

Publikatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7079

C 127

29e jaargang

26 mei 1986

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

.....

II *Vorbereidende besluiten*

Rekenkamer

86/C 127/01

Speciaal verslag over de maatregelen op contractbasis ter verruiming van de markten in de sector melk en zuivelprodukten, gefinancierd uit de opbrengsten van de medeverantwoordelijkheidsheffing 1

II

(Vorbereidende besluiten)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG

over de maatregelen op contractbasis ter verruiming van de markten in de sector melk en zuivelprodukten, gefinancierd uit de opbrengsten van de medeverantwoordelijkheidsheffing

(86/C 127/01)

(opmerkingen ex artikel 206bis, lid 4, EEG-Verdrag)

Dit verslag werd door de Rekenkamer vastgesteld te harer zitting van 29 februari 1986. Het ontwerp-verslag was op 8 november 1985 naar de Commissie gezonden, waarvan de antwoorden hierbij gaan.

INHOUD

	Paragraaf
1. Inleiding	1.1 — 1.6
Achtergronden	1.1 — 1.4
Doelstellingen van de controle	1.5 — 1.6
2. Beschrijving van de maatregelen op basis van medeverantwoordelijkheidscontracten	2.1 — 2.9
De grote lijnen	2.1 — 2.7
Verkoopbevordering binnen de Gemeenschap	2.2
Onderzoek binnen de Gemeenschap	2.3
Verkoopbevordering en andere acties buiten de Gemeenschap	2.4 — 2.5
Verbetering van de kwaliteit van de melk	2.6 — 2.7
Financiële gegevens	2.8 — 2.9
3. Opmerkingen	3.1 — 3.62
Presentatie in de begroting en begrotingsbeheer	3.1 — 3.6
Status en rol van de Groep Medeverantwoordelijkheid	3.7 — 3.13
Toewijzing van gelden	3.14 — 3.16
Procedure voor de toekenning van de contracten	3.17 — 3.21
Systemen en procedures voor het beheer van de medeverantwoordelijkheidscontracten	3.22 — 3.41
Systeem van tweeledig beheer	3.22 — 3.39
Verschillende toepassingen van de verordeningen	3.28 — 3.30
Gedetailleerde richtsnoeren	3.31 — 3.33
De aandacht van de Commissie is teveel op bijzaken geconcentreerd	3.34 — 3.36
Dubbel werk	3.37
Conclusies over het tweeledig beheersysteem	3.38 — 3.39
Besteding van de gelden en betalingspatronen	3.40 — 3.41
Beoordelings- en verslagleggingsprocedures	3.42 — 3.47
Verslaglegging	3.42 — 3.43
Procedure voor de beoordeling van de maatregelen op contractbasis	3.44 — 3.47
Doeltreffendheid van de maatregelen	3.48 — 3.62
Tendensen in de consumptie van melk en zuivelprodukten in de periode 1972-1983	3.51 — 3.52
Verkoopbevordering binnen de Gemeenschap	3.53 — 3.55
Onderzoek	3.56 — 3.58
Verbetering van de kwaliteit van melk	3.59
Verkoopbevordering, technische bijstand buiten de Gemeenschap	3.60 — 3.62
4. Samenvatting van de belangrijkste conclusies	4.1 — 4.9
Wettigheid en regelmatigheid	4.1 — 4.4
Beheer- en controlesysteem	4.5 — 4.7
Beoordeling van de doeltreffendheid	4.8 — 4.9
 BIJLAGEN	 Bladzijde
Bijlage I: Tabellen	15 — 17
Bijlage II: Grafieken	18 — 22
Bijlage III: Verordeningen houdende uitvoering van nieuwe uit de opbrengst van de medeverantwoordelijkheidsheffing gefinancierde maatregelen in het tijdvak 1978-1985	23 — 25
 Antwoorden van de Commissie	 26 — 30

1. INLEIDING

Achtergronden

1.1. In 1977 besloot de Raad van Ministers tot invoering van een medeverantwoordelijkheidsregeling als onderdeel van een serie maatregelen ter beperking van het chronisch gebrek aan evenwicht tussen productie en verbruik van melk en zuivelprodukten. Verordening (EEG) nr. 1079/77 van de Raad van 17 mei 1977⁽¹⁾ voorziet aan de aanbodzijde in een uniform toegepaste medeverantwoordelijkheidsheffing, die door melkproducenten moet worden betaald bij alle leveringen aan zuivelfabrieken en bij bepaalde verkopen van zuivelprodukten op de boerderij, en aan de vraagzijde in bijzondere, met de heffing verband houdende maatregelen ter bevordering van:

- (a) de verruiming van de markten binnen de Gemeenschap,
- (b) de verruiming van de markten buiten de Gemeenschap,
- (c) het zoeken naar nieuwe afzetmogelijkheden en het streven naar verbeterde produkten⁽²⁾.

1.2. Met de vaststelling van de medeverantwoordelijkheidsregeling werd in het beheer van de melksector een beginsel ingevoerd, dat de Commissie sinds 1973⁽³⁾ openlijk had voorgestaan, namelijk dat de melkproducenten meer rechtstreeks moesten worden betrokken bij de maatregelen voor het wegwerken van hun overschotproductie en, door middel van de heffing, bij de financiering van deze maatregelen. De melkproducenten betalen niet alleen de medeverantwoordelijkheidsheffing, maar zij werken samen met de melkverwerkende bedrijven, via hun vertegenwoordigers op communautair niveau (COPA, COGECA en ASSILEC), mee aan de opstelling en uitvoering van de programma's betreffende medeverantwoordelijkheidsuitgaven in het kader van hun lidmaatschap van de Groep Medeverantwoordelijkheid, een speciaal raadgevend lichaam dat in 1977 door de Commissie in het leven werd geroepen.

1.3. De bijzondere, uit de opbrengst van de medeverantwoordelijkheidsheffing gefinancierde maatregelen kunnen, zoals aangegeven in tabel 1 van bijlage I, worden verdeeld in twee groepen:

- (a) „bestaande maatregelen”: maatregelen voor het wegwerken van de overschotten die de Commissie al hanteerde vóór de invoering van de medeverantwoordelijkheidsregeling: tabel 1 geeft aan dat hieraan eind 1984 in feite ongeveer 89 % van de heffingsopbrengst werd uitgegeven;

- (b) „nieuwe maatregelen”: maatregelen die werden vastgesteld na de invoering van de medeverantwoordelijkheidsregeling en die uit de heffing worden gefinancierd: hieraan werd eind 1984 feitelijk ongeveer 11 % van de heffingsopbrengst uitgegeven.

1.4. Over het merendeel van de „bestaande maatregelen” heeft de Rekenkamer reeds opmerkingen gemaakt⁽¹⁾. Daarom bevat het onderhavige verslag specifieke opmerkingen over het beheer en de doeltreffendheid van de „nieuwe maatregelen”, ofschoon bepaalde behandelde kwesties betrekking hebben op alle uit de medeverantwoordelijkheidsheffing gefinancierde uitgavenmaatregelen. Anders dan de bestaande, zijn de nieuwe maatregelen van bijzonder belang doordat zij worden uitgevoerd op basis van contracten tussen de Commissie en instanties in de Lid-Statens, waarbij de verantwoordelijkheid voor het beheer van de maatregelen over de Commissie en de interventiebureaus is verdeeld. Deze regeling wijkt af van de gebruikelijke procedures voor het beheer van de uitgaven van het EOGFL-Garantie alsook van die voor het beheer van de activiteiten op contractbasis die de Commissie op andere gebieden ontplooit.

Doelstellingen van de controle

1.5. De algemene doelstelling van de controle op de uit de medeverantwoordelijkheidsheffing gefinancierde maatregelen op contractbasis was, te bepalen of:

- (a) de uitgaven voor de contracten wettig, regelmatig en in overeenstemming met de geldende verordeningen zijn gedaan;
- (b) het financieel beheer van de maatregelen op contractbasis goed is.

1.6. Meer in het bijzonder moest worden nagegaan of:

- (a) de begrotings- en financieel-administratieve procedures en de presentatie van de uitgaven voor medeverantwoordelijkheidscontracten conform de geldende financiële reglementen zijn;
- (b) de systemen van beheer en controle zowel bij de Commissie als bij de interventiebureaus doelmatig en doeltreffend zijn;
- (c) er geschikte regelingen bestaan om te beoordelen of de betrokken maatregelen doel hebben getroffen.

⁽¹⁾ PB L 131 van 26. 5. 1977.

⁽²⁾ Artikel 4, lid 2, van Verordening nr. 1079/77 (PB L 131 van 26. 5. 1977).

⁽³⁾ Zie bijvoorbeeld: „Aanpassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”, Memorandum van de Commissie aan de Raad, doc. COM(73) 1850 van 31. 10. 1973 („Memorandum-Lardinois”), en „Inventarisatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement, doc. COM(75) 100 van 26. 2. 1975.

⁽¹⁾ Zie voor schoolmelk het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1979, paragrafen 4.70 — 4.79 (PB C 342 van 31. 12. 1980).

Zie voor de afzet van magere-melkpoeder het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1979, paragrafen 4.87 — 4.96 (PB C 342 van 31. 12. 1980).

Zie voor de afzet van boter het speciaal verslag van de Rekenkamer over de verkoop van boter tegen verlaagde prijs binnen de Gemeenschap (PB C 143 van 7. 6. 1982).

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN OP BASIS VAN MEDEVERANTWOORDELIJKHEIDSCONTRACTEN

De grote lijnen

2.1. De uitgaven voor contracten inzake medeverantwoordelijkheid kunnen onder de volgende rubrieken worden gebracht:

- (a) acties inzake verkoopbevordering en reclame binnen de Gemeenschap;
- (b) markt- en technisch onderzoek binnen de Gemeenschap;
- (c) verkoopbevordering en reclame, technische bijstand en onderzoek buiten de Gemeenschap;
- (d) verbetering van de kwaliteit van de melk.

In bijlage III zijn de verordeningen aangegeven die tussen 1978 en 1985 op deze acties van toepassing waren.

Verkoopbevordering binnen de Gemeenschap

2.2. Financieel gezien zijn de acties voor verkoopbevordering en reclame binnen de Gemeenschap de belangrijkste. Zij bestaan uit jaarlijkse programma's voor algemene reclame en bevordering van de verkoop van melk, boter, kaas, room en andere zuivelprodukten, verzorgd door organisaties die de zuivelsector in elke Lid-Staat vertegenwoordigen. De maximumbijdrage van de Gemeenschap is 90% ⁽¹⁾ van het bedrag dat de organisatie uitgeeft boven dat van de gemiddelde jaarlijkse soortgelijke uitgaven die zij in de periode 1975-1977 deed, tot aan een grens, gesteld door het totaal aan middelen dat de betrokken Lid-Staat volgens een overeengekomen „sleutel” (zie paragraaf 3.14) wordt toegewezen.

Onderzoek binnen de Gemeenschap

2.3. Onder de acties voor markt- en technisch onderzoek binnen de Gemeenschap valt een grote verscheidenheid van onderzoekwerkzaamheden door onderzoeksinstituten en zuivelbedrijven. De eerste verordening op dit gebied, Verordening (EEG) nr. 723/78 van de Commissie van 10 april 1978, bevatte voorstellen voor zowel marktonderzoek als technisch onderzoek, maar sinds Verordening (EEG) nr. 2935/79 van de Commissie van 20 december 1979 werd vooral technisch of wetenschappelijk onderzoek gestimuleerd naar nieuwe

of verbeterde produkten en verpakkingen, voedingsaspecten bij het verbruik van melk en de bestanddelen ervan en naar een verhoogd gebruik van ondermelk als diervoeder. De bijdrage van de Gemeenschap belooft ten hoogste 75% van de verrichte uitgaven.

Verkoopbevordering en andere acties buiten de Gemeenschap

2.4. De verkoopbevordering en reclame, technische bijstand en onderzoekacties voor verruiming van de markten buiten de Gemeenschap, zorgden voor een grote verscheidenheid van activiteiten, waaronder het zoeken naar nieuwe markten, nieuwe en verbeterde produkten voor export en verpakkingen ter vereenvoudiging van het vervoer en de verduurzaming van produkten, onderzoek naar voedingsaspecten bij de consumptie van melk en zuivelprodukten en markt-onderzoekingen. Een financiële bijdrage werd geleverd voor de algemene verkoopbevordering en reclame, verbetering van de afzetomstandigheden en consumentenvoorlichting over zuivelprodukten van communautaire oorsprong. In het kader van de technische bijstand werd onder bepaalde omstandigheden de voor de bouw van fabrieken of installaties ter bereiding of verwerking van zuivelprodukten benodigde know-how verschaft.

2.5. Alleen voorstellen die de bestaande communautaire handel in zuivelprodukten niet zullen schaden, worden in overweging genomen. De Gemeenschap draagt gewoonlijk hoogstens 75% van de uitgaven bij, doch voor activiteiten op het gebied van algemene reclame schommelde dit percentage in sommige verordeningen tussen 60 en 70%, met een maximum van 90% in Verordening (EEG) nr. 1024/78 van de Commissie van 19 mei 1978 voor acties voorgesteld door een groep ad hoc die de zuivelsector in de Gemeenschap vertegenwoordigt.

Verbetering van de kwaliteit van de melk

2.6. De maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de melk binnen de Gemeenschap omvatten acties betreffende de controle op de kwaliteit of het bacteriologisch gehalte van melk, onderzoek van de gezondheidsaspecten van rauwe melk en de controle op mastitis, de controle van de melkmachines, individuele voorlichting van de melkproducenten inzake hygiëne en kwaliteitscontrole, voorlichting in verband met het ophalen en het vervoer van rauwe melk, opleiding van personeel voor de kwaliteitscontrole en voorlichting en de inrichting van coöperatieve melkophaalcentra, zo nodig met koelinstallaties. In deugdelijk gemotiveerde uitzonderingsgevallen kan laatstgenoemde vorm van steun ook aan individuele boerderijen worden toegekend. Ook kan in behoorlijk gemotiveerde gevallen steun worden verleend voor het onderzoek van de samenstelling van rauwe melk en voor voorzieningen ten behoeve van het vervoer van monsters.

⁽¹⁾ Sinds 1983 voorzien de verordeningen in bepaalde gevallen eveneens in de aankoop van koelapparaten en distributieapparaten met koeling. De bijdrage van de Gemeenschap in de kosten daarvan belooft 50%.

2.7. De financiering van de Gemeenschap bedraagt ten hoogste 90% van de uitgaven. De Verordeningen (EEG) van de Commissie nr. 1271/78 van 13 juni 1978, 2936/79 van 20 december 1979 en 593/83 van 14 maart 1983 hadden betrekking op alle Lid-Statens, doch in Verordening (EEG) nr. 1079/81 van de Commissie van 23 april 1981 gold de maatregel alleen voor Italië en Ierland en in de Verordeningen (EEG) van de Commissie nrs. 272/82 van 4 februari 1982, 283/84 van 1 februari 1984 en 615/85 van 8 maart 1985 ook voor Griekenland.

Financiële gegevens

2.8. In tabel 2 van bijlage I staan de bedragen aangegeven die de Commissie bij de Mededelingen aan de Raad aan de nieuwe maatregelen heeft toegewezen. Hieruit blijkt dat de Commissie van 1977 tot en met het melkprijsjaar 1986/1987 in totaal 498,4 Mio ECU heeft toegewezen, waarvan 293,4 Mio ECU (58,9%) voor verkoopbevorderingsacties binnen de Gemeenschap. De uitgavenbedragen voor de afzonderlijke krachtens de diverse verordeningen gesloten contracten, die de Commissie na evaluatie van de door de organisaties in de Lid-Statens voorgelegde voorstellen feitelijk heeft goedgekeurd, lagen in het algemeen zeer dicht bij deze globale toewijzingen.

2.9. Uit tabel 1 blijkt dat het totaal aan betalingen tussen 1977 en eind 1984 307,6 Mio ECU bedroeg. De betalingen in deze tabel kunnen echter niet zonder meer worden vergeleken met de toewijzingen in tabel 2, omdat de betalingen betrekking hebben op begrotingsjaren en de toewijzingen op melkprijsjaren. Voorts zijn de betalingen met betrekking tot deze acties over een aantal jaren gespreid. De Commissie stelt geen globale gegevens op waaruit de nog uitstaande verplichtingen blijken. De 307,6 Mio ECU aan cumulatieve betalingen eind 1984 kunnen echter worden vergeleken met het totaal van de cumulatieve bedragen ad 458,4 Mio ECU, die de Commissie tot eind 1984 heeft toegewezen (kolommen 1 t/m 7 van tabel 2, waarin de voorstellen voor het melkprijsjaar 1985/1986 zijn vervat) en met het totaal ad circa 380 Mio ECU aan cumulatieve bedragen, dat de Commissie tot eind 1984 voor specifieke contractvoorstellen heeft goedgekeurd⁽¹⁾.

3. OPMERKINGEN

Presentatie in de begroting en begrotingsbeheer

3.1. De Rekenkamer heeft al eerder⁽¹⁾ kritiek geuit op de presentatie in de begroting en het begrotingsbeheer van de uitgaven voor deze maatregelen op contractbasis. Het kernprobleem is dat dit soort uitgaven verschilt van de gebruikelijke uitgaven van het EOGFL-Garantie als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 en niet valt onder de bijzondere bepalingen van het op het EOGFL-Garantie toepasselijke Financieel Reglement⁽²⁾. De contracten in het kader van de diverse maatregelen hebben gewoonlijk een looptijd van één of twee jaar vanaf de datum van ondertekening met een mogelijkheid tot verlenging indien zulks gerechtvaardigd is en de betalingsprogramma's kunnen over vijf jaar of meer lopen. De uitgaven uit hoofde van deze maatregelen zijn dus meerjarig van aard en kunnen in de begroting beter worden opgenomen onder de gesplitste kredieten dan onder de niet-gesplitste kredieten van de afdeling EOGFL-Garantie van de begroting.

3.2. De huidige procedure is als volgt:

- (a) wanneer de Commissie de lijst met voorstellen van te sluiten contracten heeft goedgekeurd, doch de contracten nog niet zijn ondertekend, gaat zij door middel van een interne controle na of de globale uitgaven voor elk der maatregelen de voor het programma overeengekomen maxima niet overschrijden;
- (b) de financieel controleur keurt wel de modelcontracten goed, doch nadien niet meer elk afzonderlijk contract, wanneer het is ondertekend;
- (c) de interventiebureaus vragen gelden voor de betaling van de contractanten aan, in het kader van de gebruikelijke procedure van voorschotaanvragen overeenkomstig artikel 96 van het Financieel Reglement: op dat moment gaat de Commissie een door de financieel controleur goedgekeurde samenvattende voorlopige betalingsverplichting aan: dit is de eerste boeking waaruit blijkt dat uitgaven voor contracten zijn verricht;
- (d) wanneer de Lid-Statens verklaren dat de uitgaven zijn gedaan, wordt een verplichting ten laste van de begrotingspost geboekt en worden de uitgaven met goedkeuring van de financieel controleur als een betaling geboekt.

⁽¹⁾ Dit cijfer kwam tot stand door optelling van de in ECU uitgedrukte bedragen, die beschikbaar waren krachtens verordeningen voor welke de Commissie vóór 31 december 1984 lijsten met contractvoorstellen had goedgekeurd.

⁽¹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1979, paragraaf 4.42 (PB C 342 van 31. 12. 1980).

⁽²⁾ Financieel Reglement van 21. 12. 1977, artikelen 95 t/m 101 (PB L 356 van 31. 12. 1977).

3.3. Wanneer de Commissie dus door ondertekening van een contract⁽¹⁾ een juridische verplichting tot toekomstige uitgaven aangaat, wordt er geen door de financieel controleur goedgekeurde en in de rekeningen opgenomen overeenkomstige verplichting voorgesteld. Dit is strijdig met de artikelen 32 tot en met 34 van het Financieel Reglement. Anders dan de Commissie meent⁽²⁾ geldt in dit geval niet de samenvattende voorlopige betalingsverplichting in de zin van artikel 96 van het Financieel Reglement; deze dient ter goedkeuring van de betaling van voorschotten aan de Lid-Statens, zodat deze de gebruikelijke betalingen voor interventies en exportrestituties in het kader van het EOGFL-Garantie kunnen doen, en ter blokkering van de overeenkomstige kredieten.

3.4. Het gevolg van de huidige procedures is dat in de rekeningen van de Gemeenschap alleen de verantwoordende uitgaven verschijnen, d.w.z. het totaal van de tijdens het begrotingsjaar daadwerkelijk verrichte betalingen, doch dat de uitgaven waarvoor verplichtingen zijn aangegaan niet worden weergegeven.

3.5. Voorts is de Commissie volgens de huidige procedures niet in staat, kredieten die in een bepaald begrotingsjaar voor afzonderlijke contracten zijn vastgelegd, doch tijdens dat jaar niet zijn uitbetaald, over te dragen. Evenmin neemt de Commissie in de balans, of in een toelichting daarop, de openstaande en nog te betalen bedragen op betreffende medeverantwoordelijkheidscontracten die namens de Commissie zijn ondertekend.

3.6. De Commissie heeft voor het begrotingsbeheer dus procedures vastgesteld die noch overeenkomen met de normale bepalingen inzake de uitgaven van het EOGFL-Garantie, noch met de in het Financieel Reglement opgenomen algemene bepalingen inzake contracten. Deze situatie dient te worden herzien. Indien de interventiebureaus bijvoorbeeld de bevoegdheid kregen contracten in hun eigen naam in plaats van in naam van de Commissie te ondertekenen (zie de paragrafen 3.34 en 3.35) en volledig verantwoordelijk waren voor het beheer van de contracten, zouden de procedures in overeenstemming kunnen worden gebracht met de normale EOGFL-regeling.

Status en rol van de Groep Medeverantwoordelijkheid

3.7. De Groep Medeverantwoordelijkheid werd opgericht om de melkproducenten en -verwerkers (de zuivelindustrie) rechtstreeks te betrekken bij de procedures voor het beheer van de medeverantwoordelijkheidsregeling. De oprichting van de Groep werd met name door

de industrie gezien als een tegenhanger van de heffing. De Groep speelt bij de opstelling van de medeverantwoordelijkheidsmaatregelen een veel belangrijkere rol dan het Comité van Beheer.

3.8. Noch in Verordening (EEG) nr. 1079/77, noch in een van de afzonderlijke verordeningen wordt de Groep Medeverantwoordelijkheid met name genoemd. De rol van de Groep is omschreven in twee brieven van de Commissie aan de voorzitters van COPA, COGECA en ASSILEC.

3.9. De Groep bestaat uit vertegenwoordigers van de zuivelindustrie uit de Gemeenschap en ambtenaren van de Commissie, waarbij de Commissie en de industrie beide een voorzitter leveren, doch de consumentenbelangen niet worden vertegenwoordigd. Het is een raadgevend lichaam, doch de procedure is dat zaken waarover de Commissie en de industrie het aanvankelijk oneens zijn, in het algemeen worden opgelost door een voor beide partijen aanvaardbare wijziging van het voorstel van de Commissie.

3.10. De Groep speelt een invloedrijke rol bij de opstelling van het programma dat overeenkomstig artikel 4, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 1079/77 door de Commissie aan de Raad wordt toegezonden, bij de toewijzing van gelden aan de Lid-Statens en bij de opstelling van de afzonderlijke verordeningen. De Groep wordt door de Commissie ook geraadpleegd over de bij de beoordeling van voorstellen te hanteren selectiecriteria en over de lijst van goed te keuren dan wel af te wijzen voorstellen voor contracten uit hoofde van de maatregelen.

3.11. Noch de Commissie, noch de vertegenwoordigers van de industrie achten het nodig de Groep een officiële status te verlenen. Zij wordt beschouwd als een flexibel en doeltreffend instrument waarmee de Commissie vertegenwoordigers van de industrie kan raadplegen en laatstgenoemden invloed kunnen uitoefenen op het gebruik van de medeverantwoordelijkheids-gelden.

3.12. De controle leverde geen aanwijzing op dat de betrokkenheid van de Groep de bevoegdheid van de Commissie om besluiten te nemen over het beheer van de zuivelmarkt aantast. Het ligt voor de hand dat de vertegenwoordigers van de industrie de Mededelingen aan de Raad over toekomstige programma's, de formulering van verordeningen en de selectiecriteria ter beoordeling van de voorstellen diepgaand hebben kunnen beïnvloeden. In een aantal gevallen hebben zij de bedragen, die de Commissie aanvankelijk voor de afzonderlijke maatregelen had voorgesteld, kunnen wijzigen. Anderzijds is de Commissie niet gewicht voor de door de industrievertegenwoordigers uitgeoefende druk om een afzonderlijk medeverantwoordelijkheidsfonds in te stellen en heeft zij haar standpunt ten gunste van het gebruik van medeverantwoordelijkheidsopbrengsten voor de financiering van de algemene EOGFL-uitgaven in de zuivelsector in de loop der jaren versterkt.

⁽¹⁾ Sinds 1983 zijn de contracten getekend door het interventiebureau in naam van de Commissie: zie paragraaf 3.35 voor nadere gegevens.

⁽²⁾ Zie het antwoord van de Commissie op de opmerkingen van de Kamer in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1979, paragraaf 4.42 (PB C 342 van 31. 12. 1980).

3.13. Geconstateerd werd echter dat er in alle Lid-Staten een nationale groep medeverantwoordelijkheid bestaat, die de belangen van melkproducenten en -verwerkers vertegenwoordigt; zij bestudeert voorstellen, stelt prioriteiten en stelt in sommige gevallen het „met redenen omkleed advies” op dat door het interventiebureau aan de Commissie wordt voorgelegd. Vaak zijn de vertegenwoordigers van de industrie in deze groepen tevens lid van de Groep Medeverantwoordelijkheid van de Gemeenschap. Deze groepen worden in de verordeningen niet vermeld en in sommige Lid-Staten is noch het interventiebureau, noch het Ministerie van Landbouw erin vertegenwoordigd. Ofschon er geen principiële bezwaren tegen een dergelijke uitbreiding van het medeverantwoordelijkheidsbeginsel bestaan, mag de betrokkenheid van deze groepen niet in de plaats treden van de verantwoordelijkheden die de interventiebureaus krachtens de verordeningen uitoefenen (voor een omschrijving hiervan zie de paragrafen 3.18 en 3.25). De Rekenkamer is derhalve van mening dat de rol van deze groepen moet worden vastgelegd en dat er overeenstemming moet worden bereikt over de basisregels voor het optreden ervan.

Toewijzing van gelden

3.14. De in de Mededelingen van de Commissie aan de Raad beschreven procedures voor de toewijzing van de globale bedragen variëren naar gelang van het soort maatregel. Voor de verkoopbevorderingsacties binnen de Gemeenschap zijn de Commissie en de Groep Medeverantwoordelijkheid een „sleutel” overeengekomen, volgens welke de gelden aan elk der Lid-Staten worden toegewezen naar verhouding van het aandeel in de communautaire bevolking, de consumptie en de produktie van melk. Voor de acties tot verbetering van de kwaliteit van de melk geldt een aangepaste versie van de sleutel, waarbij sterk het accent wordt gelegd op Italië, Ierland en Griekenland, waar de problemen met de kwaliteit van de melk groter zijn. Voor de andere acties streeft de Commissie ernaar de gelden, in overleg met de Groep Medeverantwoordelijkheid, toe te wijzen op een communautaire basis volgens specifieke, voor elke verordening overeengekomen selectiecriteria, terwijl zij tegelijkertijd streeft naar een „harmonische verdeling”⁽¹⁾ tussen de Lid-Staten. Een belangrijk aspect van het contractstelsel is dan ook de zorg dat elke Lid-Staat ontvangt wat als zijn „rechtmatig aandeel” wordt gezien.

3.15. De gegadigden voor contracten ingevolge de diverse verordeningen vormen een bonte mengeling van bij de zuivelsector betrokken organisaties en ondernemingen uit de overheids-, semi-overheids- en particuliere sfeer. Gezien de betrokkenheid van de industrie bij de besluitvorming, is het onvermijdelijk dat de potentiële begunstigden zowel op nationaal als op communautair niveau gemengd zijn in de adviezen over de vraag welke contractvoorstellen moeten worden aanvaard en welke niet.

3.16. Daarom heeft de Commissie de belangrijke taak ervoor te zorgen, eerstens dat de goedgekeurde contracten, zowel afzonderlijk als gezamenlijk, veeleer de prioriteiten van de Gemeenschap dan alleen nationale prioriteiten weerspiegelen en in de tweede plaats dat de voorstellen van de gegadigden objectief worden bestudeerd.

Procedure voor de toekenning van de contracten

3.17. Wanneer contracten worden gefinancierd uit overheidsmiddelen, is de procedure voor de toekenning gewoonlijk ook belangrijk doordat daarmee de objectiviteit en een optimaal gebruik van die gelden worden gewaarborgd. Een belangrijk element hierin vormen de inschrijvingen van concurrenten en de aanbestedingen, die voortvloeien uit de Instellingen van de Gemeenschap zijn geregeld in de artikelen 50 tot en met 58 van het Financieel Reglement en wat de onderzoekcontracten betreft in artikel 94, leden 4 en 5.

3.18. Voor de medeverantwoordelijkheidscontracten is de procedure in grote lijnen als volgt:

- (a) de Commissie maakt in het Publikatieblad verordeningen bekend, waarin wordt opgeroepen tot het doen van voorstellen met betrekking tot de afzonderlijke soorten acties;
- (b) de gegadigden zenden voorstellen naar het interventiebureau, dat nagaat of zij voldoen aan de bepalingen van de verordeningen en een „met redenen omkleed advies” over het voorstel opstelt: hierbij heeft het bureau veel steun gehad van de nationale medeverantwoordelijkheidsgroepen;
- (c) het interventiebureau zendt de voorstellen en de met redenen omklede adviezen naar de Commissie die ze bestudeert en ze aan de Groep Medeverantwoordelijkheid voorlegt. De Groep adviseert welke voorstellen moeten worden aanvaard en welke verworpen en dit advies wordt doorgegeven aan het Comité van Beheer;
- (d) de Commissie hecht haar formele goedkeuring aan de lijst van aanvaarde of verworpen voorstellen, waarna in naam van de Commissie contracten worden gesloten (zie paragraaf 3.35).

3.19. Het gevolg van deze procedure is dan ook, dat de Commissie juridisch gebonden is aan het contract, zonder dat zij de gebruikelijke door het Financieel Reglement voorgeschreven procedures voor openbare inschrijving of aanbesteding heeft gevolgd — en zoals reeds uiteengezet in paragraaf 3.2 onder (b), zonder dat de financieel controleur de inhoud en voorwaarden van de afzonderlijke contracten heeft goedgekeurd. De hierboven omschreven procedure is kenmerkend voor de medeverantwoordelijkheidscontracten.

3.20. Voor de maatregelen inzake onderzoek, verbetering van de kwaliteit van de melk en verkoopbevordering buiten de Gemeenschap zijn er gewoonlijk meer voorstellen dan gelden beschikbaar zodat er keuzemogelijkheden zijn. Voor verkoopbevordering binnen de

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld paragraaf 5, sub j, van doc. VI/4562/78 van 31. 8. 1978 inzake projecten voor marktonderzoek, Verordening (EEG) nr. 723/78 van de Commissie.

Gemeenschap ligt de situatie echter anders. Bij deze maatregelen vindt er in hoge mate nationale coördinatie van de te voeren acties plaats en de beschikbare gelden zijn door de „verdeelsleutel” vooraf bekend. Daarom leggen verscheidene Lid-Statens slechts één voorstel van een centrale organisatie voor, waarin de namen van de voornaamste onderaannemers voorkomen die de reclame en verkoopbevorderingsacties namens haar uitvoeren. In de meeste gevallen worden de ingediende voorstellen vrijwel onveranderd aangenomen. Ook bij deze procedure komt geen inschrijving van concurrerende bedrijven te pas: veeleer komt hierin tot uiting dat deze maatregelen voornamelijk nationale verkoopbevorderingsprogramma's zijn, die met communautaire middelen worden gesubsidieerd. Er blijft de Commissie weinig anders over dan de, in wezen ongewijzigde, voorstellen te financieren voor het bedrag dat elke Lid-Staat is toegewezen.

3.21. Gezien de nauwe betrokkenheid van de industrie (met inbegrip van de potentiële begunstigen) bij de besluitvorming, lijken deze procedures voorts geen voldoende garantie te bieden voor objectiviteit en voor een optimaal gebruik van Gemeenschapsgelden. Zij zouden derhalve moeten worden herzien.

Systemen en procedures voor het beheer van de medeverantwoordelijkheidscontracten

Systeem van tweeledig beheer

3.22. Zoals reeds opgemerkt, verschilt de verdeling van de verantwoordelijkheid voor het beheer en de controle van de maatregelen op contractbasis aanzienlijk van de normale regeling betreffende het beheer van de uitgaven van het EOGFL-Garantie in Verordening (EEG) nr. 729/70 en titel VIII van het Financieel Reglement. Volgens deze normale regeling zijn de interventiebureaus in de Lid-Statens belast met de praktische uitvoering en het beheer van de interventie maatregelen: ten aanzien van de maatregelen op basis van medeverantwoordelijkheidscontracten is de verantwoordelijkheid voor het rechtstreeks beheer verdeeld tussen de Commissie en de interventiebureaus.

3.23. Wanneer de verantwoordelijkheid voor het beheer wordt gedeeld of opgesplitst kunnen er gemakkelijk problemen rijzen, zodat het van wezenlijk belang is dat de respectieve functies zo duidelijk mogelijk worden omschreven en door alle betrokkenen volledig worden begrepen. Dit is met name het geval wanneer er andere procedures worden gevolgd dan de normale, waaraan de partners gewend zijn. Het gehanteerde systeem dient op de voet te worden gevolgd zodat de zwakheden kunnen worden opgespoord en verholpen.

3.24. De te volgen procedures en de verantwoordelijkheden van de Commissie en de interventiebureaus zijn vermeld in de afzonderlijke verordeningen. Deze worden aangevuld met werkdocumenten die de Com-

missie in overleg met de Groep Medeverantwoordelijkheid heeft opgesteld en waarin onderwerpen worden behandeld als de criteria welke bij de selectie van de krachtens de afzonderlijke verordeningen te financieren voorstellen worden gehanteerd, de maximale vergoeding voor de kosten van onderzoekspersoneel, reiskosten enz.

3.25. In paragraaf 3.18 werd de huidige procedure uiteengezet tot aan het tijdstip waarop de Commissie de lijst van de aanvaarde en verworpen voorstellen goedkeurt. Daarna is de procedure als volgt:

- (a) Het interventiebureau sluit en ondertekent contracten voor en in naam van de Commissie waarbij gebruik maakt van door de Commissie verschaft standaardformulieren; vóór 1983 ondertekende de Commissie de contracten zelf.
- (b) Het interventiebureau controleert en beheert de uitvoering van de contracten: het legt tussentijdse controlebezoeken af en betaalt gedeelten van het contractbedrag tegen op erkende wijze gestelde waarborgen: alle wijzigingen in het contract moeten worden goedgekeurd door de Commissie, die eveneens de vragen van de bureaus inzake afzonderlijke contracten behandelt.
- (c) Wanneer het contract ten einde loopt en het eindverslag is ingediend, controleert het interventiebureau de inhoud van het verslag, gaat na of is voldaan aan de contractvoorwaarden en modaliteiten en, zo ja, betaalt het restbedrag en geeft de waarborg vrij: het bureau zendt een bewijs van uitvoering van het contract samen met een kopie van het verslag naar de Commissie.

3.26. Naar aanleiding van een verslag van de financieel controleur over het beheer van de maatregelen inzake medeverantwoordelijkheid werden er in 1981, en opnieuw in 1983, op basis van de opgedane ervaring veranderingen aangebracht in de verdeling van de verantwoordelijkheden. Hiermee werd beoogd, de doelmatigheid van de procedures te verhogen door het praktisch beheer meer over te laten aan het personeel van elk der interventiebureaus in de Lid-Statens.

3.27. De Rekenkamer heeft evenwel geconstateerd dat het systeem van tweeledig beheer nog verscheidene tekortkomingen kent, die in de volgende paragrafen aan de orde komen.

Verskillende toepassingen van de verordeningen

3.28. Sinds 1981 bepalen de verordeningen dat de interventiebureaus „toezien op de inachtneming van de overeengekomen voorwaarden door middel van controles ter plaatse”⁽¹⁾. Deze bepalingen, samen met de bepalingen betreffende een mogelijk uitstel van voorschotbetalingen⁽²⁾, houden zeer duidelijk in dat tijdens

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 6, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 326/81 van de Commissie van 6. 2. 1981 (PB L 35 van 7. 2. 1981).

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 326/81 van de Commissie van 6. 2. 1981 (PB L 35 van 7. 2. 1981).

de uitvoering van het contract controles ter plaatse moeten worden uitgevoerd. De Kamer constateerde echter dat in één Lid-Staat geheel geen tussentijdse controles ter plaatse werden uitgevoerd, terwijl in een andere minstens één tussentijds controlebezoek per contract plaatsvindt, en in een derde feitelijk tussentijdse controlebezoeken plaatsvinden wanneer zulks noodzakelijk wordt geacht.

3.29. Ofschoon de verordeningen bepalen dat de interventiebureaus alle onderdelen van het eindverslag van de contractant moeten verifiëren, waren sommige interventiebureaus ten onrechte van mening dat zij verantwoordelijk waren voor de verificatie van het financiële gedeelte en voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden, waarbij zij het aan de Commissie overlieten de resultaten van de maatregelen te onderzoeken. Sommige van hen gingen namelijk pas over tot betaling van de restbedragen en vrijgave van de waarborgen nadat zij van de Commissie een brief hadden ontvangen die te kennen gaf dat zij geen commentaar had op het technisch gedeelte van het verslag, ofschoon er in de verordeningen geen rechtsgrondslag voor deze handelwijze is te vinden. Daar de diensten van de Commissie niet over voldoende personeel en middelen beschikten om alle verslagen over de resultaten van de maatregelen aan een grondig onderzoek te onderwerpen, is het helaas zo, dat sommige verslagen van contractanten noch door het interventiebureau, noch door de Commissie grondig werden onderzocht.

3.30. In januari 1985 zond de Commissie een mededeling aan de interventiebureaus om hen eraan te herinneren dat zij de verslagen zowel op hun financiële als op hun technische gedeelte moesten onderzoeken en dat zij eindelijk eigener beweging voorzieningen dienden te treffen. Hoewel de Kamer dit toejuicht, is zij van oordeel dat een dergelijke mededeling veel eerder had moeten worden gedaan.

Gedetailleerde richtsnoeren

3.31. De procedurele bepalingen in de verordeningen, aangevuld met de verschillende van de Commissie uitgaande werkdocumenten, voorzien niet in voldoende gedetailleerde uitvoerige richtsnoeren voor het optreden van de interventiebureaus. Deze richtsnoeren zouden onder andere het volgende moeten inhouden:

- (a) omschrijvingen van wat in de voorstellen moet zijn vermeld met betrekking tot de „overzichten van de te verwachten resultaten”, „kostenspecificatie” en „het in acht te nemen financieel bestek”⁽¹⁾: tot dusver hebben de contractanten hierover geen instructies gekregen en vele van de onderzochte voorstellen verschaften dan ook onvoldoende informatie onder deze rubrieken;
- (b) de grondigheid en reikwijdte van de door de interventiebureaus uit te voeren beoordeling van voorstellen zodat de Commissie niet, zoals nu, opnieuw moet oordelen wanneer haar de voorstellen worden voorgelegd;

- (c) de procedures ingevolge bijvoorbeeld artikel 7, lid 1, sub c), van Verordening (EEG) nr. 326/81 van 6 februari 1981 om na te gaan of de aangevraagde voorschotten, gezien de stand van de uitvoering van de werkzaamheden, gerechtvaardigd zijn;
- (d) de grondigheid en reikwijdte van tussentijdse controlebezoeken en eindcontroles, wellicht aan de hand van gestandaardiseerde controleprogramma's: zulke controle-instrumenten zijn praktisch mogelijk en nuttig voor een consequente benadering van deze controlebezoeken;
- (e) de basisdocumentatie die in het dossier moet worden bewaard om te dienen als bewijs dat in ieder stadium van de uitvoering van het contract, vanaf de aanvankelijke beoordeling van het voorstel tot en met de eindcontrole, de vereiste controles zijn verricht: bij de controle van de Kamer is namelijk gebleken dat in de dossiers, zowel bij de Commissie als bij de interventiebureaus, met name betreffende de beoordeling van de voorstellen onvoldoende bewijsmateriaal aanwezig is.

3.32. Daarnaast dienen alle door de Groep Medeverantwoordelijkheid en de Commissie vastgestelde criteria betreffende zaken als bijvoorbeeld aanvaardbare kosten formeel ter kennis te worden gebracht aan de contractanten zodat zij bij de opstelling van voorstellen en de uitvoering van contracten volledig op de hoogte zijn van de voorwaarden.

3.33. De voor het beheer van de maatregelen verantwoordelijke diensten van de Commissie dienen erop toe te zien dat de interventiebureaus de hun opgelegde taken uitvoeren en de beheer- en controleprocedures bekwaam afwickelen, zoals de Commissie verwacht en ingevolge de verordeningen is vereist. Het is niet voldoende dat de Commissie hiervoor afgaat op de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen of op de door de financieel controleur verrichte onderzoeken.

De aandacht van de Commissie is teveel op bijzaken geconcentreerd

3.34. De controleurs van de Kamer waren verbaasd te zien hoezeer de ambtenaren van de Commissie zich nog bezighouden met bijzaken betreffende afzonderlijke voorstellen en contracten, ondanks de pogingen om steeds meer taken te delegeren naar de interventiebureaus. Hoewel de interventiebureaus in 1983 bijvoorbeeld gemachtigd werden de contracten te ondertekenen, doen zij dit nog steeds in naam van de Commissie, zodat alle wijzigingen in de individuele contracten formeel de goedkeuring van de Commissie behoeven.

3.35. Sinds 1983 is in de verordeningen met betrekking tot de ondertekening van contracten de volgende bepaling opgenomen: „De bevoegde instanties (d.w.z. de interventiebureaus) sluiten met de betrokken contracten af over de aanvaarde acties”⁽¹⁾. Dit houdt in

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 270/82 van de Commissie van 4. 2. 1982 (PB L 28 van 5. 2. 1982).

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 5, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 595/83 van de Commissie van 14. 3. 1983 (PB L 71 van 17. 3. 1983).

— en dit is de mening van op zijn minst één interventiebureau — dat niet de Commissie maar het interventiebureau de overeenkomstsluitende partij is. Door dat het interventiebureau tekent in naam van de Commissie is er een mogelijkheid tot verwarring ontstaan, niet alleen wanneer exact moet worden bepaald waar de verantwoording voor het beheer ligt bij een geschil tussen de Commissie en het interventiebureau, maar ook voor de contractant die in feite te maken heeft met twee contractpartners.

3.36. Deze bemoeienis met bijzaken vermindert de tijd die beschikbaar is voor de behandeling van kwesties betreffende algemeen beheer en de Kamer meent dat de Commissie in staat zou moeten zijn erop toe te zien dat deze maatregelen op contractbasis de belangen van het communautaire beleid weerspiegelen zonder dat zij zich bezighoudt met bijzaken betreffende het dagelijks beheer in verband met individuele contracten.

Dubbel werk

3.37. In het hiervoor beschreven systeem is dubbel werk en vertraging bij de behandeling van de documenten onvermijdelijk. In het besef van deze problemen werden de wijzigingen van 1983 aangebracht, maar uiteindelijk vond de Commissie het bijvoorbeeld toch nodig, de individuele voorstellen op bijna precies dezelfde wijze als voorheen te blijven beoordelen waarbij zij nadere informatie van de gegadigden opvroeg, die volgens de nieuwe regels door de interventiebureaus had moeten worden ingewonnen.

Conclusies over het tweeledig beheersysteem

3.38. Sommige hiervoor beschreven zwakke plekken en tekortkomingen zouden kunnen worden weggenomen door een toelichting op de verordeningen en door de uitwerking van gedetailleerde richtsnoeren en enige gestandaardiseerde procedures. Ook zouden goede beheerprocedures die in één Lid-Staat zijn ingevoerd, kunnen worden doorgegeven aan andere, indien de ambtenaren van de betrokken interventiebureaus en die welke bij de Commissie voor de desbetreffende zaken verantwoordelijk zijn, elkaar geregeld zouden treffen om ervaringen uit te wisselen en gemeenschappelijke moeilijkheden op te lossen.

3.39. Een meer essentieel punt van kritiek van de Kamer is echter, dat de Commissie niet betrokken zou moeten zijn bij het rechtstreeks beheer van deze uitgaven. De verordeningen bieden hiertoe geen geschikt kader en wanneer de verantwoordelijkheid wordt gedeeld zoals bij deze contracten het geval is, dan moet men wel op moeilijkheden stuiten. Daarom zou de Commissie moeten uitzien naar andere regelingen waardoor, binnen het kader van de prioriteiten en criteria die in Gemeenschapsverband zijn vastgesteld, de hele verantwoordelijkheid voor het beheer van deze contracten wordt doorgeschoven naar de interventiebureaus. De Commissie zou dan tot taak moeten hebben, algemeen toezicht en supervisie te houden op de uitoefening van de verantwoordelijkheden door de interventiebureaus.

Besteding van de gelden en betalingspatronen

3.40. Uit een analyse van de door de interventiebureaus ingevolge de afzonderlijke verordeningen aan de contractanten verrichte betalingen, zoals weergegeven in de tabellen 3 en 4 van bijlage I, blijkt het volgende:

- (a) het is niet ongebruikelijk dat de betalingen ten aanzien van eenjarige contracten betreffende verkoopbevordering in de Gemeenschap worden uitgesmeerd over drie of zelfs vier jaar en wat betreft de andere maatregelen op contractbasis die in het algemeen een duur van twee jaar bestrijken over vijf of meer jaren: eind 1984 waren sommige contracten die krachtens in 1979 vastgestelde verordeningen waren aangegaan, nog steeds niet afgewikkeld;
- (b) het bestedingspercentage van de bijdragen van de Gemeenschap varieert naar gelang van het soort maatregel: zeer hoge bestedingspercentages worden bereikt bij de contracten inzake verkoopbevordering binnen de Gemeenschap (oplopend tot 100%), iets minder hoge bij de maatregelen tot verbetering van de kwaliteit van de melk (90 — 100%); de percentages lopen meer uiteen (80 — 100%) bij de onderzoekmaatregelen binnen de Gemeenschap en de bestedingsgraad bij maatregelen buiten de Gemeenschap is soms laag (aflopend tot 50% en minder);
- (c) er zijn enige variaties betreffende (i) betalingspatronen en (ii) bestedingsgraadpatronen tussen de Lid-Staten.

3.41. Voor zover de Kamer bekend, heeft de Commissie deze betalingsgegevens niet systematisch geanalyseerd om de redenen vast te stellen van de bovengenoemde variaties, die gedeeltelijk rechtstreeks verband houden met de gebreken en tekortkomingen van de beheerprocedures. Zulk een analyse zou een integreerend deel moeten uitmaken van de door de diensten van de Commissie op dit gebied verrichte activiteiten van algemeen beheer.

Beoordelings- en verslagleggingsprocedures

Verslaglegging

3.42. De enige verslagen die de Commissie opstelt over de uitvoering van de maatregelen zijn:

- (a) de Mededelingen aan de Raad over het programma voor het volgende melkprijjsjaar;
- (b) de eindverslagen na de voltooiing van de acties krachtens de afzonderlijke verordeningen.

Eerstgenoemde zijn zeer algemene documenten, waarin de algemene vooruitgang als basis voor het voorgestelde programma wordt weergegeven.

3.43. De eindverslagen over elke verordening worden opgesteld door de Commissie, in de eerste plaats ten behoeve van de Groep Medeverantwoordelijkheid en het Comité van Beheer. Zij worden niet aan de Raad voorgelegd. Tot op heden zijn verslagen opgesteld over elf verordeningen, waarvan de laatste Verordening (EEG) nr. 1079/81 was. De eerste verslagen waren korte overzichten, maar de latere verslagen waren uitvoeriger en geven een bruikbare beschrijving van wat er gebeurd is. Zij bevatten echter geen integraal overzicht van de financiële uitvoering van de verordeningen en geven geen vergelijkend overzicht van de per Lid-Staat toegewezen en goedgekeurde bedragen en de werkelijk bestede bedragen. De Kamer meent dat een belangrijk deel van elk verslag over de resultaten en de uitvoering van maatregelen die met gelden van de Gemeenschap zijn gefinancierd, vergelijkingen zou moeten bevatten tussen de werkelijke uitgaven en de voor deze maatregelen goedgekeurde bedragen.

Procedure voor de beoordeling van de maatregelen op contractbasis

3.44. De paragrafen 3.22 tot en met 3.41 behandelen de beoordeling van de doelmatigheid der beheer- en controleprocedures. De eigen beoordeling daarvan door de Commissie bleef beperkt tot een onderzoek door de financieel controleur waarover eind 1980 verslag werd uitgebracht aan de Commissie en een interne controle waarbij in 1982 overleg werd gepleegd met de Groep Medeverantwoordelijkheid en het Comité van Beheer. Al deze beoordelingen resulteerden in wijzigingen van de verordeningen. Door de financieel controleur aangesneden afzonderlijke punten die specifiek een bepaalde Lid-Staat betreffen, worden tijdens de procedure tot goedkeuring van de rekeningen nader behandeld.

3.45. Vóór 1985 werden er geen systematische beoordelingen opgesteld over de algemene doeltreffendheid van de maatregelen ter bevordering van de verruiming van de markten voor melk en zuivelprodukten en evenmin werden er specifieke beoordelingen opgesteld over de verordeningen, vallende onder één van de volgende vier rubrieken: verkoopbevordering binnen de Gemeenschap, verkoopbevordering buiten de Gemeenschap, onderzoek, verbetering van de kwaliteit van de melk. De eindverslagen bedoeld in paragraaf 3.42 geven een overzicht van de resultaten waarover de contractanten verslag hebben uitgebracht, maar het gaat hier niet om een beoordeling. In vele gevallen verschaffen de verslagen van de contractanten onvoldoende gegevens over de bereikte resultaten. In 1984 reserveerde de Commissie, in een poging tot verbetering van de kwaliteit van de verslaglegging over de resultaten van de verkoopbevordering binnen de Gemeenschap, 5% van het contractbedrag voor marktonderzoeken om de doeltreffendheid van de getroffen maatregelen te waarborgen⁽¹⁾.

3.46. Eind 1984 stelde de Commissie in de negende Mededeling aan de Raad betreffende het programma voor de aanwending van middelen uit de medeverantwoordelijkheidsheffing in de zuivelsector in het melk-prijsjaar 1985/1986⁽²⁾ echter voor, om 2,5 Mio ECU

uit te trekken voor een uitgebreide beoordeling van de doeltreffendheid van de verschillende maatregelen ter vergroting van de consumptie van zuivelprodukten, met name boter, in de Gemeenschap. De rapporten over dit werk werden in de tweede helft van 1985, na de voltooiing van de controle door de Kamer, afgerond. Beoordelingen van maatregelen als deze zouden een wezenlijk bestanddeel moeten uitmaken van het procédé van beheer en zij zouden stellig het meest doeltreffend kunnen worden verricht door een speciale beoordelingsgroep binnen de Commissie.

3.47. Daar de resultaten van de door de Commissie in 1985 verrichte evaluatie tijdens de controle niet beschikbaar waren, voerde de Kamer zelf een onderzoek uit op basis van gegevens van Eurostat en de controle van afzonderlijke contracten. De resultaten hiervan worden hierna uiteengezet.

Doeltreffendheid van de maatregelen

3.48. Overeenkomstig de considerans van Verordening (EEG) nr. 1079/77 is de algemene doelstelling van de uit de opbrengst van de medeverantwoordelijkheidsheffing gefinancierde specifieke maatregelen de bevordering van de verruiming van de markten. In de verordeningen van de Commissie waarin de individuele maatregelen zijn vastgelegd, worden geen nadere doelstellingen genoemd. Sommige van de maatregelen zijn bedoeld om een meer directe uitwerking op de uitbreiding van de markten te hebben dan andere: zo kan van reclame en verkoopbevordering een meer directe invloed op de consumptie van melk en zuivelprodukten worden verwacht dan van onderzoekmaatregelen betreffende nieuwe produkten en de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de melk.

3.49. Naast de hier bedoelde maatregelen zijn er nog vele andere factoren die een uitwerking hebben op de consumptie van melk en zuivelprodukten. Met name de volgende hebben grote invloed:

- (a) de prijs, in het bijzonder de prijsbewegingen in relatie tot de prijzen van concurrerende produkten (b.v. boter tegenover margarine);
- (b) gezondheidsoverwegingen;
- (c) veranderingen in smaakopvattingen; consumentengedrag;
- (d) de verkoopbevordering van concurrerende produkten: opnieuw het voorbeeld van boter tegenover margarine.

Het is moeilijk na te gaan welke invloed ieder van deze factoren afzonderlijk uitoefent; dit vereist het gebruik van verfijnde statistische en econometrische technieken. Met betrekking tot afzonderlijke verkoopbevorderende acties zijn door een aantal contractanten enige pogingen in deze richting gedaan en het feit dat in Verordening (EEG) nr. 2252/84 voorzieningen zijn getroffen voor marktonderzoeken om de doeltreffendheid van afzonderlijke maatregelen te meten zal deze pogingen versterken.

3.50. In de volgende paragrafen worden een aantal algemene opmerkingen gemaakt.

⁽¹⁾ Artikel 1 van Verordening (EEG) nr. 2252/84 van de Commissie van 31. 7. 1984 (PB L 206 van 2. 8. 1984).

⁽²⁾ Doc. COM(84) 675 def. van 4. 12. 1984.

Tendensen in de consumptie van melk en zuivelprodukten in de periode 1972-1983

3.51. Als een eerste algemene stap in de beschouwing van de doeltreffendheid van de maatregelen kunnen de tendensen bij de consumptie van melk en zuivelprodukten binnen de Gemeenschap worden onderzocht. Voor de periode 1972-1983 zijn in de grafieken 1 tot en met 5 van bijlage II gegevens opgenomen betreffende melk en de voornaamste zuivelprodukten. Deze geven tendensen weer tijdens de periode vóór en na de invoering van de maatregelen in 1978, zodat daaruit kan worden afgelezen of zich sindsdien belangrijke veranderingen hebben voorgedaan. Er zij echter op gewezen dat niet elke aldus waargenomen verandering noodzakelijkerwijs inhoudt dat er een causaal verband bestaat tussen die verandering en de maatregelen.

3.52. De belangrijkste conclusies waartoe deze gegevens aanleiding geven zijn:

- (a) sinds in 1978 de medeverantwoordelijkheidsmaatregelen zijn ingevoerd, viel er geen algemene stijging van de consumptie van melk en zuivelprodukten per hoofd van de bevolking te constateren;
- (b) de sinds 1978 waargenomen opwaartse tendens voor produkten als room en kaas is een voortzetting van de stijgende tendens die sinds 1972 was ingetreden;
- (c) ondanks intensieve campagnes ter stimulering van de verkoop van boter bleef de consumptie van dit produkt per hoofd van de bevolking ook na 1978 in alle Lid-Staten, behalve in Ierland en Nederland, een dalende tendens vertonen;
- (d) de tendensen lopen van land tot land uiteen: in sommige Lid-Staten zijn echter ten aanzien van enige zuivelprodukten zwakke indicaties waar te nemen van een lichte verbetering van de tendensen sinds 1978. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Nederland, België en Luxemburg met verse zuivelprodukten, kaas en room.

Verkoopbevordering binnen de Gemeenschap

3.53. Vele eindverslagen over de uitvoering van contracten betreffende de verkoopbevordering binnen de Gemeenschap bevatten slechts ontoereikende gegevens over de bereikte resultaten, zodat deze geen goede basis vormen voor een algemene beoordeling. Uit de meer gedegen verslagen blijkt echter dat de andere factoren die de consumptie beïnvloeden, gedurende de periode 1978-1983 van doorslaggevende betekenis zijn geweest. Zo worden bijvoorbeeld de stijging van de melk- en boterprijzen in het Verenigd Koninkrijk, alsmede veranderingen in de sociale gewoonten opgegeven als de voornaamste reden voor de daling in de verkoop van verse melk en boter aldaar.

3.54. Niettemin heeft het bedrijfsleven met klem erop gewezen dat een algemene verkoopbevordering en produktonderzoek van wezenlijk belang zijn als tegenwicht tegen de sterke marktpositie van concurrerende produkten, met name voor boter tegenover margarine. Beweerd wordt dat zonder deze maatregelen de waargenomen

tendensen nog ongunstiger zouden zijn. Uit verslagen van enkele contractanten blijkt dat individuele acties tot verkoopbevordering op korte termijn een gunstige uitwerking hebben gehad, maar voor een blijvend effect dienen deze acties te worden voortgezet.

3.55. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de vraag of de mate van financiering van de verschillende maatregelen optimaal is. De nationale instanties van drie Lid-Staten hebben de Kamer te kennen gegeven dat de keuze van het tijdstip van de financiering en de beschikbaarheid van de financiële middelen belangrijker zijn dan de mate van financiering. Alle drie wezen zij erop dat hun programma's voor verkoopbevordering ernstig werden verstoord doordat de Commissie in 1984 om budgettaire redenen haar beslissing over de goedkeuring van de voorgestelde lijsten van verkoopbevorderende activiteiten in 1984/1985, waarvan de behandeling de Groep Medeverantwoordelijkheid en het Beheerscomité reeds was gepasseerd, verscheidene maanden aanhield. De gegadigden voor de toewijzing van de contracten waren niet allemaal in staat de geplande maatregelen voorlopig uit andere bronnen te financieren, zodat er grote leemtes bleven in de verkoopbevorderende activiteiten.

Onderzoek

3.56. Een groot scala van onderzoekmaatregelen werd uit de opbrengst van de medeverantwoordelijkheidshewing gefinancierd. Volgens de Commissie heeft de ervaring uitgewezen dat het door onderzoeksinstituten verrichte onderzoek in het algemeen van een hoger niveau is dan dat van de zuivelfabrieken; bij het vergeven van de contracten wordt nu dan ook aan eerstgenoemde de voorkeur gegeven.

3.57. De Commissie heeft de publikatie van bruikbare documentatie bevorderd en in elke Lid-Staat is een centraal bureau aangewezen waar kopieën van verslagen ter raadpleging door de belanghebbenden beschikbaar zijn. De toegankelijkheid van sommige onderzoekresultaten is echter beperkt doordat de verslagen alleen beschikbaar zijn in de oorspronkelijke taal.

3.58. Er is geen informatie beschikbaar over de doeltreffendheid van de onderzoekresultaten bij de verruiming van de markten voor zuivelprodukten. De Kamer meent dat het van zeer groot belang is dat de Commissie gaat evalueren in welke mate het sinds 1978 uitgevoerde onderzoek geleid heeft tot nieuwe of verbeterde produkten en verpakkingen die met succes op de markt zijn gebracht.

Verbetering van de kwaliteit van melk

3.59. De belangrijkste in het kader van de toepassing van de verordeningen betreffende de verbetering van de kwaliteit van melk getroffen maatregelen waren de aanschaf van verschillende soorten apparatuur voor laboratoria en proefstations, alsook het adviseren van de producenten. Voor zover deze apparatuur met succes is geïnstalleerd en functioneert, hebben deze maatregelen een positieve uitwerking gehad. In vele eindverslagen werd bijvoorbeeld gewag gemaakt van uitkomsten van proefnemingen blijkens welke de kwaliteit van de afgeleverde melk verbeterd was. Hierbij zij echter

aangetekend dat sommige van de betrokken instanties de Kamer hebben doen weten dat althans een gedeelte van deze uit de opbrengst van de medeverantwoordelijkheidsheffing gefinancierde investeringen toch wel zou zijn gedaan, zij het over een langere periode.

Verkoopbevordering, technische bijstand buiten de Gemeenschap

3.60. Een beoordeling van de doeltreffendheid van deze maatregelen is bijzonder moeilijk. In het algemeen bestaan de maatregelen in een groot aantal nogal kleine contracten, die zeer specifieke activiteiten inhouden, zoals verkoopbevordering van melkprodukten in supermarkten of acties om te bevorderen dat vertegenwoordigers van de zuivelindustrie in niet-EEG-landen handelsbeurzen in de Gemeenschap bezoeken. De voorstellen blijven dikwijls vaag ten aanzien van de verwachte resultaten, en de werkelijke resultaten in termen van verruiming van de markten voor produkten uit de Gemeenschap zijn niet in cijfers weergegeven. Het is ondoenlijk na te gaan in hoeverre de totale uitvoer van zuivelprodukten uit de Gemeenschap juist door deze maatregelen is beïnvloed. Niettemin zouden de contractanten meer kunnen doen om te laten uitkomen waarin de bereikte resultaten bestaan, door bijvoorbeeld te vermelden hoeveel nieuwe arbeidsplaatsen werden gecreëerd ten gevolge van deelneming aan een handelsbeurs.

3.61. De activiteiten buiten de Gemeenschap onttrekken zich meer aan een effectieve controle en houden ook meer risico's in. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat contractanten moeten werken met plaatselijke tussenpersonen van wier financiële stabiliteit men niet altijd zeker kan zijn. Voorts blijkt al uit paragraaf 3.40 dat het bestedingspercentage van de voor deze maatregelen uitgetrokken financiële middelen lager is dan bij activiteiten op andere gebieden.

3.62. In het licht hiervan en gezien de moeilijkheden bij de beoordeling van de doeltreffendheid van deze maatregelen, zou de Commissie moeten nagaan of voortzetting van deze maatregelen in hun huidige vorm te rechtvaardigen is.

4. SAMENVATING VAN DE BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

Wettigheid en regelmatigheid

4.1. De wijze waarop de uitgaven voor medeverantwoordelijkheidscontracten in de begroting worden opgenomen en het beheer van deze uitgaven zijn niet in overeenstemming met het Financieel Reglement (paragrafen 3.1 tot en met 3.6).

4.2. De rol van de nationale medeverantwoordelijkheidsgroepen zou duidelijker moeten worden gedefinieerd (paragrafen 3.7 tot en met 3.13).

4.3. De procedures voor de toekenning van de gelden en het nauw betrekken van vertegenwoordigers van de zuivelindustrie bij de besluitvormingsprocedures, zowel op nationaal als op communautair niveau, houden in dat de Commissie een belangrijke taak heeft; zij moet namelijk waarborgen dat:

- (a) de goedgekeurde contracten, zowel afzonderlijk als gezamenlijk, de prioriteiten van het Gemeenschapsbeleid weerspiegelen;
- (b) de voorstellen van de gegadigden op objectieve wijze worden onderzocht (paragrafen 3.14 tot en met 3.16).

4.4. De procedures voor de gunning van de medeverantwoordelijkheidscontracten sluiten niet aan bij die van het Financieel Reglement en zij lijken onvoldoende garantie te bieden voor objectiviteit en voor een zo goed mogelijk gebruik van de Gemeenschapsgelden: daarom zouden deze procedures moeten worden herzien (paragrafen 3.17 tot en met 3.21).

Beheer- en controlesysteem

4.5. De systemen en procedures die voortvloeien uit de gedeelde verantwoordelijkheid voor het rechtstreeks beheer en de controle van de maatregelen op contractbasis vertonen een aantal zwakke en inefficiënte punten, met name:

- (a) er bestaan verschillende interpretaties van de respectieve verantwoordelijkheden, zoals omschreven in de verordeningen, en van de strekking van een aantal bepalingen ten aanzien van de beheertaken (paragrafen 3.28 tot en met 3.30);
- (b) op sommige actiegebieden zijn er niet genoeg richtsnoeren waarop de interventiebureaus kunnen steunen bij de uitvoering van hun taken (paragrafen 3.31 tot en met 3.33);
- (c) de Commissie is te zeer verstrengeld in bijzaken betreffende de afzonderlijke voorstellen en contracten waardoor zij minder aandacht kan schenken aan het algemeen beheer van het uitgavenprogramma (paragrafen 3.34 tot en met 3.36);
- (d) de splitsing van sommige verantwoordelijkheden en het delen van andere kan resulteren in dubbel werk en vertraging bij de behandeling van de dossiers (paragrafen 3.37).

4.6. De Commissie heeft nagelaten de gegevens betreffende de betalingen in de jaarlijkse financiële verslaglegging van de Lid-Staten systematisch te analyseren om vast te stellen wat de redenen zijn van de programma's voor betalingsuitstel van de uiteenlopende bestedingspercentages van de maatregelen en van de variaties per Lid-Staat (paragrafen 3.40 en 3.41).

4.7. De kwaliteit van de financiële verslaglegging dient te worden opgevoerd (paragrafen 3.42 en 3.43).

Beoordeling van de doeltreffendheid

4.8. Een evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregelen op contractbasis en de doelmatigheid van de procedures inzake het beheer ter zake dient systematisch deel uit te maken van het beheer van maatregelen als deze: dit zou beter uitvoerbaar zijn indien de Commissie beschikte over een beoordelingsteam om zulk werk te verrichten (paragrafen 3.44 tot en met 3.47).

4.9. Uit een algemene analyse van de consumptietendensen binnen de Gemeenschap lijkt te kunnen worden afgeleid dat de doeltreffendheid van de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van Verordening (EEG) nr. 1079/77 gering was. In het licht hiervan en gezien de meer specifieke resultaten van de

in 1985 verrichte beoordelingen, zou de Commissie de methoden om de doeltreffendheid van deze maatregelen te verhogen opnieuw moeten bezien en moeten vaststellen of zij in de huidige vorm moeten worden voortgezet (paragrafen 3.48 tot en met 3.61).

Dit verslag werd door de Rekenkamer vastgesteld te harer zitting van 20 februari 1986.

Voor de Rekenkamer

Marcel MART

President

BIJLAGE I

Tabel 1 — Ontvangsten uit de medeverantwoordelijkheidsheffing op melk en betalingen in verband met de gefinancierde specifieke maatregelen tussen 1977 en 1984

Maatregel	(Mio ECU)									
	1977 (vanaf 16. 9)	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	16. 9. 1977 t/m 31. 12. 1984	
A. Ontvangsten uit de medeverantwoordelijkheidsheffing	24,1	156,1	94,2	222,9	478,5	537,3	527,4	699,7	2 740,2	
B. Uitgaven										
B.1 Bestaande maatregelen										
(a) Schoolmelk (Verordening (EEG) nr. 1080/77)	—	10,3	30,0	45,7	41,4	49,1	59,8	88,3	324,6	
(b) Boter voor de vervaardiging van consumptie-ijs (Verordening (EEG) nr. 262/79)	7,5	28,5	23,8	24,0	24,4	22,6	30,9	28,4	190,1	
(c) Boter voor de bereiding van banketbakkerswerk (Verordening (EEG) nr. 262/79)	—	—	—	—	—	—	—	125,7	125,7	
(d) Boterconcentraat (Verordening (EEG) nr. 649/78)	—	4,5	3,6	5,1	7,3	5,7	5,4	7,4	39,0	
(e) Uitslag van voorraden magere-melkpoeder, bestemd voor voeder voor varkens en pluimvee (Verordening (EEG) nr. 368/77, Verordening (EEG) nr. 443/77)	—	—	—	—	—	88,2	168,4	237,5	494,1	
(f) Financiering van maatregelen met een hoge prioriteit ⁽¹⁾	16,6	102,7	16,1	113,5	361,4	339,6	193,2	149,1	1 259,1	
Totaal B.1	24,1	146,0	41,3	188,3	434,5	505,2	456,8	636,4	2 432,6	
B.2 Nieuwe maatregelen										
(a) Verkoopbevordering, reclame en marktonderzoek binnen de Gemeenschap (Verordening (EEG) nr. 723/78)	—	} 10,1	} 37,4	26,6	35,2	25,6	60,0	51,6	} 307,6	
(b) Marktonderzoek voor afzet buiten de Gemeenschap (Verordening (EEG) nr. 1993/78)	—			15,5	8,0	8,8	6,5	10,6		11,7
(c) Verbetering van de kwaliteit van de melk (Verordening (EEG) nr. 1271/78)	—			8,0	8,8	6,5	10,6	11,7		
Totaal B.2	—	10,1	52,9	34,6	44,0	32,1	70,6	63,3	307,6	
Totaal uitgaven (B.1 + B.2)	24,1	156,1	94,2	222,9	478,5	537,3	527,4	699,7	2 740,2	
Nieuwe maatregelen uitgedrukt in % van het totaal	—	6	56	16	9	6	13	9	11	

⁽¹⁾ Gedurende de betrokken periode bestonden deze maatregelen uit:

- verbetering van uitvoerfaciliteiten voor zuivelprodukten,
- maatregelen voor de uitslag van botervoorraden,
- steun voor magere-melkpoeder.

Deze maatregelen worden voor een gedeelte gefinancierd met de ontvangsten uit de medeverantwoordelijkheidsheffing, voor zover er ontvangsten uit de heffing beschikbaar blijven na de financiering van de specifieke maatregelen zoals schoolmelk, daar in de desbetreffende verordeningen bepaald is dat zij in hun geheel of gedeeltelijk gefinancierd worden met ontvangsten uit de medeverantwoordelijkheidsheffing.

⁽²⁾ Er zij op gewezen dat de cijfers in de tabel betrekking hebben op de werkelijke ontvangsten en uitgaven in het betrokken begrotingsjaar zodat de uitgaven niet rechtstreeks vergelijkbaar zijn met de bedragen die op basis van melkpreisjaren aan de betrokken programma's zijn toegekend.

Bron: Bijlage II bij document COM(84) 675 def. van 4. 12. 1984; bijlage 10 bij document COM(85) 492 def. van 17. 9. 1985.

Tabel 2 — Kredieten voor nieuwe maatregelen over de periode 1977/1978 — 1986/1987 die gefinancierd worden met de medeverantwoordelijkheidsheffing

(Mio ECU)

Maatregel	Aange-gane ver-plich-tingen 16. 9. 77 t/m 1. 7. 79 (1)	1979/80	1980/81 en 1981/82 (3)	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	Totaal 1977/78 t/m 1986/87
		(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)		
1. Maatregelen ter bevordering van de verkoop binnen de Gemeenschap	65,3 (9)	18,1	30,0	35,0	45,0	37,5	37,5 (11)	25,0	293,4
2. Onderzoek binnen de Gemeenschap	4,7	4,8	0,7	6,0	—	5,0 (10)	—	10,0	31,2
3. Verkoopbevordering enz. buiten de Gemeenschap	6,5	10,9	— 1,7	30,0	20,0	—	15,0	—	80,7
4. Verbetering van de kwaliteit van de melk	30,2	10,9	4,0	6,0	25,0	6,0	6,0	5,0	93,1
Totaal	106,7	44,7	33,0	77,0	90,0	48,5	58,5	40,0	498,4

(1) Vierde Mededeling aan de Raad betreffende het voorgestelde programma voor het gebruik van de opbrengst van de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector melk, COM(79) 696 def. van 6. 12. 1979, tabel 1.

(2) Idem, tabel 2.

(3) Zesde Mededeling, COM(82) 66 def. van 10. 3. 1982. De vijfde en zesde Mededeling geven geen duidelijke informatie over de respectieve kredieten voor 1980/1981 en 1981/1982. Het is noodzakelijk eerst de gecumuleerde totalen tot en met 1981/1982 te berekenen en aan de hand daarvan de kredieten voor 1980/1981 en 1981/1982 te bepalen.

(4) Idem, tabel 2.

(5) Zevende Mededeling, COM(83) 33 def. van 9. 2. 1983, tabel 4.

(6) Achtste Mededeling, COM(83) 687 def. van 23. 11. 1983, blz. 4.

(7) Negende Mededeling, COM(84) 675 def. van 4. 12. 1984, blz. 6.

(8) Tiende Mededeling, COM(86) 19 def. van 24. 1. 1986.

(9) Inclusief een gedeelte van de kredieten voor 1979/1980 die vóór 1. 7. 1979 zijn toegekend.

(10) Inclusief onderzoek binnen en buiten de Gemeenschap.

(11) Inclusief 2,5 Mio ECU voor de beoordeling van verkoopbevorderende maatregelen, met name betreffende boter, binnen de Gemeenschap.

Tabel 3 — Periode tussen de eerste voorschotbetalingen en de betaling van de eindsaldi tussen 1978 en 1984, met betrekking tot geselecteerde verordeningen inzake medeverantwoordelijkheidscontracten

(Aantal jaren)

Lid-Staat	Verkoopbevordering binnen de Gemeenschap					Onderzoek voor afzet binnen de Gemeenschap		Marktverruiming buiten de Gemeenschap			Verbetering van de kwaliteit van de melk	
	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	
	723/78	199/79	531/80	326/81	270/82	723/78	2935/79	1024/78	1993/78	2937/78	1271/78	2936/79
België	2	3	2	2	3	5	4	4	5	4	5	4
Denemarken	4	4	3	1	3	3	4	3	3	4	2	4
BR Duitsland	2	3	4	3	3	5	5	4	4	5	6	4
Frankrijk	3	3	2	2	3 (1)	5	5 (1)	4	5	5 (1)	4	4
Ierland	2	2	2	3	3	4	5	4	3	5 (1)	2	3
Italië	3	3	2	4	3	4	4	3	5	4	3	5
Luxemburg	1	3	1	2	2	— (2)	— (2)	— (2)	— (2)	— (2)	3	— (2)
Nederland	5	2	5 (1)	4 (1)	3	5	5 (1)	6	6	4 (1)	5	4 (1)
Verenigd Koninkrijk	3	3	4	4	3 (1)	4	5	3	—	5	5	5 (1)

(1) Eind 1984 nog uitstaande betalingen.

(2) Geen contracten goedgekeurd.

Bron: EOGFL-jaarrekeningen over de jaren 1978 tot 1984 van elke Lid-Staat, tabel VIII d.

Tabel 4 — Bestedingspercentages van kredieten in de jaren 1978 tot 1984 met betrekking tot geselecteerde verordeningen inzake medeverantwoordelijkheidscontracten

(%)

Lid-Staat	Verkoopbevordering binnen de Gemeenschap					Onderzoek voor afzet binnen de Gemeenschap		Marktverruiming buiten de Gemeenschap			Verbetering van de kwaliteit van de melk		
	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	Ver. nr.	
	723/78	199/79	531/80	326/81	270/82	723/78	2935/79	1024/78	1993/78	2937/79	1271/78	2936/79	1079/81
België	99,3	100,0	99,0	99,8	100,0	97,2	99,6	76,6	93,7	97,3	95,2	95,6	— ⁽²⁾
Denemarken	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	92,1	100,0	95,5	99,8	98,9	99,8	100,0 ⁽¹⁾	— ⁽²⁾
BR Duitsland	99,1	100,0	92,9	100,0	100,0	81,6	83,7 ⁽¹⁾	93,6	85,8	77,1 ⁽¹⁾	97,9	98,0	— ⁽²⁾
Frankrijk	99,3	99,9	100,0	100,0	95,6 ⁽¹⁾	93,4	84,9 ⁽¹⁾	46,6	56,5	89,0 ⁽¹⁾	95,2	93,2	— ⁽²⁾
Ierland	100,0	100,0	100,0	100,0	99,6	96,7	71,3 ⁽¹⁾	78,5	92,8	71,3 ⁽¹⁾	100,0	100,0 ⁽¹⁾	95,5
Italië	99,9	99,5	99,9	99,1	99,0	97,5	91,3	100,0	100,0	73,2	97,0	98,5	95,8
Luxemburg	100,0	100,0	99,2	100,0	100,0	— ⁽²⁾	— ⁽²⁾	— ⁽²⁾	— ⁽²⁾	— ⁽²⁾	100,0	— ⁽²⁾	— ⁽²⁾
Nederland	81,4	80,0	80,6 ⁽¹⁾	78,6	100,0	87,0	77,5 ⁽¹⁾	43,1	74,3	60,6 ⁽¹⁾	92,5	65,9 ⁽¹⁾	— ⁽²⁾
Verenigd Koninkrijk	100,0	99,9	99,8	99,7	98,1	84,6	77,8	86,7	0,0	70,1	93,8	77,4 ⁽¹⁾	— ⁽²⁾

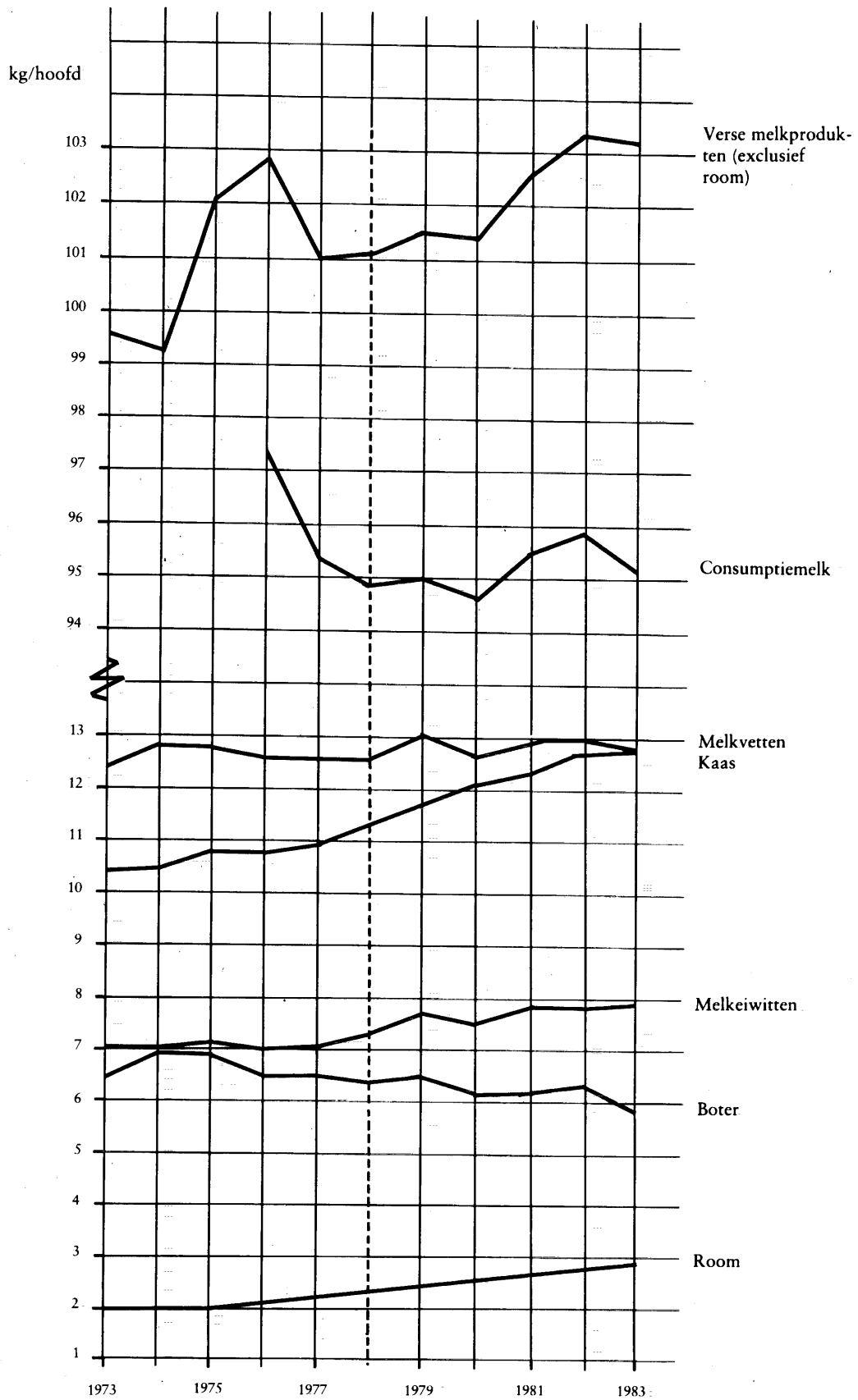
⁽¹⁾ Maatregelen betreffende welke betalingen op 31. 12. 1984 nog steeds uitstonden.

⁽²⁾ Geen contracten goedgekeurd: Verordening (EEG) nr. 1079/81 betref uitsluitend Ierland, Italië en Griekenland.

Bron: EOGFL-jaarrekeningen over de jaren 1978 tot 1984 van elke Lid-Staat, tabel VIII d.

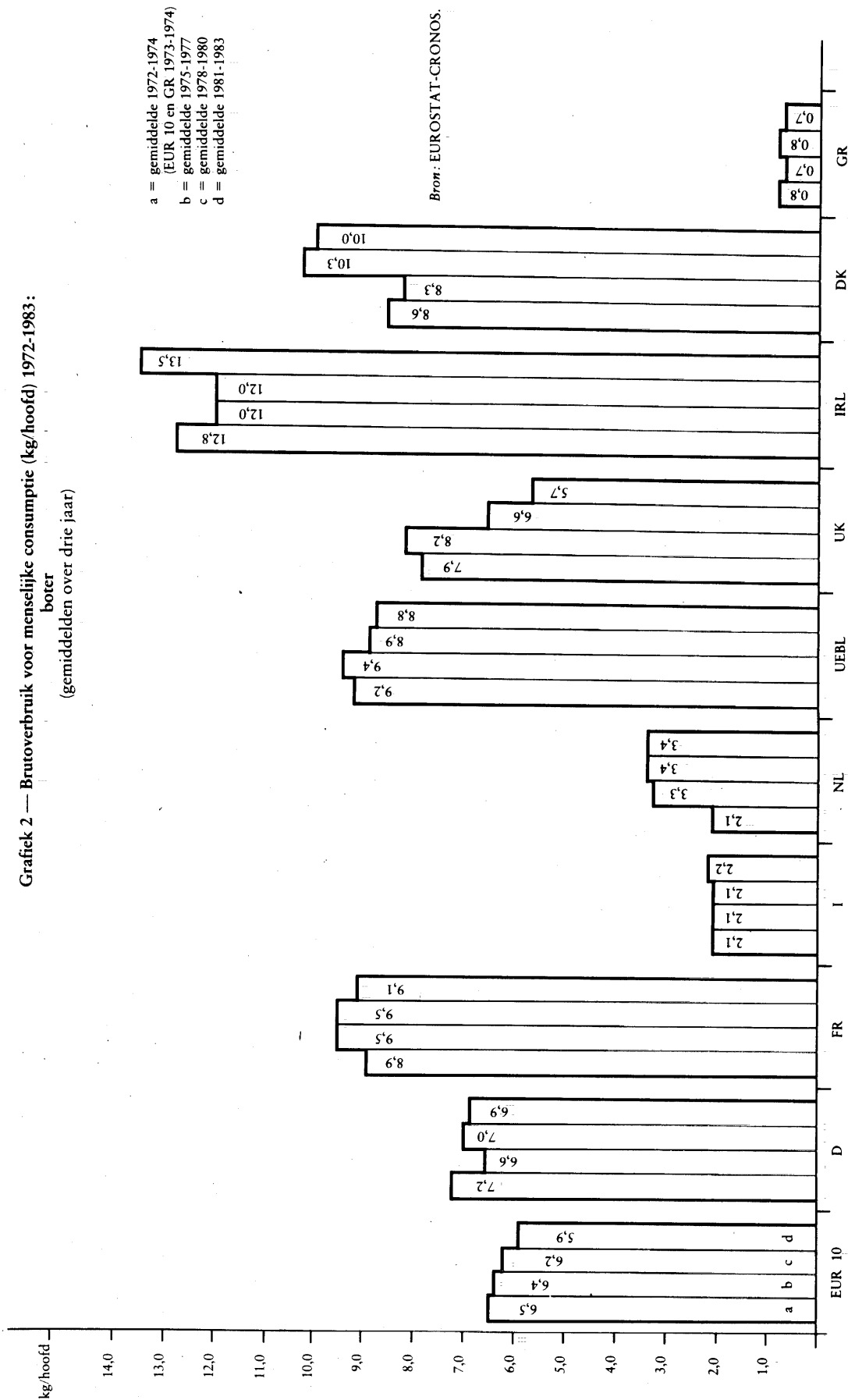
BIJLAGE II

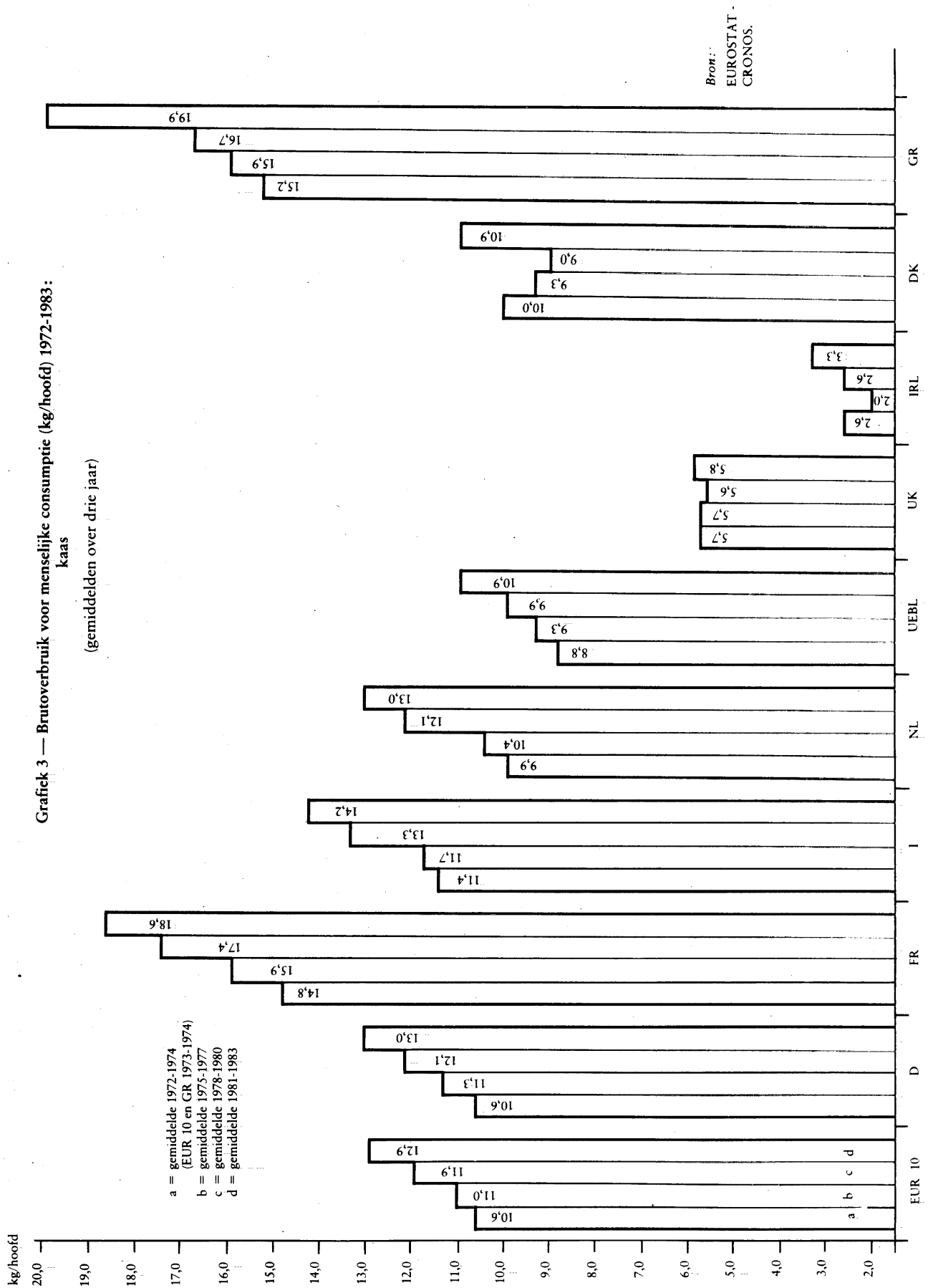
Grafiek 1 — Gebruik (kg/hoofd) van melk en zuivelprodukten 1973-1983, EUR 9

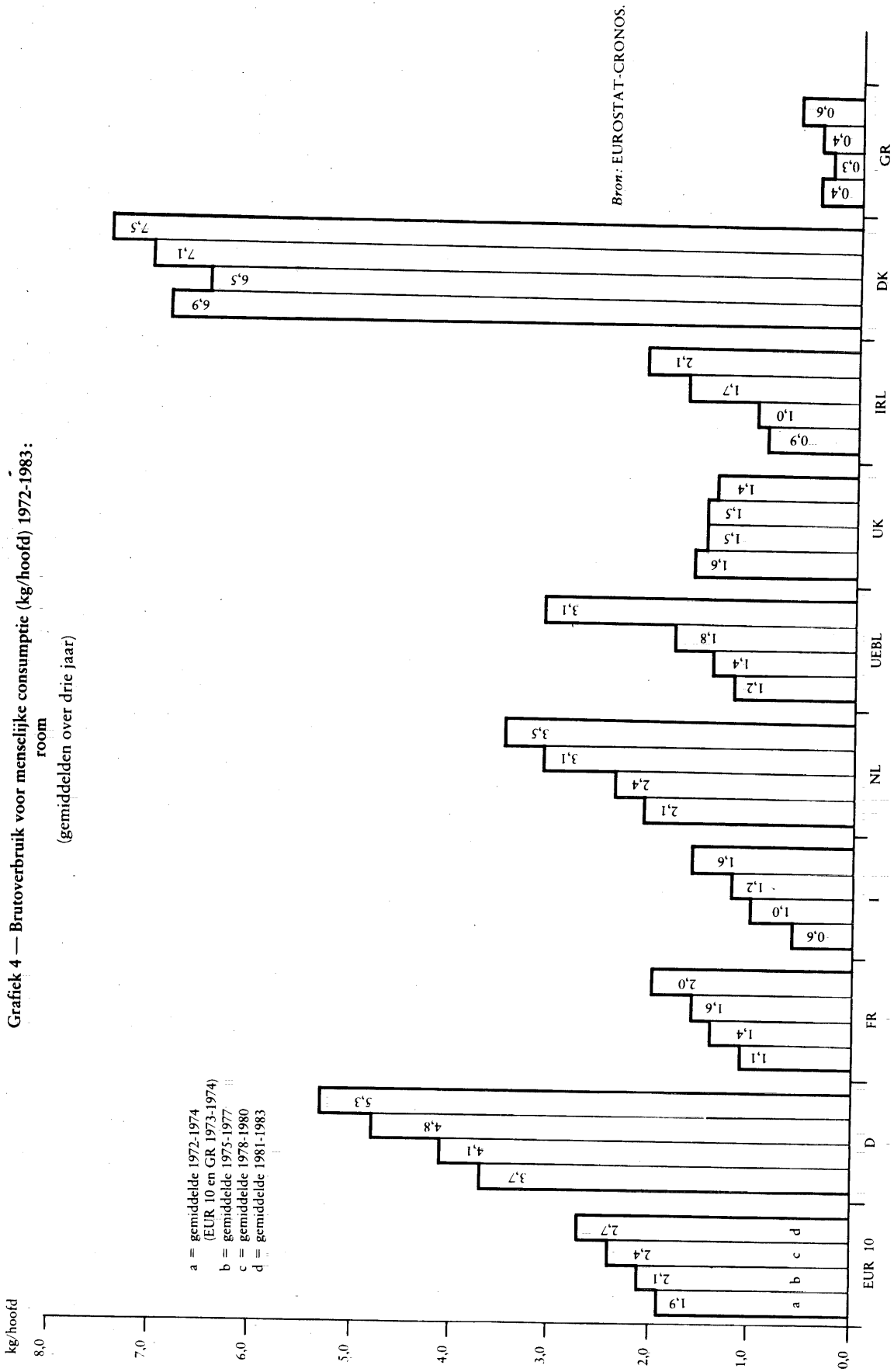


Bron: EUROSTAT-CRONOS.

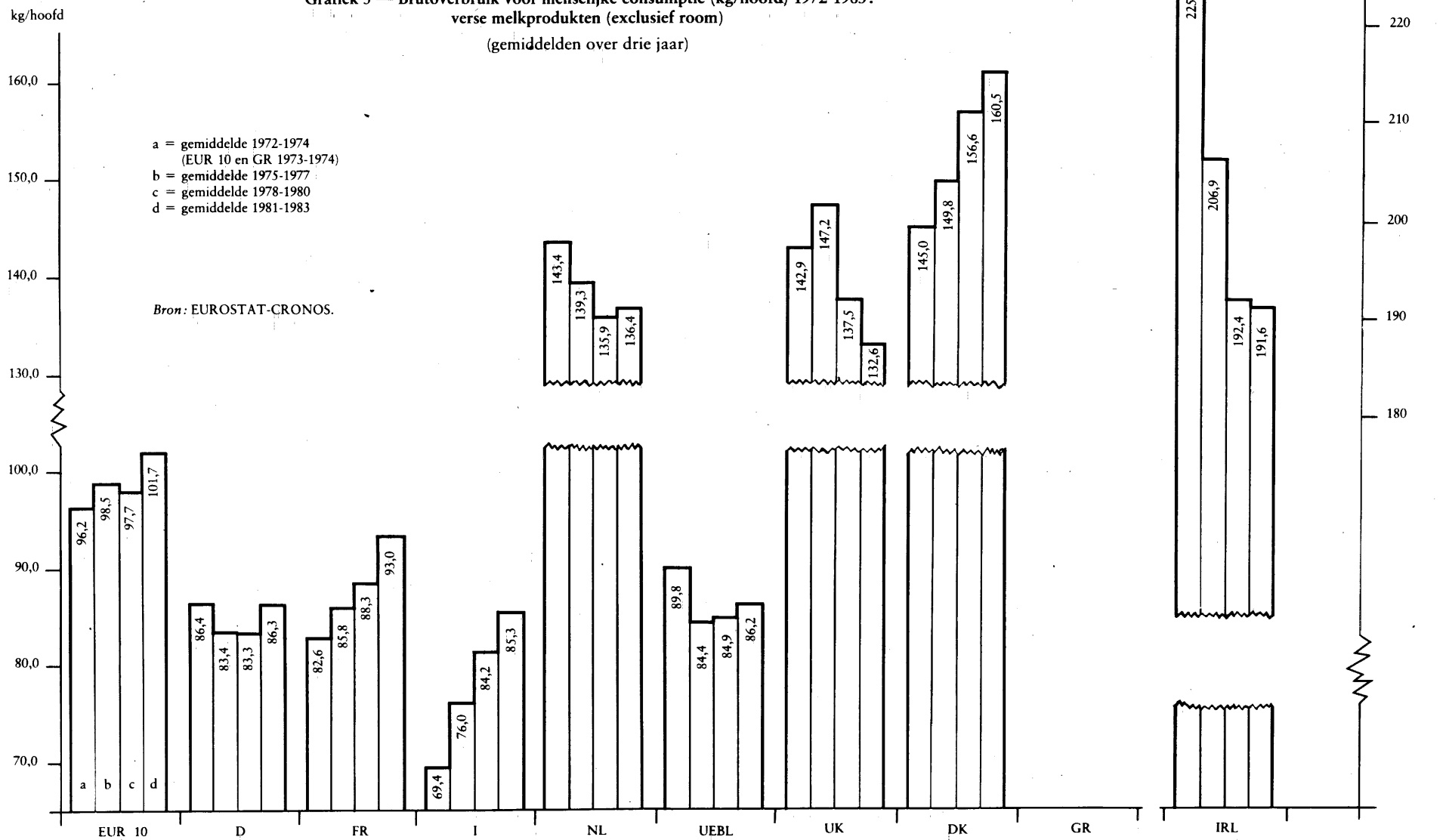
Grafiek 2 — Brutoverbruik voor menselijke consumptie (kg/hoofd) 1972-1983:
boter
(gemiddelden over drie jaar)







Grafiek 5 — Brutoverbruik voor menselijke consumptie (kg/hoofd) 1972-1983:
verse melkproducten (exclusief room)
(gemiddelden over drie jaar)



BIJLAGE III

Verordeningen houdende uitvoering van nieuwe uit de opbrengst van de medeverantwoordelijkheidshelling gefinancierde maatregelen in het tijdvak 1978-1985

1. Verkoopbevordering en reclame binnen de Gemeenschap

Verordening nr.	Datum	Nr. PB	Titel
723/78	10. 4. 1978	L 98 van 11. 4. 1978	betreffende acties inzake verkoopbevordering, reclame en marktonderzoek binnen de Gemeenschap in de sector melk en zuivelprodukten
199/79	1. 2. 1979	L 29 van 2. 2. 1979	betreffende de voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake verkoopbevordering en reclame in de sector melk en zuivelprodukten
531/80	3. 3. 1980	L 59 van 4. 3. 1980	betreffende de voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake reclame in de sector melk en zuivelprodukten
326/81	6. 2. 1981	L 35 van 7. 2. 1981	betreffende de voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake verkoopbevordering en reclame in de sector melk en zuivelprodukten
270/82	4. 2. 1982	L 28 van 5. 2. 1982	betreffende de voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake verkoopbevordering en reclame in de sector melk en zuivelprodukten
595/83	14. 3. 1983	L 71 van 17. 3. 1983	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake verkoopbevordering en reclame in de sector melk en zuivelprodukten
701/83	24. 3. 1983	L 82 van 29. 3. 1983	betreffende de toepassing van maatregelen om het verbruik van melk in bepaalde gebieden van Italië en Griekenland op te voeren
2252/84	31. 7. 1984	L 206 van 2. 8. 1984	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake verkoopbevordering en reclame in de sector melk en zuivelprodukten
2565/84	7. 9. 1984	L 240 van 8. 9. 1984	betreffende de verdere toepassing van de in Verordening (EEG) nr. 701/83 bedoelde maatregelen om het verbruik van melk in bepaalde gebieden van Italië en Griekenland op te voeren
616/85	8. 3. 1985	L 69 van 9. 3. 1985	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake verkoopbevordering en reclame in de sector melk en zuivelprodukten

2. Marktonderzoek en technisch onderzoek binnen de Gemeenschap

Verordening nr.	Datum	Nr. PB	Titel
723/78	10. 4. 1978	L 98 van 11. 4. 1978	betreffende acties inzake verkoopbevordering, reclame en marktonderzoek binnen de Gemeenschap in de sector melk en zuivelprodukten
2935/79	20. 12. 1979	L 334 van 28. 12. 1979	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake marktonderzoek binnen de Gemeenschap in de sector melk en zuivelprodukten

Verordening nr.	Datum	Nr. PB	Titel
271/82	4. 2. 1982	L 28 van 5. 2. 1982	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 bedoelde acties inzake marktonderzoek binnen de Gemeenschap in de sector melk en zuivelprodukten
282/84	1. 2. 1984	L 32 van 3. 2. 1984	tot voortzetting van de in Verordeningen (EEG) nr. 723/78 en (EEG) nr. 1024/78 bedoelde acties inzake marktonderzoek binnen en buiten de Gemeenschap in de sector melk en zuivelprodukten

3. Verkoopbevordering en reclame, technische steun en onderzoek buiten de Gemeenschap

Verordening nr.	Datum	Nr. PB	Titel
1024/78	19. 5. 1978	L 132 van 20. 5. 1978	betreffende acties bestemd tot verruiming van de markten voor communautaire zuivelprodukten buiten de Gemeenschap
1993/78	18. 8. 1978	L 230 van 22. 8. 1978	betreffende maatregelen die ten doel hebben het gebruik en het verbruik van zuivelprodukten van communautaire oorsprong buiten de Gemeenschap via technische en/of commerciële steun te bevorderen
2937/79	20. 12. 1979	L 334 van 28. 12. 1979	tot voortzetting van de acties op grond van Verordening (EEG) nr. 1993/78 die ten doel hebben het gebruik en het verbruik van zuivelprodukten van communautaire oorsprong buiten de Gemeenschap te bevorderen
273/82	4. 2. 1982	L 28 van 5. 2. 1982	tot voortzetting van de acties op grond van Verordening (EEG) nr. 1993/78 die ten doel hebben het gebruik en het verbruik buiten de Gemeenschap van communautaire zuivelprodukten via technische steun te bevorderen
507/82	3. 3. 1982	L 61 van 4. 3. 1982	tot voortzetting van de acties op grond van Verordening (EEG) nr. 1993/78 die ten doel hebben de verkoop buiten de Gemeenschap van communautaire zuivelprodukten te bevorderen
592/83	14. 3. 1983	L 71 van 17. 3. 1983	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 507/82 bedoelde acties ter bevordering van de verkoop van communautaire zuivelprodukten buiten de Gemeenschap
594/83	14. 3. 1983	L 71 van 17. 3. 1983	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 273/82 bedoelde acties om het gebruik en het verbruik buiten de Gemeenschap van communautaire zuivelprodukten via technische bijstand te bevorderen
282/84	1. 2. 1984	L 32 van 3. 2. 1984	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 723/78 en (EEG) nr. 1024/78 bedoelde acties inzake marktonderzoek binnen en buiten de Gemeenschap in de sector melk en zuivelprodukten
596/85	7. 3. 1985	L 68 van 8. 3. 1985	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 507/82 bedoelde acties ter bevordering van de verkoop van communautaire zuivelprodukten buiten de Gemeenschap

4. Verbetering van de kwaliteit van de melk

Verordening nr.	Datum	Nr. PB	Titel
1271/78	13. 6. 1978	L 156 van 14. 6. 1978	betreffende maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de melk in de Gemeenschap
2936/79	20. 12. 1979	L 334 van 28. 12. 1979	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 1271/78 bedoelde acties ter verbetering van de kwaliteit van de melk in de Gemeenschap
1079/81	23. 4. 1981	L 112 van 24. 4. 1981	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 1271/78 bedoelde acties ter verbetering van de kwaliteit van de melk in de Gemeenschap (alleen voor Ierland en Italië)
272/82	4. 2. 1982	L 28 van 5. 2. 1982	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 1271/78 bedoelde acties ter verbetering van de kwaliteit van de melk in de Gemeenschap (alleen voor Ierland, Italië en Griekenland)
593/83	14. 3. 1983	L 71 van 17. 3. 1983	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 1271/78 bedoelde acties ter verbetering van de kwaliteit van de melk in de Gemeenschap
283/84	1. 2. 1984	L 32 van 3. 2. 1984	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 1271/78 bedoelde acties ter verbetering van de kwaliteit van de melk in de Gemeenschap (alleen voor Ierland, Italië en Griekenland)
615/85	8. 3. 1985	L 69 van 9. 3. 1985	tot voortzetting van de in Verordening (EEG) nr. 1271/78 bedoelde acties ter verbetering van de kwaliteit van de melk in de Gemeenschap (uitsluitend voor Ierland, Italië en Griekenland)

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

I. Algemene opmerkingen

Inleiding

1. De Commissie is van mening dat in het verslag van de Rekenkamer in het algemeen gesproken een evenwichtige analyse is gemaakt van de uit de medeverantwoordelijkheidsheffing gefinancierde bijzondere maatregelen ter verruiming van de zuivelmarkt.

Doel van de regeling

2. De rechtsgrondslag van de medeverantwoordelijkheidsheffing is verordening (EEG) nr. 1079/77 van de Raad van 17 mei 1977, waarbij de heffing is ingevoerd en is gekoppeld aan maatregelen ter verruiming van de markten voor melk en zuivelprodukten. Een belangrijke doelstelling die met de medeverantwoordelijkheidsheffing wordt nagestreefd, is de landbouwers tot op zekere hoogte financiële verantwoordelijkheid te laten dragen voor structurele overschotten. Volgens de genoemde verordening worden de heffing en de daarmee verbonden maatregelen dan ook beschouwd als een onderdeel van het instrumentarium om de landbouwmarkten te stabiliseren, en derhalve als een aanvulling op het bestaande interventiestelsel (laatste overweging en artikel 5, lid 1). Om deze redenen wordt een en ander verrekend in het kader van de uitgaven van de afdeling Garantie van het EOGFL.

Die op stabilisatie van de markten gerichte maatregelen hebben betrekking op:

- verruiming van de markten binnen de Gemeenschap (artikel 4, lid 1);
- verruiming van de markten buiten de Gemeenschap (artikel 4, lid 1);
- het zoeken naar nieuwe afzetmogelijkheden en het streven naar verbeterde produkten (artikel 4, lid 2).

Er wordt op gewezen dat minder dan 10% van de met de medeverantwoordelijkheidsheffing verkregen middelen voor deze bijzondere maatregelen is gebruikt. De

Commissie heeft al vroeg prioriteit gegeven aan het zoeken naar gewone afzetmaatregelen voor boter, magere-melkpoeder en schoolmelk. In haar tiende mededeling aan de Raad heeft de Commissie een verdere inkrimping van de voor deze bijzondere maatregelen bestemde middelen gemeld.

De noodzakelijke spreiding van de verantwoordelijkheden

(Punten 3.14-3.16, 3.22-3.27, 3.31, 3.34-3.37 en conclusies 4.3-4.5)

3. In het begin moest de Commissie het dagelijkse beheer van de contracten grotendeels op zich nemen, aangezien de nationale autoriteiten geen enkele ervaring hadden op dit gebied.

De Commissie vindt dat de aanvragen verder door haar eigen diensten moeten worden onderzocht, aangezien het alleen op communautair niveau mogelijk is de voorstellen uit de verschillende Lid-Staten onderling te vergelijken en een evenwichtige beslissing te nemen.

Tegelijkertijd heeft de Commissie de nationale instanties ertoe aangespoord een grotere rol te spelen bij het beheer van de contracten. Zoals de Rekenkamer in punt 3.26 opmerkt, hebben deze instanties in 1981 en in 1983 meer bevoegdheden gekregen nadat zij voldoende tijd hadden gehad om de nodige ervaring op te doen. Dat zij verantwoordelijkheid dragen voor het onderzoek van zowel de financiële als de technische delen van de verslagen en voor het sluiten van de contracten, is bevestigd in de mededeling waarnaar wordt verwezen in punt 3.30.

De Commissie heeft aan de Lid-Staten richtsnoeren voor de uitvoering van de betrokken taken gegeven en heeft deze richtsnoeren zo nodig verbeterd aan de hand van de ervaringen die de bevoegde instanties bij die werkzaamheden hebben opgedaan. In de navolgende tabel is vermeld hoeveel documenten met informatie en richtsnoeren er zijn uitgegaan en hoeveel voorstellen en contracten er zijn behandeld, hetzij rechtstreeks door de Commissie (tot en met 1982), hetzij door de bevoegde instanties (vanaf 1983).

Overzicht van de documenten inzake de medeverantwoordelijkheid

(Informatienota's en richtsnoeren voor de bevoegde instanties en voor de belanghebbenden)

Jaar	Aantal		Aantal		Aantal	
	Documenten	Bladzijden	Verordeningen ⁽¹⁾	Beschikkingen	Voorstellen	Contracten
1978	16	108	4	—	630	382
1979	5	25	4	—	621	363
1980	10	82	1	—	37	33
1981	7	8	2	—	64	62
1982	5	15	5	—	983	523
1983	6	17	5	—	692	390
1984	5	16	4	—	366	227
1985	6	16	3	1	257	234
Totaal	60	287	28	1	3 650 (100%)	2 214 (60,6%)

⁽¹⁾ Alleen de specifieke verordeningen.

De bemoeienis van de Commissie met de details van de maatregelen, die in het begin noodzakelijk was, is sterk verminderd. Het is niet mogelijk om zo ver te gaan als de Rekenkamer voorstelt in punt 3.36, omdat de Commissie erop moet toezien dat de beslissingen over de contracten objectief zijn en omdat zij overlappingsen moet voorkomen in de werkzaamheden van de ontvangers van de steun.

De Commissie zal welwillende aandacht schenken aan het voorstel van de Rekenkamer om de mogelijkheid te overwegen dat de bevoegdheden van de nationale instanties worden uitgebreid tot de ondertekening van de contracten nadat deze op het niveau van de Commissie zijn bestudeerd en geselecteerd.

Aangezien deze instanties nu tijd hebben gehad om de nodige ervaring op te doen, zouden zij dit zelf moeten kunnen afhandelen.

In geval van overdracht van deze bevoegdheid zou de Commissie zich beraden op een nadere uitwerking van de aan de betrokken instanties gegeven richtsnoeren zoals is voorgesteld, om ervoor te zorgen dat de verordeningen in alle Lid-Staten op dezelfde wijze worden toegepast.

II. Opmerkingen van begrotingstechnische aard

(Punten 2.9, 3.1, 3.3, 3.4-3.5, 3.6)

Op de opmerkingen van de Rekenkamer kan het volgende worden geantwoord:

1) De wettelijke regeling

In artikel 5, leden 1 en 2, van Verordening (EEG) nr. 1079/77 van 17 mei 1977⁽¹⁾ heeft de Raad het volgende bepaald:

„1. Wat de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft, worden de medeverantwoordelijkheidsheffing en de in artikel 4 bedoelde maatregelen beschouwd als onderdeel van de interventies ter regularisering van de landbouwmarkten.

2. In afwijking van artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 729/70, kan de financiering van de in artikel 4 bedoelde maatregelen worden beperkt tot een gedeelte van de daaruit voortvloeiende uitgaven.”

Hoewel de wetgever zich bewust was van de bijzondere aard van deze beleidsinstrumenten — en dit geldt zowel voor de heffing als voor de uitgaven (= maatregelen ter verruiming van de markten voor zuivelprodukten) — heeft hij derhalve besloten dat deze beleidsinstrumenten als „*onderdeel van de interventies*” moesten vallen onder het EOGFL-Garantie, dat functioneert overeenkomstig de kaderverordening 729/70 en de bijzondere bepalingen in de artikelen 95 tot en met 101 van het Financieel Reglement.

Om deze reden is de medeverantwoordelijkheidsheffing als „negatief krediet” voor het EOGFL-Garantie in de begroting opgenomen en zijn ook de kredieten voor de daarmee samenhangende maatregelen voor verkoopbevordering ondergebracht bij het EOGFL-Garantie. Deze

beleidsinstrumenten maken derhalve ondanks hun bijzondere kenmerken een integrerend deel van het EOGFL-Garantie uit.

In het vorenstaande punt I.1) is uiteengezet waarom deze aanpak in economisch en politiek opzicht verantwoord is.

De Commissie geeft zonder meer toe dat deze beleidsinstrumenten een ander karakter dragen dan de traditionele interventie maatregelen (restituties, premies, enz.) die voortvloeien uit de gemeenschappelijke marktordeningen en die het leeuwedeel van de uitgaven van het EOGFL-Garantie voor hun rekening nemen. Het is echter duidelijk niet wenselijk om als een doel op zichzelf te streven naar een volledige homogeniteit, die door de complexiteit en de specifieke eisen van dit gehele werkkterrein toch niet kan worden bereikt.

2) Het gebruik van de contractvorm

(Punt 3.3)

De in artikel 4 van Verordening 1079/77 bedoelde maatregelen worden (in hoofdzaak) ten uitvoer gelegd door contracten te sluiten die vaak een looptijd van verscheidene jaren hebben. De Commissie wijst erop dat deze contractvorm niet meer is dan een — in technisch en juridisch opzicht onmisbaar — *hulpmiddel* voor de uitvoering van dit bijzondere type van interventie. Zoals gezegd, verschilt deze wijze van uitvoering van de begroting derhalve vooral op de volgende twee punten van de klassieke interventie maatregelen van het EOGFL-Garantie:

- het gebruik van de contractvorm,
- het meerjarige karakter van de betrokken contracten.

Naar het oordeel van de Commissie zijn deze bijzondere kenmerken echter niet van dien aard dat de bewuste beleidsinstrumenten eventueel apart moeten worden gepresteerd en behandeld, waarbij zou kunnen worden gedacht aan:

- hetzij presentatie buiten het EOGFL-Garantie,
- hetzij, in geval van handhaving binnen het EOGFL-Garantie, toepassing van de klassieke regels van het gemeenschappelijke gedeelte van het Financieel Reglement (eventuele splitsing van de kredieten, klassieke bepalingen inzake betalingsverplichtingen en betalingen, enz.).

De Commissie is integendeel van mening dat de doorzichtigheid dient te worden verbeterd zoals aangegeven in punt 3) hierna.

3) Verbetering van de informatie en de doorzichtigheid bij de presentatie en de uitvoering van de begroting

De Commissie is het fundamenteel eens met de opmerking van de Rekenkamer dat de huidige boekhouding, die wordt gevoerd overeenkomstig de artikelen 96 en 97 van het Financieel Reglement, geen volledig inzicht geeft in de werkelijke budgettaire situatie ten aanzien van de betrokken beleidsinstrumenten.

⁽¹⁾ PB nr. L 131 van 26. 5. 1977.

De Commissie verbindt zich er dan ook toe om er in samenwerking met de betrokken instanties van de Lid-Staten voor te zorgen dat in de toekomst in het kader van de jaarlijkse follow-up passende informatie wordt opgesteld over twee zaken:

- a) enerzijds, moet in de fase waarin de verschillende contracten worden gesloten, een totaaloverzicht van de meerjarige financiële consequenties worden opgesteld in de vorm van een tijdschema met de verwachte vervaltermijnen en de betrokken bedragen;
- b) anderzijds, zal bij de afsluiting van elk begrotingsjaar een algemene balans van de gemaakte vorderingen worden opgemaakt waarin het bedrag aan nog na te komen betalingsverplichtingen ("outstanding commitments") wordt vermeld.

De Commissie is van mening dat deze maatregelen voor de terecht door de Rekenkamer gewenste informatie en doorzichtigheid zullen zorgen zonder daarom de regeling zelf ter discussie te behoeven stellen, wat haast ondenkbaar is. Bovendien is de Commissie voornemens de presentatie van deze kredieten in de voorontwerpen van begroting te verbeteren.

III. Effectiviteit van de maatregelen:

Procedure voor de evaluatie van de maatregelen op contractbasis (Punten 3.42 tot en met 3.62 en conclusies 4.8-4.9)

De Commissie heeft systematisch de effectiviteit geëvalueerd van alle maatregelen die zijn uitgevoerd tussen september 1977 en nu. Voor de evaluatie van de verkoopbevordering binnen de Gemeenschap is een speciale „task force” in het leven geroepen. Het eindrapport van deze groep is beschikbaar (215 bladzijden). De evaluatie van alle overige maatregelen is verricht door de afdeling die verantwoordelijk is voor de betrokken marktordening. Hierover is een rapport (167 bladzijden) samengesteld dat is toegezonden aan alle belangstellende diensten. Enkele van de belangrijkste bevindingen in deze rapporten kunnen als volgt worden samengevat:

(a) *Maatregelen op het gebied van reclame en verkoopbevordering*

Bij het econometrische onderzoek dat wordt toegelicht in de *European Dairy Task Force Study*, wijzen 15 van de 19 afzonderlijke modellen uit dat in zes Lid-Staten reclame een significant positief effect heeft op de vraag naar belangrijke zuivelproducten.

De reclame die uit de medeverantwoordelijkheidsheffing werd gefinancierd, betrof vooral consumptiemelk en kaas. Italië is in tegenstelling tot de meeste andere landen pas met verkoopbevordering begonnen toen er medeverantwoordelijkheidsgelden beschikbaar kwamen. Uit cijfers van de Commissie blijkt dat in Italië het verbruik van consumptiemelk en verse producten tussen 1976 en 1982 is gestegen met 18% vergeleken met 1,84% in de Gemeenschap als geheel (9 Lid-Staten).

Wanneer voor Italië de totale kosten die van 1976 tot en met 1982 verbonden waren aan de maatregelen voor consumptiemelk, worden gedeeld door de stijging die de verkoop in 1982 te zien gaf ten opzichte van 1976, blijkt het te gaan om slechts 0,6 Ecu per extra verkochte 100 kg. Zelfs voor de Gemeenschap als geheel zijn de aan de extra verkoop gerelateerde reclamekosten bescheiden in vergelijking met de kosten van afzetmaatregelen.

Bureaus voor verkoopbevordering die uit de betrokken middelen te financieren opdrachten hebben gekregen, stellen dat reclame in veel gevallen een belangrijke daling van de verkoop heeft voorkomen, zodat de effectiviteit in feite veel groter is dan de cijfers aangeven.

Voor kaas blijkt er sprake te zijn van een soortgelijk patroon. In Italië nam het verbruik tussen 1976 en 1982 met 23,4% toe. De reclamekosten bedroegen 5,0 Ecu per extra verkochte 100 kg. In de Gemeenschap als geheel gaf de verkoop een stijging in dezelfde orde van grootte te zien, namelijk met 17,6% en was ook de effectiviteit van de maatregelen vergelijkbaar.

(b) *Marktstudie en technisch onderzoek in en buiten de Gemeenschap*

Het betrof onder meer de volgende activiteiten:

- a) onderzoek naar nieuwe of betere producten
- b) onderzoek naar mogelijkheden om op ruimere schaal ondermelk te gebruiken
- c) onderzoek ter verbetering van de afzet van zuivelproducten in en buiten de Gemeenschap
- d) wetenschappelijk onderzoek naar de voedingsaspecten van melk en melkbestanddelen
- e) onderzoek naar het belang en het gebruik van melkeiwitten (met inbegrip van het congres over eiwitten in Luxemburg)
- f) verbetering van de technieken voor de be- en verwerking van melk met bijzondere aandacht voor de kaasbereiding.

Al deze maatregelen hebben tot doel de markten voor melk en zuivelproducten te verruimen, maar bewijzen van die verruiming zijn vaak moeilijk te leveren. Van de 85 contracten voor marktonderzoek in 68 derde landen zijn er 67 naar de centrale organisatie in de Bondsrepubliek Duitsland gegaan. Deze organisatie concludeerde dat dit onderzoek een bijzonder effectieve bijdrage aan het ontdekken van markten geleverd had en had geleid tot een grotere afzet in de bestudeerde landen. De totale bevolking van de 68 bestudeerde landen bedraagt ongeveer 3 000 miljoen.

De effecten van de onderzoekactiviteiten kunnen slechts worden beoordeeld in het licht van het feit dat deze activiteiten een integrerend deel uitmaken van het totale pakket van maatregelen voor verkoopbevordering. Door het brede scala van zuivelproducten dat nu in de Gemeenschap verkrijgbaar is, kunnen deze effecten niet worden gekwantificeerd, doch slechts ruwweg geschat.

(c) *Reclame en verkoopbevordering, inclusief technische hulp, buiten de Gemeenschap*

Van de in totaal 55,9 miljoen Ecu aan steun voor verkoopbevordering werden ongeveer 28 miljoen Ecu toegekend voor kaas, waarvan dan weer 12 miljoen werden besteed aan acties op de markt van de VS. Tussen 1977 en 1984 stegen de communautaire kaas-exports naar de VS van 40 000 ton tot 75 000 ton, terwijl de uitvoer van de belangrijke concurrenten Finland en Zwitserland gelijk bleef en die van Oostenrijk terugliep. De stijging van de dollarkoers had een gunstig effect op de uitvoer naar de VS, maar dit effect werd grotendeels geneutraliseerd door lagere restituties bij uitvoer naar dit land en hogere uitvoerrestituties voor andere bestemmingen. In dezelfde periode steeg de communautaire kaasuitvoer naar door verkoopbevordering bewerkte markten met 150 000 ton en in totaal met 270 860 ton. In dit laatste cijfer is een zonder verkoopbevordering bereikte stijging met 100 000 ton begrepen van de uitvoer van feta naar Iran. Toch blijft de VS-markt erg belangrijk omdat de prijzen er beduidend hoger liggen dan op andere markten. In 1984 leverde de uitvoer van Deense feta naar Iran 86 Ecu/100 kg (fob) op plus een uitvoerrestitutie.

Door het Amerikaanse enthousiasme voor Europese kaassoorten zijn de importquota snel opgebruikt, maar de uitvoer van zachte kaas, waarvoor geen quotum geldt, neemt toe en de ontvangsten in dollars blijft stijgen. Bovendien is bekend — al zijn er geen gedetailleerde statistieken voorhanden — dat er grotere hoeveelheden zijn uitgevoerd van andere door verkoopbevordering ondersteunde producten met een hoge toegevoegde waarde zoals babyvoeding, lang houdbare dranken, caseïnat, toetjes en dieetvoeding.

(d) *Verbetering van de melkkwaliteit*

Bij de verbetering van de melkkwaliteit gaat het in hoofdzaak om de bacteriologische gehalten en de volksgezondheid. In de verordeningen is aangegeven welke soorten maatregelen voor steun is aanmerking komen. Het betreft onder meer onderzoek van rauwe melk, voorlichting aan melkveehouders (met inbegrip van het testen van melkmachines), de opleiding van vakmensen en de plaatsing van koeltanks. In uitzonderingsgevallen werden in 1983/84 financiële middelen beschikbaar gesteld als bijdrage in de kosten van de tests zelf. In alle Lid-Staten geldt nu de een of andere regeling waarbij de hoogte van het uitbetaalde melkgeld afhangt van de melkkwaliteit.

Meer dan de helft van alle contracten en van de beschikbare gelden ging naar Italië, Ierland en Griekenland, welke landen te kampen hebben met speciale problemen op het gebied van de melkkwaliteit. De betrokken maatregelen hebben zeer positieve resultaten opgeleverd. In alle Lid-Staten is de kwaliteit van de rauwe melk verbeterd. De hoogte van het melkgeld is nu in de gehele Gemeenschap afhankelijk van de bacteriologische kwaliteit. Toen dit geld was bereikt, is voorgesteld deze maatregelen na de tiende mededeling aan de Raad niet langer voort te zetten.

IV. *Totstandkoming van de contracten*

Punten 3.7-3.13 en conclusies 4.2 - „Rol van de nationale medeverantwoordelijkheidsgroepen”

De Commissie raadpleegt alleen de Groep Medeverantwoordelijkheid die is ingesteld op communautair niveau. Zij was niet betrokken bij de oprichting van de nationale groepen en is zelfs nooit officieel in kennis gesteld van het bestaan ervan. Op het voorstel om regels te stellen voor de activiteiten van de nationale groepen kan niet worden ingegaan, aangezien de Commissie de nationale autoriteiten nooit heeft verzocht deze particuliere organen te raadplegen en zij deze organen ook niet erkent. De Commissie bereidt momenteel richtsnoeren voor die onder meer de nationale autoriteiten zullen herinneren aan het feit dat zij hun taken op onafhankelijke wijze moeten uitoefenen.

Punten 3.14-3.21 en conclusies 4.4 - „Procedure voor de gunning van de contracten”

Met betrekking tot de opmerking die de Rekenkamer in punt 3.17 maakt over een optimaal gebruik van de gelden, dient erop te worden gewezen dat de Raad zelf in artikel 4, lid 1, van Verordening 1079/77 heeft bepaald waarvoor de financiële middelen moeten worden gebruikt.

Naar het oordeel van de Commissie vormt de thans gevolgde procedure, waarbij door middel van specifieke verordeningen wordt opgeroepen tot het doen van voorstellen, een soort inschrijvingssysteem dat gebruikelijk is wanneer moet worden voorzien in specifieke behoeften. Zoals is aangegeven in de tabel in punt I.3, zijn er 2 214 projecten gekozen uit de in totaal 3 650 voorstellen die zijn ingediend. De opmerkingen over het niet-traditionele karakter van deze contracten en over de goedkeuring van de Financieel Controleur zijn beantwoord in het vorenstaande punt II.2.

Ten aanzien van de objectiviteit dient er met klem op te worden gewezen dat gegadigden weliswaar bij de Groep Medeverantwoordelijkheid kunnen zijn betrokken, maar dat deze Groep geen enkele bevoegdheid heeft om voorstellen te aanvaarden of te verwerpen.

De Groep dient de Commissie uitsluitend van advies. Om de door de Rekenkamer gewenste objectiviteit van de beslissingen over de projecten te waarborgen, is het van essentieel belang dat de Commissie haar bevoegdheid behoudt om alle projecten te selecteren en te bestuderen. Het is de Commissie die na raadpleging van de Groep de lijst van de goedgekeurde projecten opstelt en overeenkomstig artikel 31 van Verordening 804/68 voorlegt aan het Comité van beheer.

Alle individuele voorstellen die worden gekozen, hebben derhalve betrekking op zaken waaraan de Gemeenschap prioriteit geeft.

De Commissie streeft er voortdurend naar haar procedures te verbeteren. In het onderhavige geval zijn er wijzigingen aangebracht in 1981 en in 1983, zoals de Rekenkamer zelf opmerkt in de punten 3.26, 3.28 en 3.34.

V. *Bijzondere opmerkingen*

Punten 3.28-3.30 en conclusies 4.5 a) - „Verschillende toepassingen van de verordeningen”

Sinds de instelling van de regeling zijn met de Lid-Staten uitvoerige besprekingen gehouden in werkgroepen, in Comités van beheer en op bilaterale basis. De Commissie is zich bewust van de problemen waarop de Rekenkamer de aandacht vestigt, en zal in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen nagaan welke maatregelen er moeten worden genomen.

Sinds 1983 zijn de bevoegde instanties volledig verantwoordelijk voor de controle van de verslagen en moeten zij bevestigen dat de verslagen voldoen aan de voorschriften van de verordeningen. Bovendien wordt een groot aantal verslagen gecontroleerd door de diensten van de Commissie, vooral in de gevallen waarin bij de bevoegde instanties twijfel is gerezen. Vóór 1983 werden alle verslagen gecontroleerd door de diensten van de Commissie.

De Commissie heeft de bevoegde instanties verscheidene malen op hun verplichtingen gewezen, laatstelijk nog in januari 1985.

Punt 3.31 e)

De procedure voor de beoordeling van de voorstellen is in 1984 gewijzigd. Er is nu uitvoerige informatie beschikbaar over de beoordeling van alle voorstellen.

Punt 3.32

De door de diensten van de Commissie vastgestelde selectiecriteria zijn medegedeeld aan de bevoegde instanties en door deze ter beschikking van de gegadigden gesteld. Bijgevolg konden deze laatsten met volledige kennis van zaken omtrent de voorwaarden, hun voorstellen opstellen en de contracten uitvoeren.

Na de onvermijdelijke aanloopproblemen zijn deze criteria ieder jaar in het licht van de opgedane ervaring verbeterd.

De Commissie zal in de toekomst rekening houden met de betrokken opmerkingen van de Rekenkamer.

Punt 3.33

De Commissie is zich van dit probleem bewust en bestudeert mogelijkheden om verbetering te brengen in deze situatie.

Punt 3.37

Ten aanzien van de noodzaak voor de Commissie om met het oog op de beoordeling van de voorstellen nadere informatie op te vragen, is de bevoegde instanties nu verzocht alleen nog complete voorstellen door te sturen naar de Commissie.

Punten 3.38-3.39 - „Conclusies over het tweeledige beheersysteem”

Zoals in het vorenstaande punt I.3 is uiteengezet, is de Commissie bereid het voorstel dat de Rekenkamer

formuleert in punt 3.38, in welwillende overweging te nemen. Zoals gezegd, wil zij ook welwillende aandacht schenken aan het voorstel om meer verantwoordelijkheid voor de contracten, met inbegrip van de ondertekening ervan, over te dragen aan de interventiebureaus. Aangezien het echter alleen op communautair niveau mogelijk is de voorstellen uit de verschillende Lid-Staten met elkaar te vergelijken en bij het nastreven van de doelstellingen van de Gemeenschap tot een algemene coördinatie te komen, is het van essentieel belang dat de Commissie een overkoepelende controle op de contracten blijft uitoefenen.

Punten 3.40-3.41 en conclusies 4.6 - „Besteding van de gelden en betalingspatronen”

Naast de in het vorenstaande punt II.3 vermelde verbeteringen van de doorzichtigheid zal in het kader van het dagelijkse beheer waarmee de bevoegde instanties krachtens de verordeningen zijn belast, een analyse plaatsvinden van de gegevens die beschikbaar zijn over de uitvoering van de contracten.

Punten 3.42-3.43 en conclusies 4.7 - „Verslaglegging over alle aspecten van de uitvoering van de verordeningen”

De verordeningen houden voor de Commissie geen wettelijke verplichting in om verslag uit te brengen over de uitvoering van de maatregelen. Toch acht de Commissie het nuttig om in overeenstemming met de beginselen van een goed beheer alle belanghebbende partijen in kennis te stellen van de voornaamste resultaten van deze acties. Daarom zal zij in de toekomst meer informatie verstrekken over de financiële aspecten en de doelmatigheid van de maatregelen, vooral op het gebied van de verkoopbevordering.

Punt 3.55

In de achtste mededeling van de Commissie aan de Raad waren 37,5 miljoen Ecu toegezegd voor reclameacties uit hoofde van het melkprijjsjaar 1984/85. In punt 7 van dezelfde mededeling stond echter dat de uitvoering van de in die mededeling bedoelde voorstellen niet alleen van de ontwikkeling van de markt zou afhangen, maar ook van de budgettaire situatie.

Nu is in 1984 reeds zeer vroeg gebleken dat er ernstige begrotingsproblemen waren. Op 6 juli 1984 heeft de Commissie zich namelijk genoodzaakt gezien een gewijzigde en aanvullende begroting ten bedrage van 1 983 miljoen Ecu voor te stellen.

Onder die omstandigheden heeft de Commissie besloten tot opschorting van uitgaven die niet onvermijdelijk waren. Overigens is de bewering dat dit besluit heeft geleid tot verstoringen op het hier besproken gebied, nog voor een zeer groot deel onbewezen.