

Publicatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7079

C 401

41e jaargang

22 december 1998

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

Rekenkamer

98/C 401/01

Advies nr. 10/98 van de Europese Rekenkamer betreffende bepaalde voorstellen voor verordeningen in het kader van Agenda 2000

Algemene inleiding	1
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	3
Structuurfondsen	23
Pretoetreding	31
Garantiefonds	44

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 10/98

van de Europese Rekenkamer betreffende bepaalde voorstellen voor verordeningen in het kader van Agenda 2000

(98/C 401/01)

ALGEMENE INLEIDING BIJ HET ADVIES VAN DE KAMER OVER DE VOORSTELLEN VOOR VERORDENINGEN IN HET KADER VAN AGENDA 2000

Op 18 maart 1998 deed de Commissie in het kader van Agenda 2000 een aantal voorstellen voor verordeningen die als volgt kunnen worden gegroepeerd.

- Acht voorstellen voor verordeningen betreffen de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM(1998) 158 def.) en zijn vergezeld van een evaluatie van hun financiële weerslag. Vier ervan hebben betrekking op de gemeenschappelijke marktordeningen voor granen, rundvlees, melk en zuivelproducten. Twee andere betreffen de regelingen voor rechtstreekse steun aan producenten, hetzij voor bepaalde akkerbouwgewassen, hetzij ter vaststelling van bepalingen die gemeen zijn aan die regelingen. De laatste twee zijn gericht op de ondersteuning van de plattelandsontwikkeling en op de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- Vier voorstellen voor verordeningen hebben betrekking op de Structuurfondsen (COM(1998) 131 def.). Eén ervan gaat over de algemene bepalingen van toepassing op deze fondsen en de overige drie betreffen respectievelijk het EFRO, het Sociaal Fonds en de visserij.
- Drie voorstellen voor verordeningen hebben betrekking op de pretoetreding. Met één voorstel wordt de oprichting beoogd van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (COM(1998) 138 def.); een tweede voorstel betreft steunverlening voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling (COM(1998) 153 def.). Een derde voorstel voor een verordening (COM(1998) 150 def., gewijzigd bij COM(1998) 551 def. van 30 september 1998) heeft betrekking op de coördinatie van de pretoetredingsbijstand.
- Een voorstel beoogt de wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 tot instelling van een garantiefonds.

Gelet op de belangrijke financiële gevolgen van deze voorstellen heeft de Raad de Rekenkamer op 29 mei 1998 verzocht hem in kennis te stellen van alle opmerkingen die zij in verband met deze financiële aspecten zou willen maken.

De werkzaamheden van de Kamer bestreken de vier gebieden waarop de bedoelde voorstellen betrekking hebben: voortzetting van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, verbetering van het structuurbeleid, voorbereiding van de uitbreiding door pretoetredingsinstrumenten en hervorming van het garantiefonds.

In dit advies worden de vier gebieden achtereenvolgens besproken.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 29 oktober 1998.

Voor de Rekenkamer

Bernhard FRIEDMANN

President

GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
INLEIDING	1 — 3	4
ALGEMENE FINANCIËLE ASPECTEN	4 — 31	4
Beloop van de landbouwwitgaven	4 — 11	4
Gebruik van de budgettaire speelruimte	12 — 20	5
Toekenning van subsidies uit de begroting	21 — 31	7
AKKERBOUWGEWASSEN	32 — 44	8
Hoofdpijnen van de hervorming	32 — 33	8
Interventieprijs en wereldmarktprijs van granen	34 — 38	8
Technische criteria voor de betalingen van oppervlaktesteun	39 — 44	9
RUNDVLEES, MELK EN ZUIVELPRODUCTEN	45 — 60	10
Hoofdpijnen van de hervorming	45 — 46	10
Basisopties	47 — 51	10
Technische criteria voor de steun voor rundvlees	52 — 58	10
Specifieke aspecten in verband met zuivelproducten	59 — 60	11
FINANCIEEL BEHEER VAN HET EOGFL-GARANTIE	61 — 80	12
Budgettair en financieel beheer	61 — 68	12
Uitbreiding van de werkingssfeer van het EOGFL-Garantie	69 — 80	13
CONCLUSIE	81 — 90	14
Tabellen 1—4		16
Grafieken 1—3		20

INLEIDING

1. In de toelichting bij de „Agenda 2000”-voorstellen van de Commissie voor verordeningen inzake de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ⁽¹⁾ geeft zij een analyse van de landbouwsituatie in de Europese Unie (EU) en een overzicht van de door haar vastgestelde beleidslijnen. De doelstellingen van de voorgestelde hervorming kunnen als volgt worden samengevat:

- a) het concurrentievermogen van de Europese landbouw op een open en groeiende wereldmarkt veilig stellen;
- b) bepaalde negatieve aspecten van het GLB corrigeren, bijvoorbeeld de ondeugdelijke geografische en sociale verdeling van de communautaire subsidies en de ontwikkeling van schadelijke landbouwtechnieken;
- c) de verscheidenheid en de eigen aard van de Europese landbouw behouden.

2. Om deze doelstellingen te bereiken deed de Commissie de volgende voorstellen:

- a) het concurrentievermogen van landbouwproducten uit de EU moet worden behouden door middel van toereikende prijsverlagingen, die weer moeten worden gecompenseerd door een verhoogde betaling van rechtstreekse steun;
- b) het GLB moet gedeeltelijk worden gedecentraliseerd door aan de lidstaten nationale tegoeden toe te wijzen waaruit zij rechtstreekse steun kunnen verlenen en aanpassen. Daarbij zou moeten worden voldaan aan bepaalde gemeenschappelijke voorwaarden zoals het uitoefenen van het beroep van landbouwer en het bepalen van een maximum aan steun per begunstigde;
- c) de acties ter bevordering van de plattelandsontwikkeling en voor het behoud van het milieu moeten worden versterkt;
- d) daarnaast zijn er voorstellen betreffende specifieke onderwerpen, zoals de vereenvoudiging van de voorschriften en een verhoging van de melkquota met 2 %.

3. Deze richtlijnen zijn vervat in verschillende ontwerpverordeningen van de Gemeenschap, die enerzijds betrekking hebben op drie marktordeningen — akkerbouwgewassen, melk en zuivelproducten, rundvlees — en anderzijds op horizontale thema's zoals de financiering van het GLB.

⁽¹⁾ COM(1998) 158 def. van 18 maart 1998.

ALGEMENE FINANCIËLE ASPECTEN

*Beloop van de landbouwwitgaven***Duidelijke invloed van de overeenkomsten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)**

4. De verlaging van de gegarandeerde prijzen is volledig in overeenstemming met de GATT-overeenkomsten van 1994, die nu zijn achterhaald door de WTO. Voor akkerbouwgewassen en rundvlees zijn de globale productiesteunmaatregelen (GPSM), te weten de gegarandeerde prijzen, reeds met ten minste 28 % gedaald ten opzichte van het niveau van de periode 1986-1988. Met de hervorming van Agenda 2000 wordt een verdere daling van de interventieprijzen voor de drie voornaamste gemeenschappelijke marktproducten beoogd. Met de algemene verlaging van de gegarandeerde prijzen moet het mogelijk zijn, niet alleen het aantal interventies maar ook het niveau van de uitvoerrestituties te verminderen.

5. De rechtstreekse steun aan producenten zou toenemen. Deze betalingen, die zijn verbonden aan oppervlakten en vastgestelde opbrengsten of aan een vastgesteld aantal dieren, zijn ingedeeld in de zogenaamde „blue box”. Zij vallen dus niet onder de verbintenis tot beperking van de GPSM krachtens de lopende GATT-overeenkomsten. Maar aangezien de „vredesclausule” ⁽²⁾ in 2003 vervalt en de Verenigde Staten van Amerika bij de „Farm Act” van 1996 de compenserende betalingen voor tekorten hebben afgeschaft, zal de inhoud van de „blue box” tijdens de volgende WTO-gespreksronde, die in 1999 begint, waarschijnlijk opnieuw voorwerp van onderhandelingen worden.

Continuïteit van de hervorming van 1992 naar Agenda 2000

6. De hervorming in Agenda 2000 bevestigt de met de hervorming van 1992 ingezette trend, directe compenserende betalingen te verkiezen boven het traditionele systeem van prijsondersteuning. Uit *grafiek 1* en *tabel 1* blijkt dat de rechtstreekse steun spectaculair is toegenomen, de interventie maatregelen werden verlaten en het niveau van de uitvoerrestituties sterk is gedaald vanaf 1994, na de eerste hervorming. Deze verhoging van de rechtstreekse steun was het gunstigst voor de gemeenschappelijke marktordeningen voor akkerbouwgewassen en rundvlees. Het deel voor de akkerbouwgewassen moet na 2003 gaan dalen. De verdeling van de steun per sector, gelet op de Mac Sharry-hervorming van 1992 en

⁽²⁾ In de „vredesclausule” is aangegeven welke bepalingen van de overeenkomst van de Uruguayronde niet kunnen worden betwist volgens de procedure voor geschillenbeslechting van de WTO.

de gevolgen van de in Agenda 2000 voorgestelde hervorming, is weergegeven in *tabel 2*. De uitgaven van het EOGFL-Garantie in 1997, per sector en per lidstaat, zijn vermeld in *tabel 3*.

7. Volgens de Commissie zouden de door het EOGFL-Garantie gefinancierde structurele uitgaven vanaf 2000 aanzienlijk toenemen ten gevolge van de nieuwe maatregelen voor plattelandontwikkeling en van de overbrenging van bestaande structurele maatregelen naar de begrotingsonderdelen voor de afdeling Garantie. Voor deze uitgaven zou een maximum gelden; aan elke lidstaat zouden financiële limieten worden toegewezen.

8. Door de Commissie wordt voorondersteld dat de hervorming vanaf 2003 volledig effect zal hebben en dat de totale uitgaven zich daarna zullen stabiliseren. Over het tijdvak 2004-2006 zou gemiddeld 72,3 % van de uitgaven gaan naar rechtstreekse steun en 9,6 % naar structurele maatregelen. Tegelijkertijd zouden de traditionele marktinterventiemaatregelen niet meer dan 3,7 % en de uitvoerrestituties 5,4 % van de uitgaven uitmaken.

9. Algemeen wordt aangenomen dat de verlaging van de gegarandeerde prijzen ten goede zou komen aan de consument in de Europese Unie. Het effect van een verlaging van de grondstoffenprijzen op de prijs voor de consument is echter beperkt. De verlagingen van de landbouwprijzen kunnen meestal gemakkelijk worden tenietgedaan door verhogingen van de bewerkings- en afzetkosten en met name van de handelsmarges. Er is praktisch geen bewijs dat de consumenten voordeel hebben gehad van de hervorming van 1992. Dit is een kwestie van fundamenteel belang waaraan bijzondere aandacht moet worden besteed.

Gevolgen van decentralisatie

10. Decentralisatie is gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel, volgens hetwelk bepaalde nationale kenmerken worden beklemtoond en de rol van de Commissie in de communautaire context enigszins wordt beperkt. Thans wordt voorgesteld een deel van de premie voor zoogkoeien volgens nationale criteria aan de veefokkers toe te kennen. De rechtstreekse steun zou door de lidstaten worden aangepast bij niet-naleving van de voorwaarden op het gebied van ecologie en milieu of volgens criteria met betrekking tot de werkgelegenheid. Het aangekondigde vereiste dat een minimum aan communautaire regels moet worden nageleefd blijft een lege huls omdat de ontwerpverordeningen slechts enkele bepalingen bevatten inzake de eis het beroep van landbouwer uit te oefenen en de invoering van een degressieve steunregeling.

11. De gevolgen van de voorgestelde decentralisatie kunnen alleen worden beoordeeld in het licht van de ervaring, waarbij met name moet worden gezien naar de geografische en sociale verdeling van de overheidssubsidies, de voorkoming van concurrentievervalsing en de bescherming van het milieu. Overeenkomstig de conclusies van de top te Edinburgh in 1992 blijft de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering en controle van de begroting. Door de voorgestelde decentralisatie zouden er echter moeilijkheden kunnen ontstaan om het juiste bedrag van de voor communautaire financiering in aanmerking komende uitgaven te bepalen.

Gebruik van de budgettaire speelruimte

Opnemng van structurele en toetredingsuitgaven in het landbouwrichtsnoer

12. Voor de evaluatie van de globale financiële weerslag van haar voorstellen steunde de Commissie hoofdzakelijk op eind 1997 uitgebrachte macro-economische voorspellingen van de OESO en het IMF. Daarbij ontstaat een zeer comfortabele speelruimte ten opzichte van het landbouwrichtsnoer, zodat de Commissie niet alleen met vertrouwen de toetreding van zes nieuwe lidstaten ⁽³⁾ kan tegemoet zien, maar ook de financiering van structurele uitgaven kan onderbrengen bij het EOGFL-Garantie, terwijl die tot nu toe door onderafdeling B2 van de algemene begroting werd gedekt. In werkelijkheid berust die speelruimte op vrij optimistische veronderstellingen.

13. Als de macro-economische gegevens werden bijgewerkt in het licht van de crisis in Zuidoost-Azië en de verminderde groei mogelijkheden in het Gemenebest van onafhankelijke staten (GOS) en de landen in Midden- en Oost-Europa (LMOE), zou het landbouwrichtsnoer minder ruimte lijken te bieden: volgens de berekeningen van de Kamer zou het verschil in 2006 1,4 miljard ECU belopen ⁽⁴⁾.

14. De Commissie had op verschillende hypothesen berustende alternatieven voor de evaluatie van de kosten van het „bestaande” GLB moeten voorstellen. Als wordt uitgegaan van minder optimistische veronderstellingen, zoals de hiervoor genoemde, zouden de jaarlijkse kosten volgens de ramingen van de Kamer 1 miljard ECU hoger kunnen liggen ⁽⁴⁾.

15. Voorts heeft de Commissie bij de berekening van de kosten voor de integratie van zes nieuwe lidstaten in de

⁽³⁾ Hongarije, Polen, Tsjechië, Slovenië, Estland en Cyprus.

⁽⁴⁾ Zie de informatie en de bedragen in *tabel 4*. De veronderstellingen zijn gebaseerd op de ten tijde van de voorstellen van de Commissie in maart 1998 beschikbare informatie; en er is rekening gehouden met de verminderde groei mogelijkheden in het GOS en de LMOE en de crisis in Zuidoost-Azië.

EU alleen rekening gehouden met de interventie maatregelen en niet met de rechtstreekse steun. Dit houdt in dat voor de zes nieuwe lidstaten tijdens een overgangsperiode na de toetreding een speciale regeling zou gelden krachtens welke aan hun landbouwers geen rechtstreekse steun zou worden betaald. Aangezien die overgangsregeling nog niet is vastgelegd, had de Commissie de kosten voor het alternatief, namelijk de betaling van volledige directe steun, moeten aangeven. In dat geval zouden de begrotingsuitgaven tussen 2002 en 2006 gemiddeld 3,3 miljard ECU per jaar hoger zijn volgens de berekeningen van de Kamer op basis van de financiële gegevens in de betrokken toetredingsdocumenten ⁽⁵⁾.

16. Zoals blijkt uit *grafiek 2* zou het landbouwrichtsnoer met deze herziene bedragen tussen 2002 en 2005 worden overschreden. Afgezien van de elementaire kwestie van een overgangsregeling voor de zes nieuwe lidstaten kan deze voorspelling worden beïnvloed door het feit dat het uit het EOGFL-Garantie gefinancierde bedrag van de structurele uitgaven naar goeddunken van de Commissie en de begrotingsautoriteit kan worden gewijzigd, terwijl de uitgaven voor de landbouwmarkt uitsluitend in de toepasselijke verordening van de Raad worden vastgesteld.

17. In *grafiek 2* is geen rekening gehouden met het verslag „De financiering van de Europese Unie” van de Commissie van 7 oktober 1998 over de werking van het stelsel der eigen middelen ⁽⁶⁾, waarin sprake is van de mogelijkheid 25 % van de rechtstreekse steunbetalingen over te dragen aan de nationale begrotingen. Door een dergelijke overdracht zouden de kredieten voor het EOGFL-Garantie in de EU-begroting verminderen.

18. De wenselijkheid van de integratie van bepaalde structurele maatregelen in het EOGFL-Garantie, zoals voorgesteld door de Commissie, staat nog te bezien. In het kader van het huidige landbouw- en structuurbeleid van de Europese Unie zou zij niet bevorderlijk zijn voor de coördinatie en de samenhang van de acties van de Structuurfondsen. Ook de bepalingen van de Interinstitutionele Overeenkomst zouden worden gewijzigd, want de

financiële vooruitzichten behelzen voor rubriek 1 (het landbouwrichtsnoer) verplichte uitgaven, maar voor rubriek 2 (structurele acties) niet-verplichte uitgaven. Maar als wordt besloten te streven naar een globaal plattelandsbeleid zou het verstandiger zijn alle desbetreffende beheersinstrumenten in eenzelfde begrotingskader onder te brengen; in dat geval moeten de budgettaire en financiële regels duidelijk worden gedefinieerd.

Mogelijke nieuwe maatregelen om het concurrentievermogen van de landbouw te bevorderen

19. Het zou wenselijk zijn in het kader van Agenda 2000 te zoeken naar nieuwe middelen om het concurrentievermogen van de Europese landbouw te bevorderen. Als voornaamste instrument hiervoor (afgezien van bepaalde maatregelen binnen de tweede pijler) werd tot dusverre voorgesteld de gegarandeerde prijzen te verlagen. Hoewel dit een essentieel onderdeel is van elke actie ter verhoging van het concurrentievermogen, is het niet het enig mogelijke instrument. Er hadden andere maatregelen kunnen worden voorgesteld om in te spelen op de eisen van en de vraag op de wereldmarkten. Aan die maatregelen moet worden gedacht in het kader van de geleidelijke vervanging van een deel van de directesteunregeling, zodat er netto geen bijkomende kosten ontstaan. Een mogelijkheid ligt bijvoorbeeld in reclameprogramma's om de toegang tot buitenlandse markten te vergemakkelijken, vooral in gevallen waar protectionistische maatregelen moeten worden overwonnen ⁽⁷⁾. Richtlijn 98/29/EG van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de harmonisatie van de voornaamste bepalingen inzake de exportkredietverzekering op middellange en lange termijn ⁽⁸⁾ had kunnen voorzien in specifieke exportkredietgaranties.

20. Een van de grootste uitdagingen voor de moderne landbouw is het garanderen van veilige en hoogwaardige producten. Daarnaast moet worden gewerkt aan vernieuwing om rekening te houden met de smaak van de consument. Er bestaan reeds initiatieven in die richting, namelijk specifieke verordeningen die bijvoorbeeld betrekking hebben op volksgezondheidscriteria of op de bescherming van handelsmerken met oorsprongvermelding. Agenda 2000 bevat echter geen nieuwe voorstellen voor de coördinatie van deze voorschriften of voor de verbetering van de kwaliteit, veiligheid, presentatie en smaak van de producten ⁽⁹⁾. Uitgaven in het kader van

⁽⁵⁾ Advies van de Commissie inzake het verzoek van Cyprus van 30 juni 1993, COM(93) 313.

Advies van de Commissie inzake het verzoek van de Tsjechische Republiek van 15 juli 1997, COM(97) 2009.

Advies van de Commissie inzake het verzoek van Estland van 15 juli 1997, COM(97) 2006.

Advies van de Commissie inzake het verzoek van Hongarije van 15 juli 1997, COM(97) 2001.

Advies van de Commissie inzake het verzoek van Polen van 15 juli 1997, COM(97) 2002.

Advies van de Commissie inzake het verzoek van Slovenië van 15 juli 1997, COM(97) 2010.

⁽⁶⁾ De financiering van de Europese Unie — Verslag van de Commissie over de samenwerking in het stelsel der eigen middelen van 7 oktober 1998.

⁽⁷⁾ In de Verenigde Staten van Amerika werden met de „Fair Act” van 1996 betreffende de hervorming van de landbouw interessante vernieuwingen van dat type ingevoerd (bijvoorbeeld het markttoegangsprogramma dat over de periode 1996-2002 circa 90 Mio USD kost).

⁽⁸⁾ PB L 148 van 19.5.1998, blz. 22.

⁽⁹⁾ In de Verenigde Staten wordt met het marktordeningsprogramma beoogd de markt te stabiliseren en de kwaliteit en verpakking van de producten te verbeteren.

zulke maatregelen zouden worden beschouwd als een onderdeel van de „green box”-subsidies, dus als steun die de besluiten inzake concurrentie en productie onverlet laat. Zij zouden dus geen problemen opleveren tijdens de volgende WTO-onderhandelingen.

Toekenning van subsidies uit de begroting

Verdeling van de rechtstreekse steun

21. Directe steun wordt toegekend zonder dat er veel onderscheid wordt gemaakt naar grootte van de bedrijven. Zo wordt op een areaal akkerbouwgewassen van minder dan vijf hectaren hetzelfde steunbedrag per hectare toegepast als op een areaal van meer dan 100 hectaren. Bijgevolg weerspiegelt de verdeling van de subsidies onder de begunstigden goeddeels de verdeling van de in aanmerking komende oppervlakten: de grootste steunbedragen gaan naar enkele grote bedrijven, zoals blijkt uit *grafiek 3*.

22. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 39 van het Verdrag heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder meer ten doel „de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn”. Dit betekent niet dat de winst uit normale handelsactiviteiten ongepast mag toenemen door overheidssteun. De Kamer is van mening dat een klakkeloze toekenning van subsidies voor landbouwactiviteiten die ook zonder subsidies best rendabel zouden zijn, niet te rechtvaardigen is.

23. Zoals in de toelichting bij Agenda 2000 uitdrukkelijk wordt gesteld, is de huidige GLB-steun „vrij ongelijk verdeeld en gaat vooral naar (regio's en) producenten die niet die zijn met de meest ongunstige productie-omstandigheden.” Dat houdt in dat één der doelstellingen van de hervorming van 1992, namelijk de landbouwers een billijk inkomen te bezorgen, niet is gerealiseerd. Agenda 2000 bevat geen voorstel om de ongelijke verdeling van de steun aan de landbouwers te verbeteren, behalve de vermindering, vanaf een bepaalde drempel, van het totale bedrag dat krachtens de steunregelingen jaarlijks aan een landbouwer wordt betaald.

Limitering van steun en verminderde betalingen

24. Met het voorstel voor lagere directesteunbetalingen in Agenda 2000 wordt beoogd excessieve overdrachten van overheidsmiddelen aan individuele landbouwers te vermijden. Het bestaat uit de invoering van een regeling waarbij het totale bedrag dat jaarlijks aan een landbouwer wordt betaald, wordt verminderd met 20 %

tussen 100 000 ECU en 200 000 ECU en met 25 % boven 200 000 ECU. De Commissie denkt daarmee jaarlijks ongeveer 400 Mio ECU te kunnen besparen.

25. Dit systeem van verminderde betalingen zou onbeduidende budgettaire besparingen opleveren en zou moeilijk te rechtvaardigen situaties niet verhelpen, want nog steeds zouden grote bedragen worden betaald aan afzonderlijke begunstigden die er reeds vrij goed aan toe zijn. Met de door de Commissie voorgestelde beperking tot 100 000 ECU per jaar of 8 330 ECU per maand worden zeer hoge afzonderlijke betalingen immers niet voorkomen. In elk geval zouden de begunstigden op een beperking van de betalingen kunnen reageren door de grootste bedrijven in kleinere onafhankelijke eenheden op te splitsen.

26. Had de Commissie gekozen voor een strengere regeling, bijvoorbeeld een reëel maximum van 100 000 ECU (geen betaling boven die drempel) en een vermindering met 50 % van de steun tussen 50 000 en 100 000 ECU per jaar, dan waren de jaarlijkse budgettaire besparingen volgens de ramingen van de Kamer tegen 2005 nog ten minste 2,3 miljard ECU groter geweest (zie *grafiek 3*). In de praktijk zouden die drempels zeer nadelig zijn voor bepaalde bedrijven in het voormalige Oost-Duitsland die nog niet volledig zijn aangepast aan de vrije concurrentie. Gedurende een beperkte periode kunnen dus specifieke uitzonderingen noodzakelijk zijn.

27. De Commissie zou haar voorstel inzake de aftopping opnieuw moeten bezien. Zo zouden lagere drempels en een meer progressieve aftopping kunnen leiden tot grotere budgettaire besparingen en tot een verdeling van de communautaire steun die meer is toegespitst op hen die er behoefte aan hebben en die beter aansluit bij de echte prioriteiten van het GLB. Zo nodig zou met de WTO verenigbare bijkomende nationale steun kunnen worden toegestaan. Als de Commissie aan deze kwestie niet meer aandacht besteedt, bestaat er een levensgroot gevaar dat er EU-middelen gaan naar bedrijven die expres zijn ingericht om maximaal te profiteren van overheidssubsidies.

28. In het recente verslag van de Commissie over de werking van het stelsel der eigen middelen⁽¹⁰⁾ wordt de mogelijkheid besproken de kosten van de rechtstreekse steun te delen tussen de Europese Unie (75 %) en de lidstaten (25 %). De voorwaarden met betrekking tot de betaling van rechtstreekse steun zouden volgens de Commissie een integrerend deel blijven uitmaken van het GLB. Het doel van deze optie is echter de begrotingsonevenwichtigheden tussen de lidstaten te corrigeren. Dat heeft

⁽¹⁰⁾ De financiering van de Europese Unie — Verslag van de Commissie over de samenwerking in het stelsel der eigen middelen van 7 oktober 1998.

niets te maken met het GLB als zodanig. Een dergelijke benadering zou de verdeling van de steun onder de landbouwers niet verbeteren en evenmin de totale kosten voor het GLB verlagen.

29. Aangezien alle regeringen van de lidstaten rehtens verplicht zouden zijn de desbetreffende kredieten in hun nationale begrotingen op te nemen, zou deze optie bovendien ernstige financiële en economische gevolgen kunnen hebben, vooral gezien de verplichtingen in verband met de deelneming aan de Europese Monetaire Unie (EMU). De Commissie zou dan ook de algemene economische en sociale gevolgen van die optie moeten onderzoeken.

Administratieve last in verband met kleine betalingen

30. De administratieve formaliteiten voor het verkrijgen van communautaire steun zijn vaak tijdrovend en vervelend in verhouding tot de bedragen waarom het gaat. Dit is met name het geval bij kleine producenten die niet erg gewend zijn aan het invullen van administratieve documenten. Bij de administratieve procedures komt nog de last van de vereiste controles op nationaal en communautair niveau. Een mogelijke oplossing zou zijn, kleine landbouwers een vast globaal bedrag te betalen in plaats van meerdere kleine bedragen voor de diverse soorten steun. In zo'n systeem zouden de producenten slechts één aanvraagformulier hoeven in te vullen en slechts één enkele betaling per jaar ontvangen. Dit zou ten doel hebben het beheer van de betaalorganen te vereenvoudigen en dure controles te beperken.

31. Voordat een aanvrager dat forfaitaire bedrag zou ontvangen, zou hij moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden, zoals ingeschreven staan bij de sociale zekerheid en de belastingen, landbouw als hoofdbezigheid hebben en een maximale bedrijfsoppervlakte niet overschrijden. De Commissie zou deze mogelijkheid uitgebreid moeten bestuderen en daarbij bedenken dat de opsplitsing van bedrijven moet worden vermeden.

AKKERBOUWGEWASSEN

Hoofdpijnen van de hervorming

32. De voornaamste doelstellingen van de lopende hervorming in de sector akkerbouwproducten zijn versterking van het interne en externe concurrentievermogen van granen, opheffing van de specifieke steun voor oliehoudende zaden en vereenvoudiging van de voorschriften. De eerste doelstelling wordt geacht te zijn bereikt door de interventieprijs met 20 % te verminderen. Dit zou tot gevolg hebben dat overschotten uit de Europese Unie kunnen worden geëxporteerd zonder restituties en dus zonder de kwantitatieve beperkingen van de geldende

WTO-overeenkomst. Door de specifieke betalingen voor oliehoudende zaden af te schaffen kan de Gemeenschap zich onttrekken aan de ingewikkelde regels van de WTO. Een vereenvoudiging van de voorschriften zou de controle vergemakkelijken.

33. Op verschillende punten kan de voorgestelde hervorming bevredigend worden genoemd. Maar de onderstellingen van de Commissie in de graansektor in verband met de trends op de wereldmarkt, de prijsontwikkeling en de pariteit USD/Euro zijn vatbaar voor discussie. Voorts zijn bepaalde zwakke plekken die in de hervorming van 1992 zijn geconstateerd, zoals de onbetrouwbaarheid van de statistieken waarop de basisarealen en de regionalisatieplannen berusten of de onzekerheid over de in 1991 voor akkerbouw gebruikte oppervlakten, nog niet gecorrigeerd.

Interventieprijs en wereldmarktprijs van granen

34. Bij het huidige niveau van de interventieprijs is voor bijna alle graanexporten subsidie nodig. De Commissie meent dat, als de interventieprijs wordt teruggebracht van 119,19 Euro/ton tot 95,35 Euro/ton vanaf het jaar 2000, Europese tarwe zonder uitvoerrestituties zou kunnen worden geëxporteerd.

35. De Commissie gelooft dat de interne gemiddelde prijs voor secundaire granen⁽¹¹⁾ hoger zal blijven dan de wereldmarktprijs. Voor de export zullen dus restituties nodig zijn. In dat geval zal het in de WTO-overeenkomst vastgestelde maximum van 14,4 Mio ton voor gesubsidieerde exporten van toepassing zijn. Dit brengt mee dat de interventievoorraden volgens de Commissie in 2005 zouden kunnen oplopen tot 19,5 Mio ton.

36. Onder deze omstandigheden zou de hervorming alleen op de tarwe-uitvoer een positieve invloed hebben. De berekeningen van de Commissie zijn gebaseerd op de hypothese dat de wereldprijs voor tarwe over het tijdvak 2000-2006 ongeveer 140/150 USD/ton zal bedragen en dat de monetaire pariteit op 0,87 Euro voor 1 USD zal blijven staan; is aan die beide voorwaarden voldaan, dan zou de Europese Unie per jaar 15 Mio ton tarwe meer kunnen exporteren. In de hypothese over de tarweprijs wordt uitgegaan van een toenemende vraag, hoofdzakelijk door een aanhoudende groei in de landen van Azië, die door de Commissie als een belangrijk toekomstig afzetgebied voor EU-granen worden beschouwd⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Rogge, gerst, haver, maïs, triticaie en andere granen.

⁽¹²⁾ CAP 2000 — Long term prospects: Grain, Milk & Meat Markets, werkdocument van DG VI, april 1997.

37. Gezien de vroegere fluctuaties van de graanprijs op de wereldmarkt en de schommelingen van de dollarkoers is de geldigheid van deze hypothese twijfelachtig. De huidige economische crisis in de Aziatische landen en in Rusland, tezamen met de mogelijke productiestijging in Noord-Amerika, Australië en Argentinië (voornamelijk door verbetering van graanrassen) zouden wel eens een neerwaartse druk kunnen uitoefenen op de prijzen. Bovendien zou een groter aanbod uit de Europese Unie op de wereldmarkt (die momenteel voor alle exporten samen ongeveer 100 Mio ton afneemt) de wereldprijs verder omlaag kunnen drukken.

38. Op grond van meer pessimistische veronderstellingen dan die van de Commissie bestaat het gevaar dat de interventieprijs nog steeds te hoog zou zijn om zelfs tarwe zonder restituties te kunnen exporteren⁽¹³⁾. Als dat zo zou zijn, komt de hele hervorming in gevaar. Indien exportsubsidies zouden moeten worden betaald, zouden de uitgevoerde hoeveelheden immers beperkt zijn en zouden de overschotten moeten worden verkocht door middel van interventie. Daarna zou opnieuw braaklegging moeten worden ingevoerd om de productie te beperken. De kosten van een hybride systeem waarin rechtstreekse inkomenssteun via oppervlaktesteun wordt gecombineerd met prijsondersteuning via interventies en uitvoerrestituties, zouden ten laste van de begroting komen. De rechtstreekse inkomenssteun zou volgens de voorstellen van de Commissie worden verhoogd om ten dele de verlaging van de interventieprijs te compenseren; de andere uitgaven zouden toenemen als de markten zwakker zouden zijn dan de Commissie veronderstelt en de interventievoorraden zouden opnieuw toenemen. De Commissie zou haar ramingen van de toekomstige uitgaven opnieuw moeten bezien in het licht van deze andere eventualiteiten.

Technische criteria voor de betalingen van oppervlaktesteun

Basisarealen en regionalisatieplannen

39. De basisarealen en regionalisatieplannen zullen nog steeds worden berekend op basis van de statistische gegevens die werden gebruikt voor de hervorming van 1992. Behalve wat de opheffing van de specifieke basisarealen en opbrengsten van maïs betreft, maakt de Commissie dus geen gebruik van deze gelegenheid om alle problemen die de Kamer in haar jaarverslag over 1996⁽¹⁴⁾ heeft beschreven, op te lossen.

⁽¹³⁾ Begin september 1998 bedroeg de wereldprijs voor tarwe slechts 90 ECU/ton; dat is ongeveer 5 % onder de voorgestelde nieuwe interventieprijs.

⁽¹⁴⁾ PB C 348 van 18.11.1997.

40. De onbetrouwbaarheid van de nationale statistieken inzake de basisarealen⁽¹⁵⁾ leidt tot het voortbestaan van een onrechtvaardige situatie waarin bepaalde lidstaten of regio's met een te klein basisareaal een permanente of tijdelijke verhoging nodig hebben om overschrijdingen te voorkomen, terwijl andere een te groot basisareaal hebben en zo beschikken over een veiligheidsmarge waardoor ze elke vermindering van de betalingen kunnen vermijden.

41. De lidstaten hebben de mogelijkheid, hun huidige regionalisatieplannen voort te zetten door de specifieke opbrengsten voor maïs op te heffen. In dit verband blijven de eerdere opmerkingen van de Kamer over de onbetrouwbaarheid van de statistieken⁽¹⁵⁾ en de onnauwkeurigheid van de berekening van de gemiddelde opbrengsten⁽¹⁶⁾ echter nog steeds van kracht.

Opbrengststabilisator, voor oppervlaktesteun in aanmerking komende gronden, durumtarwe

42. De bestaande voorschriften inzake de opbrengststabilisator⁽¹⁷⁾ blijven onveranderd, zodat deze in sommige lidstaten nog steeds te hoog zal worden geschat⁽¹⁸⁾. Daar de historische opbrengsten steeds minder met de realiteit zullen overeenkomen, is er geen reden om een specifieke hogere opbrengst voor bevoeding te behouden.

43. Steun kan alleen worden aangevraagd voor grond die per 31 december 1991 niet werd gebruikt voor permanente beweiding, permanente teelt, bosbouw of niet-agrarische doeleinden. Of aan dit criterium is voldaan kan niet voldoende worden gecontroleerd. Daarom moet dit worden gewijzigd, bijvoorbeeld door gegevens over het gebruik van de grond over de laatste drie jaar te hanteren.

44. De regeling voor durumtarwe werd laatstelijk gewijzigd in 1997 en onveranderd in de voorstellen van Agenda 2000 opgenomen. Naar het oordeel van de Kamer⁽¹⁹⁾ is er geen echte rechtvaardiging voor het hoge niveau van de specifieke steun voor durumtarwe.

⁽¹⁵⁾ Zie paragraaf 3.29 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1996 (PB C 348 van 18.11.1997).

⁽¹⁶⁾ Zie paragraaf 3.22 en tabel 3.3 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1996 (PB C 348 van 18.11.1997).

⁽¹⁷⁾ Met de stabilisator wordt beoogd, de compensatiebedragen in het volgende jaar bij te stellen indien de gemiddelde opbrengst de stabilisator — een gemiddelde opbrengst van het in 1993 toegepaste regionalisatieplan — overschrijdt. Dit mechanisme had ten doel te voorkomen dat lidstaten die ingewikkelde regionalisatieplannen vaststelden meer compensatiesteun zouden ontvangen dan lidstaten die eenvoudiger regionalisatieplannen vaststelden.

⁽¹⁸⁾ Zie de paragrafen 3.24 — 3.28 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1996 (PB C 348 van 18.11.1997).

⁽¹⁹⁾ Zie hoofdstuk 2, afdeling 2, van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1997 (PB C 349 van 17.11.1998).

RUNDEVLEES, MELK EN ZUIVELPRODUCTEN*Hoofdpijnen van de hervorming*

45. Wat de rundvleessector betreft stelt de Commissie voor de interventieprijs over drie jaar met 30 % te verlagen en op lange termijn te vervangen door een basisprijs van 1 950 ECU/ton, aan de hand waarvan steun voor particuliere opslag kan worden verleend. Voorts zouden de bestaande premies worden verhoogd en zou er binnen een voor elke lidstaat gespecificeerde limiet een nieuwe steunregeling worden ingevoerd die rechtstreeks door de lidstaten zou worden beheerd.

46. Met betrekking tot zuivelproducten stelt de Commissie voor de interventieprijzen in vier fasen met 15 % te verlagen. Er zou rechtstreekse steun voor melkproducenten worden ingevoerd. Deze bestaat uit een gemeenschappelijk basisbedrag en aanvullende bijstand die op nationaal niveau kan verschillen. Voor de totale referentiehoeveelheid melk (melkquota) in de Gemeenschap wordt een verhoging van 2 % voorgesteld.

*Basisopties***Rundvlees: voortbestaan van overproductie**

47. De communautaire rundvleesmarkt wordt gekenmerkt door een productiecycclus van ongeveer zes jaar en een overproductie die nu reeds meer dan vijftien jaar aanhoudt doordat de vraag voortdurend afneemt. Het is niet zeer waarschijnlijk dat de constante consumptiedaling, die enkel werd onderbroken door een korte opleving na de BSE-crisis, zal worden omgebogen door een prijsvermindering. Bovendien is er geen automatisch verband tussen interventie en marktprijzen. Het voorstel van de Commissie, de maxima voor de speciale premies te behouden en nationale maxima voor de zoogkoeienpremiën in te voeren, is waarschijnlijk ontoereikend om vraag en aanbod op lange termijn in evenwicht te brengen. Volgens ramingen van de Kamer⁽²⁰⁾ zouden de overschotten, waarvan de opruiming zou leiden tot hogere begrotingsuitgaven, in 2005 tot 0,9 Mio ton kunnen zijn opgelopen.

48. Aangezien ongeveer twee derde van het rundvlees afkomstig is van melkvee, zou een verhoging van de melkquota met 2 % leiden tot een grotere rundvleesproductie. Dit werd door de Commissie niet geëvalueerd,

evenmin als het effect van de opheffing van de premie voor het verwerken van kalveren. Het is dan ook waarschijnlijk dat de hogere melkquota zullen leiden tot grotere vleesoverschotten en in het bijzonder tot een overschot aan slachtkalveren.

Behoud van de melkquotaregeling en verhoging van de melkquota

49. De verhoging van de melkquota met 2 % zou volgens de Commissie worden geabsorbeerd door een toename van het binnenlands gebruik en van de export dankzij de prijsverlaging. Zelfs al zou een dergelijke elasticiteit van de vraag denkbaar zijn, moet niettemin worden erkend dat zich een structurele wijziging van de voedingsgewoonten voordoet, met het praktische gevolg dat de vraag naar zuivelproducten evenals die naar rundvlees in de hele Europese Unie continu afneemt. Momenteel heeft de Gemeenschap nog steeds een productieoverschot van melk en zuivelproducten en de zelfvoorzieningsgraad verschilt wel naar gelang van het product, maar bedraagt meer dan 100 %. De voorgestelde verhoging van de quota zou dan ook kunnen leiden tot een overschot van wel 10 Mio ton melk⁽²⁰⁾ in 2005.

50. Gezien de huidige kosten van de interventiemaatregelen voor de afzet van mageremelkpoeder en boter zou het voorstel tot quotaverhoging leiden tot bijkomende begrotingsuitgaven. Na de herziening van de melkquotaregeling in 1993 was het ondanks het nog steeds hoge quotaniveau mogelijk, de overschotten enigszins te stabiliseren. De begrotingskosten voor het wegwerken van deze overschotten zijn sindsdien gedaald. Het zou verstandiger zijn dit beleid voort te zetten dan een tegengestelde koers te varen. Wil men speciale aandacht besteden aan jonge landbouwers en bedrijven in bergstreken, dan moet dit gebeuren binnen de bestaande nationale quota.

51. Meer in het algemeen herinnert de Kamer aan de in haar speciaal verslag 4/93⁽²¹⁾ genoemde economische nadelen van de quotaregeling. Aangezien de regeling volgens de planning nog zes jaar doorloopt, zou de Commissie moeten nagaan of voortzetting van de melkquotaregeling wel economisch gerechtvaardigd is en welke gevolgen de afschaffing ervan zou hebben voor de Europese landbouw en de begroting van de Gemeenschap.

*Technische criteria voor de steun voor rundvlees***Speciale premie en zoogkoeienpremie**

52. Landbouwers met melkquota tot 120 000 kg hebben recht op een zoogkoeienpremie voor de koeien die zij

⁽²⁰⁾ Exclusief de verhouding productie/consumptie in de zes kandidaat-lidstaten.

⁽²¹⁾ PB C 12 van 15.1.1994.

meer hebben dan nodig is voor de productie van hun melkquota. Het zou goed zijn de voorschriften nauwkeuriger te maken, zodat zoogkoeienpremies alleen kunnen worden betaald voor het aantal overtallige koeien, verkregen door van het totale aantal koeien op het bedrijf het aantal dieren af te trekken dat nodig is voor de productie van de melkquota. Dit zou zelfs moeten gelden als de producent na die berekening niet het totaal van zijn premierechten kan genieten (het zogenaamde „individuele maximum” van zoogkoeienpremies).

Veebezettingsgetal en extensiveringsbedragen

53. Krachtens artikel 10, lid 2, van de door de Commissie voorgestelde verordening zal de naleving van de veebezettingsbegrenzing, waarmee wordt beoogd intensieve productie tegen te gaan, worden gecontroleerd door alleen die dieren in aanmerking te nemen waarvoor een premie is aangevraagd en niet het totale aantal dieren op het bedrijf. Bijgevolg zal ook intensieve productie recht blijven geven op steun. Een veehouder die bijvoorbeeld vele honderden mannelijke runderen mest en het jaarlijkse maximum van 90 speciale premies voor dieren in dezelfde leeftijdsgroep volledig wil ontvangen, zal bij het voorgestelde bezettingsgetal van twee grootvee-eenheden per hectare (GVE/ha) ⁽²²⁾ slechts moeten aantonen, 27 hectaren voederareaal te bezitten.

54. In antwoord op de opmerkingen van de Kamer over dit onderwerp ⁽²³⁾ verklaarde de Commissie dat zij in haar voorstel voor de hervorming van 1992 het veebezettingsgetal reeds had willen berekenen op basis van alle dieren op het bedrijf, maar dat de Raad uiteindelijk het aantal voor premies in aanmerking komende dieren als criterium nam, aangezien een deugdelijk identificatiesysteem ontbrak.

55. Sindsdien is in de gehele Gemeenschap een geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) ingevoerd, waarmee ook alle runderen worden geïdentificeerd en geregistreerd. Tevens stelt de Commissie voor, het totale aantal dieren dat werkelijk op een bedrijf wordt gehouden als criterium te nemen bij de berekening van een strenger veebezettingsgetal dat recht zou geven op een

aanvullend extensiveringsbedrag. Er is dan ook geen gegronde reden om niet het totale aantal dieren op het bedrijf te hanteren bij de berekening van het basisbezettingsgetal.

56. De vrijstelling van de toepassing van het veebezettingsgetal voor producenten die voor niet meer dan 15 GVE's premies aanvragen, moet worden geschrapt, omdat het daardoor mogelijk is dat premies voor maximaal 25 mannelijke runderen worden toegekend, zelfs aan grote bedrijven met intensieve veeteelt zonder enig voederareaal. De speciale voorwaarde voor het aanvullende extensiveringsbedrag, namelijk dat de „dieren tijdens de vegetatieperiode werkelijk op grasland worden gehouden” ⁽²⁴⁾ moet zo worden opgevat dat de betrokken dieren naar de weide worden gebracht en niet alleen maar in de stal worden gevoerd met vers gras.

Extra betalingen uit aan de lidstaten toegewezen totaalbedragen

57. Volgens artikel 14, lid 2, van de voorgestelde ontwerpverordening is de toekenning van de betalingen per stuk vee onderworpen aan „door de lidstaten vast te stellen specifieke eisen inzake de veebezetting”. Duidelijk moet worden gesteld dat deze eisen niets mogen afdoen aan het effect van het bezettingsgetal dat wordt gebruikt voor de berekening van de premies. Zo mogen deze extra betalingen in geen geval worden gebruikt ter aanvulling van het inkomen van intensief werkende landbouwers.

58. Voor vaarzen wordt een specifieke extra betaling voorgesteld, met een maximum dat is vastgesteld voor de levensduur van het dier. Binnen zekere beperkingen kunnen vaarzen ook recht geven op de extra betaling voor zoogkoeien. Duidelijk moet worden vastgelegd dat dezelfde vaars tijdens haar leven niet voor beide extra betalingen in aanmerking kan komen.

Specifieke aspecten in verband met zuivelproducten

59. Steun voor mageremelkpoeder zou alleen mogen worden toegekend boven een bepaald minimumgehalte aan eiwitten. Het steunbedrag voor melkpoeder gebruikt voor diervoeder zou moeten worden vastgesteld via een inschrijvingsprocedure ⁽²⁵⁾ en zou moeten dienen als referentie bij de bepaling van het steunniveau voor ondermelk. De steun voor tot caseïne en caseïnaten verwerkte

⁽²²⁾ Voor de berekeningen in verband met de toekenning van bepaalde steunbedragen moet het aantal dieren worden omgezet in „grootvee-eenheden” (GVE). Een omrekeningstabel is bij de voorgestelde verordening gevoegd: een mannelijk rund dat tussen 6 en 24 maanden oud is, geldt voor 0,6 GVE. 90 mannelijke runderen tellen dus voor 54 GVE.

⁽²³⁾ Zie paragraaf 4.42 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1996 (PB C 348 van 18.11.1996).

⁽²⁴⁾ Artikel 11, lid 1, tweede streepje, van de voorgestelde verordening; COM(1998) 158 def.—98/0109 (CNS), blz. 57.

⁽²⁵⁾ Zie de paragrafen 6.63 — 6.66 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1988 (PB C 312 van 12.12.1989).

ondermelk moet worden afgestemd op het verschil tussen de prijs van ondermelk in de Gemeenschap en op de wereldmarkt ⁽²⁶⁾.

60. De voorgestelde extra melkquota zouden worden toegewezen aan producenten in berggebieden (artikel 4, lid 4). De Commissie zou moeten overwegen ook extra quota toe te wijzen aan landbouwers die „transhumance” toepassen, dat wil zeggen hun dieren in de winter in de dalen onderbrengen en in de zomer in de bergen laten grazen.

FINANCIEEL BEHEER VAN HET EOGFL-GARANTIE

Budgettaire en financiële beheer

Procedures voor de goedkeuring van de rekeningen

61. In voorstel COM(1998) 158 def.—98/0112 (CNS), dat in de plaats moet komen van Verordening (EEG) nr. 729/70 van 21 april 1970 betreffende de financiering van het GLB ⁽²⁷⁾, wordt niets veranderd aan de bestaande procedures voor goedkeuring van de rekeningen, waarvoor uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 ⁽²⁸⁾.

62. De Kamer heeft de toepassing van de bestaande procedures voor de goedkeuring van de rekeningen reeds eerder besproken ⁽²⁹⁾, met name wat betreft het aantal betaalorganen dat tot een noodzakelijk minimum moet worden beperkt en de onafhankelijkheid van de verklarende instanties. De Kamer zal haar onderzoek van de uitvoering van deze procedures voortzetten. In het kader van de voorstellen van Agenda 2000 wenst zij over de rol van de verklarende instanties de volgende opmerkingen te maken.

63. Volgens de nieuwe procedure voor de goedkeuring van de rekeningen moet de door een lidstaat aangewezen verklarende instantie vermelden of zij „redelijke zekerheid heeft verkregen dat de bij de Commissie in te dienen rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn, en dat de interne controleprocedures naar tevredenheid hebben gefunctioneerd”. Deze essentiële taak wordt nader uitgewerkt in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie, dat bepaalt: „De verklaring [...] betreft de overeenstemming van de betalingen met

de Gemeenschapsbepalingen slechts voor zover de administratieve structuren van het betaalorgaan waarborgen, dat dergelijke controles op de overeenstemming worden verricht, voordat de betalingen geschieden”.

64. De controles van de Kamer hebben aangetoond dat de verklarende instanties deze tekst in de regel restrictief interpreteren. Wanneer zij de controlesystemen binnen de betaalorganen onderzoeken, beperken zij zich ertoe, tegenover de autoriteiten waaronder zij ressorteren te bevestigen dat er controles bestaan om de conformiteit van de betalingen te waarborgen, maar zij verrichten niet voldoende conformiteitstests om te kunnen bevestigen dat die controles tijdens de hele financiële periode doeltreffend waren. Wanneer zij de geldigheid van afzonderlijke verrichtingen nagaan, verrichten zij niet voldoende werk op het niveau van de begunstigde om de wettigheid en regelmatigheid van de verrichte betalingen te kunnen bevestigen. Naar de mening van de Kamer zou de verklaring niet louter de betrouwbaarheid van de rekeningen, maar ook de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven moeten betreffen, overeenkomstig de algemeen aanvaarde controlenormen.

Gebrek aan samenhang tussen de begrotingsjaren

65. Tussen de financiële bepalingen van de landbouwverordeningen bestaan grote verschillen wat betreft de data waarop recht op de communautaire steun wordt verkregen, de termijnen voor steunbetaling, de perioden voor de ontvangst van de aanvragen en de aanwijzing op de begroting. In de praktijk biedt de gedetailleerde begrotingsindeling niet de mogelijkheid de gegevens die nodig zijn voor een streng en samenhangend begrotingsbeheer te registreren. Bovendien valt het op 15 oktober eindigende EOGFL-begrotingsjaar niet samen met het per 31 december aflopende algemene begrotingsjaar.

66. Dit heeft tot gevolg dat de verschillende winst- en verliesrekeningen heterogene uitgaven bevatten, zodat een behoorlijke onderlinge vergelijking van begrotingsjaren onmogelijk is. De Commissie had deze kwestie moeten oplossen in het kader van Agenda 2000.

Financiële regelgeving

67. In voorstel COM(1998) 158 def.—98/0112 (CNS) van de Commissie wordt alleen verwezen naar artikel 43 van het Verdrag en niet naar artikel 209, anders dan in de vroegere Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad. Daarentegen wordt in de speciale titel van het financieel reglement voor het EOGFL wel verwezen naar de bij de thans geldende Verordening (EEG) nr. 729/70 ingevoerde regeling. Bovendien vestigt de Kamer de aandacht op het

⁽²⁶⁾ Zie paragraaf 4.54 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1993 (PB C 327 van 24.11.1994).

⁽²⁷⁾ PB L 94 van 28.4.1970, blz. 13.

⁽²⁸⁾ PB L 158 van 8.7.1995, blz. 6.

⁽²⁹⁾ Speciaal verslag nr. 21/98 over de procedure voor erkenning en verklaring, zoals toegepast op de goedkeuring van de rekeningen inzake de uitgaven van het EOGFL-Garantie voor 1996 (PB C 389 van 14.12.1998).

feit dat de krachtens artikel 209 verplichte raadpleging van de Kamer in het voorstel van de Commissie facultatief wordt.

68. In het algemeen is in de voorstellen van de Commissie niet behoorlijk rekening gehouden met advies nr. 4/97 van de Kamer⁽³⁰⁾, waarin zij wees op de tegenstrijdigheden en het gebrek aan samenhang in de financiële bepalingen van de verschillende landbouwverordeningen, alsook op de noodzaak te streven naar een boekhouding op transactiebasis.

Uitbreiding van de werkingssfeer van het EOGFL-Garantie

69. In de voorgestelde verordening wordt bepaald dat de afdeling Garantie van het EOGFL voortaan ook de uitgaven zal beheren die betrekking hebben op maatregelen voor plattelandontwikkeling, structurele maatregelen in de visserij, veterinaire en fytosanitaire maatregelen en maatregelen voor informatie over het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Plattelandontwikkeling

70. Momenteel worden de „begeleidende maatregelen”⁽³¹⁾ gefinancierd door de afdeling Garantie van het EOGFL en in beginsel gelden dezelfde regels voor beheer (GBCS) en controle (goedkeuringsprocedures) als voor GMO-uitgaven. Maar in tegenstelling tot de uitgaven voor de marktordeningen worden de begeleidende maatregelen door de Commissie goedgekeurd op basis van door de lidstaten ingediende programma's en voordien besproken door het STAR-comité (een comité waarin vertegenwoordigers van de Commissie en de lidstaten zich met de structurele uitgaven bezighouden).

71. De vastleggingen in een programma bestrijken ten minste vijf jaar⁽³²⁾. De begeleidende maatregelen zijn immers in essentie uitgaven voor oriëntatie, waarvoor in

de begroting normaliter gesplitste kredieten zijn opgenomen. Maar aangezien de kredieten van het EOGFL-Garantie niet gesplitst zijn, worden de vijfjarige vastleggingen en de daarop volgende betalingen noch in de begroting, noch in de winst- en verliesrekeningen in aanmerking genomen.

72. Gelet op het voorstel, meer structurele uitgaven bij de afdeling Garantie van het EOGFL onder te brengen, is het van essentieel belang dat het begrotingsbeheer wordt aangepast zodat de financiële vastleggingen van de Gemeenschap volledig en juist worden geboekt en de begrotingsmaxima volledig worden gerespecteerd.

73. Met betrekking tot de maatregelen voor plattelandontwikkeling bepaalt artikel 5 van het voorstel dat de voorschotten die door de Commissie worden toegekend voor de tenuitvoerlegging van de betrokken programma's zullen worden beschouwd als uitgaven die zijn verricht op de eerste dag van de maand volgende op het toekenningsbesluit. Het gaat hier om echte voorschotten die worden betaald bij het begin van het programma, zelfs voordat er enige uitgave is gedaan.

74. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1997⁽³³⁾ wijst de Kamer opnieuw op de noodzaak, in de jaarlijkse rekeningen weer te geven in hoeverre de budgettaire betalingen van de Commissie uit de Structuurfondsen, die goeddeels voorschotten of vooruitbetalingen zijn, zijn opgegaan aan werkelijke uitgaven op het niveau van de uiteindelijke begunstigde. Dit zou kunnen gebeuren door de ongebruikte voorschotten als activa in de balans te vermelden en door in de toelichtingen bij de rekeningen een overzicht te geven van de evolutie van de financiële situatie, met het beginsaldo van de voorschotten per 1 januari, de mutaties op de winst- en verliesrekening tijdens het jaar en het eindsaldo van de voorschotten per 31 december.

75. De Kamer beveelt de Commissie aan, in haar uitvoeringsbepalingen nauwkeurig de voorwaarden betreffende de toekenning en verevening van de bedoelde voorschotten vast te stellen, met name om de werking en follow-up ervan verenigbaar te doen zijn met het EOGFL-goedkeuringssysteem, dat berust op de controle van de werkelijk verrichte uitgaven.

Structurele maatregelen in de visserijsector

76. In verband met de structurele maatregelen voor de sector visserij constateert de Kamer dat uitgaven die

⁽³⁰⁾ PB L 144 van 13.5.1997.

⁽³¹⁾ Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (PB L 215 van 30.7.1992, blz. 85).
Verordening (EEG) nr. 2079/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor vervroegde uittreding in de landbouwsector (PB L 215 van 30.7.1992, blz. 91).
Verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw (PB L 215 van 30.7.1992, blz. 96).

⁽³²⁾ Zoals aangegeven in artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad en artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad.

⁽³³⁾ Zie paragraaf 8.24 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1997 (PB C 349 van 17.11.1998).

jaarlijks niet hoger zijn dan 500 Mio ECU aan betalingskredieten, vanaf 1 januari 2000 onder twee verschillende beheersystemen zullen vallen: het Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV) en/of het EOGFL-Garantie.

77. Het naast elkaar bestaan van deze twee systemen in bepaalde regio's zal ingewikkeld blijken. De administratieve last zal toenemen en de bevoegde nationale instanties soms dwingen, voor eenzelfde soort structurele maatregel te jongleren met de beide verordeningen.

78. Aangezien het gaat om betrekkelijk kleine bedragen beveelt de Kamer de Raad aan, de doeltreffendheid van de nieuwe benadering opnieuw te bezien.

Veterinaire en fytosanitaire maatregelen

79. Voorgesteld wordt, de communautaire bijdrage aan specifieke veterinaire maatregelen door het EOGFL-Garantie te laten dekken. Dit is een radicale verandering. Het financieringssysteem was tot dusverre zeer verschillend van het garantiesysteem en werd van oudsher intensiever gecontroleerd. Een aparte eenheid binnen de Commissie (DG VI G.2) verrichtte tot dusver controles op zulke uitgaven, bijvoorbeeld die in verband met de klasieke varkenspest die onlangs in Spanje, Duitsland, België en Nederland is uitgebroken.

80. De bijdrage van de Gemeenschap kent twee niveaus: 70 % voor de zogenaamde marktondersteuning en 50 % voor veterinaire maatregelen. De Kamer heeft opgemerkt⁽³⁴⁾ dat de indeling van de maatregelen door de Commissie en de lidstaten duidelijkheid mist. Nu het onderhavige voorstel duidelijk bepaalt dat alle uitgaven zullen worden geacht tot de afdeling Garantie te behoren, meent de Kamer dat de Commissie deze gelegenheid moet aangrijpen om het aandeel van de Gemeenschap in de financiering van die uitgaven uitdrukkelijk aan te geven.

CONCLUSIE

81. Met de voorstellen voor verordeningen in het kader van Agenda 2000 wordt beoogd, een aantal problemen op te lossen die in verband met het GLB in zijn huidige

vorm zijn waargenomen. De Kamer juicht dit initiatief van de Commissie toe, met name ten aanzien van het concurrentievermogen van de landbouw in de Europese Unie, maar zij meent dat de voorgestelde hervorming de ontwikkeling van de GLB-uitgaven na de Mac Sharry-hervorming niet aanmerkelijk zal veranderen. De Kamer maakt zich ook zorgen over het feit dat de voorgestelde middelen om de verschillende specifieke doelstellingen te realiseren weinig vernieuwend en niet ruim genoeg zijn.

82. Op de markt voor akkerbouwgewassen is het beloop van de wereldmarktprijs voor tarwe een doorslaggevende factor. Het gevaar bestaat dat deze op middellange termijn tot onder de voorgestelde interventieprijs zal dalen. Aangezien het gebruik van uitvoerrestituties krachtens de WTO-overeenkomsten begrensd is, zouden overschotten in dat geval door middel van interventie moeten worden verkocht en zou opnieuw braaklegging moeten worden ingevoerd. Volgens dit pessimistische scenario zouden de kosten voor de begroting hoog zijn, waarbij zowel de directe steun als de prijsgarantie in het geding komen, waardoor de hele hervorming op losse schroeven wordt gezet (zie de paragrafen 32 — 44).

83. De vooronderstelling van de Commissie dat de vraag naar rundvlees en zuivelproducten zal stijgen, is te optimistisch. Zeer waarschijnlijk zal de consumptiedaling voortduren, zelfs als de consumptieprijzen enigszins worden verlaagd. Maatregelen die tot een grotere productie zouden kunnen leiden, moeten worden vermeden en bij de financiële voorspellingen moet rekening worden gehouden met de kosten voor het wegwerken van overschotten. Het quotasysteem moet door de Commissie opnieuw worden bezien (zie de paragrafen 45 — 60).

84. In de voorstellen van de Commissie wordt nauwelijks aandacht besteed aan problemen zoals het milieu, het effect van het GLB op de verbruiker en de decentralisatie. Het traditionele GLB bevat vele prikkels om de productie op te voeren en te intensiveren, hetgeen kwalijke gevolgen kan hebben voor het milieu. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de intensieve agro-industrie. De maatregelen voor plattelandsontwikkeling in dit verband zijn beperkt. Consumentenbelangen stonden in Agenda 2000 niet centraal en de verbruiker zal waarschijnlijk nauwelijks profiteren van prijsverlagingen. De decentralisatie zou het moeilijk kunnen maken, in de gehele Europese Unie eerlijke concurrentie te garanderen, daar een deel van de rechtstreekse steun zou variëren aan de hand van nationale criteria (zie de paragrafen 9 — 11 en 53 — 56).

85. Wat betreft het financieel en begrotingsbeheer valt op te merken dat de nieuwe goedkeuringsprocedure te beperkt is gebleken omdat de verklarende instanties zich in de meeste gevallen ertoe beperken te controleren of er bij de betaalorganen interne controlesystemen bestaan, zonder de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende uitgaven te onderzoeken (zie de paragrafen 61 — 68).

⁽³⁴⁾ Zie paragraaf 3.28 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1995 (PB C 340 van 12.11.1996).

86. De opnemings van de uitgaven voor plattelandsontwikkeling en de begeleidende maatregelen onder de afdeling Garantie houdt in dat meerjarige vastleggingen ten laste van gesplitste kredieten moeten worden geboekt en gevolgd. Daarom moet het gebruik van voorschotbetalingen in het boekhoudstelsel kenbaar worden gemaakt en moeten de desbetreffende saldi in de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie worden opgenomen (zie de paragrafen 70 — 75).

87. De hervorming van Agenda 2000 bevestigt de bij de hervorming van 1992 ingezette tendens in de richting van rechtstreekse steun, die het voornaamste instrument van het GLB wordt. Rechtstreekse steun wordt momenteel aan landbouwers toegekend voor het volle bedrag, zonder dat er veel aandacht wordt besteed aan de omvang van de bedrijven. Bijgevolg is de steun krachtens het GLB ongelijk verdeeld: zo'n 40 % van de betalingen gaat naar 4 % van de producenten, namelijk de grootste. De voorstellen van de Commissie, de betalingen aan afzonderlijke begunstigten die meer dan 100 000 ECU per jaar ontvangen met 20 tot 25 % te beperken, zouden aan deze situatie weinig veranderen en slechts geringe budgettaire besparingen opleveren. Met het oog op een grotere doeltreffendheid zou ook moeten worden gedacht aan een algemene progressieve aftopping van de subsidies. Het stelsel der eigen middelen en de uitgaven van het EOGFL-Garantie mogen niet op elkaar inwerken (zie de paragrafen 6 — 8, 21 — 23, 28 — 29).

88. Ook al wordt de tendens om de Europese landbouw bloot te stellen aan marktinvoeden bevestigd, de subsidies worden nog steeds zonder onderscheid verleend aan alle bedrijven, ongeacht de rentabiliteit. Concurrerende landbouwers zouden moeten worden aangemoedigd op eigen benen te staan en de steun zou er meer op gericht moeten zijn hen te helpen bij het zoeken naar

en benutten van nieuwe afzetmogelijkheden. Tot nu toe worden deze doelstellingen op Europees niveau nog niet op coherente wijze nagestreefd (zie de paragrafen 24 — 29).

89. In de voorstellen van de Commissie wordt de Europese landbouw nog steeds tegen hoge kosten voor de begroting ondersteund, waarbij de rechtstreekse steun bijna drie kwart van de uitgaven van het EOGFL-Garantie vormt, terwijl juist een daling van de uitgaven voor het GLB mocht worden verwacht. Met minder optimistische macro-economische hypothesen en hogere kosten voor het bestaande GLB dan in de voorstellen van Agenda 2000 wordt voorzien, zou het landbouwrichtsnoer na 2002 worden overschreden indien aan de zes nieuwe lidstaten rechtstreekse steun voor het volle bedrag wordt betaald en indien aanvullende structurele maatregelen worden gefinancierd uit het EOGFL-Garantie (zie de paragrafen 12 — 18).

90. De Kamer concludeert dat de Commissie zou moeten zoeken naar methoden om de basisdoelstellingen van het overheidsoptreden meer kostenverantwoord door te voeren. De steun van de Gemeenschap zou bijvoorbeeld alleen mogen dienen om kansarme landbouwers te helpen, te zorgen voor natuurbehoud, onderzoek in verband met de volksgezondheid en de productveiligheid te organiseren en buitenlandse markten te ontwikkelen. Op al deze gebieden zijn de marktmechanismen van weinig nut om te voldoen aan de huidige behoeften van de gebruiker of om het concurrentievermogen van de Europese Unie te verbeteren. In de landbouwsector als geheel is het GLB niet het enige beleid van de Europese Unie. Het is slechts één (zij het het voornaamste) instrument van wat een globale, multifunctionele strategie moet zijn voor plattelandsontwikkeling, die onder meer de landbouw, de werkgelegenheid, het milieu, eerlijke concurrentie en overwegingen inzake de wereldhandel omvat.

Tabel 1

EOGFL-Garantie: Betalingsverplichtingen, uitgesplitst naar aard (1988 - 2006)

(Mio ECU)

Jaar	Uitvoerrestituties	Directe betalingen ⁽¹⁾	Structurele maatregelen ⁽²⁾	2e categorie en andere interventie 1e categorie	Uitbreiding toetredingssteun GLB marktmaatregelen platteland, begeleidende maatregelen	Overige uitgaven	Totaal
1988	9 686,1	10 256,2	637,2	5 481,6	0,0	375,1	26 436,2
1989	9 708,0	11 389,1	974,3	3 455,6	0,0	349,0	25 876,0
1990	7 722,0	12 731,4	712,2	4 334,1	0,0	974,8	26 474,5
1991	10 079,6	15 034,5	1 102,7	5 065,3	0,0	1 107,2	32 389,3
1992	9 472,3	15 471,1	1 264,6	5 205,7	0,0	857,5	32 271,2
1993	10 159,2	15 522,0	1 434,0	7 074,2	0,0	558,8	34 748,2
1994	8 300,8	21 707,2	877,5	2 037,1	0,0	489,3	33 411,9
1995	7 802,2	24 453,6	1 765,7	818,5	0,0	(337,3)	34 502,7
1996	5 705,0	29 541,4	2 752,7	1 512,8	0,0	(404,2)	39 107,7
1997	5 884,0	30 111,4	2 760,4	1 645,0	0,0	274,3	40 675,1
1998	5 336,0	29 716,0	2 442,0	1 908,5	0,0	834,4	40 236,9
1999	5 004,0	30 143,0	2 689,0	1 742,0	0,0	862,0	40 440,0
2000	4 957,9	29 842,2	4 832,5	1 421,2	530,0	1 066,2	42 650,0
2001	3 796,2	33 946,5	4 877,4	1 649,1	540,0	920,9	45 730,0
2002	3 406,4	35 766,3	4 917,1	1 998,4	2 250,0	896,9	49 235,0
2003	3 015,8	37 605,5	4 957,1	2 044,8	2 760,0	876,9	51 260,0
2004	2 859,7	38 057,7	4 997,1	1 918,7	3 270,0	866,9	51 970,0
2005	2 865,6	38 040,1	5 036,8	1 884,6	3 890,0	862,9	52 580,0
2006	2 816,6	38 032,1	5 076,8	1 961,6	4 500,0	862,9	53 250,0

NB: ⁽¹⁾ Directe betalingen zijn gekoppeld aan een productie en worden rechtstreeks betaald aan de producent of aan een producentenorganisatie en minder vaak aan bewerkers. Steun voor bewerking en consumptie is inbegrepen.

⁽²⁾ Oriëntatiepremies, begeleidende maatregelen en nieuwe structurele maatregelen (vanaf 2000).

Bronnen: 1988-1997: Jaarverslagen van de Rekenkamer.

1998-1999: Bedragen gebaseerd op de algemene begroting 1998 en op het voorontwerp van begroting 1999. Uitsplitsing naar aard door de Kamer.

2000-2006: Bedragen gebaseerd op Agenda 2000. Indeling naar aard door de Kamer.

Tabel 2

EOGFL-Garantie: Beloop van de landbouwuitgaven 1989 - 2005 (% van totale EOGFL-uitgaven)

(%)

Omschrijving	1989	1993	1997	2001	2005
Akkerbouwgewassen	25,6	30,7	43,1	44,4	41,5
Suiker	8,1	6,3	4,0	4,1	3,8
Olijfolie	6,0	7,1	5,4	5,4	5,0
Gedroogde voedergewassen en gedroogde groenten	0,9	1,5	0,9	0,9	0,8
Vezelgewassen en zijderupsen	2,5	2,5	2,2	2,0	1,8
Groenten en fruit	4,2	4,8	3,9	4,5	4,1
Wijn	4,7	4,4	2,5	1,9	1,7
Tabak	4,7	3,4	2,5	2,4	2,2
Andere plantaardige producten	0,8	0,8	0,7	1,0	0,9
Totaal titel 1	57,4	61,5	65,2	66,4	61,9
Melk en zuivelproducten	20,4	15,1	7,7	7,4	9,7
Rundvlees	10,0	11,5	16,3	13,3	17,0
Schapen- en geitenvlees	6,0	5,2	3,5	4,5	4,2
Varkensvlees	1,1	0,6	1,2	0,1	0,1
Eieren en slachtpluimvee	1,0	0,8	0,2	0,0	0,0
Andere dierlijke producten	0,0	0,4	0,2	0,3	0,2
Visserij	- 0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Totaal titel 2	38,4	33,7	29,2	25,7	31,4
Niet in bijlage II opgenomen producten	2,3	2,1	1,4	0,8	0,6
CBT's, MCB's en agromonetaire steun	1,5	0,4			
Voedselhulp	0,5	0,5	0,0	0,8	0,6
Rentefinanciering	0,2	0,3	0,0		
Bedeling aan behoeftigen	0,5	0,4	0,5		
Fraudebestrijdingsmaatregelen		0,2	0,1	0,1	0,1
Goedkeuring rekeningen	- 0,8	- 1,1	- 2,1		
Plattelandsontwikkeling		0,0	0,0		
Afzetbevordering		1,3	0,1	0,2	0,2
Andere maatregelen		0,0	0,5		
Totaal titel 3	4,2	4,1	0,5	1,9	1,6
Inkomenssteun		0,1	0,0		
Begeleidende maatregelen		0,6	5,1	6,5	6,0
Totaal EOGFL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: 1989: rekeningen van de Commissie
 1993 en 1997: Financieel verslag over het EOGFL, afdeling Garantie — begrotingsjaar 1997 — COM(1998) 552 def.
 2001 en 2005: Agenda 2000; % berekend door de Rekenkamer.

Tabel 3

EOGFL-Garantie: Uitgaven 1997, naar sector en land

(Mio ECU)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	CE	Totaal	%
Akkerbouwgewassen	183	682	3 563	459	1 652	5 236	124	2 160	10	229	374	211	249	475	1 809	0	17 414	43,1
Suiker	209	71	260	6	81	612	10	84	0	58	21	3	16	28	149	0	1 608	4,0
Olijfolie	0	0	0	607	550	9	0	971	0	0	-1	55	0	0	1	4	2 196	5,4
Gedroogde voedergewassen en groenten	0	15	21	4	178	86	0	43	0	13	0	1	0	0	6	0	367	0,9
Vezelgewassen en zijderupsen	9	0	4	606	227	38	0	0	0	4	1	0	0	0	19	0	907	2,2
Groenten en fruit	7	0	3	408	429	240	0	415	0	4	0	56	0	0	6	0	1 569	3,9
Wijn	0	0	1	20	308	225	0	441	0	1	2	31	0	0	1	0	1 030	2,5
Tabak	3	0	27	349	122	81	0	395	0	0	1	18	0	0	0	3	998	2,5
Andere plantaardige producten	4	23	20	32	61	31	0	72	0	11	-3	15	1	0	8	0	274	0,7
Melk en zuivelproducten	259	217	400	-2	-30	850	297	-110	0	696	16	6	85	47	370	0	3 101	7,7
Rundvlees	213	137	987	46	438	1 232	1 195	317	8	248	146	89	46	83	1 398	0	6 581	16,3
Schapen- en geitenvlees	1	1	32	186	358	142	106	121	0	12	4	47	2	3	411	0	1 425	3,5
Varkensvlees	20	25	17	1	43	7	0	5	0	357	2	1	1	0	0	0	479	1,2
Eieren en slachtpluimvee	2	9	2	0	1	55	0	1	0	9	0	1	0	0	0	0	79	0,2
Andere dierlijke producten	0	0	0	7	69	8	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	94	0,2
Visserij	0	3	0	0	11	10	1	0	0	0	0	4	0	1	3	0	34	0,1
Producten buiten bijlage II	43	34	116	6	22	53	46	27	0	97	17	2	18	13	74	0	566	1,4
Voedselhulp	5	1	1	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	15	0,0
Rentefinanciering	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Goedkeuring rekeningen	-10	0	-38	-98	-196	-61	-23	-394	0	-6	1	-9	0	0	-33	0	-868	-2,1
Begeleidende maatregelen	6	10	286	65	209	233	187	418	4	14	264	86	148	83	53	0	2 065	5,1

Bron: 27e Financieel verslag betreffende het EOGFL, afdeling Garantie — begrotingsjaar 1997 — COM(1998) 552 def.
% berekend door de Rekenkamer.

Tabel 4

Beloop van het richtsnoer en van de landbouwwitgaven tussen 2000 en 2006

Hyphothese Agenda 2000 Commissie

(Mio ECU)

Jaar	Landbouwrichtsnoer (EU-21)	Nieuwe veterinaire en structurele maatregelen	Uitbreiding (*)	„Huidig” GLB	Totaal EU-21
2000	46 940	2 045	530	40 075	42 650
2001	48 750	2 090	540	43 100	45 730
2002	50 940	2 130	2 250	44 855	49 235
2003	52 990	2 170	2 760	46 330	51 260
2004	55 120	2 210	3 270	46 490	51 970
2005	57 350	2 250	3 890	46 440	52 580
2006	59 680	2 290	4 500	46 460	53 250

(*) Pretoetredingssteun, GLB-marktmaatregelen, plattelandsontwikkeling en begeleidende maatregelen.

Bron: Agenda 2000, hervormingshypothese, COM(1998) 158 def.

Herziene hypothese Agenda 2000

(Mio ECU)

Jaar	Landbouwrichtsnoer ⁽¹⁾ (EU-21)	Nieuwe veterinaire en structurele maatregelen ⁽²⁾	Uitbreiding ⁽³⁾	„Huidig” GLB ⁽⁴⁾	Totaal (EU-21)
2000	46 681	2 045	530	40 655	43 230
2001	48 340	2 090	540	44 090	46 720
2002	50 370	2 130	5 550	45 975	53 655
2003	52 240	2 170	6 110	47 430	55 710
2004	54 190	2 210	6 640	47 750	56 600
2005	56 210	2 250	7 150	47 750	57 150
2006	58 310	2 290	7 670	47 770	57 730

NB: ⁽¹⁾ Door de Kamer gevolgde hypothesen:

- *groei*: 2,4 % per jaar van 1998 tot en met 2000, 2 % in 2001 en 2,095 % per jaar van 2002 tot 2006, om vanaf die datum rekening te houden met de toetreding van zes nieuwe lidstaten. Voor hen werd alleen gelet op de vergroting van hun BNP, die op 3,8 % per jaar werd geschat; het belang ervan werd gewogen volgens hun aandeel in de vorming van het communautair BNP;
 - *deflator*: 2,1 % per jaar
- De schattingen van de groei en van de erosie door inflatie komen overeen met de lage hypothesen van de OESO, die gezien de conjunctuur zeer waarschijnlijk zullen worden bewaarheid. Ook het IMF voorziet een groei van ongeveer 2 % in die periode.

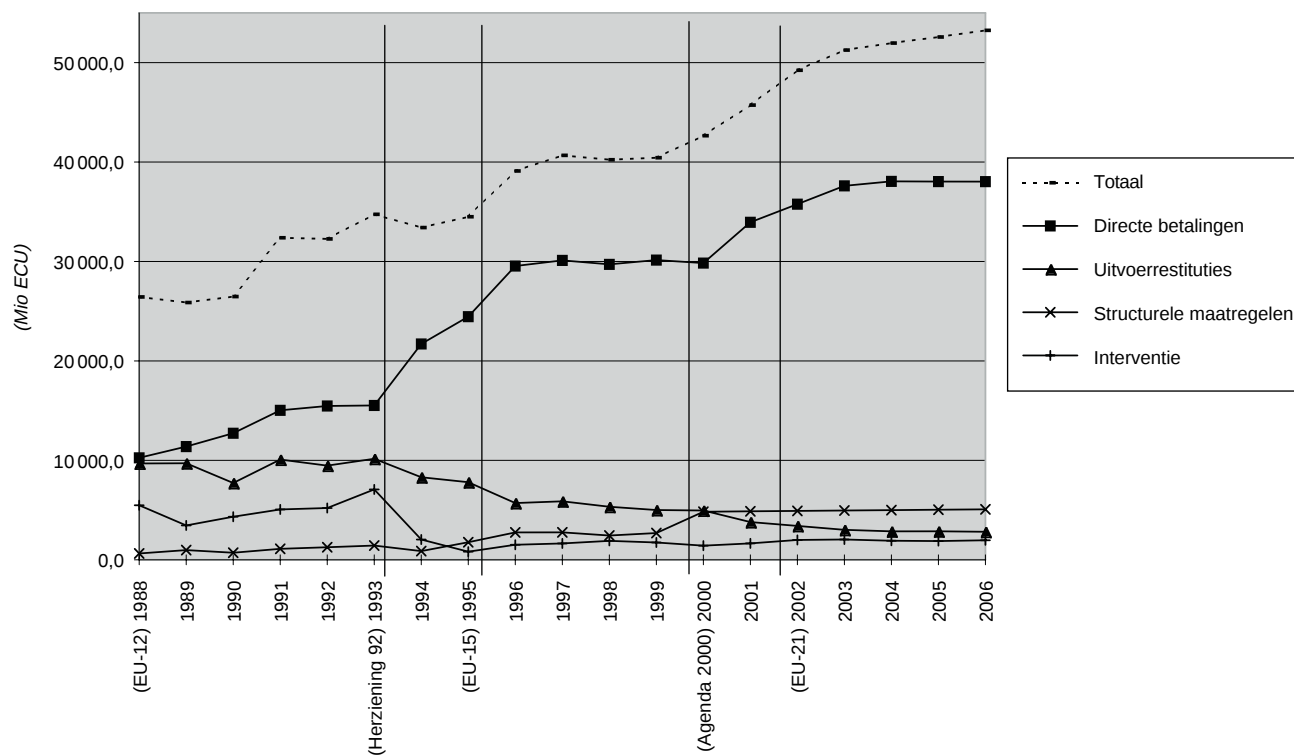
⁽²⁾ Overeenkomstig de cijfers van de Commissie.⁽³⁾ Pretoetredingssteun, GLB-marktmaatregelen, plattelandsontwikkeling en begeleidende maatregelen. De uitgaven voor de GLB-marktmaatregelen werden geraamd op basis van de gegevens in de adviezen van de Commissie over de toetredingsverzoeken van de zes kandidaatlanden (COM(93) 303, COM(97) 2001, COM(97) 2002, COM(97) 2006, COM(97) 2009, COM(97) 2010).⁽⁴⁾ Het verschil met de bedragen van de Commissie komt voort uit de volgende elementen:

- *akkerbouwgewassen*: er werd uitgegaan van een lagere graanprijs op de wereldmarkt, hetgeen leidde tot grotere uitgaven voor uitvoerrestituties en/of voor de afschrijving van de voorraden, die op 420 tot 580 Mio ECU per jaar werden geschat;
- *melk en zuivelproducten*: minder stijgende vraag, zodat de kosten voor de afzet van deze producten op 40 tot 230 Mio ECU per jaar worden geschat;
- *rundvees*: minder stijgende vraag, zodat de bijkomende opslagkosten op 120 tot 310 Mio ECU per jaar worden geschat;
- *schapen- en geitenvlees*: daling van de interne prijs voor dit product, zodat een bijkomende directe steun wordt betaald die op 350 Mio ECU per jaar wordt geschat.

Bron: Schattingen van de Kamer.

Grafiek 1

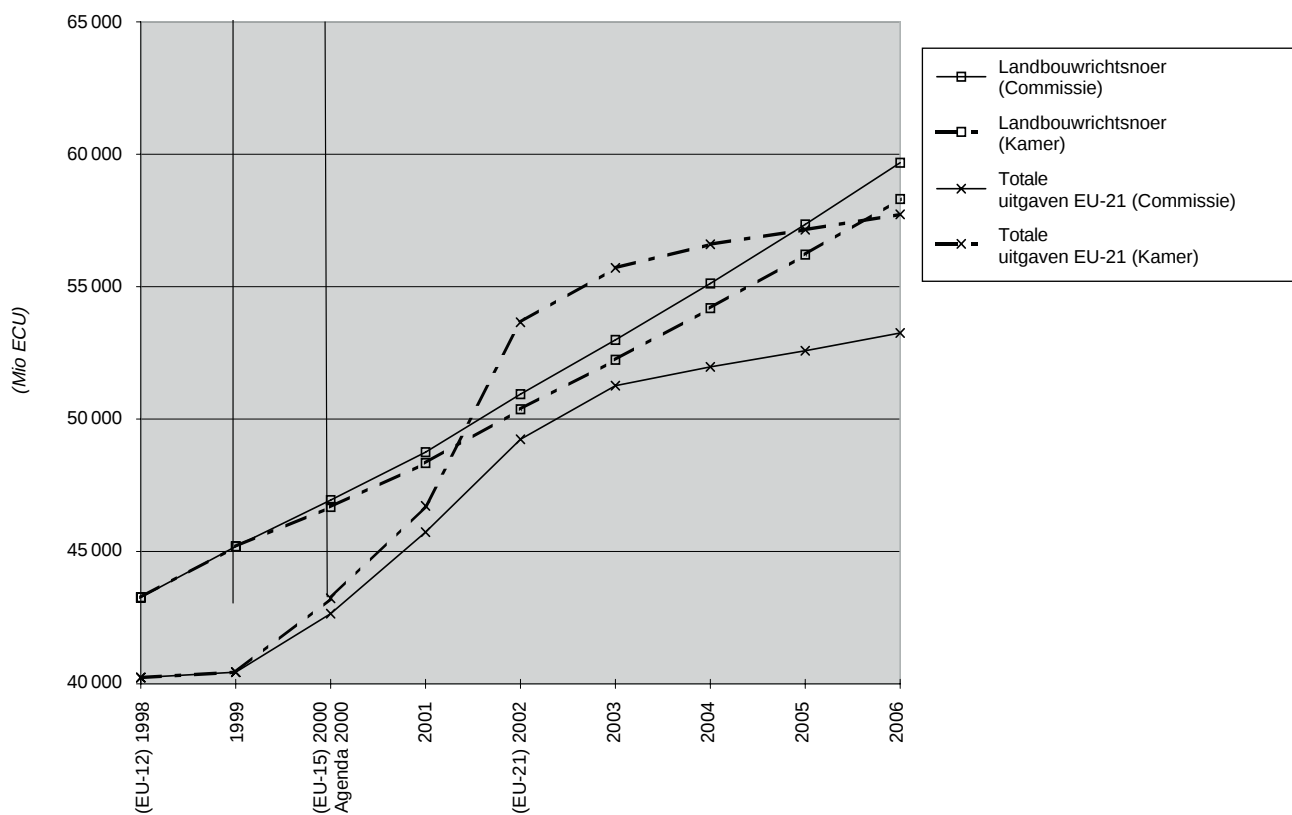
Beloop van de EOGFL-uitgaven, naar aard (1988-2006)



Bron: Zie tabel 1.

Grafiek 2

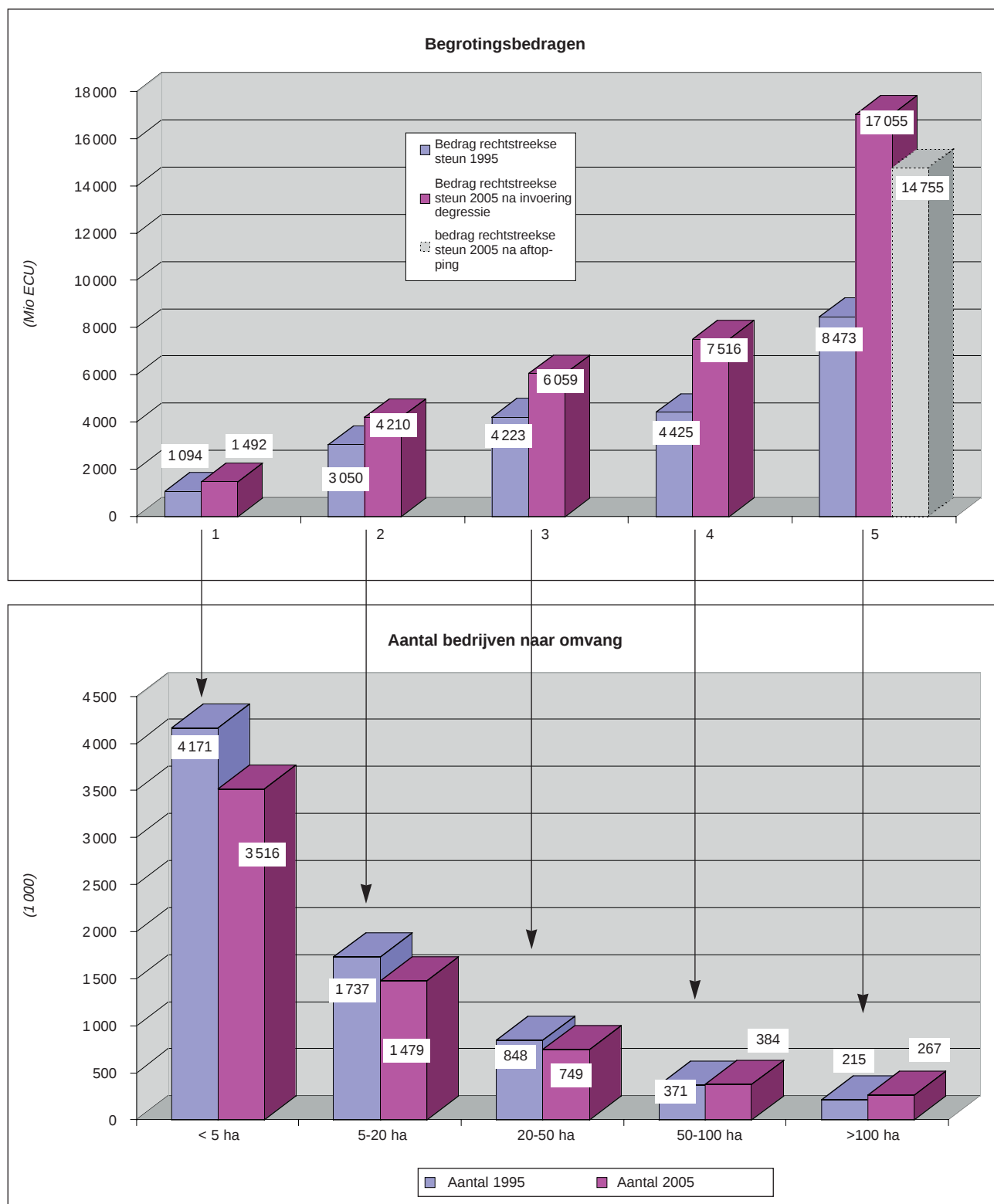
Vergelijking tussen landbouwrichtsnoer en totale uitgaven (EU-21)



Bron: Zie tabel 4.

Grafiek 3

Verdeling van de rechtstreekse steun naar omvang van de begunstigde bedrijven — Financieel effect van de aftopping



Bron: — Begrotingsbedragen geraamd door de Kamer. De verschillen met kolom 3 van tabel 1 (3 200 Mio ECU voor 1995 en 1 700 Mio ECU voor 2005) zijn ontstaan doordat de steun voor verwerking en consumptie in deze grafiek niet werd meegeteld.

— Aantal bedrijven: voor 1995: Eurostat; voor 2005: geraamd door de Kamer op basis van vroegere tendensen.

STRUCTUURFONDSEN

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
1. INLEIDING	1.1 — 1.12	24
2. TOEWIJZING VAN DE MIDDELEN	2.1 — 2.8	24
3. ONDERSCHIED TUSSEN DE COMMUNAUTAIRE EN NATIONALE VERANTWOORDELIJKHEDEN	3.1 — 3.7	25
4. PROGRAMMERINGSPROCEDURE	4.1 — 4.7	26
5. PROCEDURE VOOR COMMUNAUTAIRE BETALINGEN EN VAST- LEGGINGEN	5.1 — 5.7	27
6. COMMUNAUTAIRE CONTROLE	6.1 — 6.9	28
7. OVEREENSTEMMING MET DE COMMUNAUTAIRE BELEIDSLIJNEN	7.1 — 7.4	29
8. SAMENHANG IN DE REGELGEVING	8.1 — 8.5	29
9. CONCLUSIE	9.1 — 9.6	30

1. INLEIDING

1.1. Dit advies heeft betrekking op de vier voorstellen voor nieuwe verordeningen inzake structurele uitgaven waarvan sprake in document COM(1998) 131 def., alsmede de onderdelen die behoren bij het voorstel betreffende de steun voor plattelandsontwikkeling (COM(1998) 175 def.). In het advies wordt met name het voorstel voor een verordening houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen behandeld, die voorziet in algemene normen die op de werking van de structurele instrumenten van toepassing zijn.

1.2. Sinds 1988 zijn de opzet en het beheer van de Fondsen gebaseerd op de verwezenlijking van de beginselen van de hervorming. Deze hebben betrekking op de concentratie van de maatregelen, de coördinatie van de instrumenten, het partnerschap van de beheerders en de additionaliteit van de steun. Bovendien worden de steunbedragen in het algemeen toegekend in de vorm van cofinanciering van meerjarenprogramma's die door de Commissie zijn goedgekeurd en waarvan zij het toezicht en de beoordeling op zich neemt, terwijl het beheer van de projecten meer aan de nationale of regionale autoriteiten wordt toevertrouwd.

1.3. Gedurende de afgelopen tien jaar zijn grote inspanningen gedaan om te voorzien in de beschikbaarstelling van een steeds toenemend steunbedrag, alsmede in meer algemene zin in de opzet van een beheers- en controlestelsel dat is geënt op de beginselen van de hervorming. De wijziging van de verordeningen in 1993 heeft tevens verscheidene aanpassingen mogelijk gemaakt.

1.4. In de jaarverslagen en speciale verslagen van de Kamer is er, behalve op een groot aantal positieve punten, gewezen op belangrijke aspecten van het stelsel die nog voor verbetering vatbaar zijn. De nieuwe door de Commissie voorgestelde regeling biedt uitkomst voor de voornaamste door de Kamer geconstateerde problemen.

1.5. Bij de concentratie van de steunmaatregelen is op tal van problemen gestuit en de tendens tekent zich af dat aan een toenemend aantal geografische zones één of andere vorm van financiering wordt toegekend.

1.6. Zowel bij de Commissie als bij de lidstaten dient aan de coördinatie tussen de Fondsen te worden gewerkt. Nog steeds passen de betrokken beherende diensten te veel uiteenlopende benaderingen en administratieve voorschriften toe en de complementariteit van de instrumenten dient verder te worden ontwikkeld.

1.7. De voorbereiding en de tenuitvoerlegging van de programma's, het functioneren van de toezichtcomités en het rapportagesysteem hebben tot een administratieve behandeling geleid die de neiging heeft logger te worden. De selectieprocedures en -criteria voor de projecten worden echter nog steeds nauwelijks door de communautaire benadering beïnvloed. Hoewel naar formele harmonisatie

van de documenten wordt gestreefd, bestaan zeer uiteenlopende visies op de rol van de programmering.

1.8. In de opeenvolgende jaarverslagen en speciale verslagen van de Kamer kwamen de bij de controle van de investeringen en medegefinancierde maatregelen optredende problemen duidelijk aan het licht. De kennis van de afzonderlijke projecten wordt steeds meer aan het toeval overgelaten, terwijl men bij de algehele evaluatie van de acties en de beoordeling van de globale effecten ervan stuit op aanzienlijke belemmeringen, met name in methodologisch opzicht.

1.9. Het is derhalve van het grootste belang de doorzichtigheid en de doeltreffendheid van de maatregelen te verbeteren, opdat beter kan worden nagegaan welke ontwikkeling is bewerkstelligd en opdat deze ontwikkeling optimaal en duurzaam is.

1.10. In die zin zijn de voorstellen van de Commissie, door het nastreven van een algehele concentratie-inspanning, een vereenvoudigde en gedecentraliseerde werkwijze, een verhoogde doeltreffendheid door met name de diversificatie van de soorten steunmaatregelen, en verbeterde controles, gericht op het ondervangen van verschillende van de geconstateerde tekortkomingen en op het verhelpen van de gedurende de voorgaande en de lopende programmeringsperiode gebleken zwakke punten.

1.11. Er dient echter op te worden toegezien dat deze verbeteringsvoorstellen voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd om een duidelijke, controleerbare toepassing mogelijk te maken, en worden gekenmerkt door een evenwicht tussen de daaruit voortvloeiende administratieve werkzaamheden en de verwachte uitwerking op de doorzichtigheid en doeltreffendheid van de steunmaatregelen.

1.12. Dat hierop moet worden toegezien dient des te meer te worden benadrukt daar aan het stelsel voor tenuitvoerlegging en controle van de Structuurfondsen in wezen twee bezwaren blijven kleven. Terwijl het structuurbeleid wordt bepaald aan de hand van de prioritaire doelstellingen die voor de instrumenten in hun geheel zijn vastgesteld, wordt het beheer per Fonds gevoerd en wordt het gekenmerkt door de verschillen in concepten en procedures tussen de Fondsen. Bovendien is de financiële deelneming van de Gemeenschap programma- in plaats van projectgericht, aangezien deze op de verschillende pakketten maatregelen is afgestemd; deze deelneming wordt echter beheerd en gecontroleerd aan de hand van projecten waarop de uitgavendeclaratie betrekking heeft.

2. TOEWIJZING VAN DE MIDDELEN

2.1. Artikel 7 van het voorstel voor een algemene verordening bepaalt dat de Commissie volgens doorzichtige procedures de indicatieve verdelingen over de lidstaten vaststelt van 90 % van de vastleggingskredieten die

beschikbaar zijn voor de programmering. In het artikel wordt geen termijn, noch een verdeling per regio vastgesteld.

2.2. Tot op heden was de verdeling van de middelen veelal het resultaat van een betrekkelijk lang en ingewikkeld proces op basis van objectieve criteria waarvan de toepassing gepaard ging met afwijkingen die het onmogelijk maakten de toepassing van het concentratiebeginsel behoorlijk te waarborgen en met de voor de regio's specifieke problemen volledig rekening te houden, zoals de Kamer in haar jaarverslagen over 1990, 1991 en 1995 heeft geconstateerd ⁽¹⁾. Er zal op moeten worden toegezien dat de communautaire structurele steunmaatregelen en de in het kader van het communautaire mededingingsbeleid toegestane steunregelingen daadwerkelijk op elkaar worden afgestemd, met name uit het oogpunt van de voor subsidie in aanmerking komende regio's.

2.3. Tevens zou in bepalingen moeten worden vastgelegd dat de steunmaatregelen inderdaad bijdragen tot de evenwichtige ontwikkeling van alle betrokken regio's, met name de minder welvarende gebieden binnen de begunstigde regio's.

2.4. Voorts moeten tijdens de procedure van toewijzing van de middelen niet te veel onzekerheden blijven bestaan wat de kennis van de financiële middelen betreft die aan de diverse acties kunnen worden toegekend. De opzet en de voorbereiding van een programma staan of vallen namelijk grotendeels met de kennis van het budget dat eraan kan worden besteed. De indicatieve verdeling van de middelen, zoals vastgelegd door de Commissie, is een eerste vereiste voor een goede omschrijving van de verplichtingen en verantwoordelijkheden van de diverse betrokken autoriteiten. Deze moet derhalve zo precies en vroeg mogelijk tot stand komen en gepaard gaan met duidelijke voorwaarden inzake het gebruik van deze middelen.

2.5. Artikel 43 van het voorstel voor een algemene verordening voorziet in een prestatiereserve ten belope van 10 % van de totale vastleggingskredieten die zal worden toegewezen „op grond van de naleving van de additionaliteit en van de bij tenuitvoerlegging van de operationele programma's of enkelvoudige programmeringsdocumenten in elke lidstaat geleverde prestaties”. De prestatie zal worden beoordeeld aan de hand van een beperkt aantal toezichtindicatoren die een beeld geven van de doeltreffendheid, het beheer en de financiële uitvoering, en met behulp waarvan de halverwege de looptijd bereikte resultaten worden getoetst aan de oorspronkelijke specifieke doelstellingen.

2.6. Het is inderdaad wenselijk te kunnen beschikken over mechanismen waarmee de meest doeltreffende maatregelen kunnen worden bevorderd. Ter voorkoming van

averechtse effecten moet de tenuitvoerlegging van deze bepaling aan duidelijke voorwaarden worden verbonden. Halverwege de looptijd bestaat er namelijk slechts een voorlopige kennis van de additionaliteit, aangezien dit concept van algemene toepassing is op de volledige programmeringsperiode. Voorts bestaat het risico dat de halverwege de looptijd beschikbare toezichtindicatoren vooral de bestedingsgraad van de kredieten en de snelheid waarmee de middelen worden opgenomen weergeven.

2.7. Om de communautaire financiering snel te kunnen besteden worden vaak reeds lopende investeringen naar de programma's overgedragen. In feite wordt aldus de toegevoegde waarde van het programma gereduceerd tot een overdracht van middelen.

2.8. Met de toezichtindicatoren ter beoordeling van de prestaties zou dus niet alleen moeten kunnen worden nagegaan hoe snel de middelen worden besteed, maar vooral ook welk effect deze besteding, afgemeten aan de doelstellingen heeft gehad, met name op de toename van het bedrag van de investeringen in de regio, of in hoeverre deze besteding heeft bijgedragen tot een betere en snellere uitvoering van de projecten.

3. ONDERSCHIED TUSSEN DE COMMUNAUTAIRE EN NATIONALE VERANTWOORDELIJKHEDEN

3.1. In het verlengde van de beginselen die sinds 1988 aan de werking van de Structuurfondsen ten grondslag liggen, zijn de voorstellen van de Commissie erop gericht, de verdeling van de verantwoordelijkheden beter te organiseren door de institutionele rol van de Commissie meer toe te spitsen op de programmeringsstrategie, de inachtneming van de communautaire beleidslijnen, het toezicht op en de controle en evaluatie van de resultaten. De tenuitvoerlegging van de bijstandsverlening valt onder de nationale, regionale en lokale autoriteiten, met medewerking van de betrokken economische en sociale partners.

3.2. Het onderscheid tussen beide soorten verantwoordelijkheden is relevant, doch voor verduidelijking vatbaar. De toepassing van de talloze bepalingen dient in nauw overleg, met medewerking, onder gezamenlijke leiding of in samenwerking te geschieden (cf. voorstel voor een algemene verordening, artikel 4, lid 4, artikel 8, lid 4, artikel 14, lid 3, artikel 33, lid 1, en artikel 41, lid 2). Nadere toelichting is geboden om problemen met betrekking tot de bevoegdheden en een zekere vervaging van de verplichtingen te voorkomen en teneinde de voorwaarden voor een doeltreffend partnerschap te scheppen.

3.3. Het voorstel voor een algemene verordening voorziet tevens in door de betrokken lidstaat of regio aan te wijzen „beheersautoriteiten” en „betalingsautoriteiten”. Om te voorkomen dat parallelle functies en specifieke trajecten voor communautaire financiering ontstaan, zouden dit de autoriteiten moeten zijn — het voorstel zwijgt

⁽¹⁾ Onder „regio” dient te worden verstaan niveau II of III in de zin van de nomenclatuur van de territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) of enige andere voor subsidie in aanmerking komende regio.

hierover — die in de nationale of regionale rechtsorde dergelijke beheers- of betalingsfuncties vervullen voor alle maatregelen die overeenkomen met die welke door de Gemeenschap worden gefinancierd. Een en ander zou dankzij een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling kunnen bijdragen tot verlichting van het beheer.

3.4. Tevens bepaalt artikel 37, lid 1, onder f), van de algemene verordening dat bij de afsluiting van elke vorm van bijstandsverlening een verklaring wordt ingediend die is opgesteld door een persoon of dienst die „functioneel onafhankelijk” is van de beheersautoriteit. Deze persoon of dienst zou eveneens functioneel onafhankelijk moeten zijn van de betalingsautoriteit. De verklaring is immers met name bedoeld als oordeel over de deugdelijkheid van documenten of over verrichtingen die onder de verantwoordelijkheid van de betalingsautoriteit vallen, zoals de aanvraag om de saldobetaling, of over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen waarop het eindcertificaat over de uitgaven betrekking heeft.

3.5. Enkele van de toegekende verantwoordelijkheden lijken overigens slechts in theorie te bestaan. Artikel 31 van het voorstel voor een algemene verordening bepaalt dat de betalingsautoriteit erop toeziet dat de eindbegunstigden de bedragen waarop zij uit hoofde van de bijdrage van de Fondsen recht hebben, zo spoedig mogelijk en integraal ontvangen. Dezelfde autoriteiten staan er tevens borg voor dat de betalingen de daadwerkelijk gedane uitgaven dekken. Ter vermijding van het risico dat de overgelegde bewijsstukken slechts van formele aard zijn, moet de betalingsautoriteit over de vereiste bevoegdheden tot dergelijke verrichtingen beschikken.

3.6. De thans geldende en de voorgestelde bepalingen zijn voornamelijk bestemd voor situaties waarin sprake is van een nationale overheids- of daarmee gelijkgestelde medefinanciering met de bijbehorende procedures. Dergelijke bepalingen volstaan niet wanneer de communautaire steun de vorm aanneemt van een inbreng in particuliere financiering zonder andere medefinanciering door de overheid. Voor deze gevallen dient in specifieke regels te worden voorzien.

3.7. De verduidelijking van de communautaire en nationale verantwoordelijkheden voor de werking van de Structuurfondsen brengt de algehele verantwoordelijkheid van de Commissie voor de begrotingsuitvoering, zoals gesteld in artikel 205 van het Verdrag, niet in het gedrang.

4. PROGRAMMERINGSPROCEDURE

4.1. De voorgestelde nieuwe bepalingen inzake programmering strekken tot vereenvoudiging van de beheersprocedures en tot een betere omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden. Deze bepalingen dienen echter

aandachtig te worden gezien om veilig te stellen dat beide resultaten worden verwezenlijkt.

4.2. De in artikel 17 van de algemene verordening vastgelegde vereiste om voor elke actie een operationeel programma, een aanvulling op de programmering en een overeenkomst tussen in de financiering deelnemende partners vast te stellen, zou een zodanige invulling moeten krijgen dat het beheer er niet al te ingewikkeld door wordt, dat de voorbereidingsperioden er niet langer door worden en dat het geheel daardoor niet aan samenhang verliest.

4.3. Deze samenhang zou beter gediend zijn met een enig programmeringsdocument dat op de operationele aspecten is toegespitst, door de diverse betrokken autoriteiten is goedgekeurd en de functies en verantwoordelijkheden duidelijk omschrijft. Dit sluit niet uit dat een deel van het document ter kennisgeving door de lidstaat wordt overgelegd zonder dat de Commissie hierover besluit.

4.4. Het is van belang dat het programma het financieringsplan, de te treffen maatregelen, de hiervoor verantwoordelijke autoriteiten en de herkomst van de middelen nader omschrijft. In dit verband dient te worden opgemerkt dat een meerjarenprogramma tevens vooronderstelt dat de diverse partners meerjarenfinanciering beschikbaar stellen. Voor elk type te financieren acties dient het programma de selectievoorwaarden en -criteria nader te omschrijven teneinde de doorzichtigheid van de procedures en de overeenstemming met de communautaire beleidslijnen en doelstellingen te waarborgen.

4.5. De veelheid van lijvige, beschrijvende documenten dreigt te onttaarden in bureaucratische routine waarin de concrete, operationele aspecten van de beoogde acties niet werkelijk aan bod komen.

4.6. In het licht van de nieuwe voorstellen blijft de start van een programmeringsperiode een ingewikkelde opgave. Na de goedkeuring van de nieuwe verordeningen:

- a) dient de Commissie de lijst van de voor subsidie in aanmerking komende regio's vast te stellen (artikelen 3, lid 2, en 4, lid 4);
- b) dient de Commissie indicatieve verdelingen over de lidstaten en over de doelstellingen vast te stellen (artikel 7, lid 3);
- c) dient de Commissie richtsnoeren vast te stellen en in het Publicatieblad bekend te maken, waarin voor elk der doelstellingen de communautaire prioriteiten worden aangegeven. De lidstaten en de Commissie dienen daarmee in de verschillende fasen rekening te houden (artikel 9, lid 4);

- d) dienen de lidstaten aan de hand van de doelstellingen plannen op te stellen en deze bij de diverse autoriteiten en bij de overige bij het partnerschap betrokken instanties in te dienen (artikel 14, lid 1);
- e) dienen de partners hun advies uit te brengen (artikel 14, lid 1);
- f) dient een evaluatie vooraf te worden uitgevoerd (artikel 40);
- g) dienen de plannen uiterlijk drie maanden na de vaststelling van de lijsten van voor subsidie in aanmerking komende regio's te worden ingediend, tenzij met de betrokken lidstaat anders is overeengekomen (artikel 14, lid 1);
- h) dient de Commissie de plannen te beoordelen (artikel 14, lid 2);
- i) dient vooraf een additionaliteitstoetsing plaats te vinden (artikel 10, lid 3, onder a));
- j) stelt de Commissie op basis van de plannen en uiterlijk zes maanden na ontvangst daarvan de communautaire bestekken en de enkelvoudige programmeringsdocumenten vast (artikel 14, lid 3);
- k) beoordeelt de Commissie de door de lidstaten ingediende voorstellen voor operationele programma's en geeft zij een beschikking over de bijdrage van de Fondsen (artikel 14, lid 3);
- l) stelt de beheersautoriteit binnen drie maanden na de beschikking tot financiering na instemming van het toezichtcomité de aanvullende programmeringselementen vast (artikel 14, lid 5);
- m) dient er een overeenkomst tussen alle deelnemers te worden opgesteld (artikel 17, lid 3);
- n) dienen aanvullende programmeringselementen en deze overeenkomst aan de Commissie te worden toegezonden (artikel 14, lid 5).

4.7. De procedures in kwestie zijn in feite pas zinvol indien de documenten in elke fase serieus kunnen worden besproken en onderzocht, waardoor de in theorie vastgestelde totale termijn van meer dan een jaar waarschijnlijk zal worden overschreden. Ter bespoediging van het onderzoek van de aanvragen en de uitvoering van de programma's biedt een bepaling in artikel 14, lid 3, derde alinea, van de algemene verordening de mogelijkheid de programma's en de plannen tegelijk in te dienen, hetgeen vragen oproept omtrent het werkelijke nut van de diverse fasen die zo kunnen worden overgeslagen.

5. PROCEDURE VOOR COMMUNAUTAIRE BETALINGEN EN VASTLEGGINGEN

5.1. De nieuwe bepalingen hebben tot doel de thans geldende regeling inzake communautaire vastleggingen en

betalingen aan te passen. Voor de acties met een looptijd van twee jaar of langer zouden de vastleggingen in het algemeen in jaartranches en op een vaste datum worden verricht. Voor de betalingen zou een aanbesteding, oplopend tot 10 % van het aan de actie toegewezen bedrag, gedurende de looptijd van die actie ter beschikking van de nationale of regionale betalingsautoriteit worden gesteld en worden wederopgenomen naarmate het bedrag van de communautaire deelneming in de kosten wordt betaald.

5.2. De Kamer heeft herhaaldelijk met klem gewezen op de lacunes van de vastleggingsprocedure in jaartranches. Deze procedure heeft het nadeel dat hierbij niet uit de boekhouding blijkt welke delen van de verplichtingen de Gemeenschap door het goedkeuren van de diverse programma's of andere acties is aangegaan voor de jaren volgend op die waarop de vastgelegde jaartranches betrekking hebben. Bovendien moeten de vastleggingskredieten als controle-instrument aan waarde in met de thans uiteenlopende regels inzake de aanwijzing van vastleggingen. Tevens heeft de Kamer diverse malen de gevaren benadrukt die zijn verbonden aan een systeem met ongelijksoortige toewijzingen op eenzelfde rekening zonder betrouwbare differentiatiemethode, zowel wat betreft als voorschot of andere voorlopige storting verrichte betalingen als ter definitieve afwikkeling van verrichte betalingen.

5.3. Deze lacunes en gevaren dienen opnieuw onder de aandacht te worden gebracht, temeer daar de nieuwe voorstellen ertoe strekken de procedure uit te breiden tot andere structurele instrumenten zoals het pretoetredingsinstrument. Een steeds groter deel van de communautaire boekhouding betreffende de vastleggingen en betalingen zal in feite onvolledig en onvoldoende betrouwbaar ingericht zijn.

5.4. Naar het oordeel van de Kamer dienen eenduidige regels te worden opgesteld om de vastleggingen te definiëren en veilig te stellen dat alle aangegane verplichtingen volledig in de communautaire boekhouding worden geboekt. Begrotingsbetalingen in de vorm van voorschotten of aanbestedingen, die nog steeds als zodanig op de uitgavenrekening zouden worden geboekt, dienen tevens op de balans te worden geboekt totdat de betrokken lidstaat de besteding heeft gemotiveerd van de middelen die zijn ontvangen naar aanleiding van diens vorderingen tot terugbetaling van verrichte betalingen. Met een dergelijke praktijk zouden de communautaire rekeningen de gebruikelijke boekhoudpraktijk beter benaderen, en zou duidelijk worden in hoeverre de begrotingsbetalingen aan de lidstaten nog niet door uitgavendeclaraties worden gedekt. Door het voorgestelde systeem met een eenmalige, eerste voorschotbetaling voor programma's in het kader van de Structuurfondsen, gevolgd door meer betalingen waarmee de door de lidstaat gemaakte onkosten worden

vergoed, zou een en ander eenvoudiger in de financiële staten kunnen worden weergegeven.

5.5. Artikel 30 van de verordening houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen bepaalt dat de Commissie het gedeelte van een betalingsverplichting waarvoor binnen een bepaalde termijn geen enkele ontvankelijke betalingsaanvraag is ingediend, ambtshalve annuleert, waarbij de communautaire bijdrage evenredig wordt verminderd.

5.6. Met dit voorstel zou paal en perk kunnen worden gesteld aan het handhaven en oplopen van betalingsverplichtingen die niet langer gerechtvaardigd zijn. Het risico bestaat echter dat een volledig automatisch annuleringssysteem niet in alle gevallen aangewezen is. Voorkomen dient te worden dat maatregelen ter bevordering van de afwikkeling van betalingsverplichtingen bij de uitvoering van de programma's tot andere problemen leiden. In ieder geval gaat het erom middelen niet alleen snel, maar ook onder de beste omstandigheden en met optimaal effect uit te geven.

5.7. De voorschriften met betrekking tot betalingsverplichtingen en betalingen zijn niet nader bepaald voor de maatregelen die de afdeling Garantie van het EOGFL in andere zones dan die van doelstelling 1 van de Gemeenschap zou moeten financieren uit hoofde van de landbouwontwikkeling en de structurele acties in de visserijsector. Op deze lacune dient te meer te worden gewezen daar deze afdeling niet over gesplitste kredieten beschikt. In dit verband voorziet artikel 5 van het voorstel voor een verordening betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid slechts in de mogelijkheid voorschotten voor de tenuitvoerlegging van programma's in het kader van maatregelen voor plattelandsontwikkeling toe te kennen, zonder dat nadere toelichting wordt gegeven.

6. COMMUNAUTAIRE CONTROLE

6.1. Krachtens de artikelen 37 en 38 van het voorstel voor een algemene verordening berust de financiële controle van de maatregelen allereerst bij de lidstaten. De Commissie, die voor de begrotingsuitvoering verantwoordelijk is, vergewist zich van het bestaan en de goede werking in de lidstaten van beheers- en controlesystemen die een doeltreffend en regelmatig gebruik van de communautaire middelen waarborgen.

6.2. Hiertoe dienen de lidstaten krachtens diverse bepalingen (de artikelen 37 en 38 van het voorstel voor een algemene verordening) met name een omschrijving van hun beheers- en controlesystemen te geven, die aan de Commissie dient te worden verstrekt, en moet er in declaratieprocedures, coördinatie van de methologie enz. worden voorzien. De Commissie heeft gedurende de afgelopen begrotingsjaren verschillende initiatieven in die zin aangenomen, met name in de vorm van Verordening

(EG) nr. 2064/97⁽²⁾ betreffende de financiële controle, van de notities betreffende de uitgaven die in aanmerking komen voor financiering⁽³⁾ en van beleidslijnen inzake de financiële correcties⁽⁴⁾. Een doeltreffende toepassing van deze initiatieven vergt echter, zoals de ervaring met de goedkeuringsprocedure voor uitgaven van het EOGFL-Garantie leert, een duidelijke rechtsgrondslag en een duidelijke omschrijving van de bevoegdheden van de Commissie terzake, met name om geschillen op beide punten te vermijden. Tevens zou ervoor moeten worden gezorgd dat alle bepalingen beter op elkaar aansluiten.

6.3. Een aanmerkelijke versterking van de communautaire controle vormt een onontbeerlijk tegenwicht voor een systeem waarin het beheer van de projecten bij de nationale en regionale autoriteiten berust. Met deze controle moet veilig kunnen worden gesteld dat de vergoede kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en noodzakelijk waren, dat de vastgestelde procedures en voorwaarden juist worden toegepast, dat de gemaakte keuzen optimaal effect sorteren uit het oogpunt van structurele ontwikkeling, en dat de communautaire doelstellingen en beleidslijnen in acht worden genomen.

6.4. Het is daarom zaak de versterking van de communautaire controle te bewerkstelligen en nader uit te werken door in meer controles ter plaatse te voorzien en vooral door de Commissie een eenvoudig toegankelijk, preciezer en completer informatiesysteem over de projecten en overige gefinancierde operaties te verschaffen. Een dergelijk systeem moet het mogelijk maken de controles op basis van steekproeven en met name ter plaatse dankzij een systematischer inzicht organisatorisch te verbeteren en een betere grondslag te geven, uit het oogpunt van zowel regelmatigheid van de uitgaven als van de doeltreffendheid van de resultaten.

6.5. Evenals de thans van kracht zijnde verordeningen voorzien de nieuwe voorstellen in twee basisdocumenten ter kennisneming en beoordeling van de uitvoering van de programma's. Het gaat om het jaarlijks verslag over de uitvoering en om het evaluatiesysteem waarin artikel 36, respectievelijk de artikelen 39-42 van het voorstel voor een algemene verordening voorzien.

6.6. De ervaring met voorgaande generaties programma's heeft geleerd dat de jaarlijkse verslagen van zeer uiteenlopende waarde zijn. Vaak bevatten zij algemene omschrijvingen die weinig zinvol zijn voor de kennis van de inhoudelijke tenuitvoerlegging van de maatregel. De gegevens van verschillende programma's, en zelfs van verschillende documenten binnen eenzelfde programma, kunnen in het algemeen niet onderling wor-

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie van 15 oktober 1997 (PB L 290 van 23.10.1997, blz. 1).

⁽³⁾ PB L 146 van 5.6.1997, blz. 31.

⁽⁴⁾ Document van de Commissie C(97) 3151 def. — II.

den vergeleken, aangezien deze op verschillende data of op basis van uiteenlopende methoden zijn vastgelegd. Dankzij de jaarlijkse verslagen over de uitvoering zouden relevante gegevens beschikbaar komen over de resultaten en het effect daarvan, welke gegevens overigens noodzakelijk zijn voor de toewijzing van de prestatiereserve.

6.7. Voorts is het in tal van evaluatieverslagen de tendens de uitvoering slechts te beschrijven, in plaats van de effecten daarvan te beoordelen. In dat geval wordt gekozen voor analyse van de resultaten in financieel en materieel opzicht ten koste van de evaluatie van het effect op de ontwikkeling.

6.8. Het is derhalve van belang dat in de nieuwe bepalingen een onderscheid tussen de jaarlijkse verslagen over de uitvoering en de evaluatieverslagen wordt gemaakt naar de aard en de reikwijdte ervan, en dat daarin wordt vermeld met welke methodologieën een dergelijk onderscheid kan worden gewaarborgd en kan worden voorzien in de beoogde, vergelijkbare gegevens. De verantwoordelijkheden van de lidstaten en regio's in het beheer van de programma's dienen samen te gaan met relevante, systematische voorlichting door de Commissie, die tot op heden in het rapportagesysteem niet voldoende georganiseerd was.

6.9. Voorts dient het laatste verslag over de uitvoering van een programma koppeling aan de programmering van de daaropvolgende generatie mogelijk te maken. Bij afsluiting van een maatregel is een groot deel van de gefinancierde investeringen nog in uitvoering en moeten deze nog worden afgerond zonder dat is voorzien in indicaties die de voortzetting van de investeringen waarborgen of waarmee overlappingsen worden vermeden.

7. OVEREENSTEMMING MET DE COMMUNAUTAIRE BELEIDSLIJNEN

7.1. Artikel 11 van het voorstel voor een algemene verordening bepaalt dat de door de Gemeenschap gefinancierde verrichtingen in overeenstemming moeten zijn met het Verdrag en de op grond van het Verdrag vastgestelde besluiten, alsmede met het communautair beleid. Het gaat met name om het beleid inzake de mededingingsregels, in het bijzonder die inzake staatssteun, het beleid inzake de plaatsing van overheidsopdrachten, inzake milieubescherming en -verbetering en inzake de bevordering van gelijkheid van mannen en vrouwen.

7.2. Een dergelijk artikel is van het grootste belang voor het benadrukken van de samenhang van de communautaire maatregel. De financiële bijdrage dient terecht te komen bij de acties waarbij het communautair beleid wordt nageleefd en bevorderd, dat overigens in belangrijke mate bijdraagt tot de doelstelling van een duurzame structurele ontwikkeling.

7.3. De overeenkomstige bepalingen in de thans van kracht zijnde verordeningen zijn echter vaak onvoldoende doeltreffend gebleken om te waarborgen dat de gefinancierde operaties in overeenstemming zijn met het communautair beleid, en het is daarom zaak deze te versterken. In veel gevallen waarin (semi-) overheidsinstanties investeringen uitvoeren, wordt de van de nationale overheid afkomstige medefinanciering verstrekt door de instantie zelf, en loopt deze niet via de begrotingstrajecten via welke de bevoegde nationale autoriteiten zouden kunnen nagaan in hoeverre deze met het communautair beleid overeenstemmen.

7.4. Er moet dus meer voorlichting en bewustmaking komen, zodat de betrokken nationale en regionale diensten beter op de hoogte zijn van de richtlijnen en andere communautaire voorschriften. Tevens dient er in nauwkeuriger bepalingen te worden voorzien, opdat alle financieringen ter aanvulling van de communautaire financiering daadwerkelijk worden onderworpen aan onderzoek door de nationale autoriteiten die bevoegd zijn tot toetsing van de overeenstemming met het communautair beleid.

8. SAMENHANG IN DE REGELGEVING

8.1. Wat de plattelandsontwikkeling betreft stelt de Commissie voor, de financieringsverordening met betrekking tot het landbouwbeleid te wijzigen en de financiering van de steunmaatregelen in andere zones dan die van doelstelling 1 over te hevelen van de afdeling Oriëntatie naar de afdeling Garantie van het EOGFL. Hierdoor wordt de indeling in verplichte en niet-verplichte uitgaven problematisch, aangezien de twee afdelingen van het EOGFL onder verschillende rubrieken van de financiële vooruitzichten vallen. De aldus overgehevelde financieringen zouden overigens aan de voor de Structuurfondsen geldende algemene programmeringsbeginselen onderworpen blijven, doch in uiteenlopende mate, al naargelang de zones onder doelstelling 2 vallen of niet.

8.2. Met dergelijke bepalingen wordt een nauwer verband tussen het landbouwbeleid en de maatregelen in de bedoelde zones beoogd. Deze bepalingen kunnen echter ter discussie worden gesteld qua coördinatie en qua samenhang van de maatregelen in het kader van de Structuurfondsen, en met name qua versterking van het concurrentievermogen van de plattelandsgebieden. De versterking van dit concurrentievermogen zou, met name uit een oogpunt van handhaving en schepping van werkgelegenheid, eerder gediend zijn met een benadering die beter past binnen het pakket maatregelen in het kader van de Structuurfondsen en waarbij profijt kan worden getrokken uit de verscheidenheid van maatregelen van deze Fondsen.

8.3. Voorts bepaalt artikel 20 van het voorstel voor een algemene verordening in verband met een programma in

het kader van een communautair initiatief dat elk Fonds niet alleen de maatregelen kan financieren die het gewoonlijk ondersteunt, maar ook die welke gewoonlijk uit de andere Fondsen worden gefinancierd. Dit artikel luidt namelijk dat „om de maatregelen te bestrijken die voor de tenuitvoerlegging van het betrokken programma in het kader van een communautair initiatief nodig zijn, (...) bij de beschikking over de bijdrage van de Fondsen het in de specifieke verordening betreffende elk Fonds vastgestelde toepassingsgebied (kan) worden verruimd, zonder dat daarbij verder kan worden gegaan dan op grond van die specifieke bepalingen mogelijk is”.

8.4. Een dergelijke verruiming van het toepassingsgebied is aanvechtbaar in een systeem waarin nog steeds afzonderlijke sectorale fondsen naast elkaar bestaan en er geen sprake is van één enkel Structuurfonds. Op communautair vlak dreigen de bedoelde bepalingen de noodzakelijke coördinatie tussen de instrumenten te verzwakken, aangezien elk van deze instrumenten in het kader van een communautair initiatief een ander zal kunnen vervangen. Op het nationale niveau kunnen deze bepalingen aanleiding geven tot een zekere verwarring, aangezien het risico bestaat dat de betrokken ministeries (landbouw en visserij, economie en industrie, arbeid en sociale zaken) voor hetzelfde soort verrichting verschillende directoraten-generaal van de Commissie als aanspreekpunt hebben.

8.5. Aangaande de communautaire initiatieven zou tevens duidelijker moeten worden aangegeven welke bepalingen uit de artikelen 12-18 van het voorstel voor een verordening eveneens van toepassing zijn op de programma's in het kader van een communautair initiatief, met name wat de procedure van de opstelling en goedkeuring van de programma's betreft.

9. CONCLUSIE

9.1. De tenuitvoerlegging van de beginselen waarnaar bij het beheer en de controle van de Structuurfondsen wordt verwezen, is een zware, langdurige opgave. Hiervoor is een constante voortgang van de procedures en een geleidelijke aanpassing van de met het functioneren ervan belaste bestuurlijke instanties vereist.

9.2. De voorstellen van de Commissie vertonen het pluspunt dat ermee wordt beoogd de invoering van deze

beginselen voort te zetten en te intensiveren, met name gezien de tot op heden problematische toepassing ervan. In deze voorstellen worden de communautaire prioriteiten benadrukt vanuit het streven een betere verdeling van bevoegdheden, meer decentralisatie en een vereenvoudiging van het beheer tot stand te brengen.

9.3. Bij de verdeling van de middelen, zowel in het beginstadium als tijdens de uitvoering, zal de doeltreffendheid van de bijstandsverlening voorrang moeten krijgen en zullen duidelijke criteria moeten worden gegeven ter waarborging van de concentratie van de steunmaatregelen. De bepalingen betreffende de programmering zouden kunnen worden vereenvoudigd met het oog op een betere samenhang binnen de algehele procedure.

9.4. Een stelsel op basis van een eerste betaling, waarvan het bedrag telkens als er uitgaven zijn gedaan weer wordt aangevuld, zou een duidelijke vereenvoudiging van het beheer betekenen. Het zou niettemin moeten worden vervolledigd met specifieke bepalingen om een beter toezicht op de betalingsverplichtingen te garanderen en de subsidiabiliteit van de maatregelen en de voorwaarden voor de financiële correcties nader te bepalen. Met deze bepalingen zou dankzij adequate voorschriften moeten worden voorkomen dat de nog af te wikkelen betalingsverplichtingen ongegrond oplopen. Ten slotte dient er in de nieuwe verordeningen naar meer doorzichtigheid van de boekhoudkundige verwerking van betalingsverplichtingen en betalingen in het kader van de Structuurfondsen te worden gestreefd.

9.5. Tevens zijn voor een duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling meer doorzichtigheid en een beter georganiseerde controle vereist. Een zinvolle verwezenlijking van deze verdeling moet plaatsvinden onder omstandigheden die de kennis en de evaluatie van de krachtens de Structuurfondsen ter beschikking gestelde steunbedragen bevorderen uit het oogpunt van zowel het effect als de gebruiksomstandigheden ervan.

9.6. De structurele acties dienen overeen te stemmen met het communautair beleid, met name wat betreft mededinging, de plaatsing van overheidsopdrachten, milieu en gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Deze overeenstemming kan slechts worden gewaarborgd indien de maatregelen betreffende voorlichting en controle worden versterkt.

PRETOETREDING

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
1. INLEIDING	1.1 — 1.2	32
2. OPZET VAN DE INSTRUMENTEN	2.1 — 2.8	32
3. TOEWIJZING VAN DE MIDDELEN	3.1 — 3.7	33
4. PROGRAMMERINGSPROCEDURE	4.1 — 4.5	34
5. PROCEDURE VOOR DE COMMUNAUTAIRE BETALINGSVERPLICHTINGEN EN BETALINGEN	5.1 — 5.2	34
6. CONTROLE OP DE ACTIES	6.1 — 6.5	35
7. CONCLUSIE	7.1 — 7.3	35
BIJLAGEN 1 — 3		37
Bijlage 1 — Thematische vergelijking van de verschillende instrumenten voor de pretoetreding		37
Bijlage 2 — Vergelijking van de opbouw van de voorstellen voor verordeningen voor de pretoetredingsinstrumenten		40
Bijlage 3 — In het kader van de pretoetreding geplande acties		41

1. INLEIDING

1.1. Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Luxemburg⁽¹⁾ schrijft de strategie van de Europese Unie⁽²⁾ voor dat de Partnerschappen voor de toetreding⁽³⁾ één enkel kader vormen voor de programmering van de prioriteiten en van de middelen ter financiering van de pretoetredingssteun.

1.2. In die zin heeft de Raad⁽⁴⁾ de Commissie om een voorstel voor één enkele regeling voor een samenhangende inzet van de pretoetredingsinstrumenten verzocht. De Commissie heeft in de eerste helft van 1998 voorstellen voor een reeks verordeningen gedaan die ter aanvulling van het programma PHARE⁽⁵⁾ een instrument ter ondersteuning van landbouw en plattelandontwikkeling, Sapard⁽⁶⁾ genaamd, een op vervoer en milieu toegesneden structureel instrument, ISPA⁽⁷⁾ genaamd, en een coördinatie⁽⁸⁾ van deze drie instrumenten omvat. De Commissie heeft de Raad meegedeeld⁽⁹⁾ dat zij afzonderlijke voorstellen voor regelgeving inzake de pretoetreding opstelde om de kandidaat-lidstaten vertrouwd te maken met de procedures en voorschriften van de Unie betreffende het beheer van het GLB en de Structuurfondsen.

⁽¹⁾ In juli 1997.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 622/98 van de Raad van 16 maart 1998 betreffende de hulp aan de kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie.

⁽³⁾ Momenteel worden de Partnerschappen voor de toetreding geregeld in tien besluiten van de Raad (één per kandidaat-lidstaat) over de beginselen, prioriteiten, tussentijdse doelstellingen en voorwaarden van het partnerschap (Besluiten 98/259/EG — 98/268/EG van de Raad van 30 maart 1998, PB L 121 van 23.4.1998).

⁽⁴⁾ Verslag van de Raad Algemene Zaken van 10 december 1997 aan de Raad.

⁽⁵⁾ Verordening (EEG) nr. 3906/89 van de Raad betreffende PHARE (PB L 375 van 23.12.1989, blz. 11), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 753/96 (PB L 103 van 26.4.1996, blz. 5).

⁽⁶⁾ Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode, COM(98) 153 def. (PB C 150 van 15.5.1998) (Sapard — Special Accession Program for Agriculture and Rural Development).

⁽⁷⁾ Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid, COM(98) 138 def. (PB C 164 van 29.5.1998, blz. 4).

⁽⁸⁾ Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de coördinatie van de bijstand aan de kandidaat-landen in het kader van de pretoetredingsstrategie, COM(98) 150 def. van 18 maart 1998, gewijzigd bij COM(98) 551 def. van 30 september 1998.

⁽⁹⁾ Punt E II a) van het tweede deel van het voortgangsverslag van de Raad over Agenda 2000 (9000/98 add. 1 van 10 juni 1998).

2. OPZET VAN DE INSTRUMENTEN

2.1. Bij het voorstel voor een verordening betreffende het instrument Sapard is uitgegaan van de regelgeving betreffende plattelandontwikkeling in de Europese Unie⁽¹⁰⁾, die het raakpunt van het communautaire structuurbeleid en landbouwbeleid vormt. De tweeledige doelstelling die tot uiting komt in de voor de verordening voorgestelde titel (landbouw en plattelandontwikkeling) schept problemen inzake de financieringsbron (Sapard zou uit het EOGFL-Garantie worden gefinancierd) en inzake handhaving van de begrotingsregels (de uitgaven van het EOGFL-Garantie worden tot de verplichte uitgaven gerekend) binnen de financiële vooruitzichten van de Europese Unie (zie paragraaf 8.1 van het advies over de hervorming van de Structuurfondsen), hetgeen de regeling inzake externe steunverlening nodeloos ingewikkeld maakt.

2.2. Wat het structurele aspect (plattelandontwikkeling) betreft, wordt in het voorstel voor een Sapard-verordening uitgebreid verwezen⁽¹¹⁾ naar de algemene verordening Structuurfondsen. Deze verwijzingen zijn echter onnauwkeurig en onduidelijk. De reikwijdte van de indirecte verwijzingen is betwistbaar. In het voorstel voor een verordening op het gebied van plattelandontwikkeling komen voor eenzelfde onderwerp zowel eigen bepalingen als verwijzingen naar de algemene verordening Structuurfondsen meermalen voor. Deze overlappingen bemoeilijken de interpretatie. Over de mechanismen die ten grondslag liggen aan de Structuurfondsen, zoals de afbakening van de gebieden die onder de doelstellingen vallen of de decentralisering van het beheer, blijft in het voorstel voor pretoetreding onduidelijkheid bestaan. Er zou moeten worden voorzien in preciezere verwijzingen waaruit kan worden afgeleid welke algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen al dan niet rechtstreeks van toepassing zijn, en in verwijzingen naar het tijdschema voor de convergentie en de wijze waarop deze mogelijk is.

2.3. Wat het landbouwbeleid betreft voorziet artikel 1 van het voorstel voor een verordening in de tenuitvoerlegging van het acquis communautaire op het gebied van het GLB en de daarmee samenhangende beleidsterreinen, en dient het instrument volgens overweging 7 te worden afgestemd op de prioriteiten van het hervormde GLB. De verordening bevat echter, met name in artikel 4 betreffende de programmering, slechts over plattelandontwikkeling nadere bepalingen. Om te voorkomen dat de tenuitvoerlegging nadeel ondervindt van uiteenlopende zienswijzen en daardoor aan doeltreffendheid inboet, zouden de aard van de acties en de omvang van de

⁽¹⁰⁾ Deze regelgeving valt onder de algemene verordening Structuurfondsen. Daar ze de tweede pijler van het GLB vormt, dient de Commissie de herziene versie ervan echter tezamen met het GLB-hervormingspakket in.

⁽¹¹⁾ De overwegingen 8 en 14 en de artikelen 4, lid 5, 5, lid 2, 5, lid 3 en 7, lid 1, die direct of indirect naar vrijwel de gehele algemene verordening Structuurfondsen verwijzen.

middelen voor de overname van het acquis communautaire op andere terreinen of met andere actiemiddelen dan plattelandsontwikkeling nader moeten worden bepaald.

2.4. Luidens de toelichting van het voorstel voor een verordening tot oprichting van het ISPA diende de aanpak van het herziene Cohesiefonds als uitgangspunt. Het Cohesiefonds⁽¹²⁾, waartoe was besloten op de Europese Raad van Lissabon en die van Edinburgh in 1992, had ten doel Spanje, Griekenland, Portugal en Ierland met het oog op de derde fase van de EMU te steunen op hun weg naar convergentie. Het Cohesiefonds bekleedt nog steeds een marginale positie onder de Fondsen waarop de beginselen en bepalingen van de algemene verordening Structuurfondsen van toepassing zijn. Het is gebaseerd op een meer specifieke, projectgerichte benadering en er zijn bepalingen inzake programmering, beheer en controle van de acties door de begunstigde landen voor ingevoerd die verschillen van die welke voor de Structuurfondsen gelden.

2.5. Welke voor- en nadelen beide systemen ook mogen hebben, het feit dat de instrumenten Sapard en ISPA naast elkaar bestaan draagt niet bij tot de gewenste eenheid. De kandidaat-landen, die reeds voor de groot-scheepse opdracht staan hun overheidsdiensten te hervormen, moeten nu naast de voor het programma PHARE specifieke regelingen nog twee, andersoortige, mechanismen opzetten voor het beheer en de controle van de door de Europese Unie medegefinancierde acties, hetgeen noch de vereenvoudiging, noch een snelle beheersing van de nieuwe instrumenten in de hand werkt.

2.6. Ondanks de verklaarde intentie van de Raad en de Commissie om één enkel kader voor de programmering in te stellen worden in zeven van de 14 artikelen van de voorgestelde coördinatieverordening (artikelen 2, 3, 4, 5, 8 en 11, eerste alinea) de specialisatie van de onderscheiden financieringsinstrumenten en hun onafhankelijkheid op het gebied van programmering, besluitvorming en uitvoering bekrachtigd⁽¹³⁾. Daar de meeste artikelen van de coördinatieverordening dezelfde strekking hebben als de bepalingen van de ISPA- en Sapard-verordeningen, blijft de portee van deze verordening wat betreft de coördinatie beperkt tot de bepaling dat de richtsnoeren per land dat pretoetredingssteun ontvangt, aan het PHARE-comité moeten worden voorgelegd en dat er per land om de twee jaar een rapport over de pretoetredingsbijstand in zijn geheel moet worden ingediend. De artikelen 4 en 12 van de coördinatieverordening, die het terrein van de steunverlening uit PHARE afbakenen en voorzien in een decentraal beheer op basis van de nieuwe richtsnoeren inzake PHARE, vormen veeleer een de facto herziening van de PHARE-verordening dan bepalingen inzake coördinatie.

2.7. Uit de *bijlagen 1 en 2* blijkt dat opbouw, volgorde, uitvoerigheid en redactie van vele bepalingen nodeloos uiteenlopen in de onderscheiden verordeningen, die wellicht zonder daadwerkelijke coördinatie door verschillende diensten zijn opgesteld.

2.8. Het in de voorstellen voor een verordening bedoelde partnerschap is eenzijdig:

- a) de kandidaat-landen, zelfs die waarmee onderhandelingen lopende zijn, worden uitgesloten van de beheers- en raadgevende comité's, met name in het stadium van de programmering;
- b) de procedures voor het toezicht op de programma's voor plattelandsontwikkeling worden „gezamenlijk overeengekomen” (artikel 5, lid 2) maar „de Commissie stelt (ze) op” (artikel 9, lid 2).

3. TOEWIJZING VAN DE MIDDELEN

3.1. De afbakening van de verschillende gebieden voor de doelstellingen volgens grotendeels kwantitatieve criteria die tussen de Commissie en de lidstaten zijn overeengekomen en in de regelgeving betreffende de Structuurfondsen zijn opgenomen, is een onmisbaar hulpmiddel voor zowel de verdeling van de steun per land als voor de financiële en operationele programmering van de maatregelen in de verschillende landen van de Europese Unie. In de pretoetredingsregelgeving blijft deze kwestie onaan-geroerd. Nadere bepalingen over de mate van integratie met het communautaire beleid zijn des te noodzakelijker, daar de Commissie thans naar een grotere decentralisatie van het beheer van de programma's voor de kandidaat-lidstaten streeft.

3.2. De wijze waarop de steun per land wordt verdeeld en de criteria voor herverdeling bij eenmaal lopende programma's zijn niet erg duidelijk. Bij het landbouw-instrument zouden deze bepalingen, die thans verspreid voorkomen, omwille van de begrijpelijkheid onder één enkele titel moeten worden gebracht.

3.3. Artikel 11 van het voorstel voor een landbouw-verordening bepaalt dat de Commissie elk kandidaat-land drie maanden na de vaststelling van de verordening haar besluit mededeelt over de indicatieve toewijzing voor zeven jaar, zonder kennis te hebben genomen van de door elk land opgestelde plannen voor plattelandsontwikkeling (die uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van de verordening worden toegezonden). Aangezien het de eerste keer is dat op dit gebied een programmering wordt opgesteld, is niet duidelijk hoe en volgens welk tijdschema de Commissie de behoeften en prioriteiten zal evalueren.

⁽¹²⁾ Ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 (PB L 130 van 25.5.1994, blz. 1).

⁽¹³⁾ Zie het advies van de Kamer over de hervorming van de Structuurfondsen in het kader van Agenda 2000, paragraaf 1.12.

3.4. Wat het milieu betreft zijn de prioritaire gebieden voor de bijstandsverlening terwille waarvan het ISPA is ingevoerd, reeds bekend⁽¹⁴⁾. In de regelgeving zouden deze gebieden ter garantie van de beoogde besteding der middelen moeten worden vermeld.

3.5. Om te voorkomen dat er ten koste van de concrete investeringen talloze studies worden verricht, dient te worden bepaald welk aandeel voor studies is bestemd. Voorts zouden de verordeningen strikte voorschriften moeten bevatten over de mogelijkheden om af te wijken van het beginsel dat de acties moeten worden medegefinancierd (studies mogen voor 100 % door de Europese Unie worden gefinancierd). In het kader van het Partnerschap voor de toetreding is het van belang te waarborgen dat de voor 100 % door de Europese Unie gefinancierde studies op initiatief van de Commissie slechts in voldoende gemotiveerde gevallen worden uitgevoerd.

3.6. De kwestie van de doelmatigheidsindicatoren wordt in het vage gelaten. Nochtans zijn de bepalingen van het ISPA over het in aanmerking nemen van prestaties (aanpassing van de verdeling per land) verstrekkender dan die van artikel 43 van de algemene verordening Structuurfondsen (tussentijdse toewijzing van een tot 10 % beperkte prestatiereserve).

3.7. Dit beginsel van aanpassing aan de prestaties wordt niet vermeld bij de plattelandsontwikkeling, hetgeen afbreuk doet aan de samenhang van de regeling en de duidelijkheid ervan voor de kandidaat-landen. Er zou expliciet een verband moeten worden gelegd tussen de prestatie-indicatoren, de tweejaarlijkse verslagen van de Commissie, de herzieningen van het programma (artikel 4, lid 6), de evaluaties (artikel 5, lid 1) en de toewijzingen aan andere begunstigden (artikel 15). Evenzo zou voor de duur en voor de onderverdeling van de programma's in fasen rekening moeten worden gehouden met het tijdschema voor de evaluatie.

4. PROGRAMMERINGSPROCEDURE

4.1. Volgens de huidige stand van het voorstel voor een Sapard-verordening voorziet de regeling bij elk project inzake plattelandsontwikkeling in een dubbele raadpleging door de lidstaten bij de aanvang⁽¹⁵⁾. Het ontbreekt echter aan actiemiddelen voor de coördinatie omdat de coördinatieactiviteiten en studies inzake samenhang in het kader van de afzonderlijke financiële instrumenten worden gefinancierd. Meer bepaald wordt de coördinatie van de uitvoeringsbepalingen die de Commissie voor de verschillende verordeningen moet vaststellen door geen enkel mechanisme gewaarborgd. De coördinatie met de internationale financieringsinstellingen en

andere geldschieters blijft een vrome wens; er is niet bepaald hoe daarbij te werk moet worden gegaan of welke middelen ervoor worden uitgetrokken.

4.2. De aanpak van het ISPA is projectgericht en behelst geen overkoepelende planning door de begunstigden, terwijl bij de aanpak voor plattelandsontwikkeling wordt uitgegaan van programma's die zijn toegesneden op door de kandidaat-landen opgestelde plannen. Bovendien is het minimumbedrag van 5 Mio ECU voor de ISPA-maatregelen in de praktijk van geen betekenis omdat de maatregelen niet nauwkeurig zijn afgebakend, zodat uiteenlopende projecten waartussen geen logisch of praktisch verband bestaat tot programma's kunnen worden samengevoegd.

4.3. *Bijlage 3* geeft een overzicht van de acties waarin in het kader van de drie pretoetredingsinstrumenten is voorzien. Bij de doelstellingen van het ISPA wordt de overname van het acquis communautaire op het gebied van het vervoer⁽¹⁶⁾ niet vermeld, terwijl deze doelstelling uitdrukkelijk wordt genoemd bij het milieu en de plattelandsontwikkeling. De coördinatieverordening laat de mogelijkheid open dat de afzonderlijke instrumenten elkaar op het gebied van deze overname van het acquis overlappen. Bijzonder groot zijn dergelijke overlappingsen tussen de geïntegreerde PHARE-programma's voor plattelandsontwikkeling en het nieuwe instrument voor plattelandsontwikkeling.

4.4. Bij ontstentenis van nauwkeuriger richtsnoeren inzake de opstelling van nationale plannen voor plattelandsontwikkeling, met name inzake het passende geografische niveau, dreigt er een gebrek aan samenhang tussen de verschillende, door de kandidaat-landen ingediende plannen voor plattelandsontwikkeling en de diverse programma's van de Commissie te ontstaan.

4.5. Volgens de huidige voorstellen zou bij de pretoetredingssteun rekening moeten worden gehouden met vier programmeringsregelingen tegelijk⁽¹⁷⁾, daar de pretoetredingsmaatregelen worden gefinancierd uit drie verschillende rubrieken van de financiële vooruitzichten (gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurmaatregelen, externe acties). Dit komt de beoogde doelmatigheid en vereenvoudiging niet ten goede.

5. PROCEDURE VOOR DE COMMUNAUTAIRE BETALINGSVERPLICHTINGEN EN BETALINGEN

5.1. Voor het ISPA zijn de vastleggingsprocedures geregeld⁽¹⁸⁾, maar voor plattelandsontwikkeling zijn ze dat

⁽¹⁴⁾ Luidens de toelichting op het voorstel van de ISPA-verordening: de water- en luchtkwaliteit en het afvalbeheer.

⁽¹⁵⁾ PHARE-comité en beheerscomité voor de landbouw- en plattelandsstructuur.

⁽¹⁶⁾ Richtlijnen betreffende weg- en spoorwegvervoer en -verkeer alsook burgerluchtvaart en handelsscheepvaart.

⁽¹⁷⁾ PHARE, ISPA, Sapard, Partnerschappen voor de toetreding.

⁽¹⁸⁾ Artikel 8.

niet. Inzake betalingen moeten bij beide instrumenten de procedures nog worden vastgesteld. Voor de procedures van de betrokken acties die zouden moeten worden gefinancierd uit het EOGFL, afdeling Garantie, zij opgemerkt dat deze afdeling over geen gesplitste kredieten beschikt. Voorts wordt in geen van beide instrumenten de kwestie van de boekhoudkundige verwerking der voorschotten aangeroerd en is het risico groot dat deze voorschotten van meet af aan als definitieve betalingen worden beschouwd en dus uit het oog worden verloren. De coördinatieverordening voorziet niet in de ondertekening met de kandidaat-landen van één enkel op alle instrumenten toepasselijk financieringsmemorandum.

5.2. De financiële bijstand kan worden verleend in de vorm van voorschotten of naar gelang van de gedane uitgaven⁽²⁹⁾. Deze formulering is nog vager dan die van artikel 31, lid 1, onder 3, van de algemene verordening Structuurfondsen. Volgens dit artikel zijn de gedane uitgaven de door de uiteindelijke begunstigden verrichte betalingen. Gelet op de definitie van de uiteindelijke begunstigden⁽²⁰⁾ bestaat het risico dat de externe accountant de verrichte betalingen niet in verband kan brengen met de feitelijk uitgevoerde acties op het terrein, welk risico ook niet wordt verkleind door geschikte bepalingen inzake de interne financiële controle, daar deze nog moet worden gedefinieerd.

6. CONTROLE OP DE ACTIES

6.1. Wat betreft de regelingen voor de controle op de uitvoering zijn de bepalingen van de beide instrumenten weinig gelijklopend:

- a) hoewel hierover bij de plattelandsontwikkeling in geen enkele duidelijke bepaling is voorzien, wordt in het ISPA-voorstel met het oog op meer decentralisatie van het toezicht en van het beheer van de acties bij de begunstigden aangedrongen op de invoering in de begunstigde landen van beheers- en controlesystemen⁽²¹⁾ die in het kader van het overeen te komen financieringsmemorandum nader moeten worden omschreven;
- b) de Commissie dient voor het ISPA jaarlijks, maar voor plattelandsontwikkeling slechts om de twee jaar een verslag in⁽²²⁾. Voor het ISPA wordt in de bijlage van de verordening verduidelijkt wat het verslag dient in te houden, wordt het Parlement om advies verzocht

⁽¹⁹⁾ Artikel 7.1 bij Sapard en 8.3 bij ISPA.

⁽²⁰⁾ Luidens artikel 4, lid 2, van de verordening betreffende plattelandsontwikkeling: „voor de uitvoering van de werkzaamheden verantwoordelijke organisaties” of „de instellingen die over de toekenning van de overheidssteun beslissen”.

⁽²¹⁾ Artikel 9, lid 1.

⁽²²⁾ Artikel 13 bij Sapard en 12 bij ISPA.

en moet de Commissie meedelen in hoeverre zij daarmee rekening heeft gehouden. In deze procedures is voor plattelandsontwikkeling niet voorzien.

6.2. Voor de evaluaties van de acties inzake plattelandsontwikkeling⁽²³⁾ is het in de pretoetredingscontext op zich niet voldoende, naar de algemene verordening Structuurfondsen te verwijzen. Aldus wordt namelijk geen verband gelegd tussen deze evaluaties en de inachtneming van de toetredingsvoorwaarden.

6.3. De kwestie van de regels voor de subsidiabiliteit van de uitgaven, die voor de controle van de uitgaven absoluut noodzakelijk zijn, wordt niet behandeld. Ook moet de oorsprong (Europese Unie of kandidaat-landen) van de mededingingsregels⁽²⁴⁾ en de milieuvoorschriften⁽²⁵⁾ waaraan de programma's voor plattelandsontwikkeling moeten voldoen, nader worden bepaald.

6.4. In de voorstellen voor de ISPA- en Sapard-verordeningen wordt nergens verwezen naar het proces van decentralisatie van het beheer dat de Commissie in het kader van de nieuwe richtsnoeren⁽²⁶⁾ van het programma PHARE toch op gang heeft gebracht en waarnaar wordt verwezen in artikel 12 van de coördinatieverordening dat in de mogelijkheid voorziet, met name de aanbestedings- en gunningsprocedures te decentraliseren. Zodoende zou de Commissie slechts een controle achteraf uitoefenen.

6.5. Ondanks de invoering van een partnerschap voor het beheer van de acties ter ondersteuning van het pretoetredingsproces wordt nergens vermeld welke rol de controle instanties van de begunstigde landen zouden kunnen spelen.

7. CONCLUSIE

7.1. Gelet op de voorgestelde regeling moet de pretoetredingssteun blijkbaar worden toegespitst op vijf zwaartepunten: bestuurlijke en institutionele bekwaming, de overname van het acquis communautaire op het gebied van regelgeving, plattelandsontwikkeling, vervoersinfrastructuur en milieu. Van de jaren 1998 en 1999 zal gebruik moeten worden gemaakt om de vrijmaking van de financiële middelen voor te bereiden die pas vanaf het jaar 2000 beschikbaar zullen zijn. Wegens de wanverhouding tussen de behoeften en de inzetbare middelen moeten de financieringen een aanvulling vormen op de nationale of multilaterale acties en daarbij een groot hefboom-

⁽²³⁾ Artikel 5.

⁽²⁴⁾ Artikel 4, lid 2.

⁽²⁵⁾ Artikel 4, lid 3.

⁽²⁶⁾ Kennisgeving over de Nieuwe PHARE-richtsnoeren, COM(97) 112/8 van maart 1997.

effect teweegbrengen. De besluitvormings- en programmeringsprocessen wijken af van de communautaire praktijk doordat de begunstigen van de beheers- of raadgevende comités worden uitgesloten. Het beginsel van geleidelijke decentralisatie bij het toezicht op de acties en het beheer van de communautaire middelen wordt daarentegen in acht genomen.

7.2. Deze grote lijnen van de regeling inzake pretoetredingssteun tekenen zich wegens de complexiteit en versnippering ervan slechts vaag af. Met name de uitvoeringsbepalingen, die toch in essentie geen nieuwigheid vormen, worden geheel aan de Commissie overgelaten, zonder dat de krachtlijnen ervan, namelijk de decentralisatieprocedures, worden aangegeven.

7.3. Dat een dergelijke regeling is uitgewerkt toont aan dat de directoraten-generaal van de Commissie veeleer optreden als een samenstel van verkokerde, op hun respectieve prerogatieven staande diensten, dan als organen van eenzelfde instelling. Zo is geen enkele wijziging van de verordeningen betreffende het nochtans ingrijpend omgebogen programma PHARE ingediend om het op de nieuwe instrumenten te kunnen afstemmen wanneer deze in werking treden. Evenzo lijkt het voorstel om een beroep te doen op drie rubrieken van de financiële vooruitzichten vooral te zijn ingegeven door de logheid van de organisatorische tussenschotten tussen de bij de pretoetredingsinstrumenten betrokken diensten van de Commissie (DG I, DG VI, DG XVI). Door één enkele verordening vast te stellen zou de nagestreefde eenheid in de aanpak wellicht het doelmatigst worden bevorderd.

BIJLAGE 1

Thematische vergelijking van de verschillende instrumenten voor de pretoetreding

	COM(98) 551 def. (Coördinatie)	Verordening (EG) nr. 3906/89 en (EEG) nr. 2698/90 (PHARE)	COM(98) 153 def. (Landbouw)	COM(98) 138 def. (ISPA)
Omschrijvingen				
Maatregelen	Niet omschreven	Niet omschreven	Nihil	Artikel 2 - Groep of geheel van projecten die grootschalig genoeg zijn om een effect van betekenis te hebben (in beginsel ≥ 5 Mio ECU).
Project	Niet omschreven	Niet omschreven	Nihil	Nihil
Stadia projecten	Nihil	Nihil	Nihil	Nihil
Gefinancierde acties				
Aard van de acties	Artikelen 2, 3, 4 - Landbouwinstrument: plattelandontwikkeling, ISPA: milieu en vervoersinfrastructuur. PHARE: bij voorrang bestuurlijke en institutionele capaciteit, en andere investeringen (nadere gegevens in bijlage 3).	Artikel 3.1 - Economische herstructurering op het gebied van landbouw, industrie, investeringen, energie, opleiding, milieu, handel en diensten.	Artikel 2 - Lijst van de 15 actieterreinen. Ingevolge artikel 49 van de AVSF ⁽¹⁾ kunnen echter andere maatregelen worden getroffen na advies van het beheerscomité plattelandontwikkeling. (Nadere gegevens in bijlage 3).	Artikel 2.2.a) milieu b) vervoersinfrastructuur c) voorbereidende studies, voorlichting, publiciteit, effect, toezicht, evaluatie, controle, samenhang en coördinatie met de Partnerschappen voor de toetreding, beheer, uitvoering (nadere gegevens in bijlage 3).
Steunvormen	Nihil	Artikelen 4 en 5 - Niet-terugbetaalbare steun. Mogelijkheid van medefinanciering (lidstaten, EIB, derde landen, multilaterale instellingen, begunstigde landen).	Artikel 7 - Financieringen of medefinancieringen. Voorschotbetalingen of betalingen voor de gedane uitgaven. Inachtneming van de beginselen van de artikelen 28 en 29 van de AVSF.	Artikel 6.1 - Al dan niet terugbetaalbare directe financiering, rentesubsidie, garantielkostensubsidies, risicodragend kapitaal of een andere financieringsvorm. Hergebruik van de terugbetaalde bijstand voor dezelfde doelen.
Complementariteit	Nihil	Nihil	Artikel 3 - „Het optreden van de Gemeenschap vult overeenkomstige nationale acties aan of draagt ertoe bij”.	Nihil

	COM(98) 551 def. (Coördinatie)	Verordening (EG) nr. 3906/89 en (EEG) nr. 2698/90 (PHARE)	COM(98) 153 def. (Landbouw)	COM(98) 138 def. (ISPA)
Financiële deelname van de begunstigen	Artikel 7 - De deelname van de begunstigde landen aan de financiering van investeringen wordt stelselmatig vereist	Behoudens eventuele medefinancieringen is hierin niet voorzien	Artikel 7.3 en 8 - tot 75 % van de totale subsidiabele overheidsuitgaven maar tot 100 % voor de TB. Bij investeringen die inkomsten opleveren: tot 50 % die tot 75 % kan bestaan uit EOGFL-bijdragen. Totaal TB op initiatief Commissie tot 2 % van de jaarlijkse toewijzing.	Artikel 6.2 - tot 85 % der overheidsuitgaven of daarmee gelijk te stellen uitgaven, verlaagd bij medefinanciering, ontvangsten, toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Tot 100 % voor TB. Totaal TB op initiatief van de Commissie tot 2 % totaal ISPA

Programmering

Financiële vooruitzichten	Nihil	Nihil	Artikel 1 - EOGFL Garantie	ISPA - in de rubriek Structuurfondsen
Duur van de bijstand	Nihil	Nihil	Artikelen 7 en 15 - „Pretoetredingsperiode”. Bij zijn toetreding tot de Europese Unie verliest een land zijn rechten. De Commissie herverdeelt de beschikbare middelen over de andere begunstigde landen.	Artikel 3 - Periode 2000-2006.
Soorten programma's	Nihil	Afzonderlijke projecten	Overweging 8 - Meerjarenprogramma's volgens de richtsnoeren en beginselen van de operationele programma's van de Structuurfondsen	Artikel 7 - Geen programma's maar maatregelen waartoe afzonderlijk wordt besloten.
Toewijzing van de middelen	Nihil	Nihil	Artikel 7.2 - Indicatieve verdeling per land op basis van de landbouwbevolking, het BBP in koopkracht en de specifieke territoriale situatie.	Artikel 4 - Indicatieve verdeling per land op basis van de bevolking, het BNP/koopkrachtpariteit per inwoner en oppervlakte. Kan worden aangepast aan prestatie in voorgaande jaren en bijzondere tekortkomingen.
Onderzoek van de besluiten	Artikel 8.1 - Bepalingen van de verordeningen betreffende de financieringsinstrumenten. Advies van het PHARE-beheerscomité Artikelen 8 en 9	Algemene richtsnoeren en ontwerpmaatregelen, die het PHARE-beheerscomité om advies worden voorgelegd	Artikel 4.1 - Uitsluitend plattelandsontwikkeling. Voorlegging door het begunstigde land van een plan aan de Commissie, die conform artikel 4.2 controleert, de verenigbaarheid met de verordening evalueert en na advies van het beheerscomité plattelandsontwikkeling goedkeurt	Artikel 7 - Indienen bij de Commissie van de aanvragen per begunstigd land (geen programma), formele controle op de inhoud volgens bijlage 1 en 2, grondige beoordeling van de overeenkomst met de criteria van bijlage 2, besluit na advies van het raadgevend comité ISPA.

Verenigbaarheid en coördinatie	Artikelen 8 en 9 - De Commissie verzekert de coördinatie met inachtneming van het advies van het PHARE-beheerscomité, Coördinatie terrein: EU, EBWO, EIB, andere internationale financiële instellingen	Nihil	Artikel 6 - De maatregelen moeten overeenstemmen met de Partnerschappen voor de toetreding, de nationale programma's voor het overnemen van het acquis, de Europa-overeenkomst en de uitvoeringsbepalingen voor de steunmaatregelen van de staten.	Artikel 5 - De maatregelen moeten in overeenstemming zijn met de Europese overeenkomsten, en de uitvoeringsbepalingen inzake staatssteun en met het EU-beleid. De Commissie zorgt voor coördinatie en samenwerking met de EIB en de andere internationale financiële instellingen
--------------------------------	---	-------	--	---

Toezicht en evaluatie

Wijze van tenuitvoerlegging	Geleidelijke decentralisatie van het beheer	Nihil	Artikel 12 - Bepalingen vast te stellen door de Commissie na advies van het comité voor plattelandsontwikkeling en volgens de financieringsverordening landbouw. Veelvuldige verwijzing naar de AVSF.	Artikel 9 - Volgens met het begunstigde land op te stellen financieringsmemorandum
Indicatoren	Nihil	Nihil	Artikel 5 - Procedures en materiële, milieu- en financiële indicatoren die door de Commissie en de lidstaat zijn overeengekomen en vastgesteld.	Artikel 11 en bijlage 3 - Gezamenlijk door de Commissie en de begunstigde lidstaat overeengekomen procedures en materiële en financiële indicatoren. Jaarlijks en eindverslag per begunstigd land en toezichtcomité krachtens overeenkomsten tussen de Commissie en de begunstigde landen. Uitvoeringsbepalingen in de besluiten van de Commissie.
Beheers- en controlesystemen van het begunstigde land	Nihil	Nihil	Artikel 9 - Beperkt tot: Controles door de Commissie „onverminderd de door de begunstigde landen uitgevoerde controles”.	Artikel 9 - Begunstigde landen verzocht, uiterlijk januari 2002 beheers- en controlesystemen op te zetten. Uitvoeringsbepalingen in het met de Commissie gesloten financieringsmemorandum.
Verslagen van de begunstigde	Nihil	Nihil	Artikel 5 - Jaarlijks verslag conform artikel 36 van de AVSF	Bijlage 3 - Jaarlijks en eindverslag
Verslagen van de Commissie	Tweejaarlijks verslag per land	Jaarlijks verslag	Artikel 13 - Om de twee jaar	Artikel 12 - Jaarlijks verslag

(¹) AVSF = Algemene verordening betreffende de Structuurfondsen.

BIJLAGE 2

Vergelijking van de opbouw van de voorstellen voor verordeningen voor de pretoetredingsinstrumenten

COM(98) 138 def. (ISPA)		COM(98) 153 def. (Plattelandsontwikkeling pretoetreding)	
Artikel 1	Omschrijving en doelstelling	Titel 1	Doelstellingen en soorten actie
Artikel 2	Subsidiabele maatregelen	Artikel 1	Doelstellingen
Artikel 3	Financiële middelen	Artikel 2	Acties
Artikel 4	Indicatieve verdeling	Titel 2	Wijze van bijstandsverlening
Artikel 5	Verenigbaarheid met het beleid van de Gemeenschap	Artikel 3	Complementariteit en technische hulp
Artikel 6	Bijstandsvormen en hoogte van de bijstand	Artikel 4	Programmering
Artikel 7	Beoordeling en goedkeuring van de maatregelen	Artikel 5	Voorafgaande beoordeling, toezicht, evaluatie
Artikel 8	Vastleggingen en betalingen	Artikel 6	Verenigbaarheid
Artikel 9	Beheer en controle	Titel 3	Financiële bepalingen
Artikel 10	Gebruik van de euro	Artikel 7	Financiële middelen
Artikel 11	Toezicht en evaluatie achteraf	Artikel 8	Hoogte van de bijdrage van de Gemeenschap
Artikel 12	Jaarlijks verslag	Artikel 9	Financiële controle
Artikel 13	Informatie en publiciteit	Artikel 10	Vermindering, schorsing en intrekking van steun
Artikel 14	Comité	Artikel 11	Toewijzing per land
Artikel 15	Slot- en overgangsbepalingen	Titel 4	Uitvoeringsbepalingen
Artikel 16	Inwerkingtreding	Artikel 12	Vast te stellen uitvoerings- en financiële bepalingen
Bijlage I	Inhoud van de aanvragen	Titel 5	Andere bepalingen
Bijlage II	Beoordeling van de maatregelen	Artikel 13	Verslagen
Bijlage III	Toezicht en evaluatie achteraf	Titel 6	Slotbepalingen
Bijlage IV	Jaarlijks verslag van de Commissie	Artikel 14	Voorlichting en publiciteit
Financieel memorandum		Artikel 15	Verlies van rechten op steun
		Artikel 16	Inwerkingtreding

BIJLAGE 3

In het kader van de pretoetreding geplande acties

COM(98) 551 def. (Coördinatie)

Door het landbouwinstrument gedekte acties

Artikel 2	Verbetering van de structuur van de landbouwbedrijven en van de verwerking en afzet van landbouw- en visserijproducten. Verbetering van de (structuur voor) kwaliteits-, veterinaire en fytosanitaire controles van voedingsmiddelen. Geïntegreerde maatregelen voor plattelandsontwikkeling, waaronder de plattelandsinfrastructuur en maatregelen op het gebied van landbouw/milieu.
-----------	---

Door ISPA gedekte acties

Artikel 3	Investeringsprojecten op de volgende gebieden: a) milieumaatregelen die de begunstigde landen in staat stellen te voldoen aan de eisen van het communautaire acquis en aan de doelstellingen van de Partnerschappen voor de toetreding; b) maatregelen op het gebied van de vervoersinfrastructuur die duurzame mobiliteit bevorderen, met name: — projecten van gemeenschappelijk belang, volgens de criteria van Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad; — projecten die de begunstigde landen in staat stellen de doelstellingen van het Partnerschap voor de toetreding te bereiken — interconnectie en interoperabiliteit van de nationale netten onderling en met de trans-Europese netten bevorderen en beter toegankelijk maken.
-----------	---

Door PHARE gedekte acties

Artikel 4	Concentratie op de essentiële prioriteiten in verband met de overname van het communautaire acquis: a) versterking van de bestuurlijke en institutionele capaciteit van de kandidaat-landen; b) investeringen, wat de kandidaat-landen betreft met uitzondering van die welke worden bedoeld in de overige twee pretoetredingsinstrumenten. De investeringen in verband met milieu en transport die onontbeerlijk zijn voor de verwezenlijking van de geïntegreerde programma's voor industriële herstructurering en regionale en plattelandsontwikkeling kunnen echter tevens plaatsvinden.
-----------	--

COM(98) 153 def. (Landbouw)

Artikel 2, lid 1	15 gebieden: — investeringen in landbouwbedrijven — de verbetering van de verwerking en afzet van landbouw- en visserij-producten — de verbetering van de structuur voor kwaliteits-, veterinaire en fyto-sanitaire controles — maatregelen inzake landbouwproductiemethoden die zijn ontworpen met het oog op milieubescherming en natuurbeheer — de ontwikkeling en diversificatie van de economische bedrijvigheid, gericht op het combineren van verscheidene activiteiten en het aanboren van alternatieve inkomstenbronnen — de oprichting van bedrijfsverzorgingsdiensten en diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer voor de landbouw — de oprichting van producentengroeperingen — dorpsvernieuwing en -ontwikkeling en de bescherming en instandhouding van het landelijke erfgoed — grondverbetering en herverkaveling — de samenstelling en bijwerking van kadasters — de verbetering van de beroepsopleiding — de ontwikkeling en verbetering van de plattelandsinfrastructuur — waterbeheer — bosbouwmaatregelen, waaronder bebossing, investeringen in bosbedrijven die eigendom zijn van particuliere boscijgenaren, en maatregelen op het gebied van de verwerking en afzet van bosproducten — technische hulp voor de onder deze verordening vallende maatregelen, met inbegrip van studies om te helpen bij de voorbereiding van en het toezicht op de programma's, en voorlichtings- en publiciteitscampagnes.
Artikel 2, lid 2	Volgens de procedure van artikel 49 van de algemene verordening Structuurfondsen kan tot andere maatregelen worden overgegaan.
Artikel 4, lid 3	De kandidaat-lidstaten dienen ervoor te zorgen dat in hun ontwikkelingsplannen prioriteit wordt gegeven aan maatregelen overeenkomstig de bepalingen inzake milieubescherming om: — de markt efficiënter te maken — aan hogere kwaliteits- en gezondheidsnormen te voldoen — in de plattelandsgebieden werkgelegenheid in stand te houden en te scheppen.
Artikel 1, lid 2	De steun van de Gemeenschap dient te voldoen aan de in het kader van de Partnerschappen voor toetreding vastgestelde voorwaarden en in het bijzonder te worden bestemd voor: — het oplossen van om prioriteit vragende en specifieke problemen in verband met de duurzame aanpassing van de landbouwsector en de plattelandsgebieden van de kandidaat-lidstaten — het leveren van een bijdrage aan de tenuitvoerlegging van het communautaire „acquis” op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en daarmee verband houdende beleidstakken.

COM(98) 138 def. (ISPA)

Artikel 1, lid 2	Bereiken van de doelstellingen die voor elk begunstigd land in het Partnerschap voor de toetreding zijn vastgesteld, en tot de uitvoering van daartoe opgestelde nationale programma's ter verbetering van het milieu en van de vervoersinfrastructuurnetten.
Artikel 2, lid 2, onder a) Artikel 2, lid 2, onder b)	Milieumaatregelen die de begunstigde landen in staat stellen aan de eisen van de milieuwetgeving van de Gemeenschap te voldoen en de doelstellingen van het Partnerschap voor de toetreding te bereiken. Maatregelen op het gebied van de vervoersinfrastructuur die duurzame mobiliteit bevorderen: — projecten van gemeenschappelijk belang, volgens de criteria van Beschikking nr. 1692/96/EG — de begunstigde landen in staat stellen de doelstellingen van het Partnerschap voor de toetreding te bereiken — de interconnectie en interoperabiliteit van de nationale netten onderling en met de trans-Europese netten bevorderen en die netten beter toegankelijk maken.
Artikel 2, lid 4, onder a) Artikel 2, lid 4, onder b)	Voorbereidende studies in verband met in aanmerking komende maatregelen, onder meer die welke nodig zijn voor de uitvoering van die maatregelen. Technische ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van voorlichtings- en publiciteitsacties, en met name: — horizontale maatregelen, zoals vergelijkende studies ter beoordeling van de uitwerking van de communautaire bijstand — maatregelen en studies die bijdragen tot de beoordeling van of het toezicht op de projecten of tot de evaluatie of de controle ervan, en de coördinatie en samenhang van de projecten met het Partnerschap voor de toetreding versterken en waarborgen — maatregelen en studies die een efficiënt beheer en een efficiënte uitvoering van de projecten garanderen en in de nodige aanpassingen voorzien.

GARANTIEFONDS

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
1. DE WERKING VAN HET FONDS	1.1 — 1.4	45
2. BALANS VAN DE ACTIVITEITEN VAN HET FONDS	2.1 — 2.3	45
3. VOORSTEL TOT WIJZIGING VAN DE VERORDENING VOOR HET FONDS	3.1 — 3.3	45
4. OPMERKINGEN EN COMMENTAAR	4.1 — 4.5	46

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name artikel 188 C, lid 4, tweede alinea,

Gelet op Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad van 31 oktober 1994 tot instelling van een Garantiefonds,

Gelet op het algemeen verslag over de werking van het Garantiefonds, door de Commissie ingediend op 18 maart 1998 (COM(1998) 168 def.),

Gezien het voorstel van 18 maart 1998 (COM(1998) 168 def.) voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad van 31 oktober 1994 tot instelling van een Garantiefonds,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

1. DE WERKING VAN HET FONDS

1.1. Het Garantiefonds werd op 31 oktober 1994 bij Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad ingesteld en is bedoeld om de crediteuren van de Gemeenschap te kunnen terugbetalen als de ontvanger van een door de Gemeenschap ten behoeve van of in een derde land verstrekte of gegarandeerde lening in gebreke blijft. Er wordt een beroep op het Fonds gedaan wanneer de ontvanger van de lening drie maanden na de vervalltermijn nog altijd in gebreke blijft; het Fonds neemt dan de taak over van de communautaire kas, die in de tussentijd voor de leningsdienst heeft gezorgd.

1.2. Het Fonds ontvangt zijn middelen uit overmakingen door trekking op de garantiereserve die is opgenomen in de algemene begroting van de Gemeenschappen (338 Mio ECU voor de begroting 1998), uit de financiële opbrengst van beleggingen en uit nabetalingen door in gebreke gebleven debiteuren.

1.3. Overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van de verordening voor het Fonds vormden de overmakingen 14 % ⁽¹⁾ van de hoofdsom van elke nieuwe gefinancierde operatie totdat het Fonds een streefbedrag bereikte, namelijk

10 % van het totale uitstaande bedrag in hoofdsom en in verschuldigde en niet-betaalde intresten van het totaal van de gedekte operaties. Luidens artikel 4 van de verordening moet dit jaarlijkse voorzieningspercentage van het Fonds opnieuw worden bezien wanneer het streefbedrag is bereikt en in elk geval vóór eind 1999.

1.4. Overeenkomstig artikel 6 van de verordening heeft de Commissie het financiële beheer van het Fonds toevertrouwd aan de Europese Investeringsbank (EIB) in het kader van een in november 1994 ondertekende overeenkomst tussen de Gemeenschap en de EIB.

2. BALANS VAN DE ACTIVITEITEN VAN HET FONDS

2.1. Sinds de oprichting van het Fonds is het slechts voor twee operaties betreffende de Nieuwe Onafhankelijke Staten (NOS) van de voormalige USSR en de landen van het voormalige Joegoslavië ingeschakeld. Er werd nooit een beroep op gedaan voor een van de zes landen die kandidaat zijn voor toetreding.

2.2. De ratio tussen de beschikbare middelen van het Fonds en het uitstaande bedrag aan leningen en leninggaranties ten behoeve van derde landen, vermeerderd met de verschuldigde en niet-betaalde rente, werd elk jaar groter en bereikte eind 1997 10,8 % ⁽²⁾, zodat de als streefbedrag vastgestelde 10 % was overschreden. Sinds de oprichting van het Fonds werd er nooit een beroep op gedaan voor meer dan 5 % van het uitstaande bedrag; eind 1997 maakte het totaal van de gevraagde garanties, verminderd met de nabetalingen, 3,96 % uit van het totale uitstaande bedrag.

2.3. Van 1994 tot 1997 werd gemiddeld 82 % van de jaarlijkse toewijzing aan de garantiereserve gebruikt om het Fonds aan te vullen. Daarentegen nemen de inkomsten uit de financiële beleggingen weliswaar permanent toe, maar blijven zij betrekkelijk gering (0,4 % van het gegarandeerde uitstaande bedrag voor 1997) en vormen zij dus geen reëel element van financiële autonomie.

3. VOORSTEL TOT WIJZIGING VAN DE VERORDENING VOOR HET FONDS

3.1. Gelet op de werking van het Fonds stelt de Commissie voor bepaalde artikelen van Verordening (EG, Euratom) nr. 2728/94 van de Raad van 31 oktober 1994 te herzien. Zo zou artikel 3 worden gewijzigd in dier voege dat het streefbedrag van het Fonds wordt teruggebracht van 10 naar 8 % van het totale uitstaande bedrag.

⁽¹⁾ Overeenkomstig artikel 5 van de verordening werd het voorzieningspercentage op 15 % gebracht toen de middelen van het Fonds minder bedroegen dan 75 % van het streefbedrag.

⁽²⁾ De netto beschikbare middelen van het Fonds bedroegen eind 1997 862 Mio ECU, terwijl het totale uitstaande bedrag 7 960 Mio ECU beliep.

3.2. Voorts zou artikel 4 in die zin worden gewijzigd dat de overmakingen van het Fonds nog slechts 6 % zouden vormen van de hoofdsom van de nieuwe, door het Fonds gedekte operaties. Dit zou echter kunnen worden verhoogd tot 7 % indien de middelen van het Fonds ten gevolge van het honoreren van garanties minder zouden bedragen dan 75 % van het streefbedrag.

3.3. Tevens wordt voorgesteld artikel 6 te wijzigen om het financiële beheer van het Fonds voortaan toe te vertrouwen aan de Commissie en niet meer aan de EIB zoals thans het geval is.

4. OPMERKINGEN EN COMMENTAAR

4.1. De Commissie gaat ervan uit dat het gecumuleerde saldo van de wanbetalingen voor het hele tijdvak 1999-

2006 315 Mio ECU zal blijven. Dit bedrag was echter reeds per 31 december 1997 bereikt. Die hypothese is dus weinig realistisch daar het uitstaande bedrag zal oplopen van 7 960 Mio ECU eind 1997 tot 25 298 Mio ECU eind 2006, waardoor de verhouding tussen de garantiebetalingen en het uitstaande bedrag eind 2006 op 1,25 % zal uitkomen tegenover 3,96 % eind 1997. *Tabel 1* geeft de verschillen tussen de werkelijke situatie en het voorstel van de Commissie weer.

4.2. Dezelfde conclusie kan worden getrokken wanneer de nieuwe elementen in het voorstel van de Commissie achteraf worden toegepast op de hoofdactiviteit van het Fonds ⁽³⁾. Aan de hand van deze simulatie kan worden vastgesteld dat het Fonds op zich niet in staat zou zijn geweest de wanbetalingen in 1995 op te vangen en dat het eind 1997 slechts een dekkingsgraad van 2,3 % zou bereiken, veel lager dus dan het op 8 % van het uitstaande bedrag vastgestelde streefbedrag (zie *tabel 2*).

Tabel 1

Vergelijking van de hoofdelementen

	Huidige situatie	Voorstel van de Commissie
Garantiereserve	329 Mio ECU ⁽¹⁾	150 Mio ECU
Bestedingspercentage reserve	82 % ⁽²⁾	87 % ⁽³⁾
Streefbedrag	10 %	8 %
Normaal voorzieningspercentage	14 %	6 %
Versneld voorzieningspercentage	15 %	7 %
Jaarcapaciteit ⁽⁴⁾	2 350 Mio ECU	2 500 Mio ECU
Verhoging uitstaand bedrag	1 245 Mio ECU ⁽⁵⁾	2 293 Mio ECU
Totaal uitstaand bedrag	7 960 Mio ECU	25 298 Mio ECU
Gecumuleerd saldo wanbetalingen	315 Mio ECU	315 Mio ECU
Wanbetalingen / uitstaand bedrag	3,96 %	1,25 %

⁽¹⁾ In de begroting 1997 opgenomen bedrag.

⁽²⁾ Gemiddelde voor het tijdvak 1994-1997.

⁽³⁾ Gemiddelde voor het tijdvak 2002-2006.

⁽⁴⁾ Verhouding tussen het bedrag van de garantiereserve en het voorzieningspercentage.

⁽⁵⁾ In 1997.

⁽³⁾ Uitstaande bedragen, wanbetalingen en nabetalen.

Tabel 2

Simulatie van de mutaties en de situatie van het Garantiefonds (Mio ECU) bij toepassing achteraf van de door de Commissie voorgestane veranderingen

Begrotingsjaar	Overmakingen ⁽¹⁾	Garantieverzoeken ⁽²⁾	Nabetalingen	Totaal beschikbare middelen van het Fonds per 31.12 ⁽³⁾	Uitstaand bedrag	Dekkingsgraad (in %)
1994	125,88	—	—	125,88	6 017	2,1
1995	85,95	(303,07)	35,63	(55,61)	5 882	(0,9)
1996	114,52	(52,54)	55,72	62,09	6 715	0,9
1997	132,55	(54,29)	45,03	185,38	7 960	2,3
Totaal	458,9	(409,90)	136,38			

⁽¹⁾ Aanvulling van het Garantiefonds met een voorzieningspercentage van 6, respectievelijk 7 %.

⁽²⁾ Vanaf januari 1995 werd een beroep op het Garantiefonds gedaan bij wanbetalingen.

⁽³⁾ In deze hypothese werden de intresten, die geen belangrijk element vormen, buiten beschouwing gelaten.

Bron: Commissie.

4.3. Bovendien zou de toetreding van de zes kandidaat-landen in de periode 2002-2006 tot gevolg kunnen hebben dat een deel van het bedrag dat voordien beschikbaar was voor leningen aan die landen, dan wordt toegewezen aan andere landen met een hoger risicopercentage en een dienovereenkomstig geringere solvabiliteit.

4.4. Gelet op de ervaring en in het vooruitzicht van de toetreding van de nieuwe lidstaten is de Kamer dan ook van mening dat de voorgestelde verlaging van het streef-

bedrag van 10 tot 8 % en de daaropvolgende verlaging van het voorzieningspercentage van 14 naar 6 % het Fonds niet volledig zouden beschermen tegen toekomstige liquiditeitsproblemen. Voorts meent de Kamer dat de verhoging van het voorzieningspercentage tot 7 % indien de middelen van het Fonds ten gevolge van het honoreren van garanties minder bedragen dan 75 % van het streefbedrag, ontoereikend zou kunnen blijken.

4.5. Het voorstel om het Fonds te laten beheren door de Commissie geeft geen aanleiding tot opmerkingen van de Kamer.