

Vergaderjaar 2012–2013

33 636

Werkbezoek van een delegatie uit de commissie voor de Rijksuitgaven aan Europese instellingen

Nr. 1

VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK

Vastgesteld 16 mei 2013

Op 21 en 22 april 2013 heeft een delegatie uit de commissie voor de Rijksuitgaven een werkbezoek gebracht aan Europese instellingen in Luxemburg.¹

De delegatie bestond uit de leden Harbers (delegatieleider, VVD), Van Gerven (SP), Van Hijum (CDA) en De Vries (VVD). De delegatie werd ambtelijk begeleid door de heer Groen, griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven en de heer Van Kessel, adjunct-griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken.

De delegatie dankt alle gesprekspartners die aan het welslagen van het werkbezoek hebben bijgedragen en in het bijzonder de heer Gijs de Vries, Lid van de Europese Rekenkamer, en uit zijn kabinet de heer Gaston Moonen en de heer Michiel Sweerts, voor hun inhoudelijke bijdrage aan het programma en de verdere organisatie.

Het werkbezoek stond in het teken van de publieke verantwoording van Europese uitgaven en beleid. Het programma omvatte gesprekken bij:

1. Nederlandse ambassade te Luxemburg
2. Eurostat (het statistische bureau van de Europese Commissie),
3. Europese Rekenkamer
4. Europese noodfondsen (EFSF en ESM)

Namens de delegatie,

De voorzitter van de delegatie,
Harbers

De griffier van de delegatie,
Groen

¹ Eerdere verslagen van werkbezoeken zijn gedrukt onder Kamerstukken 31 465, nr. 1 en 32 753, nr. 1

Vorbereidend gesprek met de ambassadeur in Luxemburg

De delegatie is op 21 april 2013 ontvangen door de ambassadeur in Luxemburg, de heer Peter Kok. Met de heer Kok heeft een gedachtewisseling plaatsgevonden over verschillende onderwerpen, zoals de internationale politieke strategie van de Luxemburgse regering, het economische en politieke klimaat voor banken en de diversiteit aan banken in Luxemburg en ten slotte ook over de positionering van Nederlanders op posten bij de diverse instellingen van de EU.

1. Bezoek aan Eurostat

De delegatie heeft op 22 april 2013 gesproken met de heer Pieter **Everaers** (Directeur Samenwerking in het Europees Statistisch Systeem; internationale samenwerking; resources) en de heer François **Lequiller** (Directeur Statistieken Rijksfinanciën).

Casus Griekenland

Na een algemene inleiding van de heer Everaers over de organisatie van Eurostat, gingen de gesprekspartners op verzoek van de delegatie in op de rol van statistieken bij de Griekse schulden crisis. De heer Lequiller ging verder in op de achtergronden van de destijds gesignaleerde problemen met de Griekse overheidscijfers. Hij omschreef de situatie van Griekenland een aantal jaren terug als een met een intrinsieke zwakte van de overheidsrekeningen, een afhankelijk en zwak Grieks bureau voor de statistiek en begrensde bevoegdheden van Eurostat. De Europese reactie hierop heeft geresulteerd in een onafhankelijk Grieks bureau voor de statistiek, toegenomen bevoegdheden voor Eurostat, toegenomen aanwending van middelen voor verificatie van de buitensporig tekorten en de statistische elementen in het *six- en twopack*. Hij benadrukt dat statistische bureaus gegevens verifiëren die betrekking hebben op het vastleggen van feiten uit het verleden, zij doen geen voorspellingen.

Statistieken over overheidsfinanciën

Vervolgens kwam de rol van Eurostat ter sprake bij het toezicht op statistieken met betrekking tot overheidsfinanciën. Aangegeven werd dat Eurostat verantwoordelijk is voor de kwaliteitsbeoordeling van de buitensporig tekortstatistieken die door de lidstaten aangeleverd worden². Tevens is Eurostat verantwoordelijk voor de methodologie onderliggend aan die statistieken, en die gebaseerd is op het *European System of Accounts* (ESA).

Bij de beoordeling van de door de lidstaten aangeleverde overheidsstatistieken ziet Eurostat het haar taak om toe te zien op 1) de naleving van de ESA-regels door de nationale verslaggevingsautoriteiten, 2) de conformiteit met de Europese praktijkcode statistieken, 2) de volledigheid van de dekkingsgraad van de statistieken, 3) de kwaliteit van de buitensporig tekort methodiek in de lidstaten en van het samenvoegen van statistieken door de NBS, 4) de betrouwbaarheid, tijdigheid en consistentie van de statistische data, en 5) de mate van verantwoording aan o.a. interne en externe controleurs en rekenkamers. Opgemerkt werd dat Eurostat niet in de positie is om de rekeningen van instellingen binnen overheden in de lidstaten goed te keuren, noch om verantwoordelijkheid te nemen voor fouten of moedwillige, onjuiste rapportering van lidstaten in het geval er geen bronnen beschikbaar zijn om de gegevens te verifiëren. Verder werd

² Het wetgevend raamwerk voor het produceren en melden van statistieken uit hoofde van de buitensporig tekortprocedure is Verordening (EC) 479/2009.

opgemerkt dat Eurostat geen verantwoordelijkheid kan nemen voor de voorspellingen van overheidstekorten en -schulden.

Instrumenten van Eurostat

De vertegenwoordigers van Eurostat gingen vervolgens in op de instrumenten die Eurostat heeft om de resultaten van haar onderzoek te communiceren. Een belangrijk, nieuw instrument is de **halfjaarlijkse notificatie van tekorten en schulden in de lidstaten**. Hierin neemt Eurostat publiekelijk een gekwalificeerd standpunt in over de data met betrekking tot overheidstekorten en -schulden door middel van *reserveringen* en *amendementen*. Tijdens het werkbezoek werd de presentatie van de eerste aprilnotificatie van Eurostat later die dag aangekondigd³. De gedetailleerde buitensporig tekortdata, tabellen, aanvullende en methodologische notities en verslagen van bezoeken aan lidstaten in dit kader zijn ook publiekelijk toegankelijk via de Government Finance Statistics website. Tevens maakt Eurostat onder andere kwartaalanalyses van de door lidstaten opgestuurde financiële en non-financiële overheidsrekeningen, welke preventief aanwend worden om bovengenoemde *reserveringen* en *amendementen* te voorkomen.

Harmoniseren van normen voor de overheidsboekhouding

Tijdens het gesprek werd door de vertegenwoordigers van Eurostat gesproken over het voornemen van de Europese Commissie om EPSAS te implementeren. Dit betreft het harmoniseren van de normen voor de overheidsboekhouding in de EU-lidstaten. De Europese Commissie heeft onderzoek gedaan naar de geschiktheid van het implementeren van bestaande internationale standaarden (IPSAS)⁴ en concludeert dat deze internationale standaarden momenteel niet geïmplementeerd kunnen worden in de lidstaten, maar dat deze wel gebruikt zou moeten worden bij het ontwikkelen van Europese standaarden. Op 29–30 mei 2013 organiseert Eurostat een conferentie over het implementeren van EPSAS.

Administratieve lastendruk

Europese statistiekverplichtingen, zoals het verplichte enquêtes, leveren een onwenselijke bijdrage aan de administratieve lastendruk van het MKB. Van de zijde van Eurostat werd aangegeven, dat in Nederland al veel stappen zijn gezet. In de EU wordt getracht om binnen het Europees Statistisch Systeem een reductie van administratieve lasten te realiseren. Op het gebied van de Intrastat-verordening (registratie van intracommunautaire handel) werkt Eurostat aan een *single-flow benadering*, waarbij de administratieve lasten volgens Eurostat aanzienlijk verminderen en de belangrijkste informatie tegelijkertijd gehandhaafd blijft.

2. Bezoek aan Europese Rekenkamer

De delegatie werd bij de Europese Rekenkamer ontvangen voor een gesprek met de heer **De Vries**, Lid van de Europese Rekenkamer, en enkele presentaties van medewerkers van de Europese Rekenkamer. Vervolgens heeft de delegatie een lunch gehad met de heer **Caldeira**, President van de Europese Rekenkamer, en de leden **Galea** (Malta), **Otbo** (Denemarken), **Budbergyte** (Litouwen) en **Cardiff** (Ierland). Er is

³ Zie de website van Eurostat, onderdeel Government Finance Statistics http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction

⁴ Zie COM(2013) 114 final – Verslag van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees parlement – naar de implementatie van geharmoniseerde normen voor de overheidsboekhouding in de lidstaten – De geschiktheid van IPSAS voor de lidstaten

gesproken over het werk van de Europese Rekenkamer, over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen uit de EU-begroting en over de verantwoording over de bestedingen uit die begroting en uit de Europese noodfondsen. Verder is er gesproken over de financiële crisis en de (onduidelijke) rol van de Europese Rekenkamer bij de totstandkoming van de bankenunie.

3a. Het werk van de Europese Rekenkamer en de Europese begroting

De heer De Vries sprak over de rol van de Europese Rekenkamer bij de controle en verantwoording van Europees beleid en de uitgaven. De controle van de EU-begroting neemt hierbij een belangrijke plaats in.

Rechtmatigheid en betrouwbaarheid

De Europese Rekenkamer geeft jaarlijks een verklaring over de betrouwbaarheid van de gegevens op de Europese begroting en hanteert hierbij een materialiteitsgrens van 2%. Aangezien het meest waarschijnlijke foutenpercentage in 2011 op 3,9% ligt, geeft de Europese Rekenkamer geen goedkeurende verklaring. De foutenpercentages op de deelreinen *plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid (7,7%)* en *regionaal beleid, energie en vervoer (6,0%)* zijn het hoogst. Dit betekent dat er een bedrag van € 5 miljard gemoeid is met fouten. De heer De Vries benadrukte hierbij dat fouten niet gelijk te stellen zijn met fraude of verspilling (zie verder paragraaf 2.3).

Doelmatigheid

In 2012 heeft de Europese Rekenkamer 16 verslagen over de doelmatigheid van Europees beleid uitgebracht. De conclusie is dat de EU-gelden overwegend aan de beoogde doelen bijdragen. De Europese Rekenkamer beoordeelt de EU-subsidies voor bevordering van toerisme als doelmatig, de hulp na rampen uit het solidariteitsfonds als efficiënt en effectief, en de EU-bijdrage aan de voedselzekerheid in zuidelijk Afrika eveneens als doelmatig. Minder positief was de heer De Vries over onder andere de subsidies voor energie-efficiëntie, die efficiënt nog effectief zijn; het visserijbeleid, dat zelfs contraproductief is; en de «douaneregeling 42», waarbij lidstaten miljarden mislopen.

Integriteit

Ook maakte de heer De Vries melding van het onderzoek dat de Europese Rekenkamer heeft gedaan naar eventuele belangenconflicten binnen de Europese agentschappen voor luchtvaartveiligheid, voedselveiligheid, chemische stoffen en geneesmiddelen (EASA, EFSA, ECHA, EMA). De Europese Rekenkamer heeft het ontbreken van een algemeen kader en gebreken in procedures geconstateerd. Vervolgens heeft zij aanbevelingen gedaan met betrekking tot het screenen van kandidaten voor aanstellingen, het aannemen van geschenken, en omgangsregels bij vertrouwensbreuken.

Metten van resultaat

De heer **Debets** van de Europese Rekenkamer gaf in zijn bijdrage aandacht aan de trend van het meten van resultaten van Europees beleid. In de EU is een verandering waar te nemen van focus op hoeveelheid geld naar kwaliteit en effectiviteit van beleid. Hoewel er door de Europese Rekenkamer wel onderzoek naar de algemene doeltreffendheid van

Europees beleid wordt gedaan, is de *economische* zichtbaarheid van de impact van Europees beleid niet altijd even duidelijk.

Meerjarig Financieel Kader

De onderhandelingen over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 en de onderliggende regelgeving zijn een moment om verbeteringen in de verantwoording vast te leggen. De Europese Rekenkamer staat onder andere een herziening van de inkomstenkant van de begroting voor, zoals het aanpassen van de uitzonderingen en de BTW. De onderhandelingen hebben op dit gebied echter een status quo opgeleverd. Voor wat betreft de vereenvoudiging van regelgeving, ook nationaal, ziet de Europese Rekenkamer nog mogelijkheden tot verbetering. Tevens adviseert de Europese Rekenkamer concretere doelen in de begroting omwille van de verbetering van de (controle van de) effectiviteit.

De heer De Vries attendeerde de delegatie op het **Nederlandse Voorzitterschap** van de Raad van de EU in het eerste semester van 2016. Dan is er ook de mogelijkheid voor een tussentijdse hervorming van de Europese begroting. Tevens is wellicht de voltooiing van de bankenunie aan de orde.

3b. Europese Rekenkamer, de financiële crisis en verantwoording

Aan de hand van een toelichting van de heer **Crisp** en mevrouw **McCann** werd verder ingegaan op de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer om onderzoek te kunnen doen naar uitgaven en beleid op het gebied van de financiële crisis.

Instrumenten voor financiële bijstand aan lidstaten

Het mandaat van de Europese Rekenkamer beperkt zich – voor wat betreft de financiële bijstand van de EU aan lidstaten – tot het toezicht op de desbetreffende instrumenten op de Europese begroting: het EFSM (à € 60 miljard), de Balance of Payments (à € 50 miljard) en de Greek Loan Facility (à € 80 miljard). De Europese Rekenkamer heeft geen toezichhoudende rol met betrekking tot het ordelijke en gezonde financiële management van de leningen uit het EFSF (à € 440 miljard) of ESM (à € 500 miljard). Voor wat betreft het ESM heeft de Europese Rekenkamer wel het recht om een van de vijf leden van de Raad van Toezicht van het ESM te benoemen, echter deze handelt in een persoonlijke capaciteit en niet namens de Europese Rekenkamer. Daarbij ontbreekt het de Raad van Toezicht aan een secretariaat. Wel worden de jaarlijkse Auditrapporten ook aan de nationale parlementen gezonden.

De Europese Rekenkamer zal een onderzoek verrichten naar de ontwikkelingen en effectiviteit van de financiële instrumenten op de Europese begroting, namelijk het EFSM en de Balance of Payments. In november 2014 verwachten ze de resultaten te publiceren van het onderzoek naar de wijze waarop de Europese Commissie deze instrumenten heeft geïmplementeerd. Het gaat er onder andere om of de gestelde programmavoorspellingen passend waren, en of het toezicht op de voorwaarden en ook het management van de leenactiviteiten effectief waren.

Toezicht op ECB en bankenunie

De Europese Rekenkamer doet jaarlijks onderzoek naar de operationele efficiëntie van de ECB. Hierbij moet gedacht worden aan het risicomanagement (onderzoek 2012), human resource management (2011) of het

management van bedrijfsgebieden binnen de ECB (2010). De Europese Rekenkamer is uitgesloten voor wat betreft het toezicht op het monetair beleid van de ECB. Wel heeft de Europese Rekenkamer een rol gekregen bij de verantwoording van de ECB voor de uitvoering van zijn toezichhoudende taken in verband met het prudentieel toezicht op kredietinstellingen. Hierbij gaat de Europese Rekenkamer er vanuit dat het toegang krijgt tot individuele bankdossiers.

Aangegeven werd dat de Europese Rekenkamer in september 2012 is begonnen met een audit van de ontwikkelingen in regelgeving- en toezichtstelsystemen van de Europese Commissie met betrekking tot de bancaire crisis. Hierbij kijkt de Europese Rekenkamer naar het functioneren van de Europese Bankautoriteit (EBA) en DG Markt, maar hierbij moet de nieuwe rol van de ECB bij het enkelvoudig banktoezicht nog worden betrokken. De uitkomsten van het onderzoek worden gepubliceerd naar verwachting in december 2013.

Buitensporig tekortprocedure

De Europese Rekenkamer en Eurostat hebben in hun onderzoek in december 2012⁵ geconcludeerd dat het implementeren van de standaarden uit de Europese Statistiekcode een *uitdaging* blijft op Europees niveau en voor lidstaten. In november 2013 verwacht de Europese Rekenkamer met de resultaten te komen van het onderzoek naar de systemen van de Europese Commissie voor het controleren van data over de eigen middelen die wordt aangeleverd door lidstaten.

Landscape reviews

Tevens werd de delegatie geïnformeerd over de zogeheten *landscape reviews* van de Europese Rekenkamer. In februari 2013 is een onderzoek gestart naar de verantwoording en de toezichttekorten bij de nieuw opgezette financiële crisisinstrumenten en de resultaten hiervan worden in de tweede helft van 2013 verwacht. Tevens is de Europese Rekenkamer voornemens om in de eerste helft van 2014 een landscape review van het financiële risicomanagement in de EU te presenteren.

3c. Rechtmatigheidsonderzoek door de Europese Rekenkamer

De heer **Welch** en de heer **Lok** gaven een nadere toelichting bij het betrouwbaarheidsonderzoek door de Europese Rekenkamer, dat niet alleen bestaat uit gegevens gericht onderzoek naar de betalingen, inkomsten, voorfinancieringen en vastleggingen, maar onder andere ook bestaat uit verificatie van bankrekeningen door middel van directe bevestiging van banken, beoordeling van de actuariële berekening van de pensioenverplichtingen, onderzoek naar de werking van het boekhoudstelsysteem en het checken van de overeenstemming met de internationale boekhoudstandaarden (IPSAS).

Het rechtmatigheidsonderzoek omvat meer dan 1000 bezoeken aan lidstaten en andere belanghebbenden, alwaar directe gegevensgerichte waarnemingen van verrichting plaatsvinden. De planning van dit controlerewerk vindt plaats op basis van een vastgesteld risicoprofiel. Naar het oordeel van de Europese Rekenkamer zijn de jaarrekening, de ontvangsten en de vastleggingen in orde; bij de betalingen constateert de Europese Rekenkamer echter fouten van materieel belang (meest waarschijnlijk foutenpercentage van 3,9% in 2011).

⁵ Zie ook advies 12/2012 van de Europese Rekenkamer

Volgens de Europese Rekenkamer gaat het wel eens mis bij de verstrekking van **landbouwsteun**, waar onder andere de geautomatiseerde, administratieve controles (LPIS) onvoldoende functioneren. Geconstateerde fouten zijn bijvoorbeeld dat voor subsidie opgegeven grond niet beschikbaar blijkt voor landbouw of dat metingen van de oppervlakte niet correct zijn. Het is ook voorgekomen dat de Europese Rekenkamer bij een inspectie van een voor subsidie opgegeven grond, de daar verwachte schapen niet aantrof. Ook gaat het soms mis bij de **structuur- en cohesiefondsen**. Zo gebeurt het dat opgegeven uitgaven volgens de regels niet in aanmerking komen voor subsidie, of dat de Europese aanbestedingsregels niet correct zijn toegepast. Het kan bijvoorbeeld ook voorkomen dat een project (naast de gesubsidieerde kosten) nog gerelateerde inkomsten genereert, maar dat deze niet (juist) verantwoord worden. Volgens de Europese Rekenkamer voorkomen de controles door lidstaten en Europese Commissie deze fouten onvoldoende.

Bij geconstateerde fouten vinden er **correcties** plaats door de Europese Commissie en de lidstaten. Zo hebben de lidstaten bijvoorbeeld in 2011 een bedrag van € 339 miljoen aan onterechte landbouwsubsidies teruggehaald bij de belanghebbenden. Vanuit de Europese Rekenkamer werd wel opgemerkt dat, vanwege verschillende redenen, er meestal geen sprake is van netto correcties. De opgelegde correcties weerspiegelen niet (altijd) de verloren middelen en werken onvoldoende om verbeteringen te stimuleren⁶.

3. Bezoek aan ESM en EFSF

Het laatste programmaonderdeel van het werkbezoek aan Luxemburg was een gesprek met de heer **Anev**, secretaris-generaal van het permanente Europese noodfonds (ESM) en het tijdelijke Europese noodfonds (EFSF) en enkele medewerkers. De heer Anev startte met een korte toelichting op de totstandkoming van beide noodfondsen, op de bestuursstructuren en op de kapitaalomvang van de noodfondsen. Vervolgens sprak hij over diverse instrumenten en activiteiten van het noodfonds. Het doel van deze activiteiten is het waarborgen van de financiële stabiliteit in Europa via het beschikbaar stellen van financiële bijstand aan lidstaten met de Euro. Eventuele financiële bijstand gaat altijd gepaard met (streng) voorwaarden. De activiteiten van het noodfonds worden gefinancierd worden door het uitgeven van obligaties of andere schuldinstrumenten.

De heer Anev gaf aan dat het ESM (pas) handelt na een procedure waarin 1) de desbetreffende lidstaat een formele hulpaanvraag heeft gedaan op het noodfonds, 2) er met betrekking tot deze lidstaat een *assessment* door de Europese Commissie en ECB is gemaakt van het risico voor de financiële stabiliteit, van de schuldhoudbaarheid en van de financieringsbehoefte, 3) er op basis van die *assessment* een voorstel voor een zogeheten financial assistance facility aan de Raad van Gouverneurs voor akkoord is voorgelegd, 4) er overeenkomst is tussen betrokken partijen over een *Memorandum of Understanding* met beleidsconditionaliteiten en de *financial assistance facility agreement (FaFa)*, en 5) nadat naleving van de conditionaliteiten verzekerd is.

Verantwoording over Europese noodsteun

De heer Anev gaf aan dat het de Trojka is, bestaande uit Europese Commissie in samenwerking met ECB en IMF, die een hulpprogramma onderhandelen, de conditionaliteiten verzekeren en toezien op het

⁶ Zie ook advies 7/2011 van de Europese Rekenkamer

behalen van de resultaten. Het ESM maakt geen deel uit van de missies naar de aanvragende lidstaten, en heeft geen deel in de verantwoording over de controle op resultaten van het uitgeleende geld. Het ESM heeft verder een Raad van Toezichthouders, bestaande uit vijf personen, die in onafhankelijkheid de balans en de rekeningen van het ESM inspecteren en verifiëren.

Bankenunie

Tijdens het gesprek ging de heer Anev in op het plan van Europese Raadsvoorzitter Van Rompuy om te komen tot een bankenunie, inclusief gezamenlijk toezicht op banken in de Eurozone, een gemeenschappelijk resolutiefonds en depositogarantie fonds. Samen met onder andere het instellen van het EFSF en ESM als uiterste reddingsmechanisme, ziet hij die maatregelen als onderdelen van het Europese antwoord op de crisis op nationaal en Europees niveau.