I

(Meddelelser)

REVISIONSRETTEN

SÆRBERETNING Nr. 20/2000

om forvaltningen af den fælles markedsordning for sukker, med Kommissionens svar

(artikel 248 EF, stk. 4, andet afsnit)

(2001/C 50/01)

INDHOLD

	Punkt	*Side*
SAMMENFATTENDE OVERSIGT		3
INDLEDNING	1-5	3
REVISIONSMETODE	6-9	4
EU-MARKEDET OG VERDENSMARKEDET FOR SUKKER	10-14	4
DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR SUKKER	15-16	8
KOMMISSIONENS FORVALTNING	17-67	8
Indledning	17	8
Kommissionens forslag til kvoter	18-31	8
Årlige forslag til institutionelle priser	32-45	9
Data anvendt under forberedelsen af prisforslagene	32-36	9
Målene for den fælles landbrugspolitik	37-38	10
Prisniveau	39-41	10
Prisen på rørråsukker fra AVS-landene	42-45	11
Forvaltning af eksportprogrammet	46-54	11
Organiseringen af udbudsprocedurerne	53-54	11
Selvfinansieringsordningen	55-58	12
Administration, kontrol og finansielle ordninger	59-63	12
Kommissionens reaktioner over for de forskellige interesseparter og på begivenheder, der påvirker den fælles markedsordning	64-67	12
GENNEMGANG AF SUKKERORDNINGEN	68-98	13
Indledning	68-70	13
Opfyldelsen af målene for den fælles markedsordning	71-77	13
Omkostningerne forbundet med opfyldelsen af målene	78-86	14
Mekanismerne i den fælles markedsordning for sukker — i særdeleshed produktionskvoternes og prisstøttens størrelse	87-92	14
Den fælles markedsordning for sukker: 1992- og Agenda 2000-reformerne	93-98	15

	Punkt	*Side*
KONKLUSION	99-107	16
BILAG I — Den fælles markedsordning for sukker — udgifter og afgifter		18
BILAG II — EU-markedet og verdensmarkedet for sukker		19
BILAG III — EU's sukkerforsyningsbalance		21
BILAG IV — EU's produktionskvoter for sukker 1995-2001 fordelt på medlemsstaterne		22
Kommissionens svar		23

SAMMENFATTENDE OVERSIGT

Målene for Rettens revision var at få sikkerhed for, at Kommissionens forvaltning af den fælles markedsordning for sukker er forsvarlig, og at undersøge, om de specifikke mål for den fælles markedsordning såvel som de overordnede mål for den fælles landbrugspolitik er nået.

Revisionen omfattede en række centrale områder i forvaltningen af den fælles markedsordning, som Kommissionen kan blive draget til ansvar for. Desuden gennemgås resultaterne af den fælles markedsordning i denne beretning.

Både EU-markedet og verdensmarkedet for sukker er kendetegnet ved, at produktionen overstiger efterspørgslen betydeligt. Det har medført, at der i en lang periode har været lave priser på verdensmarkedet, mens lagrene er vokset.

Den fælles markedsordning belaster budgettet med et årligt bruttobeløb, der i 1999 nåede op på 2 100 millioner euro, hvoraf 1 200 millioner euro kom ind igen via produktions- og lageraf-gifter. Ordningen er også forbundet med væsentlige omkostninger for forbrugerne i form af høje sukkerpriser.

Grundprincipperne for den fælles markedsordning for sukker er stort set ikke ændret siden 1968, og markedsordningen var hverken omfattet af 1992-reformen eller Agenda 2000-reformen af den fælles landbrugspolitik.

De væsentligste resultater af Rettens undersøgelse af Kommissionens forvaltning er følgende:

a) Kommissionen gav ikke tilstrækkelige oplysninger som begrundelse for sit forslag om videreførelse af kvoteordningen i 1995, og den fremlagde heller ikke en omfattende analyse af, hvor langt man var nået i forhold til målene for den fælles markedsordning, selv om Kommissionens tjenester havde omfattende, om end ikke udtømmende oplysninger. Endvidere fremlagde Kommissionen ingen vurdering af den forventede effekt af forslagene sammenholdt med andre muligheder, og heller ingen undersøgelser af ordningens konsekvenser for forbrugere og miljø (jf. punkt 18-31).

b) Kommissionens forslag til basisprisen for sukkerroer er ikke baseret på uafhængigt kontrollerede oplysninger om forarbejdningsmargenen; de oplysninger, der lægges til grund for forslagene, anvendes ikke på en gennemsigtig måde; forslagene indeholder ingen oplysninger om, hvor langt man er nået i forhold til de fastsatte mål (jf. punkt 32-38).

c) Selv om Kommissionen havde oplysninger til rådighed, fremlagde den ikke nogen vurdering af de forventede konsekvenser af prisforslagene og sammenholdt dem ikke med alternative forslag (jf. punkt 39-41).

d) Adgang til EU-markedet på særlige vilkår har stor økonomisk betydning for AVS-landene, og især Mauritius er meget afhængig af, at præferenceordningerne videreføres. I Kommissionens forslag om den garanterede pris for AVS-sukker tages der imidlertid ikke hensyn til de økonomiske faktorer i det nødvendige omfang (jf. punkt 42-45).

e) Budgetstramninger og forpligtelserne i henhold til GATT-aftalen har fået Kommissionen til at fastsætte lavere eksportrestitutionssatser. De tidligere ordninger var gennemsigtige, men tog ikke tilstrækkeligt hensyn til økonomiske aspekter (jf. punkt 46-52).

f) Udbudsprocedurerne og procedurerne for fastsættelse af eksportrestitutionssatser bør revideres (jf. punkt 53-54).

g) De data, der lægges til grund for beregningen af produktionsafgifterne, er ikke tilstrækkeligt pålidelige, og Kommissionen bør bestræbe sig på at anvende mere pålidelige data (jf. punkt 55-58).

h) Der er ikke fastlagt en sammenhængende strategi for kontrollen med produktion og oplagring af sukker, og Kommissionen vejleder ikke medlemsstaterne om »best practice«-normer og mindstekrav til kontrollen (jf. punkt 59-63).

Retten konstaterer på grundlag af sin gennemgang af resultaterne af den fælles markedsordning, at:

a) mange af målene for den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning bliver nået (jf. punkt 71-77)

b) EU's forbrugere påføres væsentlige omkostninger i form af høje sukkerpriser; der er en strukturbetinget overskudsproduktion, sukkerindustrien er stærkt reguleret, og der er næsten ingen konkurrence (jf. punkt 78-86)

c) Kommissionen bør overveje alternative støtteforanstaltninger i forbindelse med en reform af markedsordningen med henblik på at nå målene for 1992-reformen og Agenda 2000-reformen (jf. punkt 87-92).

Retten konkluderer, at selv om Kommissionens tjenester generelt anses for at være kompetente og velinformerede, er der væsentlige svagheder på det strategiske plan i Kommissionens forslag, beslutninger og aktioner. Den fælles markedsordning for sukker er blevet forlænget gentagne gange, men problemerne med de fortsat høje omkostninger for forbrugerne og overproduktionen i EU er ikke blevet løst.

INDLEDNING

1. Grundprincipperne for den fælles markedsordning for sukker er stort set forblevet uændrede siden ordningens oprettelse i 1968. Den fælles markedsordning blev ikke påvirket af 1992-reformen af den fælles landbrugspolitik og var heller ikke omfattet af Agenda 2000-reformen. I de seneste år er det imidlertid stadig oftere blevet påpeget, at ordningen bør ændres, og der vil sandsynligvis blive forlangt reformer på grund af udvidelsen af EU og udsigten til, at forhandlinger i Verdenshandelsorganisationen (WTO) vil føre til yderligere indskrænkninger i den subsidierede eksport.

2. I sin nuværende form gælder markedsordningen indtil den 30. juni 2001. De regler, der skal gælde derefter, skal vedtages af Ministerrådet senest den 31. december 2000. Den fælles markedsordnings grundlæggende bestemmelser er fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 ([1]) med senere ændringer. Disse bestemmelser blev for nylig kodificeret i Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 ([2]).

3. Den fælles markedsordning belaster budgettet med et årligt bruttobeløb, der i 1999 nåede op på 2 100 millioner euro, hvoraf 1 200 millioner euro kom ind igen i form af produktions- og lagerafgifter (jf. *bilag I*). Forbrugerne betaler også en stor del af omkostningerne i form af sukkerpriserne. Dette aspekt analyseres i punkt 80 og 81.

4. Resultaterne af Rettens seneste omfattende revision af området blev offentliggjort i 1991 ([3]). De væsentligste problemer, der blev påpeget dengang, var den strukturbetingede overskudsproduktion og sukkerordningens høje omkostninger. Siden da har Retten undersøgt forskellige aspekter ved den fælles markedsordning, især i forbindelse med revisionen med henblik på den årlige revisionserklæring (DAS).

5. Målene for den revision, der er omhandlet i denne beretning, var at få sikkerhed for, at Kommissionens forvaltning af den fælles markedsordning for sukker er økonomisk forsvarlig, og at undersøge, om de specifikke mål for den fælles markedsordning såvel som de overordnede mål for den fælles landbrugspolitik er nået.

REVISIONSMETODE

6. Omfanget af revisionen af Kommissionens forvaltning af den fælles markedsordning blev fastlagt med det mål for øje, at alle aktiviteter, som Kommissionen med rimelighed kan holdes ansvarlig for, skulle identificeres. Der blev identificeret seks sådanne hovedaktiviteter (jf. punkt17).

7. Kriterierne for bedømmelsen af disse aktiviteter var:

a) kvaliteten af »input« (korrekte oplysninger)

b) kvaliteten af »throughput« (analyse og anvendelse af oplysningerne)

c) kvaliteten af »output« (fremsatte forslag og vedtagne beslutninger og aktioner).

8. Korrekte oplysninger om resultaterne (dvs. i hvor høj grad målene er nået) er et vigtigt input, som er en forudsætning for korrekt forvaltning, og det falder derfor ind under Kommissionens forvaltningsansvar at indhente sådanne oplysninger. I hvor høj grad målene for den fælles markedsordning og den fælles landbrugspolitik er nået, afhænger imidlertid af nogle faktorer, f.eks. øget produktivitet, som ligger uden for Kommissionens kontrol, og som den derfor ikke kan holdes ansvarlig for.

9. Retten analyserede resultaterne på grundlag af en gennemgang af data og samtaler med en bred vifte af interesseparter ([4]). Desuden blev studier og undersøgelser foretaget af andre organer taget i betragtning.

EU-MARKEDET OG VERDENSMARKEDET FOR SUKKER

10. I *bilag II* gives der en kort beskrivelse af EU-markedet og verdensmarkedet for sukker. Det fremgår af denne beskrivelse, at verdensmarkedet i de sidste fem år har været kendetegnet ved betydelig overproduktion og voksende lagre. Verdens sukkerlagre har nu nået et historisk højt niveau, hvilket har bevirket, at priserne er faldet.

11. I 1999/2000 skønnes sukkerproduktionen på verdensplan at være på 135 millioner tons og forbruget på 127 millioner tons. Lagrene er fordoblet siden 1989/90 og skønnes nu at være på 62 millioner tons (49 % af det årlige forbrug), hvorimod de var på 31 millioner tons (28 % af det årlige forbrug) i 1989/90, som det fremgår af nedenstående figur (*figur 1*).

12. I EU overstiger produktionen også i væsentlig grad efterspørgslen, og der er store lagre. I *bilag III* vises det, at EU i 1998/99 fremstillede 18,1 million tons sukker, hvoraf 14,2 millioner tons lå inden for rammerne af produktionskvoterne ([5]). 2,2 millioner tons blev fremstillet ud over maksimalkvoten, og 1,7 millioner tons blev fremstillet af raffineret rørsukker (præferenceindførsler). Samme år var forbruget i EU 12,7 millioner tons. Produktionsoverskuddet har imidlertid ingen indvirkning på priserne i EU på grund af den fælles markedsordnings prisstøtteordninger og eksportprogram.

13. Nedenstående figur (*figur 2*) viser, hvor meget den EU-garanterede sukkerforsyning i form af sukkerroekvoter og præferenceindførsler af rørsukker overstiger forbruget. EU-kvoterne ligger i øjeblikket mere end 3 millioner tons over det niveau, hvor EU's sukkerforsyning ville svare til forbruget.

14. Nedenstående figur (*figur 3*) viser, at den garanterede forsyning (søjlerne i figuren) overstiger forbruget i alle medlemsstater undtagen Spanien, som har et betydeligt underskud, og Finland og Sverige, som har små underskud.

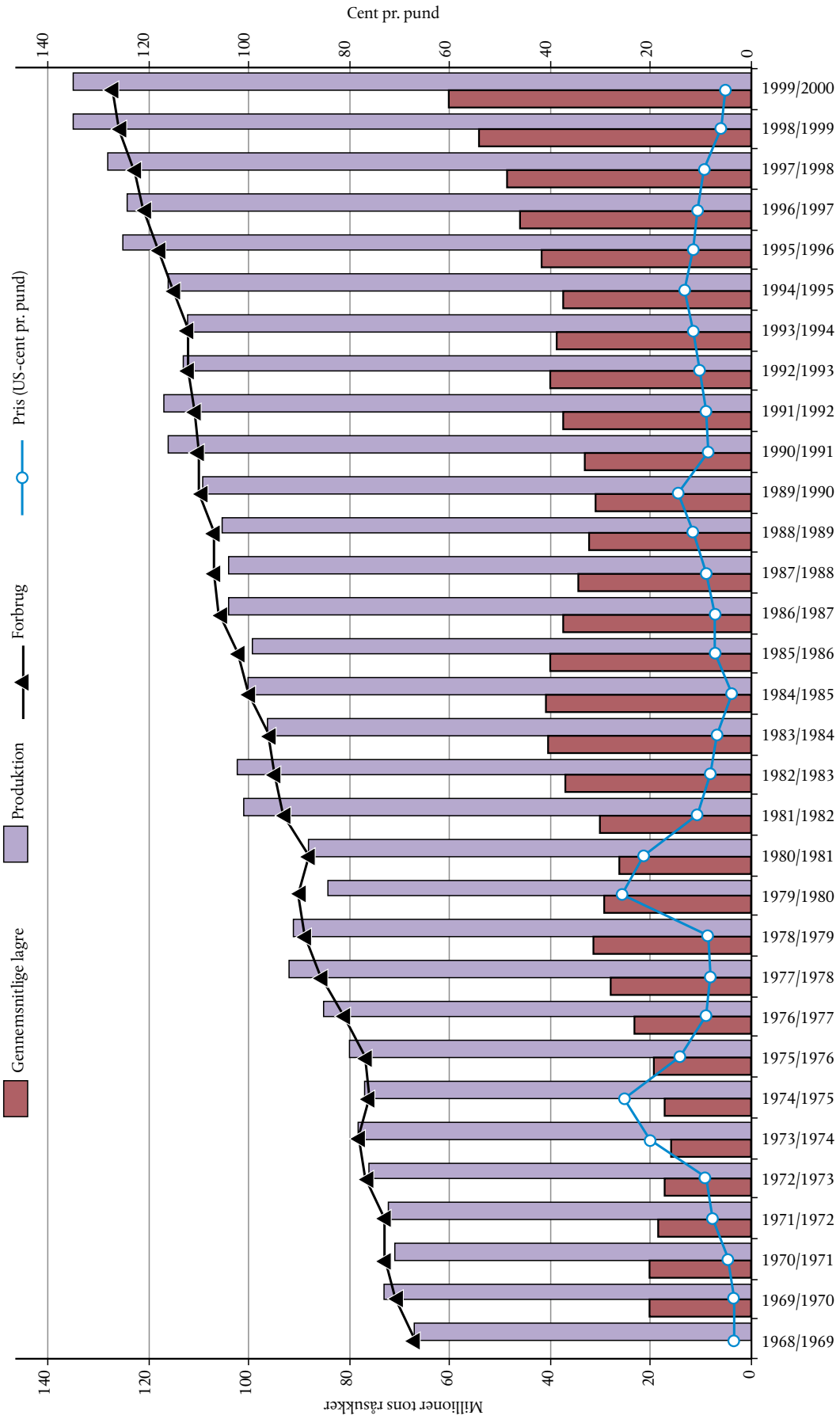
([1]) EFT L 177 af 1.7.1981, s. 4.
([2]) EFT L 252 af 25.9.1999, s. 1.
([3]) EFT C 290 af 7.11.1991.

([4]) Herunder sukkerroedyrkere, fabrikanter, sukkerhandlere, industrier, der anvender sukker, forbrugerrepræsentanter, medlemsstater og repræsentanter for AVS-lande.

([5]) Den samlede kvote, som er omfattet af interventionsgarantien, er delt i en A- og en B-kvote. For A-kvoten opkræves der en produktionsafgift på højst 2 %, mens afgiften for B-kvoten er på op til 37,5 %. Der gælder ingen garanteret interventionspris for roesukker, som produceres ud over maksimalkvoten, kaldet C-sukker. Dette sukker må ikke sælges på EU-markedet og eksporteres derfor uden eksportrestitutioner.

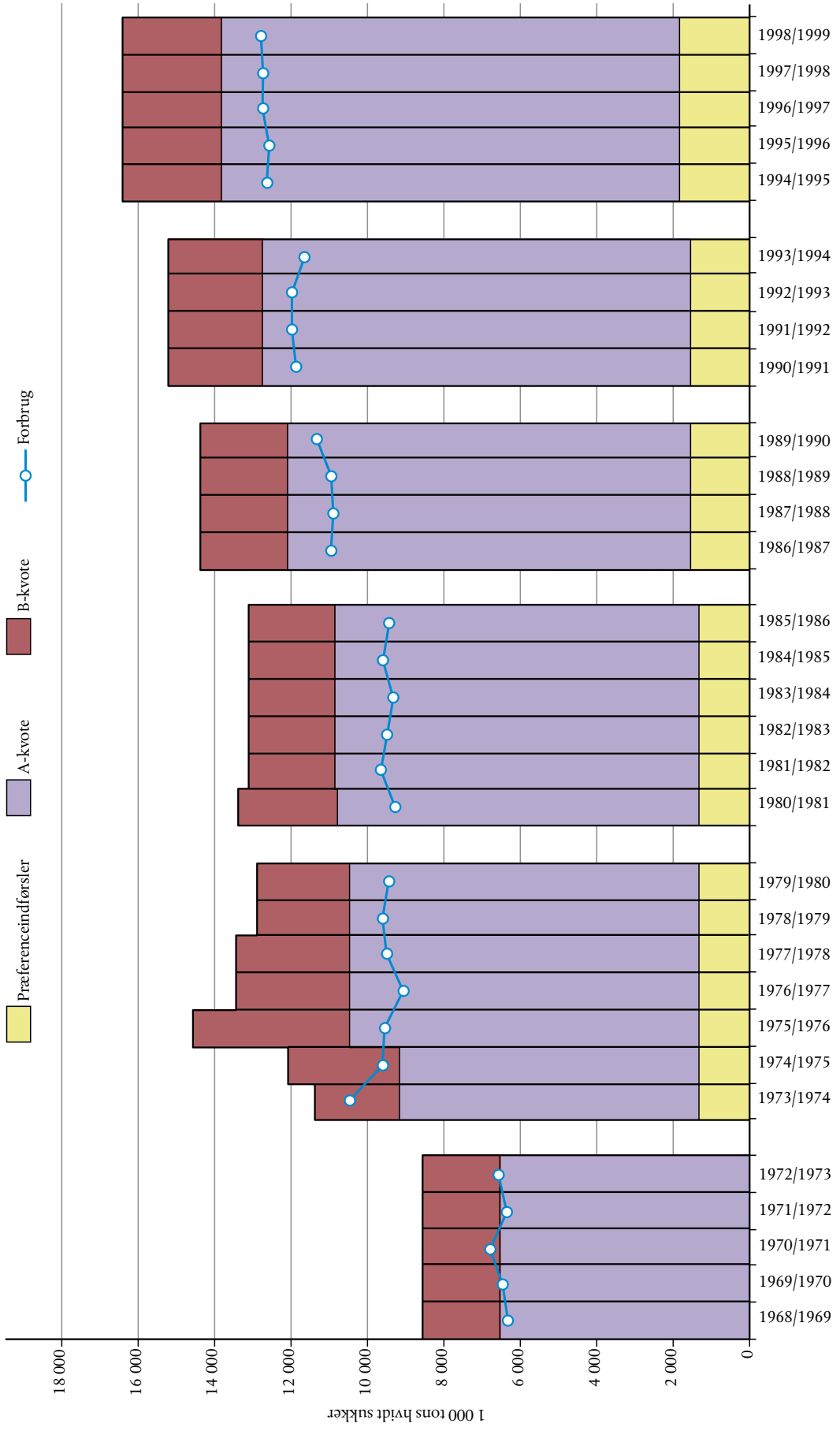
Figur 1

Verdens sukkerproduktion, -forbrug, -lagre og -priser



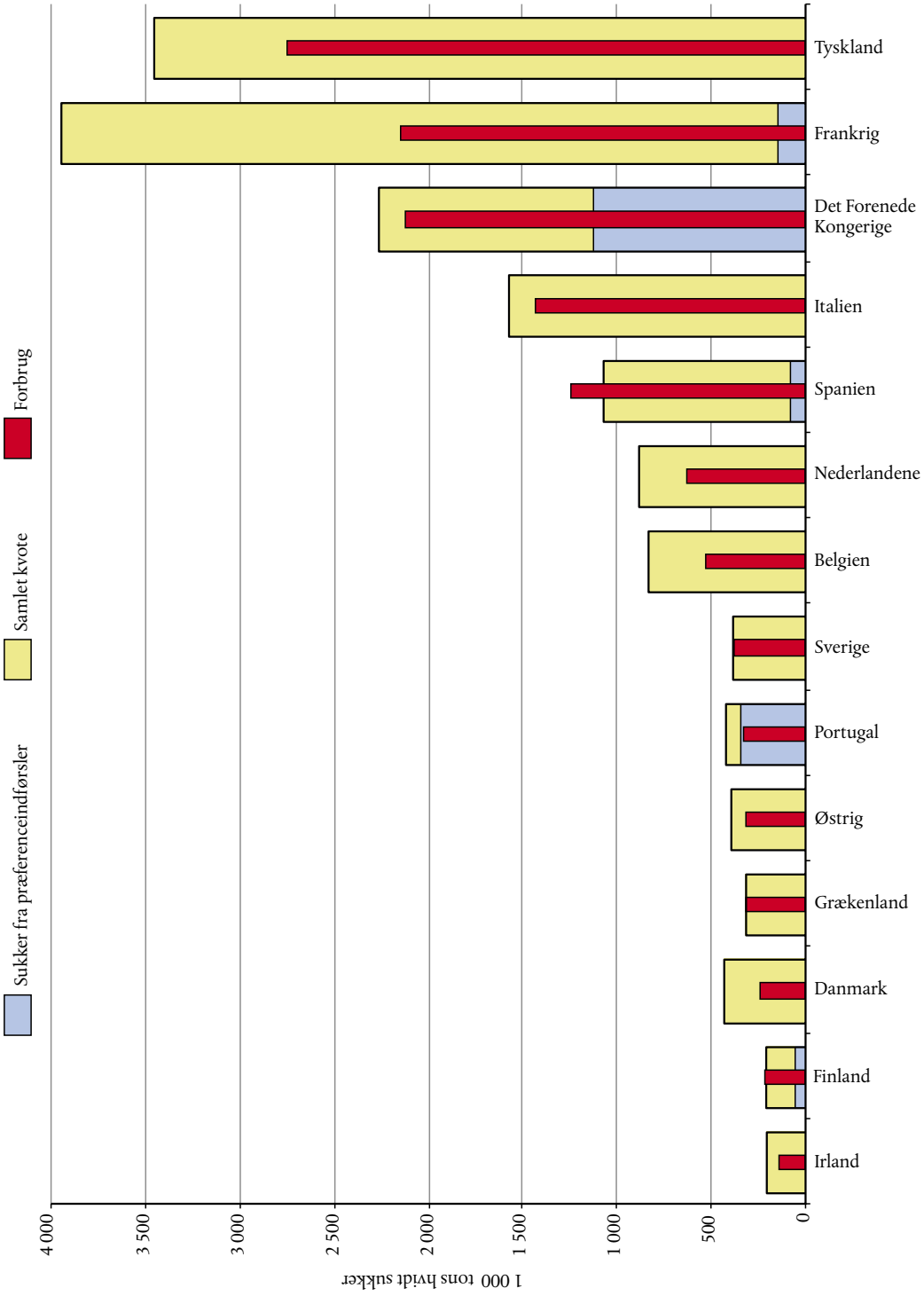
Figur 2

EU's garanterede sukkerforsyning og forbrug
(EU-6, EU-9, EU-10, EU-12, EU-12+, EU-15)



Figur 3

EU's sukkerforsyning og -forbrug 1998/99



DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR SUKKER

15. I grundforordningen om den fælles markedsordning er det udtrykkeligt fastsat, at der skal tages hensyn til målene i artikel 33 (de overordnede mål for den fælles landbrugspolitik ([1]) og 131 (medlemsstaternes hensigtserklæring om at bidrage til en harmonisk udvikling af verdenshandelen) i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Desuden fastsætter forordningen følgende mål for den fælles markedsordning:

a) Den skal sikre, at sukkerroe- og sukkerrørsdyrkerne fortsat har de fornødne garantier med hensyn til beskæftigelse og levestandard.

b) Den skal sikre en retfærdig ligevægt mellem fabrikanternes og dyrkernes rettigheder og forpligtelser.

c) Den skal sikre, at producenterne selv finansierer omkostningerne ved afsætningen af det sukker, som er produceret inden for kvoterne, men overstiger EU's interne forbrug.

d) Den skal sikre, at afsætningsmulighederne for sukker og isoglukose på det interne marked kan øges.

e) Den skal sikre EU's raffinaderier regelmæssige og stabile råsukkerforsyninger.

16. Hovedelementerne i den fælles markedsordning er:

a) En produktionskvoteordning, som gælder det endelige produkt (hvidt sukker) og ikke basisprodukterne (roer og rør). Hovedkvoterne kaldes A-kvoter, og dertil kommer B-kvoter, for hvilke der gælder lavere priser. På forslag af Kommissionen fastsætter Rådet kvoterne for en nærmere defineret periode, normalt 5-7 år (de gældende kvoter er vist i *bilag IV*).

b) Et prissystem, hvor Rådet hvert år på forslag af Kommissionen fastsætter en basispris for sukkerroer og en interventionspris for hvidt sukker.

c) Et eksportprogram, der sikrer, at sukker, som er produceret inden for kvoterne eller fremstillet ved raffinering af præferencerørsukker, og som ikke bliver solgt på EU-markedet, kan eksporteres med restitution. Kommissionen forvalter denne ordning ved ugentligt at fastsætte restitutionssatsen på grundlag af bud afgivet af sukkerhandlere.

d) Et importprogram, der sikrer præferenceadgang for rørsukker.

e) Produktionsafgifter, som pålægges sukkerindustrien til dækning af omkostningerne ved eksportrestitution (minus et beløb svarende til indførslen af præferencesukker), og lagerafgifter til dækning af støtten til virksomheder, som oplagrer sukker (jf. punkt 55).

([1]) Disse kan opsummeres som følger: at øge produktiviteten ved teknisk udvikling og rationalisering af produktionen; herigennem at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard; at stabilisere markederne; at sikre forsyningerne; at sikre forbrugerne rimelige priser.

KOMMISSIONENS FORVALTNING

Indledning

17. I denne del af beretningen undersøges input (oplysninger) og output (forordninger, beslutninger og forslag) i Kommissionens forvaltning af den fælles markedsordning. Undersøgelsen omfatter Kommissionens hovedaktiviteter: forslag til produktionskvoter, årlige forslag til institutionelle priser og beslutninger vedrørende eksportprogrammet og »selvfinansieringsordningen«. Det undersøges også, i hvor høj grad Kommissionen har sikkerhed for, at den fælles markedsordning fungerer godt, og det undersøges, hvordan Kommissionen reagerer på begivenheder, der indvirker på den fælles markedsordning, samt hvordan den forholder sig til de forskellige interesseparter.

Kommissionens forslag til kvoter

18. Kvoteordningen, som er et centralt element i den fælles markedsordning, blev indført i 1968 for en overgangsperiode og er efterfølgende blevet forlænget flere gange, senest i 1994 for perioden 1995-2001. Retten undersøgte Kommissionens forslag til kvoter for 1995-2001 ([2]) for at bedømme, om det med de foreslåede kvoteniveauer og -fordelinger ville være muligt at nå målene for den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning på en produktiv og effektiv måde.

19. I sine forslag stillede Kommissionen tre grundlæggende spørgsmål:

a) Bør produktionskvoteordningen stadig videreføres?

b) I bekræftende fald, hvor store bør kvoterne være?

c) Er det nødvendigt at ændre de nuværende instrumenter til selvfinansiering af den fælles markedsordning?

20. Ifølge Kommissionen var udsigterne på verdensmarkedet på mellemlang sigt usikre, og den forventede ikke væsentlige og varige virkninger på priserne. Kommissionen konkluderede, at produktionskvoteordningen burde opretholdes med uændrede kvoter, fordi det var nødvendigt at kontrollere den garanterede produktion, navnlig for kunne at opfylde GATT-forpligtelserne.

21. I forslaget kom Kommissionen ikke ind på, hvor langt man var nået i forhold til målene for den fælles landbrugspolitik. Den analyserede heller ikke de økonomiske virkninger af den fælles markedsordning eller gjorde sig overvejelser om mulige reformer eller alternativer. Specielt omfattede forslaget ikke følgende:

a) en undersøgelse af de opnåede produktionsforbedringer og en vurdering af, om udviklingen i sektoren var rationel

b) en analyse af roedyrkernes indtægter

c) en vurdering af, om forbrugerpriserne var rimelige.

([2]) KOM(94) 439 endelig udg. af 16.11.1994.

22. Den eneste oplysning om dyrkning og forarbejdning af sukkerroer i EU var faktisk en tabel, der viste, at EU-kvoterne hvert år førte til et overskud på mellem 1,3 og 1,5 millioner tons. Denne forsyningsbalance var imidlertid ret misvisende. Den viste kun halvdelen af det strukturbetingede overskud, fordi det importerede sukker, som raffineres i EU, ikke var medregnet, selv om EU er retligt forpligtet til at importere 1,3 millioner tons rørsukker fra AVS-landene.

23. Efter drøftelser med forskellige interesseparter i medlemsstaterne er Retten nået frem til den opfattelse, at Kommissionen burde have behandlet følgende spørgsmål:

a) Hvor store er de økonomiske omkostninger ved overskudsproduktionen og de høje priser?

b) Hvilken effekt har den subsidierede eksport på verdenspriserne og udviklingslandenes indtægter?

c) Hvor afhængige er dyrkerne af fabrikanterne? Er det på baggrund af de forbedrede teknikker inden for roedyrkning og -forarbejdning berettiget at tage forholdet mellem dyrkernes og fabrikanternes indtægter op til fornyet overvejelse?

d) Hvilke hindringer er der for, at nye roedyrkere kan etablere sig?

e) Hvorfor har sukkerroeproduktionen høj rentabilitet i forhold til andre afgrøder?

f) Hvilke begrundelser er der for fortsat at yde støtte til oplagring?

g) Hvordan indvirker især overskudsproduktionen på miljøet?

h) Begrænser de faste nationale kvoter specialiseringen og konkurrencen i sukkersektoren?

24. Selv om disse spørgsmål ikke blev behandlet i Kommissionens forslag i 1994, viste en analyse af Kommissionens arbejdsdokumenter, at dens tjenester i 1992 forberedte en grundig undersøgelse af, hvordan sukkerordningen fungerede, hvilken virkning den havde, og hvilke problemer den stod over for. En intern arbejdsgruppe så på en bred vifte af reformmuligheder, nogle af dem temmelig radikale. De fleste af de spørgsmål, som er nævnt under punkt 23, blev overvejet i forskellig grad. Gruppen konkluderede, at priserne burde sænkes betydeligt over en periode på syv år.

25. Det endte imidlertid med, at Kommissionen blot foreslog, at den eksisterende ordning fortsatte uændret i et år, mens man undersøgte virkningerne af 1992-reformen af den fælles landbrugspolitik vedrørende de andre vigtige markafgrøder og virkningen af det netop oprettede indre marked.

26. Igen i 1993 foreslog Kommissionen en forlængelse på et år, denne gang for at afvente resultaterne af GATT-forhandlingerne.

27. Efter indgåelsen af den aftale, som var et resultat af forhandlingerne under Uruguay-runden, foreslog Kommissionen i 1994, at kvoteordningen skulle videreføres i en periode på seks år. De centrale elementer i dette forslag var dels de minimumjusteringer, som var nødvendige for at sikre, at GATT-aftalen blev overholdt, dels foranstaltninger, som kunne sikre Fællesskabets raffineringsindustri tilstrækkelige forsyninger af råsukker.

28. Kommissionen forelagde også en række relativt mindre omfattende forslag, som skulle rette op på nogle områder, hvor den fælles markedsordning ikke fungerede, som den skulle. Det gjaldt støtte til oplagring af sukker produceret ud over kvoterne (C-sukker), der overføres til det følgende produktionsår, national støtte i Italien og produktionsrestitutionssatsen for sukker til den kemiske industri.

29. I begrundelsen til forslaget gav Kommissionen en god beskrivelse af disse mindre spørgsmål og argumenterede overbevisende for de foreslåede ændringer, som var baseret på grundige undersøgelser og overvejelser vedrørende mulige alternativer og konsekvenser.

30. Under forberedelsen af forslaget havde Kommissionens tjenester også analyseret andre spørgsmål, herunder dyrkernes indtægter, forarbejdningsindustriens margen, produktionens koncentrering på færre virksomheder, alternativ anvendelse af sukker og muligheder for overførsel af kvoter. Dette materiale blev imidlertid heller ikke forelagt beslutningstagerne [1]. Der blev ikke oplyst noget om, hvorvidt en reform af ordningen var ønskelig på baggrund af reformerne af den fælles landbrugspolitik og oprettelsen af det indre marked. Der blev ikke behandlet spørgsmål af interesse for forbrugere og industrier, der anvender sukker.

31. Det fremgår klart af ovenstående, at Kommissionen ikke fremlagde alle de relevante oplysninger i sin begrundelse for at videreføre kvoteordningen for perioden 1995-2001, og den fremlagde heller ikke en omfattende analyse af, hvor langt man var nået i forhold til målene for den fælles markedsordning, selv om Kommissionens tjenester havde adgang til omfattende, om end ikke udtømmende oplysninger. Endvidere fremlagde Kommissionen ingen vurdering af den forventede effekt af forslagene sammenholdt med andre muligheder, og heller ingen undersøgelser af ordningens konsekvenser for forbrugere og miljø.

Årlige forslag til institutionelle priser

Data anvendt under forberedelsen af prisforslagene

32. I henhold til forordning (EF) nr. 2038/1999 skal Kommissionen foreslå en interventionspris for hvidt sukker og en basispris for sukkerroer. I forordningen angives det kun, hvordan basisprisen for sukkerroer skal beregnes: Den skal fastsættes ud fra interventionsprisen med fradrag af omkostningerne til forarbejdning og transport samt med tillæg af indtægterne ved salg af melasse [2].

---

[1] Rådet, efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

[2] Melasse er et restprodukt fra sukkerraffineringen (af både roe- og rørsukker) og anvendes i EU hovedsagelig i dyrefoder.

33. I praksis har Kommissionen ikke kontrolleret elementerne i denne beregning i mange år, og en analyse af den grundlæggende dokumentation for 1999/2000 viste, at Kommissionen har utilstrækkelige oplysninger. Hvad angår hovedelementerne, dvs. omkostningerne ved forarbejdning af roer til hvidt sukker, har Kommissionen kun data, som er stillet til rådighed af det organ, der varetager sukkerindustriens interesser ([1]). Disse data er ikke så detaljerede, at forarbejdningsomkostningerne kan kontrolleres.

34. Det er i det hele taget usikkert, hvor nyttige disse oplysninger er. Afskrivningerne, som er langt det største element i de anførte omkostninger ved forarbejdning, er for eksempel baseret på genanskaffelsesværdien og ikke på de faktiske omkostninger. De fremlagte data viser, at forarbejdningsomkostningerne i 1996/97 og 1997/98 var 25 % højere end det beløb, som er fastsat ved beregningen af basisprisen for sukkerroer, men alligevel er de fleste sukkervirksomheder stadig yderst rentable. Kommissionen får imidlertid ikke dataene kontrolleret af uafhængige finanseksperter og modtager ikke oplysninger om forarbejdningsomkostningerne fra alternative kilder. Ganske vist lægger Kommissionen ikke disse oplysninger til grund for sin beregning af sukkerroeprisen hvert år, men på grund af oplysningernes upålidelighed er Kommissionen ikke er i stand til at dokumentere, at prisen er rimelig.

35. På visse punkter har produktionsomkostningerne ændret sig meget i årenes løb. For eksempel har forbedrede dyrkningsmetoder gjort det muligt at forlænge produktionsperioden i nogle lande, hvilket betyder, at investeringer i anlægsaktiver udnyttes bedre. Renten er faldet, og der er sket omfattende rationaliseringer i forbindelse med lukninger af mindre, urentable fabrikker. Kommissionen har ikke omtalt disse ændringer i sine prisforslag.

36. Det er blevet stærkt kritiseret af Kommissionens Forbrugerudvalg ([2]) og af de industrier, der anvender sukker, at disse oplysninger ikke er blevet fremlagt, fordi det gør det vanskeligt for beslutningstagerne og andre interesserede parter at bedømme grundlaget for Kommissionens prisforslag. De industrier, der anvender sukker, har selv foretaget en skønsmæssig beregning af forarbejdningsomkostningerne og konkluderet, at den forarbejdningsmargen, som er indregnet i interventionsprisen, er for høj ([3]).

Målene for den fælles landbrugspolitik

37. Forordningen indeholder ingen bestemmelser om, hvordan priserne på hvidt sukker skal fastsættes, men der står i præamblen til Kommissionens prisforslag, at der ved fastsættelsen af sukkerpriserne bør tages hensyn til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik, især behovet for at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, at sikre forsyningerne og at sikre forbrugerne rimelige priser. Det fastslås endvidere, at ligevægten mellem priserne på de vigtigste landbrugsprodukter bør opretholdes. Kommissionens forslag indeholder imidlertid ingen oplysninger om disse elementer. I Kommissionens forberedende dokumenter var der desuden heller ingen analyse af dyrkernes indtægts- og arbejdsløshedsniveau eller af forslagets konsekvenser for forbrugerne.

38. Dyrkernes indtægter er imidlertid steget i denne periode på grund af det stigende udbytte, som skyldes mekanisering, koncentrering af produktionen på færre virksomheder, brug af mere effektive ukrudtsmidler, pesticider osv. Hertil kommer, at priserne på andre afgrøder er sænket betydeligt siden 1992. Kommissionens Forbrugerudvalg har udtalt ([4]), at sukkerpriserne efterhånden er ude af trit med priserne på andre markafgrøder, og at der bør gøres en indsats for at få reduceret den tunge byrde, som bæres af forbrugerne, og for at få begrænset sektorens konkurrenceforvridende virkninger. Disse spørgsmål er ikke blevet behandlet i Kommissionens forslag.

Prisniveau

39. Kommissionen har ikke foreslået ændringer i priserne på hvidt sukker og sukkerroer siden 1991. Forslagene indeholder ikke vurderinger af den sandsynlige effekt på dyrkernes indtægter og forbrugerpriserne. Kommissionen har kun beskrevet den forventede indvirkning på budgettet.

40. Retten bemærkede imidlertid ved gennemgangen af Kommissionens dokumenter, at man tidligere seriøst havde overvejet prisnedsættelser, især i 1992, da Generaldirektoratet for Landbrug udarbejdede et forslag, som i lighed med de nedsættelser, som blev vedtaget for kornsektoren, gik ud på at nedsætte priserne med 15 % over syv år. Baggrunden for forslaget var en intern kommissionsarbejdsgruppes analyse af effekten af forskellige alternative løsninger. Arbejdsgruppen konkluderede, at en nedsættelse på 15-20 % uden kompensation ikke ville give sektoren væsentlige problemer, men kunne nedbringe EU's overskudsproduktion af sukker med mellem 2 og 3 millioner tons og give forbrugerne en besparelse på op til 650 millioner euro. Tjenesten for økonomiske analyser under Generaldirektoratet for Landbrug konkluderede, at det ville kræve en prisnedsættelse på 25-30 %, hvis sukkerroeproduktionens rentabilitet skulle ligge på samme niveau som kornproduktionens. Som nævnt ovenfor forelagde Kommissionen hverken disse oplysninger eller forslagene om prisnedsættelser for beslutningstagerne.

41. Kommissionens tjenester fremlagde altså ikke en vurdering af de forventede konsekvenser af forslagene og sammenholdt dem ikke med alternative forslag, selv om de havde de nødvendige oplysninger til at kunne gøre det.

([1]) CEFS: Det Europæiske Udvalg for Sukkerfabrikanter.
([2]) Forbrugerudvalgets udtalelse om reformen af den fælles landbrugspolitik, Bruxelles, 14.6.1999.
([3]) Committee of Industrial Users of Sugar (CIUS): »Proposal on the reassessment of the institutional manufacturing margin«, 22.12.1998.
([4]) Forbrugerudvalgets udtalelse om reformen af den fælles landbrugspolitik, Bruxelles, 14.6.1999.

Prisen på rørråsukker fra AVS-landene

42. Den garanterede pris for rørråsukker fra AVS-landene indgår ikke i prisforslaget, men forhandles særskilt i henhold til sukkerprotokollen ([1]). Protokollen giver meget vide rammer for prisfastsættelsen, for det er kun fastsat, at den pris, AVS-landene skal have, forhandles inden for den i EU opnåede prisramme under hensyntagen til alle relevante økonomiske faktorer. Til dette formål udarbejder de sukkerproducerende AVS-lande hvert år i fællesskab et »Memorandum om økonomiske faktorer«.

43. Det land, der drager mest nytte af de særlige betingelser i forbindelse med denne ordning, er Mauritius. Næsten hele Mauritius' sukkerhøst (630 000 tons i 1998) sælges i henhold til præferenceaftaler; over 95 % af det samlede salg i 1998 gik til EU i henhold til sukkerprotokollen og den særlige præferenceaftale om sukker ([2]), og yderligere 3 % blev solgt til USA inden for importkvoten. Kun 0,7 % blev solgt på verdensmarkedet, og det var udelukkende færdigpakkede specialprodukter.

44. Omkostningerne ved fremstilling af sukker på Mauritius er højere end de priser, som råsukker eller hvidt sukker kan sælges for på verdensmarkedet (selv om specialprodukter kan sælges med fortjeneste). Mauritius' sukkerindustri er derfor meget afhængig af at have adgang til at sælge på EU-markedet til garanterede EU-priser. Produktionsomkostningerne i Mauritius er mere end dobbelt så høje som i AVS-landene med mere effektive dyrkningsmetoder (Malawi, Zimbabwe, Swaziland osv.). Det skyldes dels det høje lønniveau, dels det kuperede og bjergrige terræn, som begrænser mulighederne for vanding og mekanisering. Mauritius importerer hvidt sukker til eget forbrug (36 000 tons fra Sydafrika i 1998) for at kunne eksportere mest muligt af landets eget råsukker i henhold til præferenceaftalerne.

45. Adgangen til EU-markedet på særlige vilkår har så stor økonomisk betydning, at Mauritius og andre AVS-lande er blevet meget afhængige af, at disse ordninger videreføres, og at prisniveauet holdes højt. Kommissionen har imidlertid altid foreslået, at den garanterede pris ([3]) for sukker importeret i henhold til sukkerprotokollen skulle være lig med interventionsprisen for råsukker fra sukkerroer, og denne pris er ikke blevet ændret i mange år. I praksis finder der ingen forhandlinger sted, og Kommissionen tager ikke de økonomiske faktorer i betragtning.

Forvaltning af eksportprogrammet

46. EU-budgettets udgifter til eksport af overskudssukker beløber sig til ca. 1 500 millioner euro årligt, hvoraf 800 millioner euro kommer ind igen via produktionsafgiften.

47. Kommissionen beregner hver uge »den teoretiske restitutionssats«, og tidligere trak den et tilfældigt fastsat beløb på 0,2 euro pr. ton fra dette beløb. Alle bud på eksportlicenser, som lå under resultatet af denne beregning, blev antaget. Kun i særlige tilfælde, især mod slutningen af produktionsåret, benyttede man en anden fremgangsmåde.

48. Sukkerhandelsfirmaerne vidste, at deres bud normalt ville blive antaget, hvis de lå under den teoretiske restitutionssats minus 0,2 euro pr. ton, så de havde ingen interesse i at konkurrere om eksportlicenser ved at afgive lavere bud.

49. Nu er eksportprogrammet imidlertid underlagt GATT-aftalen både med hensyn til mængden og værdien af det sukker, der eksporteres med restitution, og også underlagt stramninger af landbrugsbudgettet. Indtil produktionsåret 1999/2000 var effekten begrænset, fordi GATT-aftalen tillod fremførsler. Men for produktionsåret 2000/1 er der fastsat et loft for budgetudgifterne til eksport på 499 millioner euro, og Kommissionen skønner, at det kan blive nødvendigt at nedsætte kvoterne med op til 500 000 tons.

50. Hertil kommer, at der siden Berlin-topmødet i marts 1999 er blevet lagt stadig mere pres på Kommissionen for at få den til at holde sig inden for budgetrammen og til at spille en mere aktiv rolle i forvaltningen af eksportprogrammet og kontrollen af sukkerbudgettet. Samtidig er priserne på verdensmarkedet faldet, hvilket har øget omkostningerne ved sukkereksporten.

51. I Generaldirektoratet for Landbrug holdes der et ugentligt møde, hvor de afgivne bud bliver behandlet under hensyntagen til udsigterne på verdensmarkedet, som Kommissionens tjenestemænd overvåger omhyggeligt, og effekten på det disponible budget. Det er ikke længere sådan, at firmaerne kan være sikre på, at deres bud vil blive antaget, hvis de ligger under en forudsigelig restitutionssats. Det har øget konkurrencen om eksportlicenser og ført til budgetbesparelser.

52. Kommissionen traf først foranstaltninger til at få fastsat lavere eksportrestitutionssatser, da der blev gennemført budgetstramninger.

Organiseringen af udbudsprocedurerne

53. Retten undersøgte udbudsprocedurerne i forskellige medlemsstater og i Kommissionen og konstaterede, at forvaltningskomitéen stort set udelukkende blåstempler Kommissionens forslag, som kun yderst sjældent ændres på baggrund af komitéens overvejelser.

54. Der kunne opnås store besparelser, hvis man antog færre bud på eksportlicenser, når priserne på verdensmarkedet er lave, og tildelte flere licenser, når priserne er høje. Der er dog en betydelig risiko forbundet med denne fremgangsmåde, fordi situationen på verdensmarkedet er usikker, og denne risiko har Kommissionen ikke villet løbe. Kommissionen kunne imidlertid overveje at overføre risikoen til tredjemand ved at afholde et begrænset antal udbud pr. år i stedet for et hver uge. Kommissionen bør undersøge, hvilke forbedringer der kan opnås ved indførelse af alternative udbudsprocedurer og procedurer for fastsættelse af eksportrestitutionssatser.

([1]) Protokol 3 om AVS-sukker til Lomé-konventionen af 28.2.1975.
([2]) Aftale om import af præferencesukker ud over de mængder, der er fastsat i sukkerprotokollen, for at sikre Fællesskabets raffineringsindustri tilstrækkelige forsyninger af råsukker.
([3]) Cif-pris: omkostninger, forsikring og fragt.

Selvfinansieringsordningen

55. Der opkræves produktionsafgifter til finansiering af omkostningerne ved eksporten af ca. halvdelen af overskudssukkeret. Der opkræves lagerafgifter til dækning af refusioner af oplagringsomkostninger. Dette afgiftssystem omtales ofte som »selvfinansieringsordningen«, som Retten omtalte i årsberetningen for 1988 ([1]) og i særberetningen om sukker, som blev offentliggjort i 1991 ([2]).

56. Den eksportmængde, som indgår i beregningen af produktionsafgifterne, opgøres fortsat som differencen mellem produktionen inden for kvoterne og det interne forbrug (som fastsat i forordningen). Kommissionens sukkerenhed beregner forbrugstallet på grundlag af produktions- og handelsdata, som medlemsstaterne indsender i henhold til forordning (EF) nr. 779/96 ([3]). Kommissionen kontrollerer imidlertid ikke, om disse data er pålidelige.

57. Retten sammenlignede data fra en række medlemsstater vedrørende handelen inden for EU og konstaterede væsentlige forskelle. Dataene viser, at der i 1998/99 blev leveret i alt 171 000 tons hvidt sukker til andre EU-medlemsstater. Disse mængder var ikke registreret som modtaget. De største forskelle vedrørte tyske leverancer (492 000 tons i 1998/99 ifølge de tyske data), som modtagerlandene kun havde registreret som 379 000 tons. På samme måde viser franske data leverancer på 965 000 tons, men kun 901 000 tons var registreret af modtagerlandene. De samlede leverancer fra alle EU-landene til Spanien var på 406 000 tons, men Spanien havde kun registreret 333 000 tons.

58. Sådanne upålidelige data kunne få væsentlig indflydelse på størrelsen af produktionsafgifterne. Kommissionen bør derfor bestræbe sig på at bruge mere pålidelige data, for eksempel ved at anvende eksport- og importcertifikater ved opgørelsen af nettoeksporten.

Administration, kontrol og finansielle ordninger

59. Medlemsstaterne er ansvarlige for administrationen og kontrollen af den fælles markedsordning, men Kommissionen har det overordnede ansvar for at sikre, at alle ordninger og systemer under markedsordningen fungerer hensigtsmæssigt.

60. Ansvaret for at overvåge medlemsstaternes administration og kontrol er delt mellem to sektorer i Kommissionen (for udgifternes vedkommende Generaldirektoratet for Landbrugs afdeling for regnskabsafslutning og for indtægternes vedkommende Generaldirektoratet for Budget). Begge sektorer lægger mest vægt på at kontrollere, om lagerfortegnelserne er nøjagtige. Begge sektorer benytter risikoanalyse, men de anvender forskellige metoder. Generaldirektoratet for Budget foretager hyppigt kontrol, Generaldirektoratet for Landbrugs afdeling for regnskabsafslutning har ikke foretaget kontrol på stedet af produktion og lagre de seneste fem år. I 1999 — for første gang i mange år — foretog den imidlertid en undersøgelse af eksportrestitutionerne til sukker i nogle medlemsstater. Der er dog ikke fastlagt en fælles overvågningsstrategi, og sukkerenheden involveres ikke, når risiciene skal vurderes.

61. Retten bemærkede under sine besøg i medlemsstaterne, at Kommissionen ikke havde udarbejdet en vejledning med »best practice«-normer for kontrolmekanismer. Derfor er det meget forskelligt, hvor hyppigt der foretages kontrol, og der følges mange forskellige kontrolstrategier. I én medlemsstat foretages der for eksempel fysisk kontrol af løst indladet sukker i alle lagre hver måned, mens der slet ikke foretages fysisk kontrol i en anden medlemsstat. De anvendte metoder spænder lige fra avanceret kontrol med laserudstyr til opmålinger ved hjælp af reb eller blot afstemning af lagerfortegnelser i forbindelse med tømning af lagre.

62. De fleste af de besøgte medlemsstater forlader sig fuldt og helt på de opgørelser over sukkerproduktionen, som udarbejdes af virksomhederne. De informationssystemer, som udarbejder disse opgørelser, bliver imidlertid ikke revideret af medlemsstaternes inspektører, og opgørelserne afstemmes ikke med virksomhedernes regnskaber.

63. Alle de besøgte medlemsstater fremhævede, at man aldrig kan få nøjagtige resultater, uanset hvilken teknik man anvender til kontrol af løst indladet sukker. Pålidelige lagerfortegnelser har afgørende betydning for beregningen af såvel produktions- som lagerafgifter. Derfor bør Kommissionen fastlægge en sammenhængende kontrolstrategi og vejlede medlemsstaterne om »best practice«-mindstekrav.

Kommissionens reaktioner over for de forskellige interesseparter og på begivenheder, der påvirker den fælles markedsordning

64. Interesseparterne anså generelt Kommissionens tjenester for at være kompetente, vidende og imødekommende. Dog mente de industrier, der anvender sukker, samt forbrugerrepræsentanterne, at der blev taget for lidt hensyn til deres interesser.

65. To væsentlige begivenheder, som indvirkede på den fælles markedsordning i 1999, gav anledning til kritik af Kommissionens forvaltning. Den første var fastsættelsen af eksportrestitutionssatser for forarbejdede produkter, som indeholder sukker, hvor Kommissionen i sidste øjeblik og uden varsel og skriftlig begrundelse forelagde Forvaltningskomitéen for Produkter, der ikke Omfattes af Bilag I, forslag om nedsættelser på 10 %.

66. Disse forslag var ikke baseret på en økonomisk analyse eller andre relevante data, og de blev mødt med stærke protester fra eksportvirksomhederne og medlemsstaterne. Det endte med, at Kommissionen fremlagde et velbegrundet forslag om en mindre omfattende nedsættelse af restitutionssatserne og om tilpasninger af støttekriterierne, så restitutionerne blev tildelt de forarbejdede produkter, som havde mest brug for støtte. Dette forslag blev imidlertid afvist af forvaltningskomitéen.

([1]) EFT C 312 af 12.12.1989, s. 93.
([2]) EFT C 290 af 7.11.1991.
([3]) EFT L 106 af 30.4.1996.

67. Det andet kritikpunkt var, at Kommissionen ikke havde forelagt de fastlagte rammer for en gennemgribende evaluering af den fælles markedsordning for sukker for forvaltningskomitéen.

GENNEMGANG AF SUKKERORDNINGEN

Indledning

68. Som nævnt i punkt 8 mener Retten, at det falder ind under Kommissionens forvaltningsansvar at indhente og offentliggøre korrekte oplysninger om resultaterne af sukkerpolitikken. Kommissionen iværksatte i marts 1999 en evaluering af politikken i sukkersektoren, den første evaluering siden den fælles markedsordning blev oprettet i 1968. Ifølge de fastlagte rammer for denne evaluering skulle det undersøges, om de gældende foranstaltninger er relevante, effektive og produktive. Da denne beretning var under udarbejdelse (juni 2000), havde Retten ikke adgang til resultaterne af evalueringen. Retten er derfor ikke i stand til at bedømme dens kvalitet og kan heller ikke tage hensyn til resultaterne.

69. Der er imidlertid fire væsentlige spørgsmål, som bør besvares:

a) I hvor høj grad er målene for den fælles markedsordning blevet nået (Er politikken effektiv?)?

b) Hvilke omkostninger har det krævet at nå disse mål (Er politikken produktiv?)?

c) Er mekanismerne i den fælles markedsordning for sukker stadig hensigtsmæssige, i særdeleshed produktionskvoternes og prisstøttens størrelse?

d) Harmonerer foranstaltningerne stadig med den fælles landbrugspolitik efter 1992-reformen og den nylige Agenda 2000-reform?

70. Retten kommer nærmere ind på disse spørgsmål under gennemgangen af sukkerordningen i dette kapitel. Retten har baseret gennemgangen på foreliggende data og samtaler med interesseparter.

Opfyldelsen af målene for den fælles markedsordning

71. Det er vanskeligt at måle resultaterne af politikken, fordi Kommissionen ikke har sat kvantitative mål for den, selv om det kræves i artikel 2 i finansforordningen.

72. På grundlag af de foreliggende oplysninger kan Retten imidlertid konkludere følgende med hensyn til den fælles markedsordnings opfyldelse af de overordnede mål for landbrugspolitikken i henhold til traktaten:

a) Roedyrkerne er sikret en høj indtægt pr. hektar (op til dobbelt så meget som ved dyrkning af andre afgrøder).

b) Markedet er stabilt (der er ingen prissvingninger af betydning).

c) Forsyningerne er garanteret (selv i år med dårlig høst er der sukker nok).

d) Produktiviteten er øget (større roeudbytte, højere sukkerindhold, højere udmalingsgrad og mekanisering). Denne udvikling har imidlertid ikke været helt rationel, for nationale kvoter har forhindret, at produktionen er flyttet til de mest produktive områder. De høje priser på sukkerroer i forhold til andre afgrøder har indvirket på fordelingen af ressourcer.

73. Med hensyn til det femte mål for den fælles landbrugspolitik — at sikre forbrugerne rimelige priser — må det konstateres, at det kun er i Japan og Schweiz, at sukkerpriserne er højere end i EU. Da revisionen fandt sted, var EU's institutionelle priser mere end tre gange så høje som priserne på verdensmarkedet. I sit svar udtaler Kommissionen, at priserne er høje i mange andre lande. Den siger imidlertid ikke noget om, hvorvidt EU's priser er rimelige.

74. Med hensyn til traktatens målsætning om at bidrage til en harmonisk udvikling af verdenshandelen må det konstateres, at den store stigning i kvoteproduktionen i EU i 1970'erne og 1980'erne (jf. *figur 2*) har påvirket verdensmarkedet, og at verdensmarkedsprisen er blevet påvirket af den subsidierede EU-eksport og den store produktion af C-sukker. Desuden har præferencepriser på importeret rørsukker bevirket, at nogle AVS-lande i høj grad er økonomisk afhængige af ordningen (jf. punkt 42-45).

75. De specifikke mål for den fælles markedsordning er stort set nået:

a) Der er sikret beskæftigelse for de 4 % af EU's landbrugere, som har kontrakt med en af de forarbejdningsvirksomheder, der har fået tildelt kvoter.

b) Den fælles markedsordning er selvfinansierende i den udstrækning, som er fastsat i forordningen.

c) Der er sikret regelmæssige og stabile forsyninger af råsukker til EU's raffinaderier.

76. Der er sjældent alvorlige konflikter mellem dyrkere og fabrikanter, hvilket vidner om, at begge parter er tilfredse med de priser, de får. Da det er forarbejdningsvirksomhederne, der får tildelt kvoterne, er roedyrkerne imidlertid nødt til at indgå kontrakt med en virksomhed for at kunne opnå den fælles markedsordnings basispris for sukkerroer.

77. Ovenstående gennemgang viser, at mange af målene for den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning faktisk bliver nået. Disse resultater må dog ses i sammenhæng med de dermed forbundne omkostninger, som hovedsagelig bæres af forbrugerne.

Omkostningerne forbundet med opfyldelsen af målene

78. Det har krævet omkostninger at nå målene for den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning:

a) en strukturbetinget overproduktion af sukker

b) høje interne priser i forhold til priserne på verdensmarkedet

c) store lagre

d) et stærkt reguleret marked, som ikke tilskynder til konkurrence

e) omkostningstung administration og kontrol.

79. Retten fandt ingen pålidelige, uafhængige beregninger af alle disse omkostninger under revisionen, men det er muligt at opstille nogle grundlæggende indikatorer, som giver et rimeligt billede af omfanget.

80. I henhold til budgettet for 2000 belaster det strukturbetingede overskud årligt budgettet med netto 800 millioner euro, svarende til de samlede omkostninger i forbindelse med eksport af overskudssukker (ca. 1 600 millioner euro) minus produktionsafgifterne. Men dertil kommer forbrugernes omkostninger. Under selvfinansieringsordningen betaler forarbejdningsvirksomhederne produktionsafgifter til dækning af omkostningerne ved eksport af ca. halvdelen af overskuddet. På grund af den lave elasticitet i efterspørgslen på sukker kan forarbejdningsvirksomhederne indregne disse afgifter i prisen på sukker, og dermed betales omkostningerne på 800 millioner euro for denne del af overskuddet i sidste ende af EU's forbrugere.

81. De økonomiske omkostninger i forbindelse med de høje EU-priser kan kun opgøres ved hjælp af detaljerede undersøgelser. Der er foretaget flere sådanne undersøgelser, men der hersker tvivl om deres uafhængighed. Den enkleste måde at måle omkostningerne på er at beregne differencen mellem EU's støttepris og prisen på verdensmarkedet. En sådan beregning viser, at de maksimale årlige omkostninger for EU's forbrugere beløber sig til ca. 6 500 millioner euro ([1]). Den nuværende lave verdensmarkedspris kan ganske vist ikke betragtes som en objektiv indikator for omkostningerne, men denne enkle beregning viser, hvilken størrelsesorden der kan være tale om.

82. Den gennemsnitlige lagerbeholdning de sidste fem år, ca. 2 millioner tons hvidt sukker, kan give en ide om, hvilke omkostninger der er forbundet med de store sukkerlagre. Disse ca. 2 millioner tons svarer til 14 % af kvoteproduktionen, men Kommissionen har kun fastsat et minimum på 3 % (ca. 0,4 millioner tons) til dækning af uforudset forsyningsknaphed ([2]). Ifølge Kommissionens beregninger beløber de årlige oplagringsomkostninger sig til 20 euro pr. ton. Omkostningerne dækkes af lagerafgiften, der inkasseres hos forarbejdningsvirksomhederne, som så lægger omkostningerne over på forbrugerne, ligesom det er tilfældet med produktionsafgifterne (jf. punkt 80). Ved et simpelt regnestykke, nemlig ved at gange lagerbeholdningen over det fastsatte minimum med oplagringsomkostningerne, når man frem til, at lagrene årligt koster EU's forbrugere over 30 millioner euro.

83. En opgørelse af de økonomiske omkostninger forbundet med reguleringen af sukkerindustrien falder uden for revisionens omfang. I henhold til ordningen fastsættes der en fast pris for opkøb af råmaterialet (roer eller rør) og en garanteret salgspris for det endelige produkt — hvidt sukker — og forarbejdningsvirksomhederne får tildelt produktionskvoter. I dag er det sådan, at kun fem virksomheder har fået tildelt mere end 50 % af den samlede EU-kvote. Og i 10 af de 14 sukkerproducerende medlemsstater ([3]) sidder en enkelt eller to virksomheder på hele den nationale kvote. Det betyder, at der ikke er normal konkurrence, og i flere tilfælde er sukkervirksomheder blevet idømt bøder for konkurrencefordrejende adfærd ([4]).

84. Erfaringer fra andre højtudviklede lande tyder på, at hvis der ikke var EU-kvoter for alternative sødemidler ([5]), ville disse produkter få en større andel af markedet for sødemidler på bekostning af sukker, fordi de er billigere og mere velegnede til visse fødevarer ([6]). På denne måde bremser EU's produktionsrestriktioner en rationel økonomisk udvikling.

85. Omkostningerne i forbindelse med administration af sukkerordningen og kontrol af sukkerindustrien kan kun opgøres skønsmæssigt. Medlemsstaterne tilbageholder en procentdel af produktions- og lagerafgifterne til dækning af deres omkostninger, som skønnes at andrage i alt 290 millioner euro årligt ([7]).

86. Ovenstående analyse bekræfter resultaterne i Rettens særberetning fra 1991, hvor den konkluderede, at den fælles markedsordning for sukker påfører såvel EU-budgettet som den endelige forbruger væsentlige omkostninger.

Mekanismerne i den fælles markedsordning for sukker — i særdeleshed produktionskvoternes og prisstøttens størrelse

87. Forarbejdningsindustrien og dyrkernes organisationer går stærkt ind for at bevare hovedelementerne i den nuværende markedsordning for sukker, herunder det nuværende prisstøtteniveau og de gældende kvoter. De mener, at den nuværende regulering af industrien garanterer en sikker forsyning af sukker af høj kvalitet til EU's forbrugere, og at den pris, som forbrugerne betaler for sukkeret, er rimelig, samtidig med at den sikrer industrien og dyrkerne gode, men ikke uforholdsmæssigt høje indtægter.

([1]) Baseret på Kommissionens reviderede budgetoverslag for 2000.
([2]) Kommissionens forordning (EF) nr. 1436/96 (EFT L 184 af 24.7.1996, s. 27).
([3]) Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Danmark, Sverige, Finland, Grækenland, Irland, Portugal, Spanien og Østrig.
([4]) For eksempel Kommissionens beslutning 97/624/EF (EFT L 258 af 22.9.1997) og 1999/210/EF (EFT L 76 af 22.3.1999).
([5]) Isoglukose og inulinsirup.
([6]) Rabobank: »The World of Sugar and Sweeteners«, 1999, s. 35.
([7]) Dette beløb svarer til 25 % af de sukkerafgifter, der er opført i EU's budget for 2000.

88. Forbrugerne og de industrier, der anvender sukker, peger på de mest produktive forarbejdningsvirksomheders store overskud som bevis på, at beskyttelsesniveauet er for højt, og de stiller spørgsmålstegn ved, om landbrugspolitikken bør regulere og beskytte en forarbejdningsindustri i så høj grad, som det er tilfældet.

89. Kvoterne bliver i første omgang tildelt medlemsstaterne, og derefter fordeles de mellem forarbejdningsvirksomhederne. Det har medført, at sukkerdyrkningen er blevet opretholdt i regioner, som ikke er velegnede, og i nogle tilfælde har det været nødvendigt at yde national støtte til produktionen. Derimod har dyrkerne i de mest produktive dyrkningsområder ikke kunnet opnå større kvoter.

90. Et grundlæggende mål med at fastsætte kvoter er at lægge loft over den del af den årlige produktion, der kan sælges til den garanterede interventionspris. Men på grund af ordningerne med refusion af oplagringsomkostninger og eksportrestitutioner udbydes der, trods den store overskudsproduktion, overhovedet ikke sukker til interventionsopkøb. Retten konstaterede, at sukkerpriserne ab fabrik gennemsnitligt lå 10 % over interventionsprisen, og at de lå betydeligt højere i nogle lande.

91. Dette har bidraget til at skabe en situation, hvor der ikke er effektiv konkurrence. Og der findes ikke et egentligt »fælles marked« for sukker. Under Rettens samtaler med de forskellige interesseparter kom det frem, at forarbejdningsvirksomhederne ikke er interesserede i at konkurrere med virksomheder i andre lande og stort set bliver på deres hjemmemarked. Kvoterne og prissystemet, ordningen for refusion af oplagringsomkostninger og eksportprogrammet sikrer forarbejdningsvirksomhederne stabilitet og en garanteret indtægt. Det er en sjældenhed inden for den fælles landbrugspolitik, at forarbejdningsindustrien beskyttes i høj grad.

92. For forbrugerne er sukker et basisnæringsmiddel, som de vil købe uanset prisen, uden at man dog kan se bort fra prisens effekt på husholdningsbudgettet, især lavindkomstfamiliernes budget. Den nuværende fælles markedsordning, som lader forbrugerne betale støtten til sukkerroedyrkerne og forarbejdningsindustrien, opfattes derfor af forbrugerne som mindre rimelig, og i hvert fald mindre gennemsigtig, end et system baseret på direkte støtte til landbrugerne betalt over EU's budget.

Den fælles markedsordning for sukker: 1992- og Agenda 2000-reformerne

93. I de sidste ti år er der gennemført to store reformer af den fælles landbrugspolitik, som begge har haft til formål at styrke den europæiske landbrugssektors konkurrenceevne, men ingen af reformerne har omfattet sukkersektoren. I 1992-reformen blev der hovedsagelig lagt vægt på at erstatte produktprisstøtten med direkte indkomststøtte til dyrkerne. Reformen skulle komme landbrugerne, og ikke så meget industrien, til gode.

94. Som det fremgår af nedenstående tabel, er den fælles markedsordning for sukker stadig næsten udelukkende orienteret mod forarbejdningsvirksomhederne og det færdige produkt, og ikke mod landbrugerne.

Foranstaltninger med direkte virkninger for landbrugerne	Væsentlige foranstaltninger med direkte virkninger for forarbejdningsindustrien
Basispris for sukkerroer	Basispris for sukkerroer Interventionsordninger og interventionspriser for hvidt sukker Eksportrestitution for hvidt sukker Eksportrestitution for sukker i forarbejdede produkter Produktionsafgift på hvidt sukker Nationale produktionskvoter for hvidt sukker Krav om eksport af sukker produceret ud over kvoterne Mulighed for at overføre en del af overskuddet Støtte til oplagring Godkendelse af lagerfaciliteter Afgift på salg af sukker til dækning af oplagringsstøtten Krav om minimumslagre Beskyttelse mod import Produktionsrestitution til den kemiske industri Produktionskvoter for isoglucose og inulinsirup Støtte til raffineringsindustrien Import af sukker i henhold til præferenceaftalen med AVS-staterne for at sikre raffinaderierne forsyninger Kontrol af eksport, import, produktion og oplagring af sukker

95. I Agenda 2000-reformen blev der lagt vægt på konkurrencedygtighed på verdensmarkedet, miljøbeskyttelse, fortsat udvikling af landdistrikterne, forenkling af lovgivningen og større ansvarlighed over for skatteyderne.

96. EU-sukker er ganske klart ikke konkurrencedygtigt på verdensmarkedet. I dag er det nødvendigt med subsidier svarende til ca. 75 % af EU's interventionspris, for at det overskydende kvotesukker kan sælges. »C«-sukker (produktion ud over kvoterne), som der ikke ydes eksportrestitution for, kan kun sælges med fortjeneste til verdensmarkedspriser, fordi kvotesukker kan sælges til priser, der kan dække forarbejdningsvirksomhedernes faste omkostninger.

97. Intensiv sukkerproduktion kan have negative konsekvenser for miljøet: Der kræves meget vand til dyrkning af sukkerroer (tre gange så meget som til hvede), og denne afgrøde kræver også store mængder ukrudtsmidler ([1]). Det betyder, at når produktionen fastholdes på et niveau, som ligger meget over efterspørgslen i EU, har det en negativ effekt på miljøet, som kunne have været undgået.

98. Med hensyn til ansvarlighed er det kun rimeligt, at der ved hjælp af korrekte opgørelser og offentlig rapportering sikres gennemsigtighed og ansvarlighed i sukkerpolitikken, når det tages i betragtning, at hovedparten af omkostningerne betales af forbrugerne, dvs. offentligheden.

KONKLUSION

99. Kommissionen bør alvorligt overveje, hvad der kan gøres for at gøre kvaliteten af forvaltningen af den fælles markedsordning for sukker bedre på følgende punkter:

a) De grundlæggende oplysninger, som forvaltningen af den fælles markedsordning baseres på, bør være af en bedre kvalitet, især bør Kommissionen være fuldt informeret om, hvordan foranstaltningerne fungerer (målopfyldelsesgraden), så den kan begrunde sine forslag om kvoteordninger og prisforslag; den bør have mere omfattende oplysninger, som er kontrolleret af uafhængige eksperter, så den kan udarbejde forsvarlige prisforslag; den bør gøre en indsats for at sikre sig mere pålidelige data til beregningen af produktionsafgifter.

b) Analysen af de grundlæggende oplysninger bør være af en bedre kvalitet. Kommissionen bør benytte sig af uafhængige finanseksperter og indhente oplysninger fra alternative kilder; den bør analysere alle de elementer, som har indvirkning på prisforslagene, herunder dyrkernes indtægter og beskæftigelsessituation og effekten på forbrugerne; den bør tage de økonomiske faktorer i betragtning i det nødvendige omfang, når den udarbejder forslag til den garanterede pris for sukker fra AVS-landene.

([1]) Jf. Rettens særberetning nr. 14/2000 om en grønnere fælles landbrugspolitik (EFT C 353 af 8.12.2000), punkt 27, og OECD Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Committee for Agriculture, Group on Cereals, Animal Feed and Sugar: »Sugar Policy Reform: Environmental Policy Aspects«, 24.9.1998.

100. Rettens gennemgang af sukkerordningen viser, at mange af målene for den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning bliver nået, men der skabes et strukturbetinget overskud, og ordningen indebærer store omkostninger for EU's budget og forbrugerne. Kommissionen kan ikke holdes eneansvarlig for denne situation, men Kommissionens forvaltning og i særdeleshed kvaliteten af dens forslag, beslutninger og aktioner har haft indflydelse på resultaterne. Her er Kommissionen fuldt ansvarlig og kan også drages til ansvar.

101. Trods den strukturbetingede overskudsproduktion har Kommissionen gentagne gange blot foreslået, at sukkerordningen skulle videreføres, og at kvoterne og priserne skulle opretholdes uændrede. Kommissionens tjenester har imidlertid indsamlet omfattende oplysninger og foretaget analyser, som burde være lagt til grund for forslag til korrigerende foranstaltninger. På baggrund af den øgede produktivitet i dyrkningen og forarbejdningen af sukkerroer burde Kommissionen have taget spørgsmålet om ordningens omkostninger for EU's forbrugere op til overvejelse.

102. Der er gennemført to store reformer af den fælles landbrugspolitik i de sidste ti år, men ingen af dem har omfattet den fælles markedsordning for sukker. I Agenda 2000-reformen blev der lagt vægt på konkurrencedygtighed på verdensmarkedet, miljøbeskyttelse, fortsat udvikling af landdistrikterne, forenkling af lovgivningen og større ansvarlighed over for skatteyderne. Den fælles markedsordning for sukker dækker ikke disse aspekter godt nok.

103. Den fælles markedsordning for sukker kommer kun forholdsvis få landbrugere til gode, men de er til gengæld sikret en indtægt ved dyrkning af sukkerroer, som er betydeligt højere end indtægterne ved dyrkning af andre vigtige afgrøder (jf. *bilag II*).

104. I betragtning af den effekt, som kvotesystemet og de høje priser har, bør muligheden for at indføre alternative foranstaltninger undersøges. Importrestriktionerne beskytter EU-markedet mod verdensmarkedets ustabile priser og beskytter EU's sukkerproducenter, men en vis liberalisering af EU's sukkerindustri bør overvejes for at øge konkurrencen og få priserne ned. Nogle interesseparter foreslår, at kvoterne direkte tildeles dyrkerne, og at fleksibiliteten sikres ved, at det bliver tilladt at overføre kvoter. Andre foreslår, at der kun fastsættes en basispris for sukkerroer (for at beskytte dyrkerne mod dominerende forarbejdningsvirksomheder), og at ordningen med kvoter og intervention afvikles, så det er markedskræfterne, der sikrer, at der fortsat fremstilles sukker af en tilstrækkelig høj kvalitet, mentil en konkurrencedygtig pris.

105. En tredje mulighed er at følge 1992-reformens grundlæggende principper for andre markafgrøder (jf. punkt 93). Det ville medføre, at en stor del af støtten ville blive ydet som direkte betalinger til dyrkerne, og at de institutionelle priser ville nærme sig verdensmarkedspriserne.

106. De forhold, der beskrives i punkt 87-92, rejser tvivl om, hvorvidt mekanismerne i den nuværende fælles markedsordning for sukker er hensigtsmæssige. Der findes en række alternativer,

som Kommissionen bør tage stilling til i sine forslag til den forestående reform af ordningen. Det bør også undersøges, om det nuværende støtteniveau er rimeligt, når kvoterne langt overstiger efterspørgslen i EU, og priserne ikke længere er på niveau med priserne for andre vigtige afgrøder.

107. I fremtidige forslag bør følgende centrale aspekter derfor tages i betragtning:

— konsekvenserne af at opretholde kvoterne på deres nuværende niveau trods det konstante strukturbetingede overskud

— rimeligheden af de høje priser på EU-markedet og de deraf følgende høje afgifter på import af sukker, som ikke er omfattet af en præferenceaftale

— det faktum, at sukkerordningen tager mere sigte på industrien end på dyrkerne

— den begrænsede konkurrence mellem forarbejdningsvirksomhederne

— modsætningerne mellem principperne og målene for Agenda 2000-reformen og for den nuværende fælles markedsordning for sukker.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 26. oktober 2000.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

BILAG I

Den fælles markedsordning for sukker — udgifter og afgifter
(Mio. EUR. Faktiske tal for 1995-1999 og budgettet for 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UDGIFTER						
Foranstaltninger						
Restitutioner — sukker og isoglucose	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Refusion af oplagringsomkostninger	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Restitutioner for anvendelse i den kemiske industri	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Støtte til afsætning af råsukker	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Andre interventioner	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Udgifter i alt	**1 831,0**	**1 711,3**	**1 607,8**	**1 776,7**	**2 112,8**	**1 996,0**
AFGIFTER (indtægter)						
Produktionsafgifter — sukker	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Produktionsafgifter — isoglucose	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Produktionsafgifter — inulinsirup	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Lagerafgifter — sukker	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Afgifter på produktion af C-sukker og -isoglucose, der ikke eksporteres	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
Afgifter på substitutionssukker og -isoglucose under C-kvoten	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Andre afgifter	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Afgifter i alt (indtægter)	**1 316,4**	**1 213,7**	**1 114,1**	**1 070,1**	**1 203,6**	**1 162,7**
Budgetudgifter netto	**514,6**	**497,6**	**493,7**	**706,6**	**909,2**	**833,3**

BILAG II

EU-MARKEDET OG VERDENSMARKEDET FOR SUKKER

Verdensmarkedet

1. Den samlede værdi af de 135 millioner tons sødemidler på verdensmarkedet er ca. 70 000 millioner euro. Sukker står for 91 % af værdien og udgør 83 % af mængden ([1]). De andre hovedprodukter er højfruktosesirup og ikke-energigivende sødemidler.

2. Over 70 % af verdens sukker fremstilles af sukkerrør, som hovedsagelig dyrkes i Asien, Syd- og Mellemamerika, Afrika og Oceanien. Hovedparten af roesukkeret fremstilles i Europa (80 %) efterfulgt af Nordamerika (10 %) og Asien (8 %) ([2]). I de seneste år har Brasilien overtaget EU's position som den største producent af sukker i verden med 21,4 millioner tons i 1998/99 sammenlignet med EU's 17,6 millioner tons. De andre store producenter er Indien (16,9 millioner tons), Kina (9,7 millioner tons) og USA (7,5 millioner tons) ([3]). AVS-landene har tilsammen en årlig produktion på 3,9 millioner tons ([4]).

3. Sukkerforbruget på verdensplan stiger støt — i 1990'erne med et årligt gennemsnit på 1,4 % ([3]). Stigningerne er mindst i de industrialiserede lande, som tilsammen tegner sig for en tredjedel af verdens forbrug, og i enkelte af disse lande falder forbruget. Andre steder stiger forbruget stort set i takt med befolkningstilvæksten, som forventes at være på ca. 1 % om året de næste 25 år ([5]).

4. Verdenshandelen domineres af en håndfuld lande. Brasilien, EU, Australien, Cuba og Thailand tegner sig tilsammen for 68 % af al eksport af sukker ([3]). Fem importører — Rusland, Indonesien, USA, EU og Japan — tegner sig for en tredjedel af al import af sukker. EU indtager en særlig position, fordi Unionen både har en stor eksport (af hvidt sukker) og en stor import (af rørråsukker).

5. Det sukker, som handles på det internationale marked, har en højere værdi end alle andre afgrøder undtagen hvede. Ca. 28 % af den samlede sukkerproduktion sælges på verdensmarkedet, hvorimod tallene er 16 % for hvede og 12 % for majs ([6]). Efter at aftalerne mellem Sovjetunionen og Cuba ophørte, er det kun ca. 10 % af de 37 millioner tons sukker, der handles om året, som falder ind under præferenceaftaler. De vigtigste af disse er USA's toldkontingenter (1,8 millioner tons i 1998) og EU's sukkerprotokol og særlige præferenceaftaler om sukker med AVS-landene (1,7 millioner tons) ([7]).

6. Den internationale sukkerhandel er delt stort set ligeligt mellem rørråsukker, som normalt raffineres i aftagerlandet, og hvidt sukker. EU importerer hovedsagelig råsukker til raffinering i EU, men eksporterer hvidt sukker. EU's største markeder er Mellemøsten (35 % af eksporten i 1996-1998), Nordafrika (20 %) og andre europæiske lande (16 %) ([3]).

7. Overskudsproduktionen og den deraf følgende forøgelse af lagrene i løbet af 1990'erne har ført til historisk lave priser på verdensmarkedet.

8. Tidligere har der været voldsomme prissvingninger på verdensmarkedet for sukker, men eksperter ([3]) mener, at det er mindre sandsynligt, at der vil forekomme sådanne svingninger i fremtiden. I de industrialiserede lande betragtes sukker som et basisnæringsmiddel, som vil blive købt uanset prisen. Manglende udbud har derfor ført til hurtige prisstigninger. I dag tegner udviklingslandene sig imidlertid for en langt større — og stigende — del af efterspørgslen på verdensplan, og det har gjort markedet mere prisfølsomt. Strukturen i verdenshandelen har ændret sig, og der er mange flere forsyningskilder.

9. De fleste sukkerproducerende lande beskytter og regulerer deres sukkerindustri til en vis grad. Der er restriktioner på import af sukker, og dyrkernes — og i nogle tilfælde forarbejdningsvirksomhedernes — priser reguleres. EU er dog den eneste store producent, som direkte subsidierer eksport af sukker ([8]).

([1]) Rabobank: »The World of Sugar and Sweeteners«, 1999, s. 28.
([2]) Den Internationale Sukkerorganisation: Årbog 1997.
([3]) Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug, internt dokument.
([4]) AVS-websted: www.acpsugar.org.
([5]) Rabobank: »The World of Sugar and Sweeteners«, 1999, s. 8.
([6]) Rabobank: »The World of Sugar and Sweeteners«, 1999, s. 33.
([7]) Rabobank: »The World of Sugar and Sweeteners«, 1999, s. 51.
([8]) Rabobank: »The World of Sugar and Sweeteners«, 1999, s. 49.

10. De ti største sukkervirksomheder i verden står for 20 % af den samlede sukkerproduktion. Seks af dem har hovedsæde i EU ([1]). I de sidste ti år er flere af dem blevet multinationale selskaber ved, at de har erhvervet oversøiske virksomheder ([2]).

EU-markedet

11. Næsten 90 % af det sukker, som sælges i EU, er fremstillet af sukkerroer, som er dyrket i EU, og resten er fremstillet af rørråsukker på EU's raffinaderier. Oprindelig var der kun tale om rørsukker fra de franske oversøiske departementer, men situationen ændredes radikalt i forbindelse med Det Forenede Kongeriges tiltrædelse. Før Det Forenede Kongerige blev medlem af EF, blev to tredjedele (ca. 2 millioner tons) ([3]) af dets sukkerbehov dækket af rørråsukker, som blev importeret i henhold til Commonwealth-sukkeraftalen og raffineret i Det Forenede Kongerige.

12. I 1975 blev denne handelsaftale erstattet af sukkerprotokollen, hvori EU forpligter sig til at købe 1,3 millioner tons rørsukker fra AVS-landene hvert år. Markedet i Det Forenede Kongerige forsynes derfor stadig delvis med raffineret rørsukker — om end i mindre grad end tidligere. Portugal, og i langt mindre udstrækning Finland, dækkede, før de indtrådte i EU, en del af deres sukkerbehov ved at raffinere importeret rørsukker, og disse ordninger er også videreført.

13. Fordi de priser, der garanteres i henhold til den fælles markedsordning for sukker, er højere end priserne på det frie marked, fastsættes der kvoter for at begrænse produktionen af roesukker, og der lægges loft over de mængder rørsukker, der kan importeres til raffinaderierne. Eftersom EU garanterer opkøb af det sukker, som er produceret inden for disse grænser, men ikke er blevet solgt, kan kvoterne plus importen af rørsukker til raffinaderierne betragtes som den EU-garanterede forsyning. Denne sukkerforsyning overstiger imidlertid betydeligt EU's eget forbrug. Det medfører et strukturbetinget overskud, som sælges på verdensmarkedet med eksportrestitutioner (subsidier). Den faktiske forsyningssitutation i EU i perioden 1991/92 til 1998/99 er vist i »balancen« i *bilag III*.

14. Der dyrkes sukkerroer i alle EU's medlemsstater undtagen Luxembourg. Frankrig og Tyskland indtager en dominerende position og står tilsammen for over halvdelen af den samlede produktion i EU. Der dyrkes sukkerroer på mindre end 300 000 (4 %) af EU's 7 millioner landbrug. Selv om der kun dyrkes sukkerroer på 1,6 % (2 millioner hektar) af EU's landbrugsareal, tegner de sig for 2,5 % landbrugets samlede produktionsværdi ([4]).

15. Data fra Eurostat viser, at bruttoværditilvæksten pr. hektar sukkerroer (dvs. værdien af afgrøderne minus produktionsomkostningerne) er 6,5 gange så høj som for kornprodukter — eller tre gange så høj, hvis subsidierne i henhold til den fælles landbrugspolitik medregnes ([4]).

16. Perioden siden oprettelsen af den fælles markedsordning i 1968 har været kendetegnet ved stadigt stigende udbytter som følge af forbedrede dyrkningsteknikker og roesorter. Udbyttet målt i hvidt sukker er steget betydeligt, fra et gennemsnit på 5,26 tons pr. hektar for perioden 1968/69-1976/77 ([5]) til et gennemsnit på 8,4 tons for perioden 1996/97-1999/2000 ([4]).

17. I forarbejdningsindustrien har der fundet en øget koncentrering sted, og effektiviteten er blevet forbedret. Antallet af fabrikker i EU-15 er faldet fra 374 i 1968/69 til 140 i 1995/96 ([6]), og antallet af virksomheder er faldet fra 86 i 1991/92 til 64 i 1998/99 ([7]).

18. Dyrkningen af sukkerroer giver ca. 45 000 fuldtidsjob i landbruget ([8]). På grund af tekniske fremskridt, mekanisering, anvendelse af forbedrede roesorter og ukrudtsmidler ansættes der i mange regioner næsten ingen landbrugsmedhjælpere ([9]). Forarbejdningsindustrien giver beskæftigelse til 52 000 mennesker ([10]), men de fleste af disse job er sæsonbestemte.

([1]) Tate and Lyle, Südzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar, Azucarera Ebro Agrícolas.
([2]) Rabobank: »The World of Sugar and Sweeteners«, 1999, s. 42.
([3]) Det Forenede Kongeriges Landbrugs-, Fiskeri- og Fødevareministerium: »Annual Review of Agriculture«, 1973, 1974, 1975.
([4]) Europa-Kommissionen: »Landbrugets stilling i Den Europæiske Union«, 1998.
([5]) CEFS-CIBE: »The Sugar Regime in the European Union«, februar 1998, s. 7.
([6]) FO-Licht: »International Sugar and Sweetener Report«, 1998, s. 249.
([7]) CEFS-websted: www.ib.be/cefs/.
([8]) CEFS-CIBE: »The Sugar Regime in the European Union«, februar 1998, s. 8.
([9]) Fonds d'intervention et du régularisation du marché du sucre (FIRS): »Trente ans«, 1998, s. 5.
([10]) CEFS-CIBE: »The Sugar Regime in the European Union«, februar 1998, s. 11.

BILAG III

EU's sukkerforsyningsbalance
Produktionsår (oktober til september)

(1 000 tons hvidt sukker)

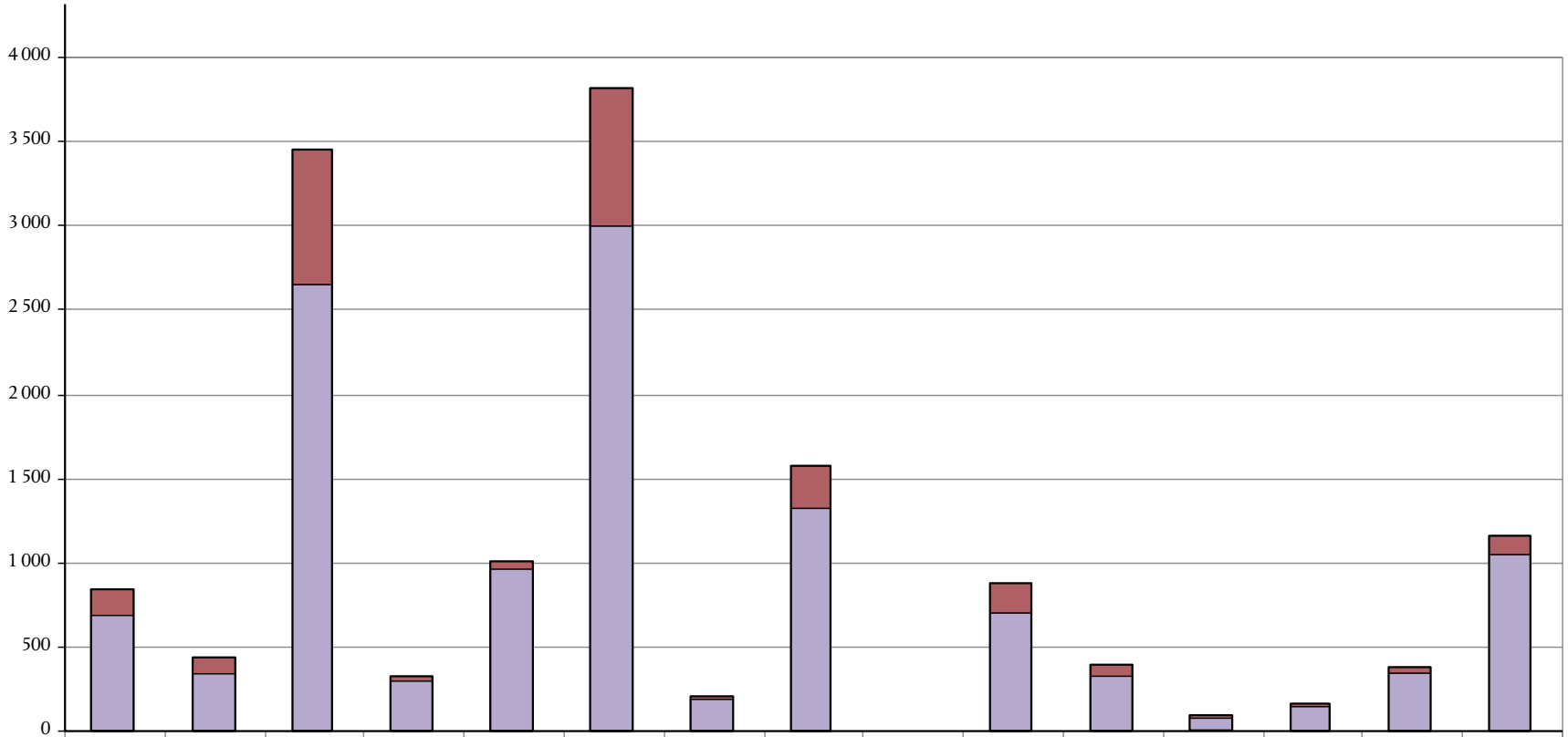
	1991/92 EU-12	1992/93 EU-12	1993/94 EU-12	1994/95 EU-15	1995/96 EU-15	1996/97 EU-15	1997/98 EU-15	1998/99 EU-15
FORSYNING								
Sukker fremstillet af roer og rør dyrket i EU (1)	**14 703**	**16 012**	**16 216**	**15 403**	**15 859**	**16 766**	**17 763**	**16 396**
Inden for kvoterne	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
Ud over kvoterne (C-sukker)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
Import	**1 922**	**1 979**	**2 077**	**2 154**	**2 200**	**2 272**	**2 181**	**2 320**
Rørråsukker til raffinering i EU (2)					1 755	1 755	1 616	1 729
Sukker til forsyning af Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer					60	62	69	77
Sukker i forarbejdede produkter					385	455	496	514
Åbningslagre					1 638	1 715	2 150	2 383
Slutlagre					1 715	2 150	2 394	2 320
Lagerændringer	**(321)**	**223**	**78**	**(728)**	**77**	**435**	**244**	**(63)**
ANVENDELSE								
Forbrug	**11 966**	**11 939**	**11 623**	**12 615**	**12 559**	**12 727**	**12 710**	**12 748**
Eksport	**4 980**	**5 829**	**6 592**	**5 670**	**5 181**	**5 681**	**6 865**	**5 827**
»C«-sukker produceret ud over kvoterne					1 581	2 368	3 147	2 178
Kvotesukker og raffineret sukker eksporteret med restitutioner					2 747	2 440	2 902	2 887
Sukker i forarbejdede produkter					853	873	816	762

(1) Herunder ca. 250 000 tons sukker pr. år fremstillet af sukkerrør dyrket i Spanien og de franske oversøiske departementer.
(2) Herunder ca. 60 000 tons rørråsukker pr. år til direkte forbrug.
Kilde: Europa-Kommissionen.

BILAG IV

EU's produktionskvoter for sukker 1995-2001 fordelt på medlemsstaterne

(udtrykt i 1 000 tons hvidt sukker)



	Belgien	Danmark	Tyskland	Grækenland	Spanien	Frankrig	Irland	Italien	Luxembourg	Nederlandene	Østrig	Portugal	Finland	Sverige	Det Forenede Kongerige
B-kvote	146	97	812	29	40	806	18	248	0	182	74	7	13	34	104
A-kvote	680	328	2 637	290	960	2 996	182	1 320	0	690	316	73	134	336	1 040

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMENFATTENDE OVERSIGT

EU-markedet og verdensmarkedet for sukker

Med hensyn til verdensmarkedet skal Kommissionen bemærke, at situationen med overskudsproduktion (30 % af verdensproduktionen) ikke er strukturbetinget, men derimod konjunkturbestemt, og at produktionen af sukkerrør har haft væsentlig betydning i så henseende. Det anslås, at verdensproduktionen i produktionsåret 2000/01 vil være 3-5 mio. tons mindre end forbruget, og at der også for produktionsåret 2001/02 må forventes et produktionsunderskud. På EU-plan er sukkerroearealerne under den nuværende ordning blevet reduceret med 12 %, til trods for at produktionen er forblevet stabil, hvilket har forbedret situationen med hensyn til forholdet mellem udbud og efterspørgsel på verdensmarkedsplan, men produktionen af sukkerrør er steget væsentligt, hvilket har medført meget lave verdensmarkedspriser. Selv om EU-produktionen overstiger forbruget, må dette ses i sammenhæng med den årlige præferenceimport på 1,6 mio. tons fra AVS-landene. Efter Kommissionens opfattelse bør de sukkermængder, der svarer til denne præferenceimport, ikke medtages ved beregningen af det strukturbetingede overskud, som kun vedrører EU-produktionen. Ifølge de bestemmelser, der gælder under den fælles markedsordning for sukker, udgør dette strukturbetingede overskud, beregnet på grundlag af produktionskvoterne, ca. 10 % af forbruget (ca. 1,3 mio. tons). (Se Kommissionens svar på punkt 13 og punkt 78, litra a)).

Budgetbelastningen

I 1999 var nettoomkostningerne på 909 mio. EUR, mens de var på 706 mio. EUR i 1998 og skulle blive på 833 mio. EUR i år 2000.

Nettobelastningen af budgettet som følge af den fælles markedsordning for sukker svarer til eksportomkostningerne for en sukkermængde svarende til importen fra AVS-landene og Indien (1,6 mio. tons) i henhold til Fællesskabets internationale forpligtelser ifølge AVS/EU-protokollen og aftalen med Indien. Retten nævner den betydning, som denne import har som udviklingsstøtte for disse lande, selv om disse udgifter ifølge bogførings- og budgetreglerne klassificeres som landbrugsudgifter.

For uforarbejdet sukker er prisen i distributionsleddet ca. dobbelt så høj som interventionsprisen, og forbruget heraf repræsenterer kun 30 % af det samlede forbrug.

Hvad angår priserne på forarbejdede produkter så er de ikke højere i Fællesskabet end i resten af verden, og sukkeret repræsenterer ca. 5-10 % af den pris, der betales af forbrugeren.

Endelig må det erindres, at den procentdel af husholdningernes udgifter, som sukkeret tegner sig for i Fællesskabet, er en af de laveste i hele verden.

Den fælles markedsordning for sukker

Selv om det er rigtigt, at de grundlæggende principper bag den fælles markedsordning for sukker (kvoter + selvfinansiering) til stadighed er blevet fastholdt siden 1968, så må det ikke glemmes, at de forskellige udfordringer i årenes løb er blevet imødegået ved en stadig tilpasning af sukkerordningen til de forskellige situationer. Eksempelvis har disse tilpasninger helt bortset fra de successive udvidelser af Fællesskabet vedrørt:

— integreringen af produktionen af isoglucose

— integreringen af AVS-protokollen i forbindelse med Lomékonventionen

— den fulde selvfinansiering af EU-produktionen på årsbasis

— integreringen af produktionen af inulinsirup

— vedtagelsen af en forsyningsordning for EU-raffinaderierne

— vedtagelsen af ordninger, der sikrer en opfyldelse af GATT-aftalerne.

I øvrigt skal Kommissionen understrege, at selv om den fælles markedsordning for sukker ikke medtoges i 1992-reformen eller i Agenda 2000, så omfatter den flere af de samme mål, nemlig en styring af produktionen og af budgetudgifterne.

De væsentligste resultater af Rettens undersøgelse

a) Som det anføres af Retten (punkt 24), rådede Kommissionens tjenestegrene over omfattende oplysninger om sukkermarkedet. Rådet har modtaget alle oplysningerne som grundlag for sin beslutning. Ingen delegationer har anmodet Kommissionen om at forelægge alternative forslag, undtagen to, som ønskede en nedsættelse af priserne.

b) Kommissionen er klar over de vanskeligheder, der er med at opnå oplysninger om sukkerindustriens økonomiske forhold. Problemet med fortrolige oplysninger gør sig gældende i forbindelse med indsamlingen af oplysninger om de faktiske produktionsomkostninger i sukkerindustrien og i forarbejdningsvirksomhederne, som anvender 70 % af den sukkermængde, der forbruges i EU.

d) Økonomien i AVS-landene og navnlig på Mauritius er ganske rigtigt i høj grad afhængig af, at særordningerne for sukker videreføres. Det er grunden til, at AVS-landene lægger meget stor vægt på en opretholdelse af den sukkerprotokol, der er knyttet til Lomé-konventionen.

e) For at overholde budgetrammerne og GATT-forpligtelserne kan Kommissionen begrænse eksportprogrammet og nedsætte kvoterne, hvis dette måtte vise sig nødvendigt. Kommissionen har under alle omstændigheder i forbindelse med forvaltningen af licitationer hvert produktionsår måttet tage hensyn til de faktiske økonomiske og kommercielle forhold på verdensmarkedet.

f) Kommissionen er ikke enig i Rettens bemærkninger.

g) De data, der lægges til grund for beregningen af produktionsafgifterne, meddeles af medlemsstaterne. Siden gennemførelsen af enhedsmarkedet er det blevet vanskeligere at opnå statistiske oplysninger om samhandelen inden for Fællesskabet, hvilket skyldes de særlige bestemmelser, der gælder for dette marked.

Ordningens selvfinansiering er ikke blot sikret på årsbasis, men også over en flerårig periode, og den kontrol, som Kommissionens tjenestegrene har foretaget, viser, at udgifterne til eksporten af EU-overskudsproduktionen stadig fuldt ud dækkes af produktionsafgifterne.

Kommissionen har dog taget de af Retten fremsatte forslag til efterretning.

h) Kontrollen foretages af medlemsstaternes kompetente myndigheder, dvs. toldvæsenet og de relevante tjenestegrene i finansministeriet og landbrugsministeriet. Kommissionen har for sit vedkommende foretaget en revision af denne kontrol i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutningen og ved uanmeldte kontrolbesøg, som dens tjenestegrene har aflagt hos de sukkerproducerende virksomheder.

RESULTATERNE

b) Hvad konkurrencen angår er Kommissionen sig kritikken bevidst vedrørende mangelen på konkurrence under den nuværende ordning. Den skal dog understrege, at der er tale om et meget homogent produkt (sukker), som er omfattet af ensartede garantier, når det bringes på Fællesskabets marked, og som er af en kvalitet, der er højt værdsat, såvel i som uden for Fællesskabet.

c) Se bemærkningerne ovenfor under »Den fælles markedsordning for sukker«.

INDLEDNING

3. Retten har i bilag I anført Fællesskabets budget for sukker for perioden 1995-2000. Gennem ordningen med produktionsafgifter er de faktiske budgetudgifter til ordningen blevet reduceret betydeligt, også i forhold til bruttobeløbet på budgettet. For 1999 androg nettoudgifterne 909 mio. EUR, i 1998 var de på 706 mio. EUR, og i 2000 skulle de blive på 833 mio. EUR.

Kommissionen skal bemærke, at disse nettoudgifter for mere end 90 procents vedkommende svarer til omkostningerne ved eksport af en sukkermængde som den, der indføres fra AVS-landene (1,7 mio. tons), og at disse udgifter således må betragtes som en form for udviklingshjælp.

Kommissionen finder det af Retten foretagne skøn over de udgifter, der bæres af forbrugeren, overdrevent (se punkt 81-82).

EU-MARKEDET OG VERDENSMARKEDET FOR SUKKER

10. Driftslagrene på verdensmarkedet øges i takt med det stigende forbrug på verdensmarkedet.

12. EU-bestemmelserne åbner mulighed for produktion uden for kvoterne, ud over de mængder, der er omfattet af fællesskabsgarantien.

Sådant sukker uden for kvoterne skal eksporteres til verdensmarkedet i uforandret stand under iagttagelse af de bestemmelser, der er fastlagt under den fælles markedsordning.

13. Den overskydende sukkermængde på EU-markedet er på ca. 3 mio. tons. Den består dels af en EU-overskudsproduktion i forhold til forbruget på ca. 1,3 mio. tons, som skyldes den produktionskvote for sukkerroer, der er fastsat af Rådet. Den består desuden af en mængde sukker svarende til præferenceimporten fra AVS-landene og Indien, dvs. ca. 1,7 mio. tons, som er en følge af de af Rådet vedtagne præferenceaftaler.

Ved vurderingen af denne overskydende mængde bør der tages hensyn til:

— at driftslagre også er nødvendige

— at der er behov for sukker til eksport af sukkerprodukter.

Endelig skal det bemærkes, at hvidt sukker fra Fællesskabet afsættes på verdensmarkedet for dette sukker, hvor der er en tydelig efterspørgsel, som ikke kan dækkes af andre lande, i hvert fald ikke inden for den nærmeste tid.

KOMMISSIONENS FORVALTNING

Kommissionens forslag til kvoter

18-31. Kommissionen konstaterer med tilfredshed, at Retten erkender, at Kommissionens tjenestegrene har udarbejdet »en grundig undersøgelse af, hvordan sukkerordningen fungerede, hvilken virkning den havde, og hvilke problemer den stod over for. En intern arbejdsgruppe så på en bred vifte af reformmuligheder, nogle af dem temmelig radikale« (punkt 24 i Rettens bemærkninger).

Kommissionen rådede således over alle nødvendige oplysninger ved forelæggelsen af sine forslag for Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, og disse forslag indebar en væsentlig ændring af ordningen. Det er rigtigt, at ordningen er blevet videreført tre gange i fire år i afventning resultaterne af GATT-forhandlingerne. I denne fase inden forelæggelsen af Kommissionens forslag for perioden 1995-2001 modtog Kommissionen, Ministerrådet og arbejdsgrupperne alle foreliggende oplysninger, så deres beslutninger kunne baseres herpå. Delegationerne har ikke anmodet Kommissionen om at forelægge alternative forslag, og kun to delegationer er gået ind for en nedsættelse af priserne.

Kommissionen skal understrege, at Rådet vedtog Kommissionens forslag med et meget stort flertal (82 ud af 87 stemmer) efter en positiv udtalelse fra Europa-Parlamentet.

Årlige forslag til institutionelle priser

Data anvendt under forberedelsen af prisforslagene

33-36. Da det generelt for alle industrier i praksis er umuligt at få adgang til oplysninger om de faktiske produktionsomkostninger, har Kommissionen udarbejdet sine analyser på grundlag af data fra specialiserede brancheorganer og -publikationer samt på grundlag af de resultater, der offentliggøres af sukkervirksomhederne.

Kommissionen skal understrege, at der faktisk har været tale om en fastfrysning af de institutionelle priser og dermed også af forarbejdningsmargenen i mere end 15 år (der blev endog foretaget en nedsættelse på 2 % i 1989/90); det betyder, at der for perioden har været et fald i priserne og i forarbejdningsmargenen i reale priser.

Specielt hvad angår punkt 36 skal det anføres, at den af Retten nævnte undersøgelse ikke bekræftes af de faktiske forhold.

Målene for den fælles landbrugspolitik

37-38. Opretholdelsen af uændrede minimumspriser i 15 år har medført en nedsættelse i reale priser for producenterne. En nedsættelse af priserne, som kompenseres ved direkte støtte til landbrugsproducenterne, ville medføre meget store budgetudgifter, som ville sprænge budgetrammerne for perioden 2000-2006.

Hvad de miljømæssige aspekter angår så er der en regelmæssig nedgang i de mængder gødning, ukrudtsmidler og pesticider, der anvendes pr. ton sukkerroer eller pr. ton produceret sukker (mindre anvendt mængde pr. hektar og forøgelse af hektarudbyttet).

Prisniveau

39-41. Kommissionen skal fremhæve følgende:

a) Fastfrysningen af priserne siden 1984/85.

b) Rådet har vedtaget Kommissionens forslag med et meget stort flertal.

c) Det er helt normalt, at Kommissionen kun forelægger ét forslag efter at have undersøgt den økonomiske situation og taget hensyn til de politiske muligheder i Fællesskabet på et givet tidspunkt.

Prisen på rørråsukker fra AVS-landene

42-45. Efter en gennemgang af den dokumentation, der forelægges af AVS-landene for hvert produktionsår, foreslår Kommissionen disse lande priser, som i videst muligt omfang tager hensyn til de økonomiske faktorer uden dog at overstige Fællesskabets interventionspris. Under forhandlingerne og på trods af anmodninger fra disse lande har Kommissionen altid ment, at en højere pris ikke ville give mulighed for at afsætte dette sukker uden en fællesskabsstøtte, og at den ville bringe princippet om fællesskabspræferencen i fare.

Forvaltning af eksportprogrammet

46-52. Den teoretiske beregning af restitutionen for sukker er baseret på interventionsprisen og ikke på den interne markedspris som i andre sektorer. Denne beregning afspejler ikke blot de virkelige forhold, men den begrænser også i meget vidt omfang spillerummet for handelsvirksomhederne, hvis konkurrencedygtighed i det væsentlige afhænger af situationen på verdensmarkedet.

Ved forvaltningen af licitationerne må der tages hensyn til den faktiske økonomiske og handelsmæssige situation på verdensmarkedet i det pågældende produktionsår.

Organiseringen af udbudsprocedurerne

53. Medlemsstaterne medvirker i forvaltningskomitéen ved forvaltningen af denne fælles markedsordning. Licitationsprocedurerne er gennemsigtige, og forvaltningskomitéen har i de seneste fem produktionsår afgivet positive udtalelser i ca. 95 % af tilfældene (223 positive udtalelser ved 233 licitationer).

54. Kommissionen mener ikke at kunne sikre en god forvaltning ved at anvende spekulative oplysninger på markedet som kriterier ved antagelsen af bud.

Licitationernes tidsmæssige fordeling over hele året åbner mulighed for at tage hensyn til markedsbehovene og at udstede licenser for større mængder, når efterspørgslen er størst.

Selvfinansieringsordningen

55-59. Kommissionen skal bemærke, at det følger af de gældende bestemmelser og af Marrakech-aftalen (WTO), at omkostningerne ved afsætningen af EU's overskudsproduktion (uafhængigt af mængderne svarende til importen fra AVS-landene og Indien) fuldt ud skal dækkes af produktionsafgifterne. Ordningens selvfinansiering er ikke blot sikret på årsbasis, men også over en flerårig periode, og den af Kommissionens tjenestegrene foretagne kontrol viser, at udgifterne til eksporten af disse overskydende EU-mængder rent faktisk dækkes af produktionsafgifterne.

56-57. Bestemmelserne vedrørende det indre marked gør det svært at udarbejde statistikker over samhandelen inden for Fællesskabet som følge af de forskellige anmeldelsestærskler, der er fastsat af medlemsstaterne.

58. Kommissionen har allerede overvejet anvendelsen af licenser, og dette problem er blevet drøftet i forvaltningskomitéen. I øjeblikket ville en sådan ordning ikke løse vanskelighederne i forbindelse med forarbejdede produkter.

Administration, kontrol og finansielle ordninger

59. Fra tid til anden foretager Kommissionens kontor for regnskabsafslutning kontrol af produktion og lagre, men risikoen for uberettigede udgifter anses for at være lav. Kontrolhyppigheden afspejler denne risikovurdering. Den seneste kontrol blev foretaget i perioden 1991-1994.

60-63. I 1999 udarbejdede Kommissionen et arbejdsdokument, der sendtes til medlemsstaternes myndigheder, om kontrol med oplagringsordningen for sukker ifølge forordning (EØF) nr. 4045/89, hvor formålet var at give en vejledning til de inspektører, der foretog efterfølgende kontrol i henhold til forordning (EØF) nr. 4045/89. En sådan efterfølgende kontrol tager navnlig sigte på at afstemme produktions- og lagerfortegnelser med de finansielle regnskaber og andre forretningsdokumenter på virksomhedsplan.

Kommissionens reaktioner over for de forskellige interesseparter og på begivenheder, der påvirker den fælles markedsordning

67. Kommissionen var ikke forpligtet til at rådføre sig med Forvaltningskomitéen for Sukker, inden den påbegyndte sin evaluering, lige så lidt som den er forpligtet til at rådføre sig med forvaltningskomitéen, når den foretager interne undersøgelser eller lader eksterne undersøgelser foretage. Forvaltningskomitéen blev imidlertid underrettet om iværksættelsen af evalueringen af den fælles markedsordning for sukker, og den blev gjort bekendt med udbudsspecifikationerne, da udbuddet blev afholdt i april 1999.

GENNEMGANG AF SUKKERORDNINGEN

Indledning

68-70. Kommissionen vil tilstille Retten rapporten om evalueringen af den fælles markedsordning for sukker, så snart den foreligger, med de tilhørende bemærkninger fra styringsgruppen, herunder bl.a. bedømmelsen af evalueringens kvalitet.

Opfyldelsen af målene for den fælles markedsordning

72. a) Retten bemærker, at landbrugsindkomsten ved sukkerroedyrkning er »op til dobbelt så stor som ved dyrkning af andre afgrøder«. Der bør tages visse forbehold og gives visse præciseringer i forbindelse med denne bemærkning. De alternative afgrøder, der er lagt til grund ved denne sammenligning, er med stor sandsynlighed kornarterne, dvs. de almindeligste og mindst rentable afgrøder. Resultatet af sammenligningen ville have været et helt andet, hvis den var foretaget med kartofler eller bomuld.

Sukkerroedyrkerne er også producenter af f.eks. hvede og oksekød, og det er deres samlede indkomst, der sigtes til i forbindelse med de mål, der i traktaten er fastlagt for den fælles landbrugspolitik.

d) Unionen har besluttet at begrænse kvoterne til de enkelte regioner. En sådan politik er udtryk for dens klare ønske om at opretholde en vis produktion i alle Fællesskabets regioner, så der bidrages direkte til udvikling af landdistrikterne, såvel i forbindelse med sukkerroedyrkningen som i forbindelse med sukkerfremstillingen. Kommissionen skal over for Retten bemærke, at målsætningen om et multifunktionelt landbrug er i overensstemmelse med den vedtagne politik for udvikling af landdistrikterne.

73. Retten anfører selv, at verdensmarkedspriserne ikke er en helt objektiv indikator. Priserne i EU afviger faktisk ikke fra priserne i mange andre industrilande.

Som eksempel kan anføres følgende:

— Sukkerpriserne i USA, Canada og Australien er 2,9 gange højere end verdensmarkedspriserne. I USA svarer den »interventionspris« for sukker, der er fastsat for perioden 1996-2002, stort set til den, der er fastsat for Fællesskabet.

— I Norge, hvor alt sukker købes på verdensmarkedet, er forbrugerpriserne for hvidt sukker mere eller mindre de samme som i Fællesskabet, og for visse forarbejdede produkter endog betydeligt højere.

74. De forøgelser af kvoterne, der fremgår af figur 2, falder i vid udstrækning sammen med de successive udvidelser af EU. Forøgelsen af kvoterne i 1970'erne havde forbindelse med forsyningsknapheden for sukker. I 1990'erne har EU's overskudsproduktion været ret stabil.

Den nuværende overskudssituation på verdensmarkedet skyldes betydelige produktionsforøgelser i en række af de andre vigtige sukkerproducerende lande. Mængden på verdensmarkedet forøges således årligt med ca. 1,0 mio. tons, medens EU-eksporten til dette marked stadig er stabil (5-5,5 mio. tons) og anticyklisk. Til gengæld har Brasilien, som i øvrigt har iværksat et alkoholprogram, i 1990'erne forøget sin eksport fra 1,5 mio. tons om året til 11,0 mio. tons i 1999/2000 på et verdensmarked med en mængde på i alt ca. 38 mio. tons, og Thailand og Australien har også forøget deres eksport. I sidstnævnte land er der blevet indført ordninger med direkte produktionsstøtte og strukturbetinget støtte.

75. Idet det skal bemærkes, at sukkerroedyrkerne ikke er specialiserede producenter, men også producerer hvede, oksekød osv., giver nedenstående tabel en oversigt over den betydning, som sukkerroedyrkningen kan have i bestemte regioner i Fællesskabet.

Region	Andel af bedrifterne, der dyrker sukkerroer (1997) (1)	Andel af regionens landbrugsareal, hvor der dyrkes sukkerroer (1997) (2)	Andel af den samlede landbrugsproduktion (1995) (2)
Belgien	22,0 %	6,9 %	4,8 %
Niedersachsen	14,1 %	4,9 %	4,7 %
Sachsen-Anhalt	30,3 %	5,1 %	10,4 %
Picardie	53,6 %	12,5 %	22,6 %
Nord Pas-de-Calais	45,3 %	7,8 %	9,5 %
Emilia-Romagna	13,8 %	6,2 %	4,5 %
Marche	15,5 %	8,2 %	10,1 %
East Anglia	37,8 %	10,9 %	10,5 %

(1) Farm-structure survey.
(2) Regio-database.
Kilde: Eurostat.

Omkostningerne forbundet med opfyldelsen af målene

78. a) Ifølge Kommissionens opfattelse bør de sukkermængder, der svarer til præferenceimporten, ikke indgå i beregningen af det strukturbetingede overskud, som kun vedrører Fællesskabets produktion. Ifølge de gældende bestemmelser under den fælles markedsordning for sukker udgør denne strukturbetingede overproduktion, beregnet på grundlag af produktionskvoterne, ca. 10 % af forbruget (1,3 mio. tons). Af disse 1,3 mio. tons må Fællesskabet ifølge WTO-aftalerne eksportere 1,2735 mio. tons.

b) Verdensmarkedsprisen er ikke en helt objektiv indikator, som Retten også selv erkender det i punkt 82.

c) Lagrene er på 2 mio. tons, men heraf er det kun 1,1 mio. tons, der normalt er til rådighed, hvilket svarer til mindre end 10 % af forbruget.

d) Kommissionen er sig bevidst, at ordningen har været udsat for en vis kritik vedrørende den manglende konkurrence, den stærke opdeling af markedet og virksomhedernes koncentration. Som det fremgår af de mange antitrustsager, som Kommissionen har ført inden for denne sektor, og af de bøder, der for nylig er blevet pålagt (British Sugar i 1997, Irish Sugar i 1999), søger Kommissionen imidlertid at svække ordningens konkurrencebegrænsende virkninger gennem en aktiv anvendelse af EU's konkurrenceregler på sukkerområdet.

e) Omkostningerne ved denne kontrol med en hel branche er efter Kommissionens opfattelse rimelige, set i forhold til produktionsafgifterne.

80. De afgifter, der opkræves af produktionen, og de udgifter, der afholdes til eksporten af en sukkermængde svarende til importen fra AVS-landene, tegner sig for langt den største del af budgetudgifterne og er uafhængige af forbruget.

Kommissionen skal minde om, at beregningsmetoden for produktionsafgifterne er baseret på en fastlæggelse af den del af udgifterne, der skal bæres af EU-producenterne.

81. Beløbet på 6 500 mio. EUR er ikke repræsentativt, og det afspejler efter Kommissionens mening ikke den økonomiske og budgetmæssige virkelighed. Det fremkommer ved en beregning på grundlag af basisoplysninger (verdensmarkedsprisen og interventionsprisen), som kun er af teoretisk betydning. Den verdensmarkedspris på 200 EUR/t, som Retten har lagt til grund, er således ikke en relevant forbrugerprisindikator, dels på grund af dens meget store udsving, dels på grund af dens nuværende niveau, som er lavere end produktionsomkostningerne for de mest effektive producenter. Retten anfører i øvrigt selv, at der ikke er tale om en »objektiv indikator«.

Desuden tages der ved Rettens beregning ikke i tilstrækkelig grad hensyn til de økonomiske realiteter i forbindelse med ligevægten på sukkermarkedet. Hvis Fællesskabet skulle forsyne sig på verdensmarkedet, ville den øgede efterspørgsel, som dette ville indebære, straks medføre en meget væsentlig stigning i verdensmarkedsnoteringerne.

Den fælles markedsordning for sukker er ligesom andre fælles markedsordninger baseret på en fællesskabspræference kombineret med en interventionsordning og en eksportordning. Det medfører meget stabile priser og forsyninger for forbrugerne og for forarbejdningsindustrien, som beskyttes mod de overdrevne udsving på verdensmarkedet. Verdensmarkedet for sukker er i øjeblikket præget af for store sukkermængder som følge af forøgelsen af produktionen af rørsukker — navnlig i Brasilien, hvor der ydes tilskud til alkohol fremstillet af sukkerrør — medens sukkerproduktionen i Fællesskabet er forblevet stabil. Efterspørgslen på verdensmarkedet har — selv om den er steget — ikke været i stand til at absorbere denne produktionsforøgelse. Resultatet har været, at der i de seneste år har været tale om en forøgelse af verdensmarkedslagrene, som i øjeblikket repræsenterer ca. 50 % af verdensmarkedsforbruget.

82. Der må tages hensyn til, at overgangslagrene (ca. 1,0 mio. tons) ikke er disponible undtagen i tilfælde i naturkatastrofer. Kommissionen har i øvrigt foreslået Rådet at udelukke dette overførte C-sukker fra den månedlige godtgørelse af lageromkostninger, men Rådet har regelmæssigt afvist dette forslag fra Kommissionen.

I øvrigt bør der skelnes mellem de minimumslagre (ca. 0,4 mio. tons), som er obligatoriske, og de lagre, som handelen anser for nødvendige (ca. 0,84 mio. tons). Kommissionen er derfor ikke enig i den beregning, som Retten har foretaget af de udgifter, som EU-lagrene medfører for forbrugerne. I virkeligheden forbliver udgifterne for forbrugerne de samme, da ordningen åbner mulighed for at sikre en normal forsyning.

83. Koncentrationen inden for sukkerindustrien har udviklet sig på tilsvarende måde som inden for andre sektorer, hvor de fælles markedsordninger er forskellige fra den, der gælder for sukker.

84. Kommissionen finder, at medtagelsen af isoglucose og inulinsirup under den fælles markedsordning for sukker var berettiget i betragtning af, at disse markeder er nært knyttet til hinanden, og at Kommissionen i den forbindelse imødekom et politisk ønske om at opretholde sukkerproduktionen. Fællesskabet er nødt til for produktionen af isoglucose, der fremstillet af basisprodukter, som for det meste indføres fra tredjelande uden finansielle begrænsninger, at fastsætte tilsvarende rammebestemmelser som for sukkerproduktionen, der er begrænset ved kvoteordningen, og hvor EU-producenterne bærer det finansielle ansvar. Dette grundlæggende forhold er blevet anerkendt af EF-Domstolen.

85. Kommissionen skal bemærke, at det beløb, der tilbageholdes af medlemsstaterne, i øjeblikket udgør 10 % af afgifterne, og at det fra den 1. januar 2001 vil udgøre 25 %. Beløbet på 290 mio. EUR er således kun et skøn, idet det nøjagtige tilbageholdte beløb vil afhænge af de faktiske afgiftsbeløb.

86. Det er rigtigt, at den fælles landbrugspolitik medfører udgifter for EU-budgettet og for forbrugeren. Sukkerordningen indgår som et led i denne politik, selv om det ikke må glemmes, at den EU-produktion, der er omfattet af kvoterne, selvfinansieres.

Udgifterne må sammenholdes med målene for den fælles landbrugspolitik, således som disse er fastlagt i traktaten, og med EU's internationale forpligtelser. Desuden må der også tages hensyn til det forhold, at det er de mængder, der ikke kan afsættes andetsteds, der bringes på verdensmarkedet for sukker, og at priserne her generelt er lavere end produktionsomkostningerne for de mest effektive producenter.

Mekanismerne i den fælles markedsordning for sukker — i særdeleshed produktionskvoternes og prisstøttens størrelse

89. Se Kommissionens svar på punkt 73.

90. For Kommissionen er det forhold, at der ikke tilbydes sukker til intervention, et godt tegn på, at den fælles markedsordning og oplagringsordningen fungerer tilfredsstillende, og at forvaltningskomitéen og Kommissionens tjenestegrene sikrer en god forvaltning af eksporten.

91. Kommissionen er opmærksom på kritikken vedrørende afskærmningen af markedet og den svage konkurrence inden for denne sektor. Den finder dog, at disse forhold til dels hænger sammen med, at produktet er meget homogent, at der er en stabil efterspørgsel, og at transportomkostningerne er høje. I øvrigt omfatter samhandelen inden for EU mere end 30 % af forbruget af sukker i uforandret stand og 26 % af forbruget af sukker i form af forarbejdede produkter.

92. Sukker er utvivlsomt et basisnæringsmiddel. Men dets betydning for husholdningernes budget er alligevel meget begrænset. For Fællesskabet udgør sukkeret andel af udgifterne til det samlede forbrug mellem 0,2 og 0,3 %. En ordning baseret på en lavere sukkerpris og en direkte støtte til sukkerroedyrkerne over budgettet ville medføre øgede budgetudgifter. Det er imidlertid ikke sikkert, at et fald i sukkerprisen ab fabrik ville afspejle sig i de priser, den endelige forbruger betaler for sukker og forarbejdede produkter.

Den fælles markedsordning for sukker: 1992- og Agenda 2000-reformerne

94. Se Kommissionens svar vedrørende »den fælles markedsordning for sukker« i den sammenfattende oversigt.

De forskellige ordninger er blevet indført for at sikre landbrugsproducenterne en minimumspris, som fabrikanterne skal betale.

Desuden er sukkerroer en fordærvelig vare.

95. Se Kommissionens svar på punkt 94.

96. Se Kommissionens svar på punkt 81 og 82. Retten baserer sit ræsonnement på eksportrestitutionsniveauet for en periode, hvor verdensmarkedspriserne lå nær lavpunktet i de seneste 30 år.

97. Miljøproblemet vedrørende vand er knyttet til kunstvanding, som henhører under den nationale politik. Desuden kunstvandes sukkerroer kun i bestemte områder i den sydlige del af EU, hvor dette i øvrigt også ville være tilfældet for eventuelle alternative afgrøder.

Vandproblemet må, hvis det skal vurderes, frem for alt ses i forhold til den eventuelle forurening af grundvandet. Ud fra dette synspunkt indebærer sukkerroerne, som forbliver på markerne til hen på efteråret, at jordbunden udtømmes for nitrogen. Men denne risiko er så meget mere begrænset, som industrikvaliteten for sukkerroer er uforenelig med overdreven gødskning.

Med hensyn til anvendelsen af ukrudtsmidler og pesticider (se punkt 38) kan den anvendte mængde heraf pr. hektar nedsættes, samtidig med at der opnås et større udbytte, takket være de tekniske fremskridt.

KONKLUSION

99. a) og b) Det er fortsat vanskeligt at opnå præcise oplysninger, navnlig hvad angår sukkerindustriens produktionsomkostninger, da fortroligheden omkring sådanne oplysninger må respekteres. Kommissionens tjenestegrene råder imidlertid over en lang række oplysninger fra medlemsstaterne, fra brancheorganisationer og fra de sukkerproducerende og sukkerforarbejdende virksomheder, selv om der i forbindelse med disse oplysninger foreligger modstridende interesser.

100. Efter Kommissionens opfattelse bør de sukkermængder, der svarer til præferenceimporten, ikke medtages ved beregningen af den strukturbetingede overskudsproduktion, som kun vedrører EU-produktionen. Importen fra AVS-landene (1,6 mio. tons) eller en tilsvarende mængde kan eksporteres, uden at der skal tages hensyn hertil i forbindelse med de internationale forpligtelser under GATT. Ifølge de bestemmelser, der gælder for den fælles markedsordning for sukker, udgør den strukturbetingede overskudsproduktion, beregnet på grundlag af produktionskvoterne, ca. 10 % af forbruget (1,3 mio. tons).

(Se også svaret på punkt 13 og punkt 78, litra a)).

Hvad angår nettoudgifterne for budgettet (660 mio. EUR) så svarer de i praksis til eksportomkostningerne for en sukkermængde svarende til importen fra AVS-landene og Indien (1,6 mio. tons), som er en følge af Fællesskabets internationale forpligtelser i henhold til AVS/EU-protokollen og aftalen med Indien.

Endelig hvad angår omkostningerne for forbrugerne så forbruges 30 % af sukkeret i uforandret stand, medens de resterende 70 % forbruges i form af forarbejdede produkter.

101. Med hensyn til forbrugernes udgifter til sukker så svarer prisen i distributionsleddet for sukker i uforandret stand stort set til det dobbelte af interventionsprisen, og for sukker, der forbruges i form af forarbejdede produkter, tegner sukkeret sig kun for 5-10 % af den pris, der betales af forbrugeren. I forhold til købekraften er sukkerprisen i EU en af de laveste i verden.

Se også svaret på punkt 108.

102. Kommissionen skal understrege, at den fælles markedsordning for sukker siden 1968 og i endnu højere grad siden 1986 omfatter flere af de målsætninger, der er lagt til grund ved 1992-reformen og Agenda 2000, nemlig styring af produktionen og af budgetudgifterne. I øvrigt sikres konkurrencedygtigheden på verdensmarkederne ved ordningen for eksport af kvotesukker og afsætning af sukker uden for kvoterne. Miljøbestemmelserne finder anvendelse på dyrkningen af sukkerroer og på sukkerindustrien som på enhver anden afgrøde eller industri, selv om politikken på dette område bør styrkes. Udviklingen af landdistrikterne sikres ved den betydelige økonomiske aktivitet, som sukkerroedyrkningen og sukkerindustrien skaber i landområderne.

Med hensyn til en større gennemsigtighed for skatteyderen skal det bl.a. bemærkes, at nettoudgifterne i budgettet svarer til omkostningerne ved EU's forpligtelser over for AVS-landene og Indien.

103. Kommissionen skal understrege, at sukkerroer ikke er en monokultur, og at sukkerroedyrkerne derfor også er producenter af hvede og oksekød. Det gennemsnitlige areal, som den enkelte landbruger anvender til sukkerroedyrkning, er således på 6-7 ha. Desuden er det i de landbrugsområder, hvor sukkerfabrikkerne ligger, næsten alle landbrugere, der har fået tildelt en kvote.

104. Kommissionens tjenestegrene undersøger løbende ordningerne under den fælles markedsordning for sukker og de mulige alternativer. I forbindelse med de forslag, Kommissionen forelagde i 1990'erne, var ulemperne ved de alternative løsninger større end fordelene set i forhold til den gældende ordning.

105. Den af Retten nævnte mulighed, nemlig at vedtage de ordninger, der indgår i 1992-reformen, ville medføre meget høje budgetudgifter (1 125 mio. EUR for en prisnedsættelse på 25 % med en kompensation på blot 50 %), som ikke ville være forenelige med de budgetrammer i de finansielle overslag for perioden 2000-2006, som fastsattes i Berlin i marts 1999, og som er blevet bekræftet af Europa-Parlamentet.

106. Se svaret på punkt 105.

De af Kommissionen givne svar på punkt 88-93 viser, at de nuværende ordninger under den fælles markedsordning for sukker har været hensigtsmæssige.

107. Den nuværende kvoteordning udløber ved udgangen af produktionsåret 2000/01. Kommissionen besluttede den 4. oktober at foreslå Rådet en midlertidig tilpasning af den fælles markedsordning for sukker for en periode på to år og at iværksætte de nødvendige konsekvensundersøgelser med henblik på en reform af den fælles markedsordning for sukker. I forbindelse med disse undersøgelser skal der bl.a. foretages en vurdering af den kritik, som Retten og andre parter har fremsat.

I øjeblikket er der stadig en lang række usikkerheder i forbindelse med visse tekniske aspekter, som vil kunne påvirke enhver radikal ændring af sukkerordningen. Desuden er det vigtigt at vurdere den nuværende ordning og enhver potentiel ændring heraf i relation til de deraf resulterende virkninger for sektoren og de konkurrerende afgrøder, støtten til industrien, beskæftigelsen, forbrugerne og randområderne, herunder de mindst udviklede lande, så der kan foretages en afvejning af fordele og ulemper.

En grundlæggende reform af denne sektor til imødegåelse af den fremsatte kritik vil nødvendiggøre en fornyet overvejelse, såvel af kvoteordningen som af niveauet for interventionspriserne. Sådanne aspekter som den tiltagende koncentration af markederne, mangelen på konkurrence og forskellen mellem den pris, der opnås af producenterne, og den, der betales af forbrugerne, gør sig ikke blot gældende for sukkersektoren, men for fødevareindustrien i sin helhed. Det vil være rimeligt at foretage en grundig undersøgelse af disse komplicerede sammenhænge.

Kommissionen vil iværksætte en undersøgelse med henblik på en vurdering af ovennævnte aspekter og af konkurrenceniveauet inden for de vigtigste fødevaresektorer (ikke blot for sukker, men også for kød, mejeriprodukter og korn).