

Bron: website Algemene Rekenkamer

<http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/begrippen/eu-afdrachten>

Totstandkoming naheffing EU-afdrachten 2014

Uiterlijk 22 september 2014 dienden de EU-lidstaten de hernieuwde bni cijfers bij de Europese Commissie (Eurostat) aan te leveren conform ESR1995. Na 1 september 2014 zijn alle lidstaten van de Europese Unie verplicht overgestapt op het ESR2010.¹ Ten behoeve van de afdracht zijn daarom de ESR2010 teruggerekend naar ESR1995 middels een met de lidstaten overeengekomen aansluittabel. De introductie van ESA2010 voor het bni ten behoeve van de afdracht is gekoppeld aan de inwerkingtreding van het nieuwe Eigen Middelen Besluit. Dit Eigen Middelenbesluit ligt nog ter ratificatie voor in diverse lidstaten. Naar verwachting treedt deze in 2016 in werking met een terugwerkende kracht tot 1 januari 2014.

Tegelijk met de overgang naar ESR2010 heeft het CBS in 2014 een bronnenrevisie² voor de jaren 2001 – 2013 doorgevoerd. Op 6 maart 2014 heeft het CBS in een [persbericht](#) aangegeven wat de consequenties van de bronnenrevisie voor het bbp en bni van 2010 betekent:

'De omvang van het bruto nationaal inkomen (bni) is voor het verslagjaar 2010 met 57,7 miljard euro naar boven bijgesteld (10,0 procent).'

'Als het bni verandert, kan dat van invloed zijn op de afdracht van Nederland aan de Europese Unie. Dat is echter ook afhankelijk van veranderingen in het bni van de andere lidstaten. Die reviseren immers ook.'

Vervolgens heeft het CBS op 25 juni 2014 het gereviseerde bbp en bni van 2001 tot en met het eerste kwartaal van 2014 opgeleverd en daarover een persbericht gepubliceerd. De aanpassing van het bni voor de jaren 2010-2013 (t-4) als gevolg van de bronnenrevisie wordt direct door de Europese Commissie meegenomen in de berekening van de afdrachten door de lidstaten.

Op 17 oktober maakte de Europese Commissie de vermoedelijke omvang van de naheffing voor Nederland bekend. Toen bleek dat de aanpassing van het bni in Nederland door de bronnenrevisie - in vergelijking met andere lidstaten - relatief groot was. De tabel met de opgelegde naheffing per lidstaat werd op 23 oktober 2014 door de Financial Times op zijn website gepubliceerd en leidde tot brede kritiek vanuit verschillende lidstaten. De kritiek vanuit Nederland en andere EU lidstaten richtte zich op de communicatie door de Europese Commissie (Eurostat), een gebrek aan transparantie en te korte betalingstermijnen voor dergelijke omvangrijke bedragen. Voor Eurostat was de kritiek aanleiding om de BNI's die gebruikt worden als grondslag voor de berekening van de afdracht van de lidstaten publiek toegankelijk te maken via de Eurostat website.

Door gebrek aan transparantie is onduidelijk hoe het staat met de bronnenrevisies in andere lidstaten en wat de consequenties zijn van de correcties naar aanleiding van de voorbehouden van Eurostat. Het verslagjaar 2010 is de start van een nieuwe verificatiecyclus, waarbij de ramingen voor verslagjaren vanaf 2010 door Eurostat worden onderzocht. Startpunt is een beoordeling van de door de lidstaten opgestelde methodebeschrijving over het verslagjaar 2010. De beschrijving is conform ESR2010, maar ook de aansluititems om terug te rekenen naar ESR 1995 worden daarin

¹ Door invoering van het Europees systeem van rekeningen 2010 wijzigt de opmaak van de nationale rekeningen. Het betreft een methodologische (boekhoudkundige) herziening om de omvang van de (gemoderniseerde) nationale economieën vollediger weer te kunnen geven dan het geval was met het voorgaande ESR95.

² Bij een bronnenrevisie wordt nieuw ontwikkelde (bron)informatie ingezet voor het meten van de omvang van de economie.

opgenomen. Het onderzoek van de methodenbeschrijving wordt aangevuld met onderzoeksmissies die Eurostat in de lidstaten uitvoert. Aan de hand van de uitkomsten kan Eurostat nieuwe voorbehouden vaststellen. Bij voorbehouden dienen de lidstaten waarop deze betrekking hebben correcties door te voeren. Doordat het formeel goedkeuren van de voorbehouden enige jaren in beslag neemt zijn de consequenties voor de afdracht pas over een aantal jaren aan de orde.

Regelgeving en procedure EU afdrachten

De basis voor de afdrachten

Het Eigen Middelenbesluit (EMB) regelt de afdrachten van de lidstaten aan de Europese Unie. In het besluit is de verdeling over de inkomsten vastgelegd en is het absolute maximum voor de uitgave dat de Europese Unie mag opvragen en gebruiken van de lidstaten geregeld. Het EMB³ richt zich op drie componenten:

1. De traditionele eigen middelen: een heffing op de productie van suiker en een heffing op invoer van goederen van buiten de EU.
2. Een heffing op de geharmoniseerde BTW grondslag (btw).
3. De afdrachten afhankelijk van het bruto nationaal inkomen (bni).

Voor 2014 zag de samenstelling van de afdrachten er als volgt uit:

	(bedragen x 1.000 euro)
BNP-afdracht (artikel 3.1)	5.748.318
BTW-afdracht	865.790
Landbouwheffingen	215.475
Invoerrechten	2.426.187
	9.255.770
Ontvangsten (artikel 3.10) (perceptiekostenvergoeding)	
- Inning landbouwheffingen	53.875
- Inning invoerrechten	594.676
	648.552

Bron: Concept Slotwet 2014

De wijze waarop het bni moet worden bepaald is vastgelegd in het ESR95. Het ESR95 geldt als norm voor het bni tot en met het jaar 2013. Het ESR2010 is vanaf 2014 verplicht, maar de berekening van het bni voor de afdracht wordt mogelijk door ratificatie van het nieuwe EMB vanaf het verslagjaar 2014 gebaseerd op het ESR2010. Dit zal waarschijnlijk ingaan in het jaar 2016. Tussentijds moeten de statistische bureaus in de bni-rapportages voor de afdracht de ESR2010 conforme bni-cijfers terugvertalen naar bni-cijfers op basis van de ESR95 richtlijnen.

³ In artikel 201 van het Verdrag van Rome (25 maart 1957) staat: «De begroting wordt, onafhankelijk van andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd». Bij besluit van 21 april 1970 zijn de bijdragen van de lidstaten aan Europa vervangen door eigen middelen.

Naheffingen of terugbetalingen

Het bni is een belangrijke indicator binnen het EMB die door statistische bureaus wordt opgeleverd. Naast het bni van de lidstaat is de afdracht afhankelijk van het bni van de andere EU-lidstaten. Doordat het bni van een verslagjaar achteraf verschillende malen wordt geactualiseerd, wordt ook de afdrachtscomponent - gebaseerd op het bni - achteraf aangepast, met mutaties per lidstaat. De actualisaties hebben enerzijds te maken met de systematiek die Eurostat hanteert. De lidstaten hebben de mogelijkheid om herzieningen in bni ramingen als gevolg van betere (actuelere) en aanvullende broninformatie tot en met t-4 te herzien. Bijstellingen van het bni voor oudere jaren (t-5 en verder terug) hebben alleen gevolgen voor de afdrachten als deze voortkomen uit correcties om bestaande voorbehouden die Eurostat heeft geplaatst op te heffen. De voorbehouden kunnen soms betrekking hebben op jaren die ver achter ons liggen. Zo geldt voor Griekenland nog een voorbehoud voor de periode 1995-2001.

De statistische bureaus leveren de bni informatie en houden zelf toezicht op kwaliteit

De statistische bureaus zijn verplicht om jaarlijks (uiterlijk op 22 september) aan de Europese Commissie een questionnaire in te sturen met de bni-cijfers van het voorgaande jaar (plus de eventueel aangepaste cijfers van voorafgaande drie jaren). De cijfers gaan vergezeld van een «quality report». In dit rapport dienen wijzigingen ten opzichte van de Inventory⁴ opgenomen te worden en wordt een toelichting gegeven op de bijstellingen van eerder ingediende jaren. De kwaliteit van de bni's van de lidstaten wordt via een vastgestelde controleprocedure beoordeeld. Het BNI-comité ⁵(8) is de laatste jaren bijzonder gericht op het transparanter maken van het proces. In het beoordelingsproces wordt gebruikt gemaakt van zogenaamde procestabellen. In deze tabellen wordt vanaf een bronstatistiek alle bewerkingsstappen vastgelegd tot aan het uiteindelijke cijfer dat in de nationale rekeningen wordt gebruikt. Belangrijk is dat deze processtappen beschreven zijn en duidelijk wordt hoe cijfers tot stand komen. Door het gebruik van procestabellen ontstaat een transparant overzicht van broncijfers en de verschillen met de cijfers in de nationale rekeningen die worden gebruikt voor de samenstelling van het bni. BNI cijfers ouders dan t-4 staan vast, tenzij er sprake is van een of meer voorbehouden.

Als de cijfers definitief vaststaan voor Nederland, kan het Ministerie van Financiën toch nog niet afsluiten (qua afdracht), omdat wijzigingen bij andere landen nog wijzigingen in de Nederlandse afdracht tot gevolg kunnen hebben. De afdracht wordt berekend via een verdeelsleutel. Een aanpassing van de cijfers van andere lidstaten heeft daardoor altijd consequenties voor de hoogte van de afdracht van alle betrokken lidstaten.

Het CBS geeft, net als andere nationale statistische bureaus geen betrouwbaarheidsmarges van de uitkomsten van de Nationale rekeningen. Dit is vanwege de verschillende bronnen, wijze van informatieverzameling (steekproeven, modelschattingen, balanceren en verwerking in een geïntegreerd cijfer) volgens het CBS niet mogelijk. De kwaliteit van de uitkomsten van de Nationale rekeningen (inclusief bni) wordt via de eerder genoemde vastgestelde controleprocedure beoordeeld. Deze procedure en de daarin te onderkennen stappen zijn nader beschreven in onze Toelichting op het Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011 (§ 8.3).

⁴ Dit betreft een overzicht van de procedures en basisstatistieken die zijn gebruikt voor de berekening van het bni en zijn componenten overeenkomstig het ESR 95 (artikel 3 van Vo. 1287/2003). In 2006 stuurde het CBS de Inventory van Nederland over verslagjaar 2001 naar Eurostat. In 2008 heeft het CBS de definitieve versie van dit document op zijn website [gepubliceerd](#).

⁵ Dit in 1989 opgerichte comité (toen nog BNP-comité geheten) heeft het harmoniseren van het bni tot taak, zodat een vergelijkbare grondslag bestaat op basis waarvan de afdracht eigen middelen van de afzonderlijke lidstaten kan worden vastgesteld. Het BNI-comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie (Eurostat). Vertegenwoordigers van DG Budget en de Europese Rekenkamer zijn altijd aanwezig bij bijeenkomsten van het comité.

De Europese Rekenkamer heeft op 10 december 2013 een rapport uitgebracht over de kwaliteit van bni-gegevens van 2002 tot en met 2007. Uit dit rapport kwam naar voren dat er verbeteringen nodig zijn in de controles van de gegevens waarop de bijdragen van de lidstaten aan de Europese begroting zijn gebaseerd (Europese Rekenkamer, 2013). De Europese Rekenkamer had in dit verband kritiek op de Europese Commissie (in casu Eurostat). Deze hanteerde volgens het rapport geen consistente aanpak bij de uitvoering van haar verificaties in de lidstaten en verrichtte onvoldoende werk op lidstaatsniveau.

Bovendien werd er volgens de Europese Rekenkamer in beoordelingsverslagen van Eurostat, adviezen van het bni-comité en activiteitenverslagen van de Europese Commissie niet adequaat gerapporteerd over de verificaties. Ook in een recent uitgebrachte publicatie merkt de Europese Rekenkamer op dat de controles van de Europese Commissie naar hun aard en reikwijdte beperkt zijn, en dat zij niet kan instaan voor de nauwkeurigheid van de daaruit voortkomende gegevens over het bni van de lidstaten (Europese Rekenkamer, 2013). Ons is niet bekend in welke mate de verbeteringen in de verificaties door Eurostat al zijn doorgevoerd.