



# De Europese Commissie houdt niet van rekenen

DR. P. DANKERT\*

## Rekenkamer en Commissie

Het botert niet zo tussen de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen en de Europese Commissie. Tot nog toe waren alleen wat Europese insiders op de hoogte van de groeiende spanning tussen de Luxemburgse boekencontroleurs en de Brusselse bureaucraten. Het derde jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de Gemeenschapsbegroting over 1979, windt er echter geen doekjes meer om I). Naar aanleiding van het beleid van de Commissie in de sector magere melkpoeder verklaren de begrotingscontroleurs: „De Kamer is getroffen door het gevoel van rust en voldoening dat de diensten van de Commissie ten toon spreiden als de bestaande mechanismen en de werking ervan ter sprake worden gebracht. Zij vraagt zich af of de permanente bereidheid van hun kant om de van kracht zijnde systemen en procedures te overwegen niet een passender geestesgesteldheid zou zijn” 2).

Bij de Commissie is men duidelijk op zijn Koot en Bie getrapt en tot op het hoogste ambtelijk niveau wordt geroepen dat niet de aangevallen ambtenaren maar de Commissarissen verantwoordelijk zijn. Iedere lezer van het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* weet dat dat formeel wel juist is maar niets afdoet aan de feitelijke onmogelijkheid voor met name de Landbouwcommissaris om enigermate greep te krijgen op de onvermijdelijke en onophoudelijke stroom van aanpassingen van verordeningen 3). De Commissiediensten bereiden zich er nu op voor om in het debat over de decharge voor de begroting van 1979, dat waarschijnlijk in april in het Europees Parlement gehouden wordt, de Rekenkamer eens flink onder handen te nemen.

De openlijke institutionele crisis in de Gemeenschap houdt dus niet op bij de permanente strijd tussen Raad en Parlement over de begroting, waar zowel de Commissie als een lid van de Raad nu de Europese rechter bij gehaald hebben. Beide conflicten hebben vergelijkbare oorzaken. Het feit dat de Raad van Ministers niet als een Europese instelling functioneert blijkt in toenemende mate ook het Europees functioneren van de Commissie en haar diensten in de weg te

staan. Het gevolg hiervan is dat de rol van die instellingen geringer wordt (Parlement, Hof van Justitie en Rekenkamer). Ze kunnen alleen een functie van betekenis vervullen als de in het Verdrag voorziene interinstitutionele verhoudingen en spelregels worden gerespecteerd.

## Meningsverschillen

De meningsverschillen tussen de Rekenkamer en de Commissie zijn fundamenteel. Terwijl de Rekenkamer van oordeel is — zich daarbij beroepend op de financiële artikelen in het Verdrag — dat de in de begroting voorziene uitgaven niet kunnen worden overschreden, meent de Commissie dat dit met betrekking tot de „verplicht” uit het Verdrag voortvloeiende landbouwuitgaven wél kan. De Rekenkamer meent verder dat het stelsel van financiering van de landbouwpolitiek door middel van voorschotten aan de lidstaten een aantal essentiële, in het Verdrag vastgelegde begrotingsbeginselen (jaarbegroting, specificiteit van begrotingsposten) doorkruist, terwijl de Commissie dit voorschottensysteem steeds versoepelt. Ten slotte kan de Rekenkamer haar controleopdracht met betrekking tot de landbouwuitgaven maar beperkt waarmaken omdat, zoals hierboven aangegeven, als gevolg van het voorschottenstelsel de uitvoering van de begroting voor meer dan 70% in handen van de lidstaten is (naast landbouw geldt dit ook voor b.v. het Sociaal Fonds).

\* Vice-voorzitter van het Europees Parlement.

1) *Jaarverslag van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het begrotingsjaar 1979*; Zie ook *Publikatieblad van de EG*, C 342, 31 december 1980.

2) Zie *Jaarverslag*, blz. 78.

3) Het is overigens merkwaardig dat beschuldigingen van de Rekenkamer aan het adres van de Commissie zo weinig echo in de pers hebben gevonden. Misschien dat het decharge-debat in het Parlement daar nog iets aan kan veranderen, maar voorlopig is toch de indruk dat de Rekenkamer zich nog onvoldoende naar buiten verkoopt en te weinig probeert de handicap van het in Luxemburg gevestigd zijn — terwijl de pers vooral bij de Commissie in Brussel zit — te overwinnen.

De uitspraak door de Rekenkamer over de commissiediensten, naar aanleiding van het magere-melkpoederbeleid van de Commissie zal dan ook wel een wat dieper onbehagen weergeven dan dat over de door de Kamer gesignaleerde verspilling van 185 mln. ERE (f. 500 mln.) of wel 8% van de kosten van interventie in de zuivelsector in 1979 4). Op zich is die 185 mln. ERE natuurlijk al een aardige reden voor onbehagen, te meer daar de Commissie in haar verdediging van de uitgaven de indruk wekt dat ze mede gedaan zijn om de Raad door het opjagen van de kosten van het zuivelbeleid nog eens nadrukkelijk te wijzen op de noodzaak van hervorming van dat beleid. Zo wordt door de Commissie in haar commentaar op de Rekenkamer opgemerkt: „De Commissie is van mening dat de oorsprong van de problemen met haar beheer van de zuivelmarkt in de overproductie van melk gelegen is. De laatste jaren heeft zij ter zake herhaaldelijk voorstellen aan de Raad gedaan, die echter slechts ten dele en met een zekere vertraging zijn opgevolgd. Bovendien heeft de Commissie tal van nieuwe maatregelen genomen. In afwachting van een oplossing van het basisprobleem heeft de Commissie zich echter genoodzaakt gezien voor de toenemende hoeveelheden melk afzetmogelijkheden te vinden” 5).

De Commissie weerlegt de cijfers niet, zegt alleen dat „geenzins bewezen is dat het door de Kamer voorgestelde alternatieve beleid over verscheidene jaren genomen tot lagere uitgaven zou hebben geleid” 6) en vindt verder dat de Kamer achteraf makkelijk praten heeft 7). De spanning van vraag en aanbod op de interne EG-markt bij een snel oplopend aantal voorgefixeerde exportcertificaten met hoge restituties en de oplopende kosten van de zwaar gesubsidieerde afzet van magere melkpoeder aan producenten van varkens- en kippevoer in die omstandigheden zijn haar in de vakantie maanden juli en augustus blijkbaar ontgaan.

## Controle

Juist in de zuivelsector heeft de Rekenkamer, vanaf haar oprichting in 1977, willen aantonen hoe belangrijk het is dat het onderzoek naar het „goede beheer” („bonne gestion”) van Gemeenschapsgelden deel uitmaakt van haar controle-opdracht. Het richten van pijlen op de boter- en melkbergen ligt voor de hand: de zuivelsector slokte in 1979 ruim 40% van het totaal aan landbouwkredieten of wel zo'n f. 12 mrd. op, allemaal kosten voor het opruimen van groeiende structurele overschotten. Tegelijk is het een sector waar een eigenlijke wereldmarkt ontbreekt, de EG de belangrijkste verkoper is (in 1979 ruim 60% van het aanbod op de wereldmarkt) en de Sowjetunie, zeker bij hoge voorraden, als belangrijkste koper grote invloed heeft op de hoogte van de door de

Europese belastingbetaler aan de Russische consument te verstrekken botersubsidies.

Daardoor blijft echter voorshands onduidelijk of andere sectoren beter behandeld worden. Het lijkt erop dat ook daar de wat trage bureaucratie het regelmatig tegen de handel aflegt, of het nu gaat om de snelheid waarmee de ambtenaren van de Gemeenschap de graan- en maïsheffingen bij invoer aan de ontwikkelingen op de beurs van Chicago aanpassen of om de slimheid waarmee ze voorkomen dat de olijfolie-subsidies tot financiële overdrachten aan de Italiaanse maffia worden of f. 390 mln. wordt uitgekeerd voor nooit geproduceerde Zuiditaliaanse tomatenconserven 8).

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de schuld lang niet altijd bij de Commissie ligt. Als nationale interventiebureaus onvoldoende opletten is al veel kwaad geschied voordat de Commissie er volgens de voorziene procedures lucht van kan krijgen. En veel verspilling is, zoals de Commissie naar aanleiding van de 185 mln. ERE niet ten onrechte constateerde, toch een gevolg van de mogelijkheden die vooral de landbouwwraad door zijn politieke compromissen de handige jongen biedt. Zo heeft de Raad zelf er jarenlang voor gezorgd dat het voor de boer voordeliger was vrijwel onverkoopbare kwaliteiten zachte tarwe, met een zeer hoge opbrengst per hectare, te verbouwen dan soorten van een bruikbaarere kwaliteit. Gevolg is dat de EG zich snel naar een structureel graanoverschot heeft toegewerkt, waarvoor nu de rekening wordt gepresenteerd. Zo lag er in januari 1981 een interventievoorraad (gesubsidieerde opslag) van 4,7 mln ton, tegen 1,8 mln. ton een jaar eerder en 1 mln. ton in januari 1979 9).

In de rundvleessector bleek het vorig jaar de groothandel te zijn die het interventiesysteem tot in de uiterste consequenties had doordacht: de groothandel bedreef in feite een kopersstaking op de markt gedurende bepaalde maanden van het jaar, waardoor het vlees in interventie ging, diepgevroren moest worden en dan met aanzienlijke subsidies weer aan die groothandel kon worden afgezet. Het heeft wijlen commissaris Gundelach nog heel wat moeite gekost dat systeem in de Raad veranderd te krijgen. De Rekenkamer wil zich, nu een opmerkelijk rapport over de kosten van de gesubsidieerde afzet van boter op de EG-markt (boter voor strijkrachten, boter voor banketfabrieken en ijsbereiders, schoolmelk, schoolboter en schoolkaas, kerstboter) gereed is, eerst op de welhaast exponentiële kostenontwikkeling in de rundvleessector storten, terwijl parallel rapporten over de horizontale systemen, zoals de restituties en de voorfixaties en de waarborgsommen in voorbereiding zijn.

## Landbouwwitgaven

Dit alles betekent geenzins dat de

Rekenkamer andere Gemeenschapsuitgaven dan de landbouwwitgaven minder kritisch zou bekijken. Integendeel, omdat de andere uitgaven beter controleerbaar zijn is de kritiek, zowel in het jaarverslag als in speciale verslagen vaak bijtend. Zo werd het Europese Parlement verweten dat in de stukken niet of nauwelijks blijkt van concurrentie tussen leveranciers als het gaat om de aanschaf van kantoorbenodigdheden en uitrusting 10). In datzelfde speciale verslag werd geconstateerd dat het Parlement uitbundige hoeveelheden, dure elektrische IBM-schrijfmachines heeft aangeschaft, terwijl die machines bij de Raad alleen zijn aan te treffen bij de secretaresses van directeurs en hoger, terwijl bij Commissie alieen de politieke kabinetten van de Commissarissen erover kunnen beschikken 11). En dat zijn dan weer kleinigheden als men het vergelijkt met de kritiek die in de jaarverslagen 1978 en 1979 geuit wordt op de gang van zaken bij het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek en met name op het centrum van Ispra.

Het is echter de kritiek op het beheer van de landbouwwitgaven die politiek het hardst aankomt en die, door de gedeelde verantwoordelijkheid van Commissie en lidstaten, Commissie en Raad tegen de Rekenkamer op één hoop drijft. Tegelijk versterkt de Rekenkamer de positie van het Parlement, dat eerder geuite kritiek nu goed beredeneerd bevestigd ziet. Het gevaar is tegelijk dat door de houding van Raad en Commissie diezelfde Rekenkamer ook in toenemende mate afhankelijk van het Parlement wordt. Dat is daarom een gevaar omdat de toch al geringe neiging van de Commissie en haar diensten goede adviezen van de Kamer op te volgen, wanneer dit haar handelingsvrijheid inperkt, er alleen nog maar geringer door zal worden.

## Financieel Reglement

Of die ontwikkeling doorzet moet nog worden afgewacht. De uitkomst van het beraad over de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement — het huidige dateert van december 1977 en had dus al herzien moeten zijn — speelt daarin een belangrijke rol. Het ziet er niet naar uit dat de Nederlandse Raadsvoorzitter, onder wiens leiding deze herziening plaatsvindt, zich van dat probleem, of van de grote betekenis van die

4) Zie Jaarverslag, blz. 77 en 78.

5) Idem, blz. 268, punt 8.

6) Idem, blz. 268, punt 7.

7) Idem, punt 6.

8) Zie *de Volkskrant* van 21 februari jl., blz. 2.

9) *The Economist*, 7 februari 1981.

10) Speciaal van opmerkingen voorzien verslag van de Rekenkamer over de aanschaf van en controle op kantoorbenodigdheden en uitrusting enz. door instellingen van de Europese Gemeenschappen; zie *Publikatieblad C 326* van 15 december 1980.

11) Idem, blz. 5 en 10.

herziening, überhaupt bewust is. Men is in het Begrotingscomité met artikel 1 begonnen en komt, als het zo doorgaat vóór het Britse voorzitterschap, niet aan artikel 10 van de 109 artikelen toe.

Toch is dat Financieel Reglement van fundamenteel belang voor de Gemeenschap. Dat was het al, maar het wordt het nog meer door de op het verdrag en datzelfde Financieel Reglement gebaseerde verschillende rechtsopvattingen van Commissie en Rekenkamer, die in een situatie van naderende uitputting van de eigen middelen van de Gemeenschap en van toenemende crisis op het institutionele vlak alleen maar tot nog onoplosbaarder conflicten kunnen leiden. Het door de Raad vastgestelde Financieel Reglement (met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement en advies van de Rekenkamer) is namelijk een uitvloeisel van artikel 209 van het EEG-verdrag. Dat regelt met name de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien" 12).

Het voorstel van de Commissie tot wijziging van een aantal bepalingen van het Financieel Reglement van 1977 13) is erop gericht de rechtsopvatting van de Commissie te doen prevaleren boven die van de Rekenkamer en komt in de kern neer op een poging de uitzonderingspositie die de landbouwuitgaven in de begroting hebben verder uit te bouwen. Artikel 205 van het EEG-verdrag draagt de Commissie op de begroting uit te voeren „overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 209 vastgestelde reglement, onder haar eigen verantwoordelijkheid en binnen de grenzen van de toegekende kredieten". Het bestaande Financieel Reglement machtigt de Commissie in de artikelen 96 en 97, met betrekking tot de EOGFL-(garantie)uitgaven „samenvattende voorlopige betalingsverplichtingen aan te gaan, welke overeenkomen met de aan de lidstaten te storten voorschotten".

Door deze procedure kunnen de grenzen van de per begrotingsartikel of hoofdstuk toegekende kredieten zonder meer worden overschreden. De enige beperking is dat de Commissie binnen het totaal van de landbouwkredieten moet blijven, al lukte dat in 1979 dank zij dit systeem ook al niet meer. Die begroting werd met 203,5 mln. ERE overschreden.

Dat bleek overigens pas in maart 1980, want op zijn vroegst twee maanden na de toekenning van de voorschotten geven de lidstaten aan voor welke posten de kredieten zijn gebruikt. In de praktijk leidt dit ertoe dat drie maanden nadat het begrotingsjaar is geëindigd, door middel van overschrijvingen tussen en binnen de begrotingshoofdstukken een heel andere landbouwbegroting tot stand komt dan die welke

door de voorzitter van het Europees Parlement was vastgesteld.

De overschrijvingen *binnen* de twee landbouwhoofdstukken worden door de Commissie zelf gedaan, die *tussen* de hoofdstukken door de Raad, al is dat niet veel meer dan een formaliteit. De begrotingsautoriteit heeft dus praktisch geen enkele greep op de verdeling van de landbouwuitgaven over de verschillende sectoren.

De Commissie wil nu de formele greep die de Raad nog heeft ook uit het Financieel Reglement halen. Want, zegt de Commissie, „deze overschrijvingen hebben immers uitsluitend tot doel de raming, die noodzakelijkerwijs zeer betrekkelijk is, aan te passen aan het ritme van de uitgaven zoals deze gevormd worden door de werkelijke betalingen”

14). De Commissie gaat in die toelichting op haar wijzigingsvoorstellen nog veel verder als ze meedeelt: „enerzijds namelijk vloeit de omvang van de uitgaven van de EOGFL-garantie niet voort uit de in de begroting opgevoerde kredieten maar uit de basisverordeningen betreffende verschillende gemeenschappelijke marktverordeningen. Hoewel *zuiver en uitsluitend formeel* gezien de begroting machtigt tot de uitgave geeft in dit geval de begroting in feite een afspiegeling, een registratie van de uitgaven” 15).

In die redenering ziet de Commissie blijkbaar ook de garantiehoofdstukken in de begroting, ja zelfs de begroting zelf niet meer als limiet voor de landbouwuitgaven. Reden genoeg voor de ministers van Financiën in de Gemeenschap om eens zorgvuldig naar de Commissievoorstellen te kijken als ze ernst willen maken met hun streven nog enige tijd vast te houden aan een maximale BTW-afracht van 1% aan de Gemeenschap. De Rekenkamer zal hen, op Rekenkamer-gronden uiteraard, daarbij zonder enige twijfel graag steunen.

Herziening van het Financieel Reglement is een goede zaak. Die herziening zal alleen precies de andere kant uit moeten dan de Commissie voorstelt. In plaats van globale voorschotaan-

vragen zullen de lidstaten die aanvragen moeten preciseren, per begrotingslijn. Per slot van rekening moet het totaalbedrag waarom zij vragen gebaseerd zijn op een schatting van de kosten per begrotingslijn, die ze in de eerstvolgende maand denken te maken. Pas als dat gebeurt krijgt de begrotingsautoriteit, in dit geval vooral de voor de verplichte uitgaven bevoegde Raad, ook enig inzicht in de ontwikkeling van de verschillende posten met name in de kritische tweede helft van het begrotingsjaar en kan op tijd aan de rem worden getrokken. Het spreekt vanzelf dat bij zo'n benadering de bevoegdheid van de Raad met betrekking tot overschrijvingen tussen de hoofdstukken bij de Raad kan blijven en van meer betekenis wordt dan bij het huidige systeem.

De ministers van Landbouw zullen de Commissie wel steunen. Zij hebben belang bij een zo soepel mogelijk systeem. Het wordt tijd dat aan hun macht over 70% van de EG-begroting een einde komt, zowel uit een oogpunt van behoorlijk begrotingsbeheer als van begrotingscontrole. Bovendien moeten de ministers van Landbouw beter tegen zich zelf worden beschermd. Het huidige door het Financieel Reglement toegelaten systeem kan met zich brengen dat men de grens van de eigen middelen doorbreekt voordat men het in de gaten heeft. Het minste wat men van een goed Financieel Reglement mag verwachten is dat het eraan bijdraagt dat een crisis van de Gemeenschapsfinanciën kan worden bestreden voordat zij echt is uitgebroken.

**Piet Dankert**

---

12) Art. 209 EEG-verdrag.

13) Voorstel van een verordening (EGKS, EEG, Euratom) van de Raad houdende wijziging van het Financieel Reglement van 21 dec., 1977-COM (80) 760.

14) Com (80) 760 def., blz. 10.

15) Idem.