controleur moeten worden gecertificeerd.

In haar antwoord gaat de Europese Commissie nagenoeg alleen in op het verbeterde en vereenvoudigde systeem van het zesde kaderprogramma.

4. Speciaal verslag nr. 2/2004 (externe maatregelen)

Speciaal verslag nr. 2/2004 behandelt de doeltreffendheid van de beheer- en controlesystemen van het «Speciaal pre-toetredingsprogramma voor landbouw en plattelandontwikkeling» (Sapard). Dit is het eerste programma voor externe steunverlening dat gedecentraliseerd in de tien kandidaat-landen (die in 2004 zijn toegetreden tot de EU) werd uitgevoerd.

²⁵ Deze activiteiten zijn erop gericht het concurrentievermogen van de Europese industrie en de kwaliteit van het leven te verbeteren en duurzame ontwikkeling en andere gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen te ondersteunen.

De Europese Rekenkamer constateert dat het beheer van wisselende kwaliteit is geweest. Een groot deel van de beschikbare middelen bleef ongebruikt door het tijdsbeslag bij het opzetten van het programma en door vertraging bij de implementatie door de Sapard-landen. Het beheer van de Commissie sloot niet altijd aan op de behoeften van de Sapard-landen. In acht van de tien landen bleef het effect van het programma beperkt, als gevolg van het te lage uitgavenniveau tijdens de pre-toetredingsperiode. Er werd weinig bijgedragen aan het voldoen aan de «EU-normen». De doelstellingen waren overigens niet altijd duidelijk. De Commissie heeft niet zozeer gerapporteerd over de vraag in hoeverre Sapard voldeed aan de doelstellingen en prioriteiten, maar richtte zich meer op de institutionele opbouw. Deze is overigens positief geweest, behalve voor landbouwmilieumaatregelen.

5. Speciaal verslag nr. 3/2004(landbouw)

Speciaal verslag nr. 3/2004 betreft de terugvordering door lidstaten van onregelmatige betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Uit het onderzoek van de Europese Rekenkamer blijkt dat:

- per eind 2002 de omvang van de sinds 1971 gemelde onregelmatige betalingen in totaal € 3,1 miljard bedroeg;
- hiervan € 537 miljoen was ingevorderd van de begunstigten;
- € 252 miljoen reeds was afgeschreven ten laste van de Gemeenschap of betrokken lidstaat;
- de resterende 75% van de gemelde onregelmatige betalingen ingevorderd noch afgeschreven was.

De meeste gemelde onregelmatige betalingen hadden betrekking op marktinterventie.

Het lage percentage²⁶ invorderingen van onregelmatige betalingen was deels te wijten aan nationale administratieve vertragingen en praktijken en aan de onwil van de Commissie om in te gaan op voorstellen voor gedeeltelijke vereffening. Dat slechts 10% van de gemelde onregelmatige betalingen was afgeschreven, komt deels doordat de lidstaten weinig gevallen als oninbaar opgaven en deels doordat de Commissie bij reeds lang uitstaande onregelmatige betalingen traag in het geweer kwam. De Commissie had geen geschikte criteria om uit te maken of afgeschreven bedragen ten laste van de lidstaten of de Gemeenschap moesten komen en was niet afdoende geïnformeerd over de vraag of de afschrijvingsbeschikkingen correct worden uitgevoerd.

De Europese Rekenkamer heeft de Commissie in overweging gegeven om de hierboven uiteengezette gebreken te verhelpen door wijzigingen in de regelingen voor de melding, terugvordering en afschrijving van onregelmatige landbouwbetalingen aan te brengen.

In reactie op de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer heeft de Europese Commissie een aantal voorstellen voor maatregelen aanvaard. De Commissie stelt onder meer voor om 50% van de af te schrijven vorderingen aan de lidstaten te vergoeden indien deze er niet in slagen om binnen vier à zes jaar onrechtmatig betaalde gelden in te vorderen, tenzij hen nalatig handelen kan worden toegerekend.²⁷

6. Speciaal verslag nr. 4/2005 (regionaal beleid)

Speciaal verslag nr. 4/2004 behandelt de programmering van het communautair initiatief voor trans-Europese samenwerking Interreg III. De Europese Rekenkamer constateert dat richtsnoeren voor de programmering werden aangereikt nadat minstens een jaar eerder al was begonnen met de voorbereiding. Volgens de Europese Rekenkamer

²⁶ Een cumulatief percentage van slechts 17% sinds 1971.

²⁷ Persbericht 04/17 Europese Rekenkamer dd. 21-9-2004 bij speciaal verslag nr. 3/2004.

dienen voor de huidige periode onder meer de selectiecriteria voor projecten aangescherpt te worden. De vergroting van de meerwaarde van deze projecten kan dan een verdere bijdrage leveren tot het oplossen van de grensproblematiek. Ter bevordering van de samenwerking dienen de voor het initiatief vrijgemaakte financiële middelen volgens de Europese Rekenkamer niet langer per lidstaat te worden toegewezen.

De Europese Commissie onderzoekt de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer bij de voorbereiding van de programmeerperiode 2007–2013. De Europese Rekenkamer heeft acht programma's in haar onderzoek betrokken. Bij twee daarvan is Nederland betrokken, namelijk Regio Eems-Dollard en Noordwest Europa.

7. Speciaal verslag nr. 5/2004 (externe maatregelen)

Speciaal verslag nr. 5/2004 gaat over het Phare-programma ter voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op het beheer van de structuurfondsen. De Europese Rekenkamer concludeert dat, hoewel de Europese Commissie vroeg is begonnen met de voorbereiding, dit programma op het moment van de toetreding minder effect heeft gesorteerd dan de Commissie voor ogen had. Dit lag gedeeltelijk aan de onervarenheid en de ontoereikende institutionele ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten. Deze tekortkomingen konden echter niet binnen de beschikbare tijd worden verholpen.

8. Speciaal verslag nr. 6/2004 (landbouw)

Speciaal verslag nr. 6/2004 betreft de evaluatie van de identificatie- en registratieregeling voor runderen in de Europese Unie. Via dit systeem kunnen de dieren gevolgd worden vanaf de geboorte tot aan de slacht en kan worden nagegaan of alle directe steun correct is betaald.

De voornaamste constatering van de Europese Rekenkamer is dat met dit systeem niet kan worden gegarandeerd dat de runderen die binnen de Gemeenschap of naar derde landen worden verplaatst, traceerbaar zijn (drie miljoen stuks vee per jaar, ongeveer 4% van de veestapel).

De Europese Rekenkamer constateert verder dat de regelgeving niet voorziet in uitwisseling tussen gegevensbestanden. De communautaire regelgeving is niet duidelijk genoeg. De Europese Commissie heeft geen mandaat om te bepalen hoe de nationale gegevensbestanden moeten worden opgezet. De verordeningen van de Commissie op het gebied van controles ter plaatse en sancties zijn voor verbetering vatbaar. De Europese Commissie heeft in haar reactie aangegeven dat een groot deel van de geconstateerde gebreken verklaard wordt door de afwijzing door de lidstaten van volledige harmonisatie van de gegevensbestanden in de ontwerpfase van de identificatie- en registratieregeling voor runderen.

9. Speciaal verslag nr. 7/2004 (landbouw)

Speciaal verslag nr. 7/2004 betreft de hervormde gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak. De Europese Rekenkamer constateert onder meer dat de voorbereiding van de voorstellen van de Commissie (voor de hervorming van 1998) op onbetrouwbare gegevens gebaseerd is geweest. De analyse van de markt was ontoereikend. De vastgestelde maatregelen waren van meet af aan grotendeels ongeschikt, en bleken op veel gebieden ondoeltreffend. De lidstaten verzuimden bovendien zeer vaak de in de verordeningen voorgeschreven controles te verrichten. Per juni 2004 was er nog geen beschikking tot goedkeuring van de rekeningen genomen. Het toezicht door de Commissie was ontoereikend, en de evaluatie van de gemeenschappelijke marktordening werd uitgesteld.

10. Speciaal verslag nr. 8/2004 (landbouw)

Speciaal verslag nr. 8/2004 gaat over het beheer en de controle door de Europese Commissie van de maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer en de bijbehorende uitgaven.

De Europese Rekenkamer constateert dat het toezicht van de Commissie vóór de crisis onvoldoende is geweest en dat leemten in de voorschriften niet tijdig zijn opgevuld. Zo werd er niet systematisch geverifieerd of de communautaire richtlijnen naar behoren in nationaal recht werden omgezet. Het toezicht op de veterinaire en sanitaire controles aan de grenzen van de Unie is goed, aldus de Europese Rekenkamer, maar de regelgeving dekt bepaalde risico's onvoldoende (dit betreft onder meer diervoeding, dierverplaatsingen en melding van de ziekte, waarbij sprake is van onvolledige identificatie en onvoldoende tracering van voor mond- en klauwzeer vatbare diersoorten).

Tijdens de crisis was het toezicht van de Europese Commissie efficiënt en heeft zij snel de dringend vereiste maatregelen getroffen (zoals melding van de ziekte aan de lidstaten, sluiting van markten). Verder heeft de Commissie de gebreken van de regeling en van de toepassing daarvan in de lidstaten voor veterinaire begeleiding, melding van de ziekte en snelle slachting vastgesteld, maar het was te laat om deze te verhelpen.

De Commissie heeft verder in het kader van het systeem van communautaire financiering dat tijdens de crisis werd toegepast, geen richtlijnen voorgesteld voor de procedures en de berekening van de vergoedingen die de lidstaten aan veehouders betalen. Dit leidde tot incoherenties (verschillende vergoedingssystemen en uiteenlopende waardebepalingen, geconstateerde gevallen van dubbele betaling van dierpremies en uiteenlopende betaling van slachtpremies). Verder werden de regels en procedures voor communautaire terugbetaling van de uitgaven van de lidstaten te laat vastgesteld.

Na de crisis heeft de Europese Commissie weliswaar heel wat leemten opgevuld, maar het financiële kader werd niet herzien en bepaalde communautaire maatregelen zijn nog ontoereikend (dit betreft het toezicht op de bedrijven, het melden van de ziekte en de snelheid van de slachtingen). Hierdoor zou het preventie- en bestrijdingssysteem minder efficiënt kunnen worden waar het gaat om het bedwingen van een volgende epidemie, terwijl toepassing van de maatregelen de Gemeenschap wel tot terugbetaling verplicht.

3.3 Conclusies

Over het begrotingsjaar 2002 is kwijting verleend aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting. Het Europees Parlement sprak hierbij op een aantal punten wel haar bezorgdheid uit. De Europese Rekenkamer heeft, net als vorig jaar, in haar betrouwbaarheidsverklaring over 2003 aandacht besteed aan de afzonderlijke sectoren van de EU-begroting. Zij constateerde met name problemen in de sectoren landbouw en structuurbeleid, maar vond ook «tamelijk veel» fouten in andere sectoren.

4 EU-ACTUALITEIT 2003–2004

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van actuele ontwikkelingen in de EU in de periode 2003–2004.

Aan de orde komen om te beginnen de begrotingen 2004 en 2005 (§ 4.1) en de financiële vooruitzichten voor de periode 2007–2013, met onder meer aandacht voor de voorstellen voor een nieuwe bron van eigen middelen en een voorstel voor een nieuw mechanisme voor de correctie van begrotingsonevenwichtigheden (§ 4.2). Vervolgens staat dit hoofdstuk stil bij: de verkiezing van het Europees Parlement (§ 4.3), de uitbreiding van de Europese Commissie per 1 mei 2004 met leden uit de tien nieuwe lidstaten (§ 4.4), de geheel nieuwe Commissie die is aangetreden in november 2004 (§ 4.5), de uitbreiding van de Europese Rekenkamer met leden uit de tien nieuwe lidstaten (§ 4.6), de ontwikkelingen rond de totstandkoming van een Europese grondwet (§ 4.7), en ten slotte de resultaten van de EU-voorzitterschappen van Ierland en Nederland in 2004 (§ 4.8).

4.1 Begroting 2004 en 2005

4.1.1 Begroting 2004; aanpassing in verband met de uitbreiding

Het financieel pakket voor de uitbreiding van de EU²⁸ is op 1 mei 2004 van kracht geworden. De Raad en het Parlement hebben medio 2004 een begrotingswijziging aanvaard waarmee de uitgaven voor de tien nieuwe lidstaten zijn vastgelegd in de begroting 2004.

De begrotingswijziging heeft betrekking op de rubrieken landbouw, structurele maatregelen, intern beleid en de compensatie voor de nieuwe lidstaten. Deze compensatie moet ervoor zorgen dat de nieuwe lidstaten in de eerste jaren na toetreding netto-ontvangers zijn (zie tabel 5).

Tabel 5. Overzicht begrotingsaanpassing ten behoeve van de EU-uitbreiding (in duizenden euro's)¹

	Toename in vastleggingskredieten ten behoeve van de EU-10	Toename in betalings- kredieten ten behoeve van de EU-10
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	2 019 875	931 875
Structuurfondsen	3 812 000	1 702 000
Cohesiefonds	2 897 000	157 900
Intern beleid	1 632 947	904 319
Compensatie	1 409 545	1 409 545
<i>Totaal</i>	<i>11 771 367</i>	<i>5 105 639</i>

¹ EC/IP04/161 d.d. 4 februari 2004. Met vastleggingskredieten kunnen tijdens het begrotingsjaar juridische verplichtingen worden aangegaan, waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meer dan één begrotingsjaar. Met betalingskredieten kunnen uitgaven worden gefinancierd die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan in het lopende en vorige begrotingsjaren.

Het voorstel voorziet in € 11,8 miljard aan vastleggingskredieten en € 5,1 miljard aan betalingskredieten.

Met deze wijzigingen bedragen de totale begrote uitgaven van de EU voor 2004 0,98% van het bruto nationaal inkomen van de EU. Maar ook na de uitbreiding blijft er nog een marge van € 11,8 miljard onder het maximum van de huidige financiële vooruitzichten (zie ook noot 31).

²⁸ Dit pakket is in december 2002 te Kopenhagen vastgesteld en is opgenomen in de in april 2003 te Athene ondertekende toetredingsverdragen.

4.1.2 Begroting 2005

In juli 2004 heeft de Ecofin de ontwerp-begroting voor 2005 vastgesteld. De begroting 2005 zal de eerste begroting zijn die de uitgaven voor 25 lidstaten gedurende een heel jaar dekt. De ontwerp-begroting voorziet in € 109,5 miljard aan uitgaven. Binnen de huidige financiële vooruitzichten is het maximale uitgavenniveau bepaald op € 114,2 miljard. Het ontwerp is dus € 4,7 miljard lager dan het voor 2005 overeengekomen maximum.

4.2 Financiële vooruitzichten

4.2.1 Financiële vooruitzichten

De financiële vooruitzichten van de EU, ook wel aangeduid als financiële perspectieven of meerjarenbegroting, bevatten een raamwerk van EU-begrotingsprioriteiten voor een bepaald tijdvak. Voor elk begrotingshoofdstuk wordt per begrotingsjaar het maximum (plafond) voor de uitgaven vastgesteld. Het uitgavenplafond vormt de grens waarbinnen financiële verplichtingen kunnen worden aangegaan binnen de in het eigen-middelenbesluit gestelde grenzen. In aparte jaarlijkse begrotingsprocedures worden uiteindelijk de werkelijke uitgavenniveaus per begrotingsafdeling bepaald.

Tot nu toe zijn er drie keer financiële vooruitzichten opgesteld voor de perioden:

- 1988–1992 (het Delors-I-pakket);
- 1993–1999 (het Delors-II-pakket);
- 2000–2006 (Agenda 2000).

Financiële vooruitzichten voor 2007–2013²⁹

De Commissie heeft in februari 2004 voorstellen gedaan voor de begrotingsprioriteiten in de periode 2007–2013.³⁰ Het voorstel gaat uit van drie hoofdprioriteiten voor de lange termijn:

- duurzame ontwikkeling: groei, cohesie en werkgelegenheid;
- burgerbelangen: vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;
- versterking van de rol van de EU als mondiale partner.

De doelstellingen op deze terreinen kunnen volgens de Commissie voor een Unie van (maximaal) 27 lidstaten worden gerealiseerd zonder het huidige uitgavenmaximum te verhogen. De totale jaarlijkse behoefte aan betalingskredieten zou in 2013 € 143,1 miljard kunnen bereiken, wat voor de uitgebreide Unie overeenkomt met 1,15% van het bruto nationaal inkomen van de EU.³¹

Het ziet er naar uit dat de onderhandelingen tussen de lidstaten in de komende maanden, en dan vooral met de lidstaten die in 2003 als nettobetaler aan de EU te boek staan, nog intensief en complex zullen zijn.³² In de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van eind juli 2004 heeft de Commissie de eerste voorstellen gepresenteerd voor nieuwe beleidsprogramma's op de verschillende beleidsterreinen zoals cohesie, onderzoek en plattelandsontwikkeling en trans-Europese netwerken (TEN's). Tegelijkertijd is een rapport van de Commissie verschenen over de eigen middelen, inclusief een voorstel voor een nieuw correctiemechanisme voor nettobetalers (zie hierna in § 4.2.3).³³

Beleidsaccenten per beleidssector

De voorstellen van de Commissie vormen een bekrachtiging van de besluiten van de EU-regeringsleiders tijdens de Europese Raad van 2003

²⁹ Europese Commissie d.d. februari 2004: aanbidding financiële perspectieven 2007–2013 aan Europees Parlement.

³⁰ Omdat de uitgaven voor de interne markt en de directe landbouwuitgaven in de uitgebreide unie van 25 lidstaten reeds tot 2013 zijn vastgelegd en de lopende uitvoeringen van de structuurfondsen en aanpassingen bij alle EU-instellingen enige tijd vergen, koos de Commissie voor een overgangperiode van zeven jaar alvorens een vijfjarige cyclus in te voeren die aansluit op het (vijfjarige) mandaat van de Commissie en het Europees Parlement (COM 2004/01).

³¹ Recent heeft de Commissie voorstellen gedaan om het huidige plafond voor de uitgaven te verhogen van 1,24% tot 1,26% van het bruto nationaal inkomen.

³² Nettobetalers (volgens de Commissie-definitie) in 2003 waren: Duitsland, Frankrijk, Nederland, Zweden, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Italië, België, Denemarken en Finland.

³³ In de RAZEB van september 2004 zijn deze Commissievoorstellen gepresenteerd.

om het gemeenschappelijk landbouwbeleid te hervormen. Het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid, dat in één instrument wordt ondergebracht, moet helpen het concurrentievermogen in de landbouwsector te vergroten.

Ontwikkeling van de uitgaven

De Commissie heeft voor de gehele periode een gemiddeld uitgavenniveau geraamd van 1,14% van het bruto nationaal inkomen. Het accent van de EU-begroting zal naar verwachting aanzienlijk kunnen verschuiven in de richting van de ondersteuning van de nieuwe prioriteiten.

Tabel 6 geeft de financiële vooruitzichten voor de periode 2007–2013.

Tabel 6. Overzicht financiële vooruitzichten 2007–2013 (in miljoenen euro's; prijzen van 2004)¹

KREDIETEN VOOR VASTLEGGINGEN	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Duurzame groei	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
1a. Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Cohesie voor groei en werkgelegenheid**	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
2. Instandhouding en beheer van de natuurlijke hulpbronnen	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
waarvan: Landbouw – Marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. De EU als partner in de wereld ***	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administratie (voor andere instellingen dan de Commissie, pensioenen en Europese scholen)	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Compensaties	1 041							
Totaal kredieten voor vastleggingen	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Totaal kredieten voor betalingen **/***	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Kredieten voor betalingen in procent van het BNI	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Beschikbare marge	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Maximum van de eigen middelen in procent van het BNI	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

* Ter informatie en ter vergelijking zijn de uitgaven voor 2006 van de huidige financiële vooruitzichten volgens de nieuwe begrotingssystematiek uitgesplitst.

** Inclusief uitgaven voor het Solidariteitsfonds (maximaal € 1 miljard in 2004) vanaf 2006. Bijbehorende betalingen zijn pas vanaf 2007 berekend.

*** Er is van uitgegaan dat het EOF in 2008 in de EU-begroting wordt opgenomen.

¹ Voorstel van de EC/IP/04/189.

4.2.2 Nieuwe eigen middelen

De Commissie heeft zich ook uitgesproken over de ontvangstenzijde van de begroting en mogelijke nieuwe bronnen van eigen middelen. Financieel bekeken werkt het huidige stelsel van eigen middelen volgens de Commissie goed, aangezien het zijn hoofddoel heeft bereikt: het verzekeren van de stabiliteit van de middelen. Zij wijst er echter op dat het huidige stelsel kritiek krijgt omdat het complex en weinig transparant is. De Commissie meent dat dit probleem ondervangen kan worden als de (huidige) aan het bruto nationaal inkomen gekoppelde bijdragen deels zouden worden vervangen door financiering uit door de EU-burgers of marktdeelnemers betaalde belastingen.

In het kader van de financiële vooruitzichten 2007–2013 noemt de Commissie de volgende nieuwe «bronnen» van eigen middelen:

- een belasting op bedrijfsinkomsten;
- een eigen BTW-financieringsbron;
- een energiebelasting.

De voorstellen moeten nog besproken worden in de Raad van Ministers.

4.2.3 Een nieuw correctiemechanisme

Hoewel de relatieve welvaart van het Verenigd Koninkrijk sterk is gegroeid, krijgt deze lidstaat nog steeds een deel van zijn afdracht aan de EU gecompenseerd. Andere nettobetalers met een vergelijkbaar of lager welvaartsniveau hadden hier tot nu toe geen aanspraak op. Door de uitbreiding van de EU met tien nieuwe – gemiddeld minder welvarende – lidstaten zullen de kosten van de compensatie, bij ongewijzigd beleid, mede gedragen moeten worden door deze nieuwe lidstaten. Het bestaande mechanisme moet daarom volgens de Commissie worden aangepast. De Commissie wil een algemeen correctiemechanisme invoeren voor alle grote nettobetalers. Voor de correcties wordt dan wel een maximumbedrag vastgesteld, zodat de landen die niet in aanmerking komen voor een correctie, de garantie hebben dat zij niet met hoge kosten worden geconfronteerd.

Het mechanisme treedt in werking als de nettobijdrage meer dan 0,35% van het bruto nationaal inkomen bedraagt. Bijdragen boven die grens worden voor 66% terugbetaald. Per jaar kan maximaal € 7,5 miljard worden terugbetaald, waarbij de financiering over alle lidstaten wordt verspreid op basis van hun aandeel in het bruto nationaal inkomen van de EU.³⁴

De invoering van het algemene correctiemechanisme zal vergezeld gaan van overgangsmaatregelen voor het Verenigd Koninkrijk, om de financiële gevolgen van de overschakeling gedurende een periode van vier jaar te verzachten.³⁵ De onderhandelingen over de Commissievoorstellen worden gevoerd in de Ecofin-raad. In september 2004 stonden ze voor het eerst op de agenda.³⁶

4.2.4 Nieuwe begrotingsindeling vanaf 2007³⁷

De Commissie heeft voorgesteld om het aantal uitgavenrubrieken (op dit moment nog acht) in de algemene begroting terug te brengen. De begroting zou dan nog uit de volgende vijf uitgavenrubrieken bestaan:

1. *Versterking van het concurrentievermogen en de cohesie ten behoeve van een duurzame groei.* Hieronder vallen de structuurfondsen en het cohesiefonds.
2. *Duurzaam beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen.* Hieronder vallen bijvoorbeeld de landbouw- en visserij-uitgaven en de milieu-uitgaven.
3. *Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.* Hieronder vallen onder meer maatregelen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken.
4. *De Europese Unie als wereldpartner.* Hieronder vallen de uitgaven voor: het externe beleid, inclusief de uitgaven voor pre-toetreding, buurlandenbeleid, armoedebestrijding, civiele crisispreventie en -beheer evenals de bestaande reserves voor noodhulpsteun en leninggaranties. Na integratie in de algemene begroting zal ook het Europees Ontwikkelingsfonds hieronder vallen.
5. *Overige uitgaven.* In deze categorie vallen de administratieve uitgaven voor de overige EU-instellingen (niet zijnde de Commissie), en de uitgaven voor pensioenen en Europese onderwijsinstellingen. De eigen (administratieve) uitgaven van de Commissie worden rechtstreeks gekoppeld aan de operationele budgetten in de voorgaande vier rubrieken.³⁸

³⁴ Europese Commissie, IP/04/908.

³⁵ Europese Commissie, IP/04/908 d.d. 14 juli 2004.

³⁶ Persbericht Raad 11 436/04 Presse 226 naar aanleiding van de Ecofin d.d. 26 juli 2004.

³⁷ COM (2004) 101 en 487.

³⁸ Hiermee wordt aangesloten bij de inmiddels voor de jaarlijkse begrotingsopstelling ingevoerde systematiek van activity-based management.

4.3 Verkiezing Europees Parlement

Van 10 tot en met 13 juni 2004 hebben voor de zesde maal Europese verkiezingen plaatsgevonden. Het waren de eerste verkiezingen voor het Europees Parlement na de uitbreiding van de Unie. Van de 350 miljoen stemgerechtigden hebben 155 miljoen mensen (46%) de 732 nieuwe afgevaardigden gekozen.

De opkomst was de laagste in de geschiedenis van de Europese verkiezingen en volgde de dalende tendens van de laatste jaren. In de verschillende verklaringen die voor deze lage opkomst zijn gegeven komen enkele aspecten naar voren.

Tabel 7. Opkomstpercentages Europese verkiezingen 1979–2004

Jaar	Opkomstpercentage
2004	46%
1999	50%
1994	57%
1989	59%
1984	61%
1979	63%

Allereerst is er een aantal pragmatische verklaringen: de gekozen dag van de verkiezingen, wel of geen opkomstplicht³⁹ en het soort kiessysteem. In landen met een districtenstelsel bijvoorbeeld wordt de motivatie van de kiezer negatief beïnvloed doordat de kandidaten van kleinere partijen de kiesdrempel veelal niet halen. In de toetredende landen kan hebben meegespeeld dat er kort voor de verkiezingen referenda zijn gehouden over de toetreding. Een andere verklaring is de geringe mate waarin Europa in de diverse lidstaten «leeft». De betrokkenheid van de kiezer/burger bij Europa lijkt gering.

In het algemeen hebben de verkiezingen weinig verandering gebracht in de politieke samenstelling van het Europees Parlement. De combinatie van de christen-democratische Europese Volkspartij (EVP) en de Europese Democraten (ED) blijft de grootste politieke groep en de Partij Europese Sociaal Democraten (PES) de tweede.⁴⁰

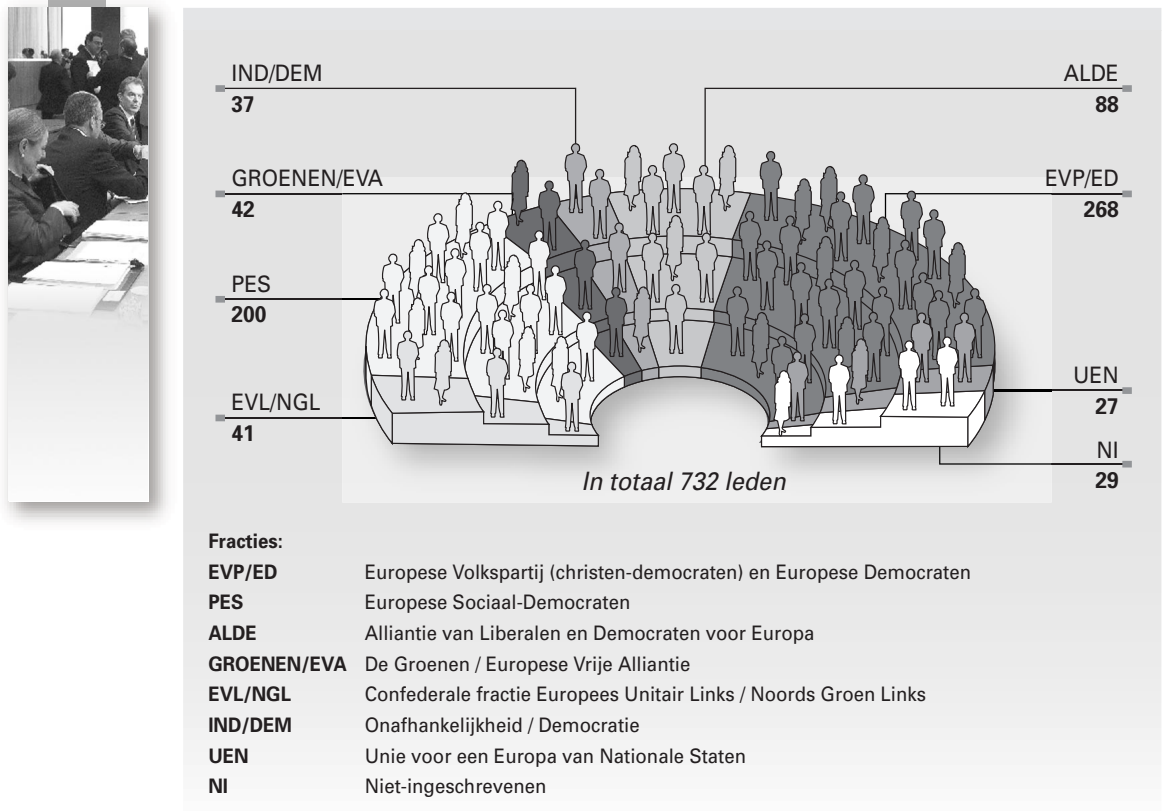
Met het aantreden van het nieuwe Parlement op 20 juli 2004 was de vorming van politieke groepen voltooid. Een fractie moet minstens negentien parlementariërs tellen, vanuit vijf verschillende lidstaten. De fractie van de Europese Liberale en Democratische Partij (ELDR) heeft plaatsgemaakt voor de Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE), waarvan behalve de oude ELDR ook een aantal ex-EVP-leden van de Franse Union pour la Démocratie Française (UDF) en de Olijfcoalitie van Romano Prodi deel uitmaken. De Fractie Europa van Democratieën en Diversiteit (EDD) is uitgebreid met de leden van de Liga van Poolse Gezinnen en de Zweedse Junilijst en heeft zich omgedoopt in fractie Onafhankelijkheid en Democratie (IND/DEM).

³⁹ Er geldt een opkomstplicht in België, Griekenland en Luxemburg.

⁴⁰ www.elections2004.eu.int.

S Samenstelling van het Europees Parlement - politieke groepen

Figuur 2



De nieuwe voorzitter van het Parlement, Josep Borrell (PES), is op 20 juli 2004 gekozen door de leden van het Parlement. In bijlage 11 is de verdeling over de fracties, na de laatste verkiezingen voor het Europees Parlement, weergegeven.

De Nederlandse situatie

Het antifraudeprogramma van de nieuwe partij Europa Transparant, geleid door klokkenluider Paul van Buitenen, heeft veel Nederlanders aangesproken en heeft geresulteerd in twee zetels.

4.4 Uitbreiding van de Commissie

Overeenkomstig het Toetredingsverdrag (artikel 45) is op 1 mei 2004, de dag van de toetreding van de tien nieuwe lidstaten, per nieuwe lidstaat een lid van de Commissie benoemd. Zij zijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en met de instemming van de voorzitter van de Commissie door de Raad benoemd. Goedkeuring door het Europees Parlement was in dit zeer specifieke geval niet verplicht. Toch zegde de Raad toe niet over te gaan tot officiële benoeming van de nieuwe commissarissen voordat het Parlement door middel van een stemming de voordrachten had goedgekeurd.

Hoewel het Europees Parlement bij een aantal kandidaat-commissarissen kritische kanttekeningen had, besloot het uiteindelijk om alle tien kandidaten aan te bevelen voor de functie van commissaris. Dit advies werd overgenomen door de Raad.

Omdat het mandaat van de nieuwe commissarissen eind oktober 2004 zou aflopen, heeft Commissievoorzitter Prodi ervoor gekozen geen specifieke portefeuilles aan de individuele commissarissen van de toetredingslanden toe te wijzen voor de zes maanden van hun termijn. In plaats daarvan is elke nieuwe commissaris gekoppeld aan een zittende commissaris, zodat zij/hij zich vertrouwd kan maken met de werkzaamheden en een actieve rol kan spelen op een specifiek beleidsterrein. Een overzicht van de nieuwe commissarissen per 1 mei 2004 is opgenomen in bijlage 11.

4.5 Nieuwe Commissie per 22 november 2004

Het lag aanvankelijk in de bedoeling dat op 1 november 2004 een nieuwe Europese Commissie zou aantreden voor een periode van vijf jaar. Dit bleek niet mogelijk omdat, toen in het Europees Parlement over een aantal kandidaten discussie was ontstaan, de beoogd voorzitter van de Commissie de kandidatuur van de gehele Commissie introk.

Per 22 november is alsnog een herziene Commissie aangetreden. Tabel 8 bevat de namen van de commissarissen die op die datum in functie zijn getreden voor een periode van vijf jaar.

Tabel 8. Voorzitter en leden van de Europese Commissie – 2004 tot 2009.

Land	Commissaris	Portefeuille
België	Louis Michel	Ontwikkeling en humanitaire hulp
Cyprus	Markos Kyprianou	Gezondheids- en consumentenbescherming
Denemarken	Mariann Fischer Boel	Landbouw en plattelandsontwikkeling
Duitsland	Günther Verheugen	Vice-voorzitter, Ondernemingen en industrie
Estland	Síim Kallas	Vice-voorzitter, Administratieve zaken, audit en fraudebestrijding en Voorzitter van het «Audit en Progress Committee» ¹
Finland	Olli Rehn	Uitbreiding
Frankrijk	Jacques Barrot	Vice-voorzitter, Vervoer
Griekenland	Stavros Dimas	Milieu
Hongarije	László Kovács	Belastingen en douane
Ierland	Charlie McCreevy	Interne markt en diensten
Italië	Franco Frattini	Vice-voorzitter, Justitie, vrijheid en veiligheid
Letland	Andris Piebalgs	Energie
Litouwen	Dalia Grybauskaitė	Financiële programmering en begroting
Luxemburg	Viviane Reding	Informatiemaatschappij en media
Malta	Joe Borg	Visserij en maritieme zaken
Nederland	Neelie Kroes	Concurrentie
Oostenrijk	Benita Ferrero-Waldner	Buitenlandse betrekkingen en nabuurschapsbeleid

Land	Commissaris	Portefeuille
Polen	Danuta Hübner	Regionaal beleid
Portugal	José Manuel Barroso	Voorzitter
Slovenië	Janez Potočnik	Wetenschappen en onderzoek
Slowakije	Ján Figel	Onderwijs, opleiding, cultuur en meertaligheid
Spanje	Joaquín Almunia	Economische en monetaire zaken
Tsjechië	Vladimir Spidla	Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijkheid van kansen
Verenigd Koninkrijk	Peter Mandelson	Handel
Zweden	Margot Wallström	Vice-voorzitter, Institutionele betrekkingen en communicatiestrategie

¹ Zie ook 5.1.3.

Een aantal portefeuilles is in de nieuwe samenstelling van de Commissie overigens gesplitst. De verantwoordelijkheid voor de begroting en voor de financiële planning ligt nu bij Commissaris Grybauskaitė (Litouwen), terwijl audit en het antifraudebeleid de verantwoordelijkheid van Commissaris Kallas (Estland) zijn.

Toekomstige veranderingen

Vanaf het moment dat het Europees grondwettelijk verdrag van kracht is (2006/2007), zal de eerstvolgende Commissie die benoemd wordt één lid per lidstaat tellen, inclusief de president en de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie. Laatstgenoemde minister zal tevens de functie van één van de vice-presidenten van de Commissie bekleden.

De Commissie (inclusief president en minister voor Buitenlandse Zaken) zal vanaf 2014 een aantal leden tellen dat gelijk is aan tweederde van het aantal lidstaten, tenzij de Europese Raad met eenparigheid beslist om dit aantal te veranderen. De Commissieleden zullen op basis van een toerbeurtsysteem worden gekozen met inachtneming van het belang om bij de samenstelling rekening te houden met de demografische en geografische diversiteit onder de leden van de Unie.⁴¹

4.6 Uitbreiding van de Europese Rekenkamer

Op 7 mei 2004 heeft de Raad van Ministers, op voordracht van de nationale regeringen van de nieuw toegetreden landen en na consultatie van het Europees Parlement, negen nieuwe leden van de Europese Rekenkamer benoemd.

Krachtens artikel 247 van het Verdrag van de EU worden de leden van de Europese Rekenkamer (één per lidstaat) gekozen uit personen die in hun eigen land behoren of behoord hebben tot de externe controle instanties of die voor deze functie bijzonder geschikt zijn. Zij moeten alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden.

Het onderzoek van het Europees Parlement naar de geschiktheid van kandidaten voor het lidmaatschap van de Europese Rekenkamer wordt geleid door de Commissie begrotingscontrole (CoCoBu).

Het Europees Parlement uitte tegen twee kandidaat-leden bezwaar. Een daarvan heeft zich teruggetrokken, de tweede is door de Raad van Ministers benoemd. De nieuwe leden van de Europese Rekenkamer zijn: Kersti Kaljulaid (Estland), Gejza Halász (Hongarije), Igors Ludboržs (Letland), Irena Petruškevičienė (Litouwen), Josef Bonnici (Malta), Jacek Uczkiewicz (Polen), Voijko Anton Antončič (Slovenië), Julius Molnár (Slowakije) en Jan Kinšt (Tsjechië). Op 28 oktober 2004 heeft het Europees Parlement een positief advies uitgebracht over de benoeming van de

⁴¹ Artikel I-26.

Grieks-Cypriot kandidaat-lid, de heer Kikis Kazamias. De Raad heeft zijn benoeming daarna vastgesteld.

Nationale rekenkamers zijn bij de benoeming van leden goed vertegenwoordigd: het Sloveense lid was rekenkamerpresident, het Poolse lid een hoge ambtenaar bij de Poolse rekenkamer en de Hongaarse en Slowaakse leden waren liaison officers⁴² namens hun nationale rekenkamer. In tegenstelling tot de nieuwe leden van de Europese Commissie, die maar tot november 2004 zijn benoemd in verband met het dan aantreden van een nieuwe Commissie, zijn de nieuwe leden van de Europese Rekenkamer benoemd voor een volle periode van zes jaar. Een overzicht van alle leden van de Europese Rekenkamers en de door hen beheerde portefeuilles is opgenomen in bijlage 11.

Na de uitbreiding heeft de Europese Rekenkamer het «kamerstelsel» ingevoerd. In plaats van alle audits plenair te bespreken worden de rapporten voortaan in de betreffende auditgroep («kamer») van circa vijf leden behandeld en besproken. Deze auditgroepen/kamers stellen vervolgens voor een rapport al dan niet op plenair niveau te bespreken. Indien zes leden dit wensen vindt – ongeacht het voorstel van de auditgroep – bespreking in het voltallige college plaats. Rapporten die niet plenair worden besproken, worden als hamerstuk vastgesteld.

De auditgroepen vormen het belangrijkste organiserend element binnen de controlewerkzaamheden van de Europese Rekenkamer. Iedere groep behandelt een specifieke sector van het beleid (bijvoorbeeld landbouw).

4.7 Europese grondwet

De tekst van de Europese grondwet is in 2002 en 2003 voorbereid door de Europese Conventie. Het betrof een debat tussen vertegenwoordigers van regeringen, nationale parlementen, het Europese Parlement, de Europese Commissie en het maatschappelijk veld.

Op 18 juli 2003 heeft de Conventie het ontwerp-grondwettelijk verdrag gepresenteerd aan de voorzitter van de Europese Raad te Rome. Na onderhandelingen over de tekst in de Intergouvernementele Conferentie (IGC) is op 29 oktober 2004 in Rome het nieuwe Europees grondwettelijk verdrag ondertekend door regeringsleiders en staatshoofden van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten.⁴³

Het Europees grondwettelijk verdrag bevat behalve belangrijke bepalingen over besluitvorming in de Unie ook een aantal concrete verplichtingen van de lidstaten over bijvoorbeeld de beperking van (buitensporige) overheidstekorten en de bestrijding van fraude.

4.7.1 Intergouvernementele Conferentie

IGC heeft in de periode oktober 2003 – juni 2004 onderhandeld over het ontwerp van het grondwettelijk verdrag van de Conventie.⁴⁴ Sommige artikelen zijn volledig herzien of op onderdelen gewijzigd. Het verdrag bestaat uit vier delen:

- Deel I: Doelstellingen, waarden, instellingen, bevoegdheden, financiën, naaste omgeving en het lidmaatschap van de Unie.
- Deel II: Handvest van de grondrechten van de EU.
- Deel III: Beleid en werking van de Unie (bundelt en wijzigt de huidige EU- en EG-Verdragen).
- Deel IV: Algemene en slotbepalingen.
- Bijlage: Protocollen en verklaringen.

⁴² «Liaison officer» is een functie bij de rekenkamers van de Europese lidstaten. Deze contactpersoon neemt deel aan de ambtelijke voorbereiding van de vergadering van het Contactcomité (de bijeenkomst van presidenten van de Europese Unie rekenkamers) en biedt op andere momenten een eerste contact voor Europese zusterinstellingen met zijn/haar rekenkamer.

⁴³ Bulgarije, Roemenië en Turkije. Kandidaat-lidstaat Kroatië, die bij de onderhandelingen over de tekst van het grondwettelijk verdrag niet betrokken is geweest, diende een intentieverklaring in.

⁴⁴ Een IGC wordt bijeengeroepen door de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten als de basisverdragen gewijzigd worden.

Besluitvorming

Over de besluitvorming binnen de EU is in de IGC het volgende afgesproken:

- Wetgeving zal voortaan tot stand komen op grond van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming⁴⁵ en medebeslissing door het Europees Parlement. Zowel de Europese Commissie, het Europees Parlement als de Europese Raad krijgen meer bevoegdheden. Zo wordt de rol van zowel de Commissie als het Parlement vergroot op het terrein van justitie en veiligheid. Ook de bevoegdheid van het Parlement om de EU-begroting vast te stellen wordt uitgebreid.
- Wat de financiering van de EU betreft kunnen nieuwe categorieën van «eigen middelen» worden vastgesteld, dan wel bestaande categorieën worden ingetrokken. Voor de dringende financiering van initiatieven in het kader van speciale missies (onder meer vredeshandhaving) wordt een startfonds gevormd, dat gevuld wordt met bijdragen van de lidstaten.
- Het vetorecht van de lidstaten op de meerjarenbegroting van de EU – een belangrijke eis van Nederland – blijft in het nieuwe Verdrag voorsnog overeind. Overigens kunnen de lidstaten unaniem besluiten om de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te laten plaatsvinden.⁴⁶ Mede onder druk van het Verenigd Koninkrijk blijft het vetorecht ook bestaan op het terrein van fiscaliteit, buitenlands beleid, defensie en sociaal beleid. De ontwikkeling van Europees beleid op deze terreinen zal naar verwachting beperkt blijven. Voor besluitvorming op de meeste andere beleidsgebieden zal straks een gekwalificeerde meerderheid nodig zijn van 55% van de lidstaten (minstens vijftien), die tezamen 65% van de Europese bevolking vertegenwoordigen. Om een besluit tegen te houden, moeten minimaal vier landen te kennen geven dit te willen.

⁴⁵ Door de uitbreiding van de Europese Unie per 1 mei 2004 zijn in de Raad de stemverhoudingen gewijzigd. Per 1 november 2004 geldt voor besluiten van de Europese Raad en de Raad van Ministers, waarvoor een gekwalificeerde meerderheid van stemmen vereist is, de volgende stemverhouding (totaal 321 stemmen): 29 stemmen (9,0%): Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk; 27 stemmen (8,4%): Spanje en Polen; 13 stemmen (4,0%): Nederland; 12 stemmen (3,7%): België, Griekenland, Tsjechië, Hongarije en Portugal; 10 stemmen (3,1%): Zweden, Oostenrijk; 7 stemmen (2,2%): Denemarken, Ierland, Finland, Slowakije, Litouwen; 4 stemmen (1,2%): Luxemburg, Cyprus, Estland, Letland en Slovenië; 3 stemmen (0,9%): Malta.

⁴⁶ Artikel I-55 lid 4 EU GW: De Europese Raad kan met eenparigheid van stemmen een Europees besluit vaststellen op grond waarvan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten bij de vaststelling van de in lid 2 bedoelde Europese wet van de Raad.

⁴⁷ Tegen dit onderscheid – dat met zich mee brengt dat de Europese Rekenkamer niet tot het institutionele kader van de Unie behoort – had het Contactcomité van presidenten van Europese rekenkamers bij resolutie van 10 december 2003 krachtig stelling genomen.

⁴⁸ Op dit moment kan een land de EU alleen verlaten na een unanieme beslissing (of door de EU-wetten te breken).

Institutionele aspecten

Over de institutionele aspecten van de EU zijn de onderhandelaars in de IGC onder meer het volgende overeengekomen:

- De *Europese Raad* wordt verheven tot een zelfstandige instelling van de EU.
- Er komt een vaste *president van de Unie* (deze is de voorzitter van de Europese Raad, met een beperkt takenpakket, gekozen voor een periode van tweeënhalf jaar en eenmaal herkiesbaar), en een nieuwe *EU-minister van Buitenlandse Zaken*, die de coherentie van het gehele externe beleid kan verbeteren. De regeringsleiders wijzen deze personen met gekwalificeerde meerderheid aan, waarna instemming moet komen van respectievelijk het Parlement (voor de kandidaat-president) en van de voorzitter van de Commissie (voor de kandidaat-minister van Buitenlandse Zaken).
- Voor de *samenstelling van de Commissie* blijft voorlopig gelden dat elke lidstaat recht heeft op één eurocommissaris. Vanaf 2014 komt er een afgeslankte Europese Commissie; het maximaal aantal leden komt overeen met tweederde van het aantal lidstaten.
- In het grondwettelijk verdrag is *het onderscheid tussen EU-instellingen* die deel uitmaken van het zogenaamd institutioneel kader en de overige EU-instellingen, zoals dat was gemaakt in het ontwerpverdrag, gehandhaafd.⁴⁷
- Het *Euratom-verdrag* blijft bestaan naast het nieuwe grondwettelijk verdrag.
- Het grondwettelijk verdrag bevat een *bepaling die lidstaten toestaat op eigen initiatief de EU te verlaten*, twee jaar na onderhandelingen over een overeenkomst daartoe.⁴⁸

4.7.2 Verdere procedure

De parlementen van de lidstaten hebben een termijn van twee jaar om hun akkoord te geven aan het grondwettelijk verdrag. Naar verwachting zal in minstens tien landen de parlementaire goedkeuring voorafgegaan worden door een referendum. De landen die een referendum houden zijn voorlopig:

- Ierland en Denemarken, waar het referendum bindend is;
- België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Tsjechië, waar het referendum raadgevend is.

Het Europees grondwettelijk verdrag treedt pas in werking als alle EU-lidstaten deze hebben bekrachtigd. Ervan uitgaande dat dit gebeurt, zal de grondwet naar verwachting medio 2007 in werking treden. Als binnen een periode van twee jaar minimaal 80% maar niet alle lidstaten instemmen met de Europese grondwet, behandelt de Europese Raad deze kwestie.⁴⁹

4.8 EU-voorzitterschappen 2004–2005

4.8.1 Ierse voorzitterschap

Tussen 1 januari en 1 juli 2004 was Ierland voorzitter van de Raad van de EU. Tegenwoordig wordt nauw samengewerkt tussen de opeenvolgende voorzitters.⁵⁰ Ierland en Nederland hebben een gemeenschappelijk operationeel jaarprogramma voor 2004 opgesteld.

De prioriteiten voor het Iers-Nederlandse programma⁵¹ van 2004 waren:

- uitwerking van de IGC-besluiten en de daaruit voortvloeiende institutionele hervorming;
- bevordering van het welzijn van de EU-uitbreiding;
- vaststelling van de nieuwe financiële vooruitzichten;
- invulling en versterking van het bestaande EU-beleid;⁵²
- uitvoering van de hervorming van het landbouwbeleid, opzet van duurzaam visserijbeleid;
- voltooiing van de «Doha-ontwikkelingsagenda» van de wereldhandelsorganisatie WTO.⁵³

Onder het Ierse voorzitterschap zijn tien nieuwe lidstaten tegelijk tot de Unie toegetreden. Tevens is er tijdens het Ierse voorzitterschap overeenstemming bereikt over een nieuw verdrag tot vaststelling van de grondwet voor Europa.

4.8.2 Nederlands voorzitterschap

Tussen juli en december 2004 fungeerde Nederland voor de elfde keer als voorzitter van de Raad van de EU. De laatste twee Nederlandse voorzitterschappen mondden uit in het Verdrag van Maastricht (1992) en het Verdrag van Amsterdam (1997).

Het voorzitterschap werd vooral bepaald door onderwerpen die al langere tijd een prominente plaats op de Europese agenda hebben: de aanpassing van regelingen en procedures in verband met de uitbreiding van de EU, duurzame versterking van de Europese economie (Lissabonstrategie), het veiligheids- en defensiebeleid, en het externe beleid (waaronder de uitvoering van het crisisbeheersings- en vredesoperaties).⁵⁴ Ook is een begin gemaakt met de onderhandelingen over de financiële perspectieven voor de periode 2007–2013.

⁴⁹ Zie Verklaring 30: verklaring betreffende de bekrachtiging van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

⁵⁰ EU-voorzitterschappen werken binnen het kader van een strategisch driejarenprogramma en een operationeel jaarprogramma.

⁵¹ Raad van de Europese Unie, 19 december 2003 (nr. 16195/03). Werkprogramma van de Raad voor 2004, ingediend door de Ierse en het Nederlandse voorzitterschap.

⁵² Dit betreft de Lissabonstrategie (kennis-economie en concurrentievermogen), het programma van Tampere (veiligheid en samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken) en verbetering van het buitenlandse beleid van de Unie.

⁵³ Tijdens de vierde ministeriële conferentie van de wereldhandelsorganisatie WTO, die in 2001 plaatsvond in Doha (hoofdstad van Qatar), is een ontwikkelingsagenda voor de verdere liberalisering van de wereldhandel opgesteld, met onderwerpen waarover internationaal afspraken moeten worden gemaakt. Sindsdien wordt over deze onderwerpen jaarlijks onderhandeld. De gedachte achter handelsliberalisering is dat deze zal leiden tot economische groei waar niet alleen de EU, maar ook de ontwikkelingslanden van kunnen profiteren.

⁵⁴ De Staat van de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 201, nr. 1.

Het Nederlandse voorzitterschap heeft aanvullend op de onderwerpen uit de lopende Europese agenda ook een aantal eigen accenten gezet. Een van de accenten was het werken aan de verdere uitbreiding van de Unie. De voorbereiding van een mogelijke beslissing in december 2004 over de toekomstige toetreding van Turkije tot de Unie vormde in dit verband een belangrijk onderwerp. Verder heeft Nederland zich tijdens het voorzitterschap actief ingezet om richtlijnen en principes vastgesteld te krijgen op basis waarvan de onderhandelingen over de financiële perspectieven voor de periode 2007- 2013, in 2005 gevoerd en afgerond kunnen worden.

Daarnaast heeft veiligheid veel aandacht gekregen. Het ging hierbij niet alleen om de evaluatie van het Tampere-actieprogramma, maar ook om het verder richting geven aan de ontwikkeling van toekomstig gemeenschappelijk beleid op de gebieden van justitie en binnenlandse zaken. Ten slotte is tijdens het voorzitterschap meermalen het belang van minder Europese bureaucratie en administratieve lasten naar voren gebracht. Eind oktober 2004 heeft de Ecofin de Europese Commissie verzocht een gemeenschappelijke Europese meetmethode voor administratieve lasten te gaan ontwikkelen en deze zo snel mogelijk in 2005 in te voeren.

4.8.3 Voorzitterschap 2005

In 2005 zullen achtereenvolgens Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk fungeren als voorzitter van de Raad van de EU.⁵⁵

4.9 Conclusies

In februari 2004 heeft de Europese Commissie haar voorstellen gepresenteerd voor begrotingsprioriteiten in de periode 2007–2013. De onderhandelingen hierover zijn binnen de Raad nog gaande.

Verder waren er verkiezingen voor het Europees Parlement, werd de Europese Commissie uitgebreid en trad op 22 november 2004 de nieuwe Commissie aan. Ook de Europese Rekenkamer werd uitgebreid met nieuwe leden.

Ten slotte is het Europees grondwettelijk verdrag op 29 oktober 2004 in Rome ondertekend. Het valt te betreuren dat hierin de positie van de Europese Rekenkamer niet is verbeterd.

⁵⁵ Actuele informatie over het voorzitterschap van Luxemburg is te vinden op www.ue2005.lu.

5 BELEIDSONTWIKKELINGEN

Dit hoofdstuk behandelt de beleidshervormingen die in de periode 2003–2004 binnen de EU zijn doorgevoerd.

Om te beginnen wordt de stand van zaken geschetst rond de hervorming van het financieel management, die in 2000 door de Commissie is ingezet (§ 5.1). Vervolgens bespreken we de voorgenomen hervorming van het Europese mededingingsrecht, waarin vooral de vormgeving van het toezicht op de naleving van het mededingingsrecht zal worden aangepast (§ 5.2). Ook het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt hervormd, zo is in 2003 besloten. De hervorming zal leiden tot een heel andere manier van ondersteuning van de landbouwsector. De implicaties hiervan worden kort besproken (§ 5.3). Aansluitend komen de inhoudelijke, financiële en organisatorische wijzigingen aan de orde die na 2006 zullen worden doorgevoerd in het structuurbeleid (§ 5.4). Dit hoofdstuk besluit met een schets van de actuele stand van zaken rond overig beleid (§ 5.5).

5.1 Hervorming financieel management EU

5.1.1 Voltooiing hervorming van de Commissie

Het witboek *Hervorming van de Commissie* (april 2000) vormt de grondslag voor de reorganisatie van de Europese Commissie. In de hervormingsstrategie staan de volgende doelen centraal:

- Taken en beschikbare middelen dienen met elkaar in evenwicht te worden gebracht.
- De organisatie moet doeltreffender functioneren en de talenten van het personeel moeten beter worden benut.
- Het financieel management, de doelmatigheid en de verantwoordingsplicht moet worden verbeterd.

Sinds de presentatie van het witboek zijn belangrijke structurele en procedurele veranderingen doorgevoerd.⁵⁶

In 2003 bevond de hervorming van de Commissie zich in de uitvoeringsfase (zie ook § 5.4.1 van het *EU-tendrapport 2003* en § 5.2 van het *EU-tendrapport 2004*). De nadruk bij de hervorming kwam in dat jaar meer en meer te liggen op het daadwerkelijk implementeren van de nieuwe structuren en procedures, zodat de hervorming in 2004 volledig operationeel kon zijn.⁵⁷ Belangrijk hierbij was de inwerkingtreding op 1 januari 2003 van het nieuwe financieel reglement met het daarin vormgegeven systeem van gedecentraliseerde financiële verantwoordelijkheid.

Volgens de Commissie is het witboek van april 2000 volledig uitgevoerd. Van de 98 opgenomen concrete acties moesten begin er februari 2004 nog slechts twee à drie worden afgerond. Deze betroffen het inrichten van een centraal facturenregister en een databank contracten, alsmede het herzien van de interne praktijken om elektronische overheidsopdrachten en -transacties mogelijk te maken.

Relatie met publiek

Een van de basisdoelen van de hervorming van de Commissie is om de betrekkingen van de Europese Commissie met het publiek te verbeteren en tegelijk een meer op dienstverlening gerichte cultuur binnen de Commissie tot stand te laten komen. Volgens de Commissie is zowel intern als extern op dit punt vooruitgang geboekt.

Zo zijn in 2003 de prestaties van de Commissie verder verbeterd. In het voortgangsverslag wordt vermeld dat 80 tot 90% van het publiek in 2003

⁵⁶ Overzichtsverslag COM (2003) 40 def.

⁵⁷ *Voltooiing van de Hervorming: Voortgangsverslag en maatregelen voor 2004*, COM (2004) 93 def.

binnen de gestelde termijnen antwoord kreeg op gedane verzoeken (in 2002 was dit nog maar 70%). Het gemiddelde aantal dagen voor het verrichten van een betaling nam verder af: van 54 in 1999 tot 43,7 in 2002 en tot 42,9 in 2003. Verder groeide het aantal verzoeken van burgers om toegang tot documenten sterk, waarbij het percentage positieve antwoorden stabiel bleef op tweederde. Verder zijn in 2002 en 2003 de registers op de agenda's en notulen van de vergaderingen van de Commissie en op de werkzaamheden van comités die de Commissie bijstaan, voor het publiek geopend.

Verbetering Europees bestuur

Volgens de Commissie draagt ook de administratieve hervorming bij aan de beoogde verbetering van het Europees bestuur (zie ook § 4.5 van het *EU-tendrapport 2004*). De verplichting om voor alle belangrijke wetgevings- en beleidsinitiatieven een effectbeoordeling uit te voeren, maakt nu deel uit van de strategische planning en programmering en wordt sinds 2003 geleidelijk geïmplementeerd in het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie. Ook heeft de Commissie maatregelen ingevoerd om het beheer van de inbreukprocedures wegens niet-nakoming van het Gemeenschapsrecht te verbeteren. Verder heeft de Europese Commissie op verschillende terreinen haar eigen procedures en werkmethoden vereenvoudigd en in 2003 de laatste hand gelegd aan een grondige herziening van de eigen procedurehandleiding.

Strategische plannings- en programmeringcyclus

In 2003 is de strategische plannings- en programmeringcyclus van de Commissie (zie § 5.2.2 van het *EU-tendrapport 2004*) op onderdelen verder uitgewerkt:

- De structuur en inhoud van de *jaarlijkse beheersplannen* op DG-niveau zijn geconsolideerd, vereenvoudigd en toegespitst op essentiële onderdelen en taken, opdat naar behoren toezicht kan worden gehouden op de doelstellingen en activiteiten.
- De *jaarlijkse beleidsstrategie van de Commissie* voor 2004 kent een versterkt meerjarenperspectief op beleidsgebied. Er bestaat binnen de Commissie een groeiende behoefte aan het ontwikkelen van betekenisvolle «performance»-indicatoren.
- Bij de ontwikkeling van het *voorontwerp van de EU-begroting* voor 2004 is voor het eerst gebruikgemaakt van een indeling op basis van activiteitgestuurd begroten.

Volgens de Commissie is er in 2003 voortgang geboekt, maar dat jaar liet ook zien dat de strategische plannings- en programmeringcyclus nog meer in de bestuurlijke cultuur moet worden geïntegreerd en dat de uitvoering van het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie achterbleef bij de verwachtingen en moet worden verbeterd.

Personeelsbeleid

De Europese Commissie streeft met haar hervorming ook naar een betere benutting van de talenten van haar personeel. 2003 was een belangrijk jaar voor de implementatie van de verschillende hervormingen op personeelsgebied, alsmede een jaar van intensief overleg over herziening van het statuut.

Over de mobiliteit van medewerkers die meer dan zeven jaar een gevoelige post op financieel of personeelsgebied bekleden, is afgesproken hen uiterlijk eind 2003 over te plaatsen naar een andere post; voor directeuren-generaal geldt een maximale termijn van vijf jaar. Verder heeft scholing gericht op de loopbaanontwikkeling van de medewerkers meer

aandacht gekregen en is een proefproject prestatiebeoordeling hogere ambtenaren afgerond.

De inwerkingtreding van het (personeels)statuut vond op 1 mei 2004 plaats; belangrijke nieuwe elementen zijn het beginsel van verdienste en een modernisering van de arbeidsvoorwaarden om een grotere flexibiliteit en gelijke kansen te waarborgen.

Ten slotte heeft de begrotingsautoriteit de Commissie toestemming gegeven voor werving van functionarissen uit de nieuwe lidstaten in het kader van de uitbreiding.

Voortgang van de hervorming

Systeemveranderingen van betekenis hebben tijd nodig om resultaten te laten zien. Toch zijn er volgens de Commissie al belangrijke veranderingen merkbaar, zoals een duidelijker besef van de koers en doelstellingen van de instelling en haar verschillende diensten. Volgens de opstellers van het voortgangsverslag gaat de kwaliteit van het management van de Commissie vooruit.

5.1.2 Interne controle en financieel beheer op DG-niveau

Het versterken van de interne controle is een belangrijk onderdeel van de initiatieven van de Europese Commissie om haar financieel management te verbeteren. Gegeven de decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid naar het DG-niveau vormt dit een wezenlijk element van haar aanpak.

Stand van de interne controle in 2003

In 2003 heeft de Commissie afgesproken dat een overzicht van de stand van de interne controle ieder jaar in april (met een update in oktober) zal worden opgesteld. De Centrale Financiële Dienst van het DG Begroting speelt hierin een sleutelrol.

Begin juni 2004 is een korte samenvatting van het eerste overzicht aan de Commissie aangeboden.⁵⁸ Uit het overzicht komt naar voren dat op terreinen waar EU-subsidies samen met de lidstaten worden beheerd («gedeeld beheer»), stappen worden gezet om verbeteringen in de interne controle aan te brengen. De eerder afgesproken actie om de plichten en verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten te verhelderen moet echter nog tot een goed einde worden gebracht. Volgens de opstellers van het overzicht dient de controle hier te worden verbeterd, zodat in het jaarlijkse activiteitenverslag van de betreffende DG/diensthoofd kan worden aangetoond dat er voldoende controlewerkzaamheden en correctieve maatregelen zijn uitgevoerd.

Ook DG's die het beheer van EG-subsidies zelf uitvoeren («direct management»), hebben te maken met problemen in de interne controle. Zo worden de voorschriften van het financieel reglement voor de selectie van projecten soms niet toegepast en laten voorbeelden van het betalen van te hoge kostendeclaraties zwaktes in de toegepaste controlemechanismen zien die nog niet voldoende zijn aangepast.

Ten slotte roepen de opstellers van het overzicht de Commissie op haar vastberadenheid om deze problemen op te lossen niet te laten verslapen. Dit betekent dat de Commissie moet zorgen voor een versterking van de monitoring van en het toezicht op (a) de activiteiten van de lidstaten (op terreinen van gedeeld beheer) en (b) de activiteiten die DG's zelfstandig uitvoeren (direct management). Verder pleiten zij voor een betere risicoanalyse en duidelijke koppeling hiervan aan interne controle. Met name de analyse van de werking van interne-controlesystemen dient zwaar mee te wegen bij de oordeelsvorming van de DG respectievelijk het

⁵⁸ «Overview on the state of internal control in the Commission DGs and Services in 2003» SEC (2004) 720 van 9 juni 2004.

diensthofd in diens jaarlijkse activiteitenverslag en betrouwbaarheidsverklaring.

Stand van het financieel beheer in 2003

Uit de jaarlijkse activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's en diensten blijkt dat binnen de Europese Commissie nog het nodige moet gebeuren, willen de lijnmanagers de gewenste positieve verklaringen kunnen afgeven (zie bijlage 6 voor een overzicht van de voorbehouden gemaakt door de DG's en diensthofden). Het aantal gemaakte voorbehouden in 2003 is stabiel gebleven (zowel in 2002 en 2003 waren het er 49).

De in 2003 geconstateerde problemen zijn niet nieuw en doen zich voor zowel op terreinen van gedeeld beheer met de lidstaten, als op terreinen van direct management door de Europese Commissie.

Daar waar sprake is van gedeeld beheer wil de Europese Commissie verdergaan met de voorgenomen maatregelen om een redelijke zekerheid te krijgen over de kwaliteit en effectiviteit van de beheer- en controle-systemen in de lidstaten. Op het terrein van de structuurfondsen zien we dit terug in de voortgezette pogingen van de Commissie om «vertrouwenscontracten» met de lidstaten af te spreken (zie ook § 5.1.4) en in haar voorstellen voor de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013. Verder meldt zij de controles door haar diensten te willen versterken en waar nodig financiële correcties toe te willen passen.

Op terreinen waar de Commissie het beheer van de gelden zelf uitvoert, wil zij sommige veelvoorkomende problemen in het financieel management oplossen door vereenvoudigingen door te voeren. Ook overweegt zij certificering van kostendeclaraties met accountantsverklaringen in te voeren.

Interne informatievoorziening

Mede als gevolg van de problemen die zijn aangetroffen bij Eurostat⁵⁹ heeft de Commissie afspraken gemaakt over een sterkere terugkoppeling en betere communicatie, enerzijds tussen DG's/diensten en hun commissarissen en, anderzijds tussen de meer horizontale diensten en de vakinhoudelijke DG's.

Zo is een groep van commissarissen ingesteld om de belangrijkste gevallen van beweerde fraude, onregelmatigheden of andere kwalijke handelingen onder de aandacht van de Commissie als geheel te brengen. Ook zijn er nadere afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling tussen commissarissen en hun DG's/diensten op het gebied van interne controle en audit en over de coördinatie van interne audits binnen de Commissie. Ook is de Commissie voornemens de peer review van voorbehouden voort te zetten en best practices op het gebied van monitoring en rapportage te ontwikkelen zodat voor DG's en diensthofden meer zekerheid ontstaat bij het opstellen van hun betrouwbaarheidsverklaringen.

Nog uit te werken vraagstukken

Ten slotte meldt de Europese Commissie in haar voortgangsverslag op het gebied van interne controle en financieel beheer dat zij nog bezig is met de uitwerking van vier vraagstukken:

1. De *invoering van het nieuwe boekhoudsysteem*; dit ligt volgens de Commissie op schema. Personeel en middelen zijn hiervoor vrijgemaakt en projectprocessen vormgegeven en ontwikkeld. De DG's en diensten zijn thans bezig met de voorbereiding van de introductie van het baten-lastenstelsel.
2. De *financiële aansprakelijkheid van ambtenaren* (zie artikel 66 van het

⁵⁹ In 2003 bleek dat medewerkers van Eurostat geld hadden geboekt op andere bankrekeningen en daarmee onduidelijke aanbestedingen hadden verricht.

- financieel reglement); over de uitwerking hiervan vindt sinds eind 2003 overleg met de vakbonds- en beroepsorganisatie plaats.
3. Het *panel financiële onregelmatigheden*; dit is overeenkomstig artikel 66, lid 4 van het financieel reglement op 9 juli 2003 opgericht.⁶⁰ In februari 2004 is Jan O. Karlsson, voormalig president van de Europese Rekenkamer, tot voorzitter van het panel benoemd.
 4. De *beschikbaarstelling van standaardcontracten*; aan de afronding hiervan wordt nog gewerkt.

Reactie Europese Rekenkamer op activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's

In haar jaarverslag over 2003 merkt de Europese Rekenkamer op dat zij «geen positieve algehele zekerheid» over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven kan ontlenen aan de activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's. De DG's die belast zijn met structurele acties verklaren weliswaar dat zij redelijke zekerheid hebben dat de systemen in hun DG de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen garanderen, maar tegelijkertijd maken zij op een aantal punten een gerechtvaardigd voorbehoud ten aanzien van de werking van beheer- en controlesystemen in de lidstaten. Hoewel de DG's voor de periode 1994–1999 geen enkel voorbehoud maken, blijkt uit de controle van de Europese Rekenkamer dat er nog aanzienlijke problemen zijn.⁶¹

5.1.3 Ontwikkelingen op het gebied van interne audit binnen de Europese Commissie

In 2003 hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van de interne audit van de Europese Commissie. Dit gold zowel voor haar Interne Auditdienst als voor het «Audit Progress Committee» als voor de betrekkingen tussen deze twee. Ook in de relatie van deze beide met de interne auditeenheden op DG-niveau is het nodige gewijzigd, vooral als gevolg van de Eurostat-affaire.

Uitgevoerde audits door Interne Auditdienst

Voor de Interne Auditdienst stond 2003 in belangrijke mate in het teken van auditverplichtingen. Enerzijds betrof dit Actie 87 van het witboek *Hervorming van de Commissie*, waarbij de Interne Auditdienst gevraagd is een «in-depth»-audit van alle DG's en diensten te verrichten en met een overkoepelend oordeel te komen over de interne-controlesystemen van de Commissie. De bedoeling was dat dit oordeel eind 2003 gegeven zou worden. De oplevering van Actie 87 is echter uitgesteld tot najaar 2004 wegens een prioritair verzoek van de Commissie aan de Interne Auditdienst om een review uit te voeren naar alle contracten en subsidies beheerd door of in samenwerking met Eurostat.

In totaal heeft de Interne Auditdienst in 2003 tien Actie-87-audits uitgevoerd, twee thematische audits, twee vervolgaudits en de voornoemde review van contracten en subsidies. Aan haar nieuwe taak om de veertien EU-agentschappen te auditen heeft de Interne Auditdienst weinig kunnen doen. Derhalve is een voorbehoud opgenomen in haar betrouwbaarheidsverklaring bij het jaarlijkse activiteitenverslag over 2003.⁶²

⁶⁰ Dit panel heeft tot taak vast te stellen of zich een financiële onregelmatigheid voorgedaan en welke consequenties daaraan moeten worden verbonden.

⁶¹ Europese Rekenkamer, jaarverslag over het boekjaar 2003, par. 1.35, 1.37, 5.62, 5.67.

⁶² JM (2004)D 535 van 20 april 2004.

Reorganisatie Interne Auditdienst

Gelet op de hoge druk om audits uit te voeren met een beperkte personele capaciteit (totale omvang Interne Auditdienst in 2003: 69 fte), heeft de Europese Commissie eind 2003 besloten de Interne Auditdienst te reorganiseren.

Er is een gespecialiseerde eenheid van circa tien fte ingesteld, die gericht is op coördinerende werkzaamheden tussen de Commissiediensten en externe communicatie. Coördinatie en communicatie zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden door de groei van het aantal functionarissen dat zich bezighoudt met interne audit binnen de Commissie en door de toegenomen interactie die de Interne Auditdienst heeft met andere spelers op het EU-controlelevel. Verder zijn de auditactiviteiten in een apart directoraat gezet met een eigen directeur en zes «audit supervisors». Toch verwacht de Interne Auditdienst dat het huidige voorbehoud in haar eigen DG-verklaring nog niet op korte termijn kan worden ingetrokken. Inmiddels heeft de eerste directeur-generaal van de Interne Auditdienst, Jules Muis, per 31 maart 2004 de dienst verlaten. Hij is op 1 augustus opgevolgd door Walter Deffaa, voorheen directeur bij het DG Regionaal Beleid.

Werkzaamheden van het Audit Progress Committee

Het Audit Progress Committee heeft tot taak de kwaliteit van de interne audits binnen de Commissie en de follow-up van de auditaanbevelingen door de Commissiediensten te volgen. Zij rapporteert jaarlijks aan de Europese Commissie hierover.⁶³ Het comité bestond in 2003 uit vier commissarissen en één extern lid:

- Michaele Schreyer (begrotingscommissaris en voorzitter);
- Neil Kinnock (commissaris verantwoordelijk voor administratieve hervorming, waaronder de Interne Auditdienst);
- Viviane Reding (commissaris verantwoordelijk voor onderwijs en cultuur);
- Antonio Vitorino (commissaris verantwoordelijk voor justitie en binnenlandse zaken); en
- Alain Marcilhacy (voormalig vice-voorzitter van de European Confederation of the Institutes of Internal Auditing).

Om de vakinhoudelijke kennis binnen het Audit Progress Committee te vergroten heeft de Europese Commissie het comité gevraagd een tweede extern lid te benoemen. In maart 2004 is Hans Spoel («global executive director» en interne auditor van een multinationale onderneming) benoemd als lid. Naar aanleiding van opmerkingen van de Europese Rekenkamer heeft het Audit Progress Committee bovendien een aantal maatregelen genomen om eventuele belangenconflicten tegen te gaan. Het Audit Progress Committee bespreekt de bevindingen van de interne audit in aanwezigheid van zowel de controleur als de gecontroleerde en geeft advies/ondersteuning wanneer de voorgestelde vervolgacties van de gecontroleerde onvolledig lijken of niet overeen komen met wat de Interne Auditdienst nodig achtte. Deze aanpak wordt door het Audit Progress Committee beschouwd als een succesvolle hervorming en versterking van de interne controle en audit in de Europese Commissie. Het feit dat de DG/diensthooft persoonlijk moet rapporteren aan het Audit Progress Committee welk vervolgacties hij/zij gaat nemen stimuleert het realiseren daarvan.

Verder heeft het Audit Progress Committee in 2003 een externe review laten uitvoeren naar de mate waarin de Interne Auditdienst voldoet aan de «International Internal Auditing»-normen. Hieruit bleek dat de dienst aan de meeste normen nog niet volledig voldoet. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn de korte periode dat de Interne Auditdienst bestaat en de hoge belasting die de Actie-87-audits op de Interne Auditdienst leggen. Op de terreinen risicoanalyse, auditplanning en coördinatie voldoet de Interne Auditdienst al aan de IIA-normen, maar aan de eisen uit het

⁶³ SEC (2004) 731 van 1 juni 2004.

Handvest van de Interne Auditdienst op de terreinen van strategische auditplanning, samenwerking met de interne auditeenheden op DG-niveau en leiderschap geven op het gebied van de professionele interne audit praktijk voldoet zij nog niet. Volgens het Audit Progress Committee is sindsdien vooruitgang geboekt.

Het feit dat de interne auditeenheden op DG-niveau onder verantwoordelijkheid staan van hun DG respectievelijk diensthoofd en geen directe toegang hebben tot het Audit Progress Committee, beschouwt dit comité als een zwakte in de interne auditstructuur. Het comité pleit voor betere coördinatie tussen Commissiediensten.

Ten slotte vindt het comité een verruiming van zijn mandaat gewenst om de interne audit beter in te bedden in de Europese Commissie.

Aanbevelingen Interne Auditdienst aan Commissie

De Interne Auditdienst heeft naar aanleiding van zijn review van het contract- en subsidiemanagement van Eurostat concrete aanbevelingen gedaan om het bestuur («governance») van de interne controle en de interne audit te herzien.

De Europese Commissie heeft op basis van de aanbevelingen een aantal maatregelen genomen. Zo is de taak van de «resource»-directeur van de afzonderlijke DG's/diensten verder uitgewerkt en wordt er een database van rechtspersonen opgezet.⁶⁴ Daarnaast zal de horizontale informatiestroom op het gebied van audits worden versterkt. De Interne Auditdienst fungeert als voorzitter van de vergadering van het Auditnet, het netwerk van interne auditeenheden op DG-niveau en de Interne Auditdienst. Een vertegenwoordiger van de Interne Auditdienst neemt deel aan de benoemingsprocedure van hoofden van interne auditeenheden op DG-niveau; een vertegenwoordiger van DG Begroting aan die van «resource»-directeuren.

5.1.4 Uniformering EU-controlemodel

Sinds het *EU-trendrapport 2004* hebben zich enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die op termijn kunnen leiden tot een verdergaande uniformering van het EU-controlemodel. Op het niveau van de EU-instellingen zijn dat het advies van de Europese Rekenkamer over het «single audit»-model en de ontwikkelingen rondom de vertrouwenscontracten van de Europese Commissie op het terrein van de structuurfondsen (zie ook § 5.2.5 van het *EU-trendrapport 2004*). Op het niveau van de lidstaten zijn er noemenswaardige ontwikkelingen in kader van de samenwerking tussen nationale rekenkamers.

«Single audit»-model

Op 18 maart 2004 is de Europese Rekenkamer gekomen met een advies over het «single audit»-model. De basisgedachte achter zo'n model is dat één controle toereikend is om te voorzien in de behoefte van alle belanghebbenden. Uitgangspunt is dus het vermijden van dubbele controles. Concreet stelt de Europese Rekenkamer voor één enkel auditmodel in te voeren voor de Europese begroting, waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren. Met haar advies poogt de Europese Rekenkamer een gemeenschappelijke basis te scheppen voor een verdere discussie. In dit kader is de Europese Rekenkamer⁶⁵ ook gekomen met een voorstel voor een communautair interne-controlekader.

⁶⁴ De «resource manager» moet nu in een afzonderlijke verklaring bij het jaarlijkse activiteitenverslag van zijn DG bevestigen (a) dat zijn advies en aanbevelingen met betrekking tot de stand van de interne controle in zijn/haar DG/dienst aan de DG is kenbaar gemaakt en (b) dat de bijlagen over interne controle exact en volledig zijn.

⁶⁵ Op het verzoek van het Europees Parlement in het kader van de kwijtingsprocedure 2000.

De Europese Commissie dient de minimumeisen voor de interne-controle-systemen vast te stellen en verantwoordelijk te zijn voor de verbetering van deze systemen. De Raad van Ministers en het Europees Parlement dienen verantwoordelijk te zijn voor de goedkeuring van de balans tussen kosten en baten voor de verschillende beleidssectoren. Volgens de Europese Rekenkamer dienen uitgaven- en kostendeclaraties boven een bepaalde drempelwaarde te worden voorzien van een certificaat van een onafhankelijke auditor met verslag die opgesteld zijn op basis van gemeenschappelijke normen voor aanpak en inhoud. Eind september 2004 heeft de begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement het advies van de Europese Rekenkamer besproken met de president van de Europese Rekenkamer en enkele leden.

Verder heeft de Europese Rekenkamer op 7 oktober haar advies gepresenteerd aan het Begrotingscomité (een «werkgroep» van de Ecofin). Na ook een presentatie van de Europese Commissie van mogelijke manieren om te komen tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring, vond een gedachtewisseling tussen de lidstaten plaats over de verdere toepassing van het «single audit»-model en de bijdrage die het zou kunnen leveren aan het bereiken van een positieve DAS-verklaring. Vele lidstaten voelen de behoefte dubbele controles waar mogelijk te vermijden en zien de noodzaak van het ontwikkelen van een coherent systeem van interne controle en betere coördinatie. Aandachtspunten hierbij zijn de verschillende constitutionele verhoudingen in de lidstaten en het verlangen te hoge auditlasten te vermijden.

Vertrouwenscontracten

Verder zijn er ook ontwikkelingen te melden rond het idee om te gaan werken met vertrouwenscontracten tussen de Commissie en de lidstaten op het terrein van de structuurfondsen. Het gaat hier om een proefproject waarbij de Europese Commissie in contracten met lidstaten vastlegt de controle op structuurfondsen te vereenvoudigen in ruil voor betere verantwoordingsinformatie bij de jaarlijkse rapportage,⁶⁶ in combinatie met zwaardere sanctionering bij overtredingen. In november 2004 is duidelijk geworden dat Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Ierland positief staan tegenover vertrouwenscontracten. Zweden, Finland en Griekenland lijken hier vooralsnog geen interesse voor te hebben.

Hoewel Nederland in principe positief staat tegenover vertrouwenscontracten, bestaat bij verschillende departementen nog behoefte aan overleg met de Commissie over het voorgesteld model. Bij wijze van proef heeft de Auditdienst van het Ministerie van SZW het model toegepast bij het opstellen van haar artikel-13-rapportage over ESF3 en Equal (zie § 16.8).

Samenwerking tussen nationale rekenkamers

Ook tussen nationale rekenkamers wordt intensiever samengewerkt op het EU-controleterrein. Zo bestaat sinds enkele jaren binnen het Contactcomité van de presidenten van de rekenkamers van EU-25 en de Europese Rekenkamer een «taskforce» die zich richt op de verbetering van de onderlinge samenwerking. De werkzaamheden van deze groep resulteerden in december 2003 in de vaststelling van «guiding principles» voor de onderlinge samenwerking. Volgens deze principes hebben ook nationale rekenkamers «een belangrijke rol te spelen bij de rapportering over het financieel management van en verantwoording over EU-gelden binnen de eigen lidstaat.» Ook dienen zij samen te werken «om het kader en de voorwaarden voor de audit van EU-gelden te verbeteren.»

⁶⁶ Het gaat hier om de artikel-13-rapportage, één van de twee verslagen die jaarlijks op 30 juni moeten worden ingediend bij de Commissie.

Het Contactcomité heeft ook een werkgroep opgericht onder de naam «National SAI reports on EU Financial management». Het doel van deze werkgroep is om nationale rekenkamers binnen de EU te stimuleren jaarlijks een overkoepelend rapport te publiceren over de ontwikkelingen in het EU financieel management binnen hun lidstaat. Op dit moment nemen de rekenkamers van België, Denemarken, Estland, Nederland (voorzitter), Polen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden deel aan de werkgroep. De Duitse en Spaanse rekenkamers en de Europese Rekenkamer participeren in de werkzaamheden van de werkgroep als actieve waarnemers. De deelnemende rekenkamers zijn voornemens in 2005 elk een (eerste) nationaal rapport te publiceren. De werkgroep heeft een informatiedocument opgesteld voor andere nationale rekenkamers over de opstelling van een eigen rapport. Toetreding tot de werkgroep staat open voor alle nationale rekenkamers binnen de EU. Het streven is om zoveel mogelijke rekenkamers deel te laten nemen.

Het Europees Parlement heeft op 21 april 2004 bij de behandeling van de kwijting over 2002 een resolutie aangenomen waarin de nationale rekenkamers worden opgeroepen een actieve rol te spelen in dit samenwerkingsproces, jaarlijkse nationale rapporten op te stellen en deze breed te verspreiden.⁶⁷

5.2 Hervorming mededingingsrecht

Het Europese mededingingsbeleid heeft tot doel vrije concurrentie op de gemeenschappelijke markt te garanderen. Concreet behelst het beleid een verbod op afspraken tussen ondernemingen die de concurrentie kunnen beperken, zoals kartels en fusies. Daarnaast is het aan lidstaten in beginsel verboden om staatssteun te geven aan ondernemingen. Zie ook § 11.4 voor een landenvergelijkend overzicht over toezicht op staatssteun.

Op 1 mei 2004 is een verordening in werking getreden die tot doel heeft het Europese mededingingsrecht te hervormen.⁶⁸ De veranderingen hebben vooral betrekking op de vormgeving van het toezicht op de naleving van het mededingingsrecht. Inhoudelijk verandert er weinig: het kartelverbod⁶⁹ en het verbod op misbruik van een economische machtspositie⁷⁰ blijven onverkort van toepassing.

Het toezicht op de naleving van het communautaire mededingingsrecht is in het nieuwe stelsel sterk gedecentraliseerd. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het toezicht is verschoven van de Europese Commissie naar de nationale mededingingsautoriteiten, in Nederland de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma). Het toezicht kent thans bovendien een ander systeem. In plaats van het oude systeem van voorafgaande goedkeuring (onthefving) is een systeem gekomen dat gebaseerd is op achteraf optreden tegen eventuele inbreuken. Het oude systeem, dat ondernemingen dwong hun overeenkomsten vooraf bij de Europese Commissie aan te melden, is in de loop der tijd een bureaucratie beperking gebleken, waarmee bescherming van de mededinging niet efficiënt kon worden gerealiseerd.

In het nieuwe systeem is de Europese Commissie «verlost» van haar exclusieve bevoegdheid voor het verlenen van ontheffingen, waardoor zij ruimte krijgt prioriteiten te stellen en zich te richten op de zwaarste inbreuken. Een tweede taak van de Commissie is de aansturing en ondersteuning van de nationale mededingingsautoriteiten en rechterlijke instanties door middel van bindende of oriënterende regelgeving.

⁶⁷ SEC (2003) 1104 – C5–0564/2003 – 2003/2210 (DEC), 227.

⁶⁸ Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. Zie ook J. Steenbergen en M.H. van der Woude, *Het EU-mededingingsrecht na 1 mei 2004: Verordening 1/2003*, SEW 2004, 26, p. 192–201. Hier blijft de nieuwe EG-concentratieverordening 139/2004, die ook per 1 mei 2004 van toepassing is, buiten beschouwing. Meer informatie over deze materie is te vinden op <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/>.

⁶⁹ Artikel 81 EG.

⁷⁰ Artikel 82 EG.

Het nieuwe systeem bergt ook een risico in zich: zonder centraal handhavingsmechanisme is de kans groter dat er verschillen ontstaan tussen de handhavingspraktijken van de lidstaten. Om deze divergentie te beperken zijn er twee toezichtinstrumenten ingevoerd:

1. *toetsingsrecht* voor de Commissie: nationale autoriteiten moeten alle ontwerp-beslissingen aan de Commissie voorleggen. Deze kan (niet-bindende) opmerkingen maken of besluiten om zelf een procedure te starten en over de zaak te beschikken.
2. *netwerk van mededingingsautoriteiten*: het adviescomité waarin de nationale en Europese mededingingsautoriteiten voorheen al voorgenomen regelgeving bespraken, zal in het nieuwe toezichtsregime ook moeten komen tot een efficiënte werkverdeling zodat slechts één autoriteit in een concrete zaak optreedt. Omdat dit een goede informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten vereist, is een speciaal intranet opgezet waarop alle autoriteiten zijn aangesloten.

Daarnaast hebben zowel de Commissie als de nationale mededingingsautoriteiten het recht om gevraagd of ongevraagd de *nationale rechter* die optreedt in een mededingingsproces van advies te dienen. Van gerechtelijke beslissingen in mededingingszaken moet de lidstaat een afschrift aan de Commissie sturen.

5.3 Hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid

De ministers van Landbouw van de EU hebben in juni 2003 hun goedkeuring gegeven aan een fundamentele hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De hervorming leidt tot een heel andere manier van ondersteuning van de landbouwsector in de EU. Om onder het strikte begrotingsplafond te blijven dat tot 2013 voor de EU-25 zal gelden, zijn de ministers overeengekomen een mechanisme voor financiële discipline in te voeren.

De verschillende elementen van de hervorming zullen gefaseerd in de periode 2004–2006 van kracht worden. De bedrijfstoeslag wordt ingevoerd in 2005. Lidstaten die wegens specifieke landbouwomstandigheden een overgangperiode nodig hebben, kunnen de invoering uitstellen tot uiterlijk 2007.

De belangrijkste kenmerken van het hervormde landbouwbeleid zijn:

- Er komt een enkele bedrijfstoeslag, voor de meeste sectoren *niet meer gekoppeld aan de productie*.
- Beperkte gekoppelde elementen mogen worden gehandhaafd om te voorkomen dat productie wordt stopgezet.
- De lidstaten zijn vrij om, tot een vooraf periodiek vastgestelde nationale bovengrens per sector, rechtstreeks subsidie toe te kennen aan producenten van landbouwproducten.⁷¹
- De steun is mede afhankelijk van de naleving (door de begunstigde) van achttien normen op het gebied van het milieu, de voedselveiligheid, de gezondheid en het welzijn van dieren en planten en enkele andere randvoorwaarden.
- Vanaf 2005 geldt een krachtiger beleid op het terrein van plattelandsontwikkeling, met meer EU-geld en nieuwe maatregelen.
- Er is ook ruimte voor de ondersteuning van kwaliteitsverbeterende maatregelen.
- De toegestane rechtstreekse betalingen («modulatie») aan grotere landbouwbedrijven ter financiering van het nieuwe beleid inzake plattelandsontwikkeling worden verlaagd.
- Er wordt een mechanisme ingevoerd voor financiële discipline, om

⁷¹ Voor de tweede hervormingsfase zullen de eerder voor fase 1 vastgestelde subsidieplafonds nog worden verhoogd.

ervoor te zorgen dat de voor de periode tot 2013 vastgestelde landbouwbegroting niet wordt overschreden.

De eerste fase van de hervormingsmaatregelen werd goedgekeurd in juni 2003. Inmiddels heeft de Raad in april 2004 een tweede pakket van hervormingsmaatregelen vastgesteld, eveneens gebaseerd op de hierboven genoemde uitgangspunten. Het gaat deze keer om maatregelen gericht op de sectoren tabak, hop, olijfteelt en de katoensector.⁷²

Maatregelen in de sector suiker

Aanvullend op de hierboven besproken hervormingen heeft de Europese Commissie in juli 2004 nog een ingrijpende herziening aangekondigd van de Europese suikerregeling.⁷³ De Commissie is voornemens om de suikerproductie, de suikerexport en de exportsubsidies voor suiker te beperken. Daarnaast zullen mogelijk de bestaande (markt-)interventiemaatregelen worden afgeschaft en zal de steun aan suikerbientelers worden losgekoppeld van de productie.

Met deze hervorming wil de Commissie het onevenredige voordeel inperken dat suikerproducenten in de EU genieten ten opzichte van suikerproducenten buiten de EU (met name in de derde wereld).⁷⁴

De hervorming start in juli 2005. Om alle betrokken partijen de gelegenheid te geven zich aan te passen, worden de wijzigingen ingevoerd over een periode van vier jaar. Gelet op de onzekerheden in de internationale context wordt de regeling in 2008 opnieuw bezien.

5.3.1 Toekomst exportsubsidies EU ter discussie

In het kader van de liberalisering van de wereldhandel staat ook de toekomst van de overige EU-exportsubsidies op landbouwproducten ter discussie.

In juli 2004 had de Raad van Ministers nog geen akkoord bereikt over een voorstel van de Commissie om de EU-exportsubsidies te schrappen. Met deze subsidies is een bedrag gemoeid van zo'n € 3 miljard per jaar. De WTO-onderhandelingen hebben eind juli 2004 geleid tot een akkoord over een raamwerk voor verdere onderhandelingen in de Doha-ronde.⁷⁵ Het akkoord legt de basis voor verdergaande handelsliberalisering die zal kunnen leiden tot economische groei, waar niet alleen de EU, maar ook de ontwikkelingslanden van zullen kunnen profiteren.⁷⁶

5.3.2 Nieuw financieringskader gemeenschappelijk landbouwbeleid

De Commissie heeft in juli 2004 voorstellen⁷⁷ gelanceerd voor een aangepast financieringskader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (inclusief plattelandontwikkeling).⁷⁸ Het voorstel voorziet in de instelling van twee fondsen waaruit alle maatregelen kunnen worden gefinancierd volgens één uitvoeringsstelsel. Dit moet leiden tot meer efficiency bij de Commissie en in de lidstaten. Het gaat om de volgende fondsen:

- Europees Garantiefonds voor de Landbouw (EGFL);
- Europees Landbouw Fonds voor Plattelandontwikkeling (ELFP).

Omdat een aantal maatregelen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid in gedeeld beheer met de lidstaten wordt uitgevoerd, zijn de verantwoordelijkheden van de Commissie en van de lidstaten in het voorstel opnieuw uitgewerkt.

⁷² EC/DG Agri/nieuwsbrief mei 2004.

⁷³ EC-IP/04/915 van 15 juli 2004.

⁷⁴ De wereldhandelsorganisatie WTO heeft in augustus 2004 in een «preliminary ruling» vastgesteld dat deze suikersubsidies de producenten in de EU een niet te rechtvaardigen voordeel oplevert op de wereld(export)markt.

⁷⁵ De term «Doha-ronde» staat voor de jaarlijkse ministeriële conferenties van de wereldhandelsorganisatie WTO, waarin onderhandeld wordt over liberalisering van de wereldmarkt.

⁷⁶ Persbericht Voorzitterschap EU van 2 augustus 2004.

⁷⁷ COM (2004) 489 def. d.d. 14 juli 2004.

⁷⁸ Landbouw- en Visserijraad/Persbericht 19 juli 2004/11234 (pers 221).

Lidstaten kunnen net als voorheen de betaalorganen en coördinerende organen aanwijzen. De jaarlijkse declaratie moet als vanouds gecertificeerd worden.

De betalingsfrequentie zal voor beide fondsen verschillend zijn (voor het EGFL maandelijks en voor het ELFP driemaandelijks). Voor EU-middelen die wegens geconstateerde onregelmatigheden door het betaalorgaan zijn teruggevorderd, gelden per fonds verschillende regels. Zo mogen teruggevorderde ELFP-gelden opnieuw worden ingezet binnen hetzelfde programma, maar EGLF-gelden niet.

Daarnaast bevat het voorstel regels die moeten bijdragen aan een verbeterde begrotingsdiscipline. De nieuwe richtlijnen zullen vanaf 1 januari 2007 van kracht zijn.

Met de voorstellen zal de totale EU-steun voor plattelandsgebieden in de periode 2007–2013 oplopen tot een bedrag van circa € 96 miljard oftewel € 13,7 miljard per jaar.⁷⁹ In 2003 werd hier nog € 7,8 miljard voor gebudgetteerd.⁸⁰

5.3.3 Nieuw fonds voor de visserij⁸¹

Voor de periode 2007–2013 zal mogelijk – als opvolger van het huidige Financieringsinstrument voor de Visserij (FIOV) – een nieuw Fonds voor de Visserij (EFV) worden ingesteld. Het EFV zal maatregelen ondersteunen die gericht zijn op:

- het garanderen van een duurzame instandhouding van visgebieden;
- het bevorderen van meer gevarieerde economische activiteiten in visgebieden.

Uit dit EFV zal jaarlijks een gemiddeld bedrag van € 700 miljoen beschikbaar worden gesteld. Als gevolg van de afspraken die al in 2002 zijn gemaakt over de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid zal het in de toekomst ook niet meer mogelijk zijn om steun uit Brussel te krijgen voor de vernieuwing van de vissersvloot, de aanschaf van vaartuigen voor de export naar niet-EU lidstaten of voor het opzetten van gezamenlijke ondernemingen.⁸²

5.4 Structuurbeleid na 2006

5.4.1 Commissievoorstellen structuurfondsen 2007–2013

Medio juli 2004 heeft de Europese Commissie concrete voorstellen gelanceerd voor de structuurfondsen in de periode 2007–2013.

In een ontwerp-kaderverordening worden de algemene inhoudelijke, financiële en organisatorische bepalingen uiteengezet.⁸³ In vier andere ontwerp-verordeningen zijn bepalingen opgenomen voor de afzonderlijke fondsen: het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds en het instrument voor grensoverschrijdende samenwerking EGCC.⁸⁴ De huidige structuurfondsen voor platteland en visserij worden geïntegreerd in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Besluitvorming in de Raad zal plaatsvinden in samenhang met de overkoepelende onderhandelingen over de nieuwe financiële vooruitzichten 2007–2013 (zie § 4.2). Een besluit over de kaderverordening kan alleen genomen worden als alle lidstaten unaniem stemmen.

⁷⁹ Europa Newsletter nr. 39, 27 juli 2004.

⁸⁰ Hoofdstuk 5 04, «Plattelandsontwikkeling, definitieve begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2004», PB L 53 van 23 februari 2004.

⁸¹ Europa Newsletter nr. 39, 27 juli 2004.

⁸² De Commissie heeft de nieuwe maatregelen in de visserijsector op 19 juli 2004 gepresenteerd aan de Raad.

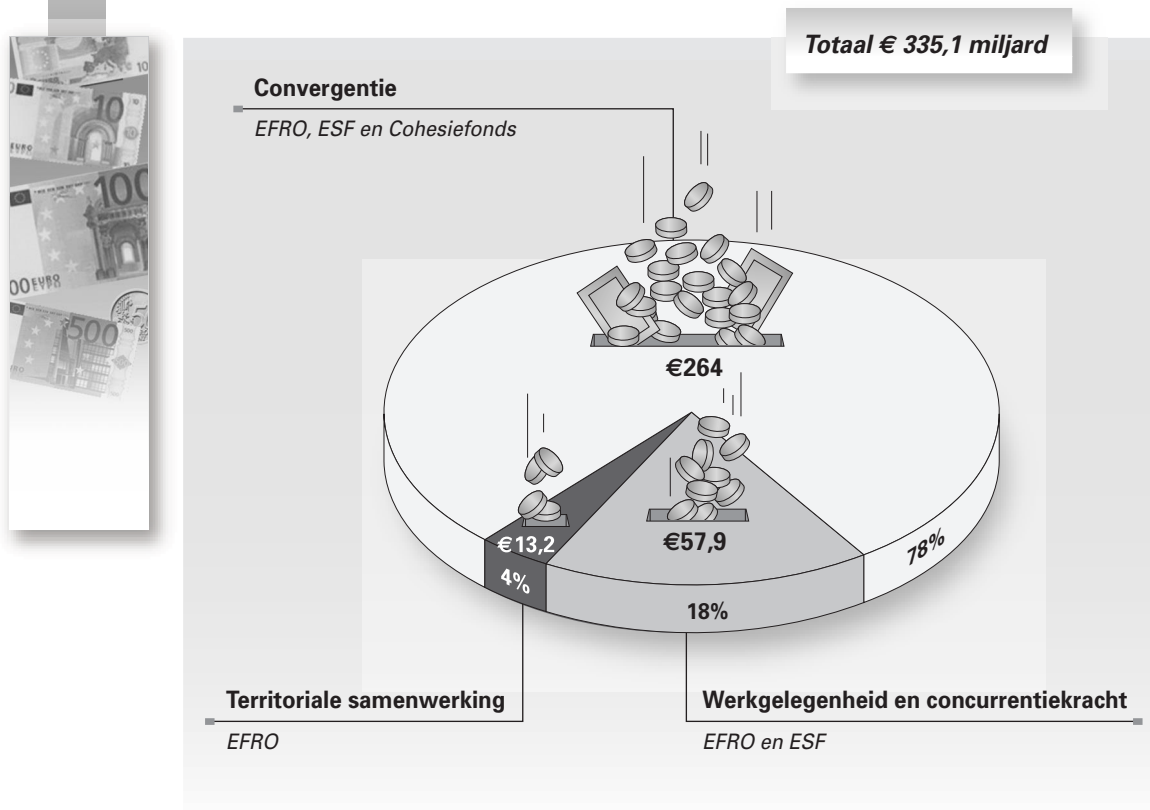
⁸³ European Commission, Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. Brussel, 14 juli 2004, COM(2004) 492 final. Deze ontwerp-verordening moet per 1 januari 2007 in de plaats komen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 die van toepassing is op de periode 2000–2006.

⁸⁴ EGCC: European grouping of cross-border co-operation. Dit is geen fonds maar een samenwerkingsconstructie met eigen rechtspersoonlijkheid ter bevordering van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking.

S Structuurfondsen 2007-2013

Budgetten en doelstellingen EU

Figuur 3



Het zwaartepunt van de fondsen zal verschuiven naar de nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa. De arme regio's aldaar moeten hun sociaal-economische achterstanden wegwerken ten opzichte van de het Europese gemiddelde («convergentie»). Aan de armere regio's uit de «oude» lidstaten zal nog overgangssteun worden verleend. Een landenverdeling is overigens nog niet bekend.

De Nederlandse situatie

In reactie op de Commissievoorstellen heeft het Nederlandse kabinet gepleit voor een sterkere concentratie van het budget in de armste lidstaten en minder overgangssteun voor de relatief rijke lidstaten. Steun aan regio's in rijkere lidstaten dient volgens het kabinet primair door de lidstaat zelf te worden gefinancierd. Daarnaast wil het Nederlandse kabinet de aanspraak op de structuurfondsen handhaven op maximaal 4% van het bruto nationaal inkomen van de begunstigde lidstaten.⁸⁵

⁸⁵ Het gaat hier om een eerste algemene standpuntbepaling van het kabinet in: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005 22 112, nr. 340, p. 19–20.

5.4.2 Financieel management structuurfondsen na 2006

Een belangrijk element in het nieuwe structuurbeleid na 2006 is dat een accountant het bestaan en de werking van de beheer- en controlesystemen moet onderzoeken. Hierover moet hij vooraf, jaarlijks en bij afsluiting van het programma rapporteren. Als de Europese Commissie op basis van deze rapportages voldoende zekerheid heeft dat de systemen goed werken en dat de declaraties rechtmatig zijn, zal zij haar controleactiviteiten beperken tot «uitzonderlijke omstandigheden».

De zogeheten *additionaliteitstoets* komt deels te vervallen. Dit betekent dat de Europese Commissie niet langer zal controleren of geldstromen die de lidstaten ontvangen uit de Europese fondsen wel echt «aanvullend» op de nationale overheidsuitgaven worden aangewend (en dus niet worden gebruikt ter verlichting van die uitgaven). In de «convergentie»-doelstelling (80% van het budget) blijft deze toets wel gehandhaafd.

Ook de *5%-controles*⁸⁶ keren niet terug in de nieuwe ontwerp-verordening: wel moet de audit-autoriteit een «passende steekproef» hanteren als basis voor de controle op de gedeclareerde uitgaven.

De Commissie stelt verder voor om de vaststelling van de subsidievoorwaarden (*subsidiabiliteit*) over te laten aan de individuele lidstaten. Het gevolg is dat de subsidieregels, sterker dan nu het geval is, per lidstaat kunnen verschillen. Slechts een beperkt aantal uitgavencategorieën, zoals BTW, grondaankoop en rentelasten, zal nog Europees geregeld worden. De *N+2-regel* zal in de nieuwe periode blijven gelden, voor het eerst ook voor het Cohesiefonds. Dit betekent dat de jaarbudgetten («jaartranches») binnen twee jaar moeten zijn besteed. Niet-bestede budgetten komen automatisch te vervallen («decommitting»).

De Commissievoorstellen bevatten ten slotte een *procedure voor het opschorten of onderbreken van betalingen* door de Commissie in geval van ernstige tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem of bij ernstige onregelmatigheden.

Een aantal artikelen moet de komende jaren in nadere regelgeving worden uitgewerkt, onder meer over financieel management en elektronische uitwisseling van financiële informatie tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Tabel 9 geeft een overzicht van de voorgestelde veranderingen.

Tabel 9. Structuurfondsen: voorgestelde veranderingen na 2006

2000–2006	2007–2013
Budget: € 213 miljard ¹	Budget: € 336 miljard ²
Zes fondsen: EFRO, ESF, EOGFL-O, EOGFL-G, FIOV en het Cohesiefonds	Drie fondsen: EFRO, ESF en het Cohesiefonds
Drie doelstellingen, vier communautaire initiatieven, innovatieve acties	Drie doelstellingen
Drie niveaus: communautair steunbestek, programma (meer fondsen), programma-complement	Eén niveau: operationeel programma uit één fonds
Geen certificeringen	Certificering betrouwbaarheid beheer- en controlesystemen
Europese vaststelling regels subsidiabiliteit	Grotendeels nationale invulling subsidiabiliteitsregels

⁸⁶ Onder het huidige regime moet per programma minimaal 5% van de voor subsidie in aanmerking komende uitgaven worden gecontroleerd. De selectie moet plaatsvinden door middel van een representatieve steekproef en op basis van een risicoanalyse. Zie artikel 10 en 11 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

2000–2006	2007–2013
Toetsing additionaliteit	Additionaliteit alleen in convergentiedoelstelling getoetst
Cohesiefonds voor Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje	Cohesiefonds voor de tien nieuwe lidstaten en Griekenland en Portugal
Aparte regimes voor structuurfondsen en Cohesiefonds	Eén basisverordening voor structuurfondsen en cohesiefonds
Verplichte controle van 5% van gedeclareerde uitgaven	Controle van uitgaven op basis van «passende steekproef»

¹ Structuurfondsen 195 miljard, Cohesiefonds 18 miljard (prijzen 1999).

² Prijzen 2004.

5.5 Overige beleidsonderwerpen

De Commissie heeft in de periode 2003–2004 prioriteit gegeven aan de voorbereiding van de uitbreiding in mei 2004. Dit heeft in 2004 geresulteerd in de toetreding van tien nieuwe lidstaten en de ondertekening van het Europees grondwettelijk verdrag (zie hoofdstuk 4).

Beleidsinhoudelijk hebben verder twee onderwerpen hoog op de agenda gestaan in 2004: de kenniseconomie en terrorismebestrijding. Ook in de komende jaren zullen deze onderwerpen naar verwachting veel aandacht krijgen.⁸⁷

5.5.1 Kenniseconomie en werkgelegenheid: uitwerking Lissabonstrategie

Op de Europese top van Lissabon van maart 2000 besloten de EU-lidstaten dat de EU in 2010 de meest concurrerende en duurzame kenniseconomie ter wereld moet vormen. Deze kenniseconomie moet in staat zijn om groei, (volledige) werkgelegenheid en sociale samenhang te creëren, terwijl tegelijkertijd het milieu wordt gerespecteerd. In de strategie ligt de nadruk op de kenniseconomie.

Achtereenvolgende Europese Raden hebben tal van actiepunten benoemd ter verwezenlijking van de Lissabonstrategie. Om de lidstaten te stimuleren deze actiepunten te vertalen in nationaal beleid is de «open coördinatiemethode» in het leven geroepen. Dit is een vorm van Europese samenwerking waarbij de lidstaten de resultaten van elkaars beleid afzetten tegen van tevoren overeengekomen indicatoren of streefcijfers. De lidstaten vergelijken vervolgens jaarlijks op de Voorjaarsraad (de Europese top in maart), elkaars prestaties op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, kenniseconomie en milieubeleid. Op 21 januari 2004 heeft de Europese Commissie het vierde verslag uitgebracht voor de Voorjaarsraad van maart 2004.⁸⁸ Het verslag maakt de balans op van de sinds 2000 geboekte vooruitgang.

De Commissie concludeert dat de lidstaten nog talrijke hervormingen en investeringen moeten doorvoeren om de Lissabonstrategie tot een succes te maken. Op sommige gebieden doen zich grote problemen voor, die de strategie afremmen. De grootste vertragingen doen zich voor op drie gebieden die van cruciale betekenis zijn voor de groei: kennis en netwerken, concurrentievermogen van de industrie en dienstensector, en «actief ouder worden».

In maart 2004 heeft de Raad vastgesteld dat het belangrijkste probleem bij de realisering van de Lissabonstrategie is dat reeds gedane toezeggingen

⁸⁷ Commission of the European Communities, Annual Policy Strategy for 2005, COM(2004) 133 final. Brussel, 25 februari 2004. In deze prioritering voor 2005 worden deze onderwerpen gevat onder de brede noemers «competitiveness and cohesion» respectievelijk «security and European citizenship». Deze twee onderwerpen komen ook terug in de ontwerp-financiële vooruitzichten 2007–2013 (zie § 4.2).

⁸⁸ Verslag van de Commissie voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, «Lissabon» waarmaken: hervormingen voor de uitgebreide Unie, COM (2004) 29 definitief/2 van 20 februari 2004. In haar analyse van de huidige stand van zaken maakt de Europese Commissie onderscheid gemaakt tussen landen die relatief goed presteren (Denemarken, Engeland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Zweden) en landen met relatief slechte resultaten (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje).

tot nu toe onvoldoende worden nagekomen. Daarvoor moet het tempo van de hervormingen in de lidstaten worden opgevoerd. Tegelijkertijd moet er meer toezicht komen op de lidstaatprestaties en moet er informatie beschikbaar komen over «best practices».

Op EU-niveau moeten akkoorden en beleid sneller in concrete maatregelen worden vertaald. De Europese Raad wil dat de onaanvaardbaar hoge achterstanden bij de omzetting van overeengekomen maatregelen in nationale wetgeving worden aangepakt en dat het wetgevingsprogramma dat uit de agenda van Lissabon voortvloeit, volledig wordt uitgevoerd. Er moet volgens de Europese Raad voorrang worden gegeven aan deugdelijk macro-economisch beleid, concurrentie en innovatie, en de bevordering van sociale samenhang. Dit zijn volgens de Raad de beleidsaspecten die kunnen zorgen voor meer groei en werkgelegenheid.

De «high level group» voor de Lissabonstrategie, die voorstellen doet ter realisering van die strategie (onder voorzitterschap van de Nederlandse oud-premier W. Kok) heeft op 3 november 2003 het rapport *Facing the Challenge* uitgebracht aan de Europese Commissie.

Het rapport concludeert dat de tegenvallende uitvoering van de strategie hoofdzakelijk te wijten is aan gebrek aan een vastberaden uitvoering van politieke actiepunten. De agenda was overbeladen, de coördinatie gebrekkig en er was sprake van conflicterende prioriteiten. Het rapport stelt dat de drie pijlers van de Lissabonstrategie – duurzame (kennis)economie, sociale samenhang en milieu – nog steeds valide zijn. De prioriteit voor Europa ligt bij de stimulering van de economische groei en de verhoging van de werkgelegenheid.

Volgens het rapport dienen de lidstaten nationale actieprogramma's voor te bereiden. Tegelijkertijd moet er vanuit de Europese Commissie meer toezicht op de lidstaatprestaties uitgeoefend worden. Zo kan de betrokkenheid van de nationale parlementen en sociale partners op het niveau van de lidstaten worden vergroot. Bovendien is op die manier verzekerd dat de te nemen maatregelen passen in een coherente en consistente strategie. Ook dient het Europees Parlement een grotere proactieve rol bij de monitoring van de uitvoering te spelen.

Volgens het rapport moet het tempo van de hervormingen in de lidstaten en de EU worden opgevoerd op vijf cruciale beleidsterreinen: de kennismaatschappij, de interne markt, het ondernemersklimaat, de werkgelegenheidsmarkt en de duurzaamheid van het milieu.

5.5.2 Terrorismebestrijding

De Europese Raad heeft in 1995 het terrorisme veroordeeld en gekwalificeerd als een gevaar voor de democratie, de vrije uitoefening van de mensenrechten en de economische en sociale ontwikkeling.⁸⁹ Sindsdien zijn er vele besluiten genomen en initiatieven ontplooid onder meer ter bestrijding van terrorisme in EU-verband, zoals de Europol-overeenkomst (1998), de oprichting van een Europees justitieel netwerk (1998)⁹⁰ dat over specifieke bevoegdheden beschikt op het gebied van terroristische misdrijven, de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de EU, en de bestrijding van de financiering van terroristische groeperingen (1999).⁹¹

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten hebben in zekere zin het besluitvormingsproces binnen de Unie versneld. Zo kwam in september 2001 het *Actieplan voor terrorismebestrijding* tot stand.

⁸⁹ Verklaring van La Gomera van 14 oktober 1995.

⁹⁰ Gemeenschappelijk Optreden 98/428/JBZ van 29 juni 1998 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, tot oprichting van een Europees justitieel netwerk [Publicatieblad L 191 van 07.07.1998.

⁹¹ Aanbeveling van de Raad van 9 december 1999 betreffende samenwerking bij de bestrijding van de financiering van terroristische groeperingen, Publicatieblad C 373, 23 december 1999.

In december 2001 verscheen het *standpunt van de Europese Raad over de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme*.⁹² Het in 2002 en 2003 vele malen aangepaste standpunt voorziet in de opstelling van een lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden. Van deze personen, groepen en entiteiten worden de tegoeden en andere financiële activa in het kader van de bestrijding van de financiering van het terrorisme bevroren. Een aanvullend besluit van de Raad december 2002 beoogt een betere politieke en justitiële samenwerking in strafzaken ter preventie en bestrijding van terroristische daden waarbij de in de bovenbedoelde lijst vermelde personen, groepen of entiteiten betrokken zijn.⁹³

In de *verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme* van 25 maart 2004 heeft de Europese Raad zeven strategische doelstellingen van de EU inzake de terrorismebestrijding vastgesteld.⁹⁴ Deze betreffen onder meer: het opvoeren van de internationale inspanningen op het terrein van terrorismebestrijding; het belemmeren van de toegang tot financiële en andere economische middelen voor terroristen; het zorgen voor beveiliging van internationaal vervoer en voor efficiënte grenscontrolesystemen; het optimaal faciliteren van opsporing, onderzoek en vervolging van terroristen door de EU-organen en de lidstaten; het bestrijden van de factoren die steun en recrutering voor het terrorisme in de hand werken; het actief werken aan de externe betrekkingen van de EU met derde landen waar de vermogens of het engagement voor terrorismebestrijding versterkt moeten worden.

Daarnaast heeft de Europese Raad er bij de lidstaten erop aangedrongen effectief en volledig vóór juni 2004 uitvoering te geven aan de wettelijke maatregelen die in het actieplan ter bestrijding van het terrorisme (september 2001) en de initiatieven ter aanvulling daarvan.⁹⁵

Op 12 mei 2004 is in dit kader in Nederland het Europees aanhoudingsbevel van kracht geworden. Een beslissing van de minister van Justitie tot uitlevering tussen EU-landen die het Europees aanhoudingsbevel hebben geïmplementeerd, is niet langer nodig.⁹⁶

⁹² Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme. Publicatieblad L 344 van 28 december 2001.

⁹³ Besluit 2003/48/JBZ van de Raad van 19 december 2002 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme. Publicatieblad L 16 van 22 januari 2003.

⁹⁴ Brussel, 25 maart 2004.

⁹⁵ Het gaat om: Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel; Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams; Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding; Kaderbesluit inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevroering, inbeslagname en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven; Besluit tot oprichting van Eurojust; Besluit van de Raad betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme.

⁹⁶ Publicatieblad L 190 van 18.07.2002.

⁹⁷ COM (2004) 221.

Naar aanleiding van de aanslagen in Madrid (11 maart 2004) heeft de Europese Commissie eind maart 2004 een Mededeling opgesteld aan de Raad en het Europees Parlement over bepaalde maatregelen die moeten worden genomen op het gebied van de bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit met name om de uitwisseling van informatie te verbeteren.⁹⁷ Tevens deed zij een mededeling aan de Raad en het Parlement betreffende de uitwisseling van informatie en de samenwerking op het gebied van strafbare feiten van terroristische aard.

De *Europese Raad van 17 en 18 juni 2004* concludeert dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt: de afronding van de besprekingen over de richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, de verordening betreffende de invoering van nieuwe functies in het Schengen-informatiesysteem, mede bij de bestrijding van terrorisme, de beschikking van de Raad betreffende het opzetten van het Visum-informatiesysteem, en de overeenkomst tussen Europol en Eurojust. Binnen Europol is de «Task Force Terrorismebestrijding» heropgericht.

Op 19 juli 2004 heeft de JBZ-Raad het «Actieplan terrorismebestrijding» behandeld, dat de Europese antiterrorisme-coördinator Gijs de Vries op de Europese Raad van 17 en 18 juni 2004 had gepresenteerd. Dit Actieplan is een uitwerking van de terrorismeverklaring van de Europese Raad van 25 maart 2004.

5.6 Conclusies

De hervorming van het financieel management, met name binnen de diensten van de Europese Commissie, gaat gestaag door. Er ontstaat langzaam meer transparantie per sector, onder andere door het openbaar maken van managementrapportages en DG-verklaringen. Overigens moet de kwaliteit van deze stukken nog verbeteren; de Europese Rekenkamer heeft aangegeven dat zij er geen zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid aan kan ontlelen.

Er ontstaat meer belangstelling voor de uniformering van het EU-controlemodel. Zo heeft de Europese Rekenkamer het afgelopen jaar een advies uitgebracht over het zogenoemde «single audit»-model en begint de samenwerking tussen nationale rekenkamers op het gebied van het rapporteren over financieel management van EU-gelden in de eigen lidstaat langzaam vorm te krijgen.

Voor verscheidene sectoren zijn er plannen om het beleid te hervormen. Deze zijn het meest opvallend bij het mededingingsrecht, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid. Hervorming van dit beleid lijkt na de laatste uitbreiding noodzakelijk.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat het baten/lastenstelsel per 1 januari 2005 een feit zal zijn.

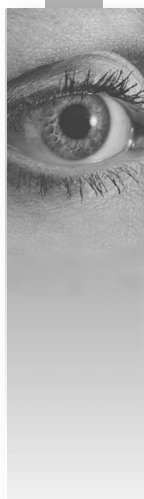
6 RECAPITULATIE EN TRENDS

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

Binnen de Europese Commissie is de aandacht voor een goede verantwoording toegenomen. DG-verklaringen en managementrapportages zijn dit jaar voor het eerst openbaar en bevatten behalve sectorinformatie op sommige aspecten ook informatie over individuele lidstaten. Bovendien kregen eerdere DG-verklaringen en managementrapportages follow-up. De Interne Auditdienst van de Europese Commissie gaat voort onder nieuwe leiding. De Commissie heeft aangekondigd per 1 januari 2005 over te gaan op een baten-lastenstelsel. Op 1 mei zijn tien nieuwe lidstaten toegetreden tot de EU. Dit heeft vooralsnog beperkte consequenties voor de EU-begroting. Het is te betreuren dat in het grondwettelijk Verdrag de principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability») niet of nauwelijks geconcretiseerd zijn. De formele positie van de Europese Rekenkamer in de grondwet is ondanks een aanbeveling daartoe van de gezamenlijke nationale rekenkamers in de EU eind 2003 niet verbeterd.

Trendinformatie 2003-2004 EU-begroting en financieel management

Figuur 4



Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2003-2004
<p>Aandacht in EU voor beleid, controle, en verantwoording</p> 	<p>Er is veel aandacht voor beleidsontwikkeling. Verantwoording krijgt relatief weinig aandacht en de controle-intensiteit is laag. Er zijn wel ontwikkelingen in de goede richting (voorstel Europese Rekenkamer om tot een communautair interne controlekader te komen). Er is, net als in voorgaande jaren, weinig verantwoordingsinformatie beschikbaar per sector, per lidstaat.</p>
<p>Eigen middelen (= inkomsten) EU</p> 	<p>In 2001: € 80,7 miljard, in 2002 € 77,7 miljard, 2003 € 83,6 miljard (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer). Voorstellen voor nieuw correctiemechanisme en nieuwe categorieën eigen middelen, nieuwe begrotingsindeling vanaf 2004.</p>
<p>Feitelijke uitgaven EU</p> 	<p>De begroting vertoont wederom onderbesteding bij het structuurbeleid, intern en extern beleid. In 2001: € 15 miljard oftewel 18% van de beschikbare betalingskredieten. In 2002 is de onderbesteding nog steeds aanzienlijk: € 7,4 miljard. In 2003 gaat het om € 5,4 miljard. De trend is dus neerwaarts. De onderbesteding van 2002 is conform het financieel reglement verdeeld over de 25 in plaats van 15 lidstaten. De onderbesteding resulteert uiteindelijk in besparingen voor de lidstaten. Tegenover die besparing staat echter gepland en begroot beleid dat niet wordt uitgevoerd.</p>
<p>Ontwikkelingen begrotings- en verantwoordingsproces</p> 	<p>Hervormingen bij de Europese Commissie in het financieel management stemmen hoopvol (DG-verklaringen plus follow-up, Activity Based Budgetting). Er is meer transparantie per sector door openbaarmaking van managementrapportages en DG-verklaringen en dankzij bevindingen per sector van de Europese Rekenkamer in het kader van haar onderzoek ten behoeve van de betrouwbaarheidsverklaring (DAS).</p>
<p>Toetreding nieuwe lidstaten</p>	<p>Op 1 mei 2004 zijn tien nieuwe lidstaten toegetreden tot de EU. Er zijn vier kandidaat-lidstaten: Bulgarije, Roemenië, Kroatië en Turkije. Naar verwachting zullen de eerste drie toetreden in 2007. Voor Turkije is nog geen jaar van toetreding vastgesteld.</p>
<p>Veranderingen in organisatie en beleid door toetreding</p>	<p>Toetreding tien nieuwe lidstaten biedt kansen, maar ook risico's voor beheersbaar houden van financieel management.</p>

Trendinformatie 2003-2004 EU-begroting en financieel management

Figuur 4
vervolg

Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2003-2004
<p>Stand van zaken hervorming Europese Commissie</p> 	<p>Op 1 januari 2003 is het nieuw financieel reglement in werking getreden. In 2002 zijn de eerste DG-verklaringen afgegeven. Er was sprake van follow-up van eerdere bevindingen en continuering van de praktijk van managementrapportages en DG-verklaringen in 2003 en 2004.</p> <p>In 2004 volgde openbaarmaking van managementrapportages en DG-verklaringen over 2003. Hierdoor is meer inzicht ontstaan in de resultaten per sector. De resultaten worden gebruikt voor activiteitengestuurd management. Het plan voor de invoering van een baten-lastenstelsel in 2005 is ambitieus.</p>
<p>Nieuw EU-beleid met consequenties voor begroting</p>	<p>De eerste fase van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is goedgekeurd in juni 2003, de tweede fase in april 2004: ontkoppeling van productie en subsidie; voorstellen voor een nieuw financieringskader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Er zijn nieuwe regels vastgesteld voor het financieel management van de structuurfondsen (onderzoek naar bestaan en werking beheer- en controlesystemen, subsidiabiliteit, decommitering, procedures bij ernstige tekortkomingen, instellen auditautoriteit).</p>
<p>Grondwettelijk verdrag en consequenties voor goed openbaar bestuur</p> 	<p>In het grondwettelijk verdrag is nog steeds weinig aandacht voor goed openbaar bestuur. De externe controleur (Europese Rekenkamer) behoort in de tekst van het grondwettelijk verdrag niet tot het institutioneel kader; aanbevelingen ter zake van nationale EU-rekenkamers zijn niet opgevolgd. Beheer- en controlevraagstukken ('good governance', 'good accountability') worden niet of nauwelijks toegelicht in het verdrag.</p>

