



Publicatieblad

van de Europese Gemeenschappen

Uitgave in de
Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	<i>I Mededelingen</i>	
	Rekenkamer	
2001/C 55/01	Advies nr. 1/2001 over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van verscheidene andere verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid	1

NL

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 1/2001

over een voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van verscheidene andere verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid

(Uitgebracht krachtens artikel 279 van het EG-Verdrag)

(2001/C 55/01)

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name op artikel 248, lid 4, en artikel 279,

Gelet op het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen ⁽¹⁾, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 2673/1999 van de Raad ⁽²⁾, met name op artikel 4, artikel 19, lid 6, en artikel 102, lid 3,

Gezien het voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van verscheidene andere verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid ⁽³⁾,

Gezien het op 19 september 2000 bij de Rekenkamer ingekomen verzoek van de Raad van 13 september 2000 om advies over dit voorstel,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Voorstel van de Commissie

1. De negatieve uitgaven in de landbouwsector kunnen in vijf categorieën worden verdeeld, namelijk teruggevorderde bedragen in verband met fraude of onregelmatigheden, correcties op voor-

schotten die zijn verleend op basis van artikel 7, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1258/1999, „winsten” die kunnen ontstaan bij verkoop in het kader van de openbare opslag, de extra heffing op de te hoge melkproductie en de financiële gevolgen van de beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen ⁽⁴⁾.

2. Volgens de Commissie bedroegen deze negatieve uitgaven voor het begrotingsjaar 1999 in totaal 1 576 miljoen euro, ofwel 3,9 % van de landbouwuitgaven en 1,7 % van de begroting als geheel ⁽⁵⁾.

3. De Commissie wil deze negatieve uitgaven voortaan beschouwen als toegewezen ontvangsten en ze zonder onderscheid ten laste brengen van het EOGFL voor de financiering van elke uitgave, ongeacht de aard ervan, zodra zij in verband kan worden gebracht met de afdeling Garantie.

De negatieve uitgaven

4. In 1997 heeft de Rekenkamer opgemerkt: „De begroting bevat een reeks (...) negatieve uitgaven, die in feite ontvangsten zijn. (...) Soms zijn deze negatieve bedragen toegestaan krachtens het huidige Financieel Reglement: dat is het geval met (...) de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-Garantie (artikel 102, lid 3). Soms zijn ze in het kader van de begrotingsprocedure ingevoerd zonder dat in het Financieel Reglement de mogelijkheid daartoe wordt geboden: dat is het geval bij de medeverantwoordelijkheidsheffingen die worden geïnd in het kader van sommige marktordeningen (...)”.

⁽⁴⁾ Toelichting, punt 1, document van de Commissie, ref. 2000/0204(CNS) — COM(2000) 494 def., blz. 2.

⁽⁵⁾ Toelichting bij het voorstel houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999, punt 1, en jaarrekening en financiële balans met betrekking tot de begrotingsoperaties voor het begrotingsjaar 1999 — kredieten voor vastleggingen van het begrotingsjaar 1999.

⁽¹⁾ PB L 356 van 31.12.1977, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 326 van 18.12.1999, blz. 1.

⁽³⁾ Document van de Commissie, ref. 2000/0204(CNS) — COM(2000) 494 def.

5. „Elk negatief bedrag leidt tot een gebrek aan doorzichtigheid en maakt het moeilijker de begroting te lezen en te begrijpen. Wanneer het gaat om specifieke negatieve bedragen die de bedragen van positieve rubrieken verminderen, vormt dit bovendien een compensatie tussen bepaalde ontvangsten en bepaalde uitgaven, hetgeen een inbreuk op het budgettaire universaliteitsbeginsel vormt. (...) Alle negatieve bedragen in de begroting moeten dus worden verboden...”⁽¹⁾.

6. Het voorstel van de Commissie om de negatieve uitgaven van het EOGFL af te schaffen, biedt dus een — gedeeltelijke — oplossing voor het vraagstuk van de negatieve bedragen dat eerder door de Rekenkamer aan de orde is gesteld.

Toegewezen ontvangsten

7. Artikel 268 van het EG-Verdrag behandelt het universaliteitsbeginsel en het beginsel van budgettaire eenheid, dat wil zeggen een enkele begroting zonder vooraf vastgelegde toewijzing van de middelen aan de uitgaven en zonder compensatie tussen ontvangsten en uitgaven.

8. Ter uitvoering van het Verdrag bepaalt artikel 4, lid 2, van het Financieel Reglement dat „de gezamenlijke ontvangsten dienen ter dekking van de gezamenlijke kredieten voor betalingen”. Hetzelfde artikel 4 noemt echter expliciet, zij het niet uitputtend, bepaalde uitzonderingen op dit voorschrift en bij die uitdrukkelijke afwijkingen komen nog andere die af te leiden zijn uit de artikelen 7 (terugbetaling van vooruitbetalingen die gedaan zijn aan begunstigden van communautaire steun) en 27 van het Financieel Reglement (opnieuw aan te wenden kredieten). Verder komen in specifieke verordeningen nog andere toegewezen ontvangsten voor⁽²⁾.

9. Om een eind te maken aan de praktijk van de negatieve uitgaven, die de budgettaire en boekhoudkundige transparantie vertroebelen, stelt de Commissie dus voor, nieuwe uitzonderingen op het budgettaire universaliteitsbeginsel in te voeren.

10. Zij stelt ook voor om deze uitzonderingen niet in het Financieel Reglement zelf op te nemen, maar in de sectorale regelgeving, op grond ervan dat de vervanging van negatieve uitgaven

⁽¹⁾ Advies nr. 4/97 over het voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen, paragrafen 1.11–1.14 van de bijlage (PB C 57 van 23.2.1998, blz. 9).

⁽²⁾ Wat betreft de uitzonderingen op het universaliteitsbeginsel pleit het door de Commissie ingediende voorstel tot wijziging van het Financieel Reglement de gedeeltelijke afschaffing van de terugbetaling van vooruitbetalingen, alsook de herindeling in toegewezen ontvangsten van de meeste thans bestaande gevallen van heraanwending, terwijl bepaalde andere toegewezen ontvangsten worden gehandhaafd. Volgens het voorstel zijn er voortaan twee categorieën toegewezen ontvangsten: de toegewezen ontvangsten die in het Financieel Reglement zelf en die welke in specifieke verordeningen zijn vastgesteld, zoals de huidige negatieve uitgaven; zie in dit verband het voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen; document van de Commissie, ref. 2000/0203(CNS) — COM(2000) 461 def., blz. 11.

door toegewezen ontvangsten uitsluitend de landbouwsector betreft. Omdat als gevolg van deze vervanging verscheidene landbouwverordeningen moeten worden gewijzigd, is het dienstig deze toegewezen ontvangsten niet vast te leggen in het Financieel Reglement, maar in de specifieke landbouwverordeningen⁽³⁾.

11. Er moet dus geconstateerd worden dat het huidige voorstel niet bijdraagt tot een vereenvoudiging van de financiële regelgeving van het EOGFL, afdeling Garantie, die voor de beheerder toch al zo moeilijk in de hand te houden is.

Gevolgen van het voorstel van de Commissie

Budgettaire neutraliteit

12. De Commissie verwijst naar punt 10 van het Inter-institutioneel Akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure⁽⁴⁾. Dit artikel bepaalt dat in de financiële vooruitzichten geen rekening wordt gehouden met de begrotingsplaatsen die worden gefinancierd met toegewezen ontvangsten in de zin van artikel 4 van het Financieel Reglement. De Commissie voegt hieraan toe: „Daarom heeft de voorgestelde afschaffing van de negatieve uitgaven dus geen consequenties voor de begroting”.

13. Wat de landbouwuitgaven betreft is het probleem niettemin gelegen in het feit dat het beginsel van de nieuwe toegewezen ontvangsten niet in artikel 4 van het Financieel Reglement, maar in sectorale regelgeving wordt opgenomen en bovendien in het feit dat de toewijzing van de middelen geen betrekking heeft op specifieke begrotingsonderdelen, maar op een onderafdeling van de begroting.

14. Daarom verklaart de Commissie in haar voorstel tot herziening van het Financieel Reglement: „De voorgestelde afschaffing van de negatieve uitgaven zou derhalve geen problemen meebrengen voor de financiering van de landbouw”, maar voegt zij er, zakelijk gezien, aan toe: „Voor de duidelijkheid verzoekt de Commissie het Europees Parlement en de Raad een interpreterende verklaring aan te nemen tot bevestiging van de toepasbaarheid van punt 10.2 van het akkoord op de aldus gecreëerde bestemmingsontvangsten”⁽⁵⁾.

15. Maar als het erom gaat de follow-up van de landbouwontvangsten veilig te stellen voor de bepaling van de netto-financieringsbehoeften van het landbouwbeleid, zou men een passend systeem voor de follow-up en de rapportage kunnen invoeren zonder afbreuk te hoeven doen aan het budgettaire universaliteitsbeginsel door toegewezen ontvangsten te scheppen.

⁽³⁾ Vierde overweging bij het voorstel houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999; document van de Commissie, ref. 2000/0204(CNS) — COM(2000) 494 def., blz. 4.

⁽⁴⁾ PB C 172 van 18.6.1999, blz. 1.

⁽⁵⁾ Op. cit: COM(2000) 461 def., blz. 14; het aangehaalde punt 10.2 komt in feite overeen met punt 10.3.

De aard van de met de toegewezen ontvangsten te financieren uitgaven

16. De keuze van de Commissie voor de techniek van de toegewezen ontvangsten wordt verklaard in de volgende overweging: „Om te voorkomen dat op het niveau van de lidstaten uitgaven van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, worden verrekend met toegewezen ontvangsten van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, is het noodzakelijk dat de ontvangsten worden overgemaakt en besteed in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid” (1).

17. In de praktijk zal het voorstel met name tot gevolg hebben dat de nieuw gecreëerde toegewezen ontvangsten gedeeltelijk zowel marktuitgaven kunnen financieren (verplichte uitgaven — VU) als maatregelen voor plattelandsontwikkeling (niet-verplichte uitgaven — NVU), aangezien de uitgaven voor plattelandsontwikkeling worden gefinancierd uit het EOGFL, afdeling Garantie. Evenzo kunnen ontvangsten die verband houden met een gemeenschappelijke marktordening toegewezen worden aan landbouwuitgaven die voortvloeien uit een andere gemeenschappelijke marktordening.

18. Als de Commissie de ontvangsten aldus toewijst, kan zij voor zichzelf een speelruimte voor de landbouwuitgaven scheppen, temeer omdat het voorstel niet vermeldt hoe de verdeling zal zijn tussen enerzijds de ontvangsten ter financiering van de uitgaven van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en anderzijds de uitgaven voor de financiering van de maatregelen voor de ontwikkeling van het platteland en de begeleidende maatregelen.

De budgettaire en boekhoudkundige procedures

19. De uitdrukking „aan het Fonds overgemaakt”, die met name wordt gebruikt in artikel 1, lid 3, van het voorstel, komt niet van pas omdat het EOGFL geen rechtspersoon, noch budgettair autonoom is. Het vormt slechts een deel van de afdeling „Commissie” van de algemene begroting.

20. Bovendien bevat het voorstel van de Commissie een intrinsieke paradox: men wil een uitzondering op het universaliteitsbeginsel maken, maar de toewijzing van ontvangsten die geraamd worden op 1,7 % van de communautaire begroting uitbreiden tot uitgaven die in totaal ongeveer 43 % van die begroting uitmaken.

21. Verder geeft noch de toelichting, noch de tekst van het voorstel van de Commissie aan hoe deze „toegewezen ontvangsten” in de begroting worden opgenomen en volgens welke procedures zij zullen worden vastgesteld.

22. Terwijl de aanwezigheid van een ontvangstensaldo op de begroting aan het eind van het begrotingsjaar niet bij voorbaat kan worden uitgesloten, vermeldt de Commissie niet welke bepalingen zij wil invoeren om deze situatie te vermijden, laat staan wat zij met eventuele saldi zal doen.

Budgettair en boekhoudkundig juiste behandeling van de bedragen in kwestie

23. Er kan een vergelijking worden getrokken met enerzijds de landbouwrechten die ten bate van de Gemeenschap worden geïnd uit hoofde van de handel met derde landen en anderzijds met de opgelegde heffingen die zij ontvangt voor de productie en de opslag van suiker, isoglucose en inuline. Hoewel afkomstig uit de landbouw zijn deze ontvangsten bestemd voor de algemene financiering van alle uitgaven van de Gemeenschap.

24. De ontvangsten waarom het hier gaat, kunnen echter niet worden gelijkgesteld aan de „traditionele eigen middelen”, zoals de landbouwrechten en suikerheffingen. Er bestaat immers een nauwe samenhang tussen de invorderingen die de Commissie wil gaan aanmerken als toegewezen ontvangsten en de verplichtingen of uitgaven ten laste van het EOGFL tijdens lopende of eerdere begrotingsjaren, of het nu gaat om de goedkeuring van de rekeningen, die voornamelijk rectificaties betreft van uitgaven die zijn gedaan op grond van voorgaande begrotingsjaren, of om boetes, sancties en geïnde achterstalligheidsrente of verworven garanties en waarborgen.

25. In het bijzondere geval van de extra zuivelheffingen die van nature bedoeld zijn om het evenwicht te bewaren van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten, kan worden opgemerkt dat het vanwege de aanzienlijke en herhaaldelijke vertragingen bij de registratie van de negatieve uitgaven in verband met de extra heffing niet mogelijk is om de uitgaven voor het verkoopseizoen van een bepaald begrotingsjaar precies te laten samenvallen met de desbetreffende ontvangsten.

26. De correcties op betaalde voorschotten op basis van artikel 13 van de begrotingsdiscipline bestaan uit opschorting of vermindering van ambtshalve en voorlopig betaalde voorschotten, onder voorbehoud van niet-betwisting. Deze correcties vormen geen ontvangsten. Immers, als de Commissie aan een lidstaat een lager bedrag dan het gevraagde overmaakt („vermindering van voorschot”) of geen voorschot overmaakt („opschorting van voorschot”), blijven de niet bestede kredieten beschikbaar en in beginsel zouden er geen in te vorderen of opnieuw aan te wijzen bedragen moeten zijn. Aangezien het om annuleringen van boekingen van het lopende begrotingsjaar gaat, is het gewettigd ze te behandelen als uitgavencorrecties.

27. De creditresultaten van de rekeningen voor openbare opslag die onder het desbetreffende hoofdstuk worden opgenomen, zijn hoofdzakelijk afkomstig van een overwaardering van eventuele eerste afschrijvingen bij aankoop en aanvullende afschrijvingen die op 30 september worden berekend. Aangezien deze afschrijvingen voor het merendeel zijn aangemerkt als uitgaven voor de voorafgaande begrotingsjaren, zou het vanzelf spreken om de waardevermeerdering bij verkoop van voorraden, die gelijkgesteld kan worden met de terugboeking van een voorziening, onder de diverse ontvangsten te boeken omdat de lasten die ten grondslag liggen aan de baten zijn voortgevloeid uit eerdere begrotingsjaren. Deze redenering is ook van toepassing op de goedkeuring van de rekeningen, alsook op de meeste invorderingen naar aanleiding van fraudegevallen en onregelmatigheden.

28. De oplossing die voldoet aan de orthodoxe begrotingsopvattingen is dan ook, de landbouwontvangsten in kwestie op te

(1) Vijfde overweging van het voorstel COM(2000) 494 def.

nemen in de algemene staat van ontvangsten. Artikel 6 1 3 en post 7 0 0 1 van de algemene staat van ontvangsten zou men kunnen gebruiken als structuur voor opname in de begroting van deze nieuwe ontvangsten, mits de bewoordingen en het commentaar worden aangepast en geactualiseerd. In dat geval, en ook ten behoeve van een eenvoudiger uitwerking en follow-up van de financiële vooruitzichten voor de landbouw, zou de begrotingsautoriteit, indien zij dat dienstig acht, een extra type ontvangsten kunnen toevoegen aan de begrotingsnomenclatuur.

Conclusie

29. De Rekenkamer is van mening dat de landbouwontvangsten die tot nu toe in de begroting als negatieve uitgaven zijn opgenomen, voortaan in de algemene staat van ontvangsten moeten worden geboekt. Deze oplossing vereist geen enkele wijziging van het Financieel Reglement; slechts de bepalingen van de Verordeningen (EG) nr. 1258/1999, (EEG) nr. 3950/92, (EEG) nr. 3492/90 en (EEG) nr. 352/78, waarin de negatieve uitgaven worden genoemd, moeten worden ingetrokken of dienovereenkomstig aangepast.

30. Verder is er geen wettelijke bepaling nodig om te garanderen dat er bij de berekening van de financiële vooruitzichten rekening wordt gehouden met de huidige negatieve uitgaven.

31. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin instellingen dankzij specifieke ontvangsten buiten het EOGFL, afdeling Garantie, om, overeenkomstige bedragen kunnen uitgeven voor verwante doeleinden zonder de begrotingsautoriteit opnieuw om toestemming te hoeven vragen. Elke eventuele uitzondering van dit type op de beginselen van de communautaire openbare financiën mag uitsluitend in het Financieel Reglement worden opgenomen voorzover zij fundamenteel gerechtvaardigd is.

32. Ten slotte neemt de Rekenkamer akte van de voorstellen van de Commissie over de aanpassingen van de regelgeving die voortvloeien uit Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden ⁽¹⁾.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar zitting van 24 en 25 januari 2001.

Voor de Rekenkamer

Jan O.KARLSSON

President

⁽¹⁾ PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.