I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 20/2000

σχετικά με τη διαχείριση της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, συνοδευόμενη από την απάντηση της Επιτροπής

(δυνάμει του άρθρου 248, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της συνθήκης ΕΚ)

(2001/C 50/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	*Σελίδα*
ΣΥΝΟΨΗ		3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-5	3
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ	6-9	4
Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΖΑΧΑΡΗΣ	10-14	4
Η ΚΟΙΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΖΑΧΑΡΗΣ	15-16	8
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ	17-67	8
Εισαγωγή	17	8
Οι προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με τις ποσοστώσεις	18-31	8
Ετήσιες προτάσεις για τις θεσμικές τιμές	32-45	9
Στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπόνηση των προτάσεων επί των τιμών	32-36	9
Συνυπολογισμός των στόχων της ΚΓΠ	37-38	10
Επίπεδο των τιμών	39-41	10
Η τιμή της προερχόμενης από χώρες ΑΚΕ ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο	42-45	11
Διαχείριση του προγράμματος εξαγωγών	46-54	11
Η οργάνωση των διαδικασιών υποβολής προσφορών	53-54	11
Καθεστώς αυτοχρηματοδότησης	55-58	12
Διοικητικές, ελεγκτικές και χρηματοδοτικές ρυθμίσεις της ΚΟΑ	59-63	12
Ο βαθμός ανταπόκρισης της Επιτροπής στους διάφορους ενδιαφερόμενους και στα γεγονότα που επηρεάζουν την ΚΟΑ	64-67	12
ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΗΣ ΖΑΧΑΡΗΣ	68-98	13
Εισαγωγή	68-70	13
Βαθμός επίτευξης των στόχων της ΚΟΑ	71-77	13
Το κόστος επίτευξης των στόχων	78-86	14
Οι μηχανισμοί της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης και ιδίως το επίπεδο των ποσοστώσεων παραγωγής και στήριξης των τιμών	87-92	14
Η ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης: οι μεταρρυθμίσεις του 1992 και του Προγράμματος Δράσης 2000	93-98	15

	Σημεία	*Σελίδα*
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	99-107	16
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I — ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης: δαπάνες και εισφορές		18
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II — Η ευρωπαϊκή και η παγκόσμια αγορά ζάχαρης		19
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ III — Ισοζύγιο εφοδιασμού της ΕΕ με ζάχαρη		21
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV — Ποσοστώσεις ζάχαρης της ΕΕ 1995-2001 ανά κράτος μέλος		22
Απάντηση της Επιτροπής		23

ΣΥΝΟΨΗ

Στόχος του ελέγχου ήταν να βεβαιώσει ότι η Επιτροπή διαχειρίζεται ορθά την κοινή οργάνωση αγοράς (ΚΟΑ) στον τομέα της ζάχαρης και να εξετάσει το βαθμό στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι ειδικοί στόχοι της ΚΟΑ καθώς και οι γενικοί στόχοι της ΚΓΠ.

Ο έλεγχος εξέτασε τους σημαντικούς τομείς της διαχείρισης της ΚΟΑ για τους οποίους μπορεί να θεωρηθεί υπόλογη η Επιτροπή. Η παρούσα έκθεση εξετάζει επίσης τα αποτελέσματα της ΚΟΑ.

Τόσο στην ευρωπαϊκή όσο και στην παγκόσμια αγορά ζάχαρης η παραγωγή είναι σημαντικά μεγαλύτερη της ζήτησης, με αποτέλεσμα να υπάρξει μια παρατεταμένη περίοδος χαμηλών τιμών στην παγκόσμια αγορά και να αυξηθούν τα αποθέματα.

Το 1999, το ετήσιο ακαθάριστο δημοσιονομικό κόστος της ΚΟΑ ανήλθε σε 2 100 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 1 200 εκατομμύρια ευρώ ανακτήθηκαν μέσω των εισφορών παραγωγής και αποθεματοποίησης, ενώ σημαντικό μέρος του κόστους μετακυλίεται στον καταναλωτή μέσω της τιμής της ζάχαρης.

Οι βασικές αρχές της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης έχουν υποστεί ελάχιστες αλλαγές από το 1968, ενώ η ΚΟΑ δεν συμπεριλαμβανόταν στις μεταρρυθμίσεις της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) του 1992 ή του Προγράμματος Δράσης 2000.

Τα κυριότερα πορίσματα σχετικά με τη διαχείριση της Επιτροπής είναι τα εξής:

α) η Επιτροπή δεν παρέσχε επαρκείς πληροφορίες για την αιτιολόγηση της πρότασής της περί συνέχισης του καθεστώτος ποσοστώσεων το 1995· δεν παρέσχε επίσης ολοκληρωμένη ανάλυση του βαθμού επίτευξης των στόχων της ΚΟΑ, μολονότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής είχαν στη διάθεσή τους λεπτομερή, αν και όχι πλήρη, στοιχεία. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν παρουσίασε τις πιθανές επιπτώσεις των προτάσεών τους σε σύγκριση με άλλες εναλλακτικές επιλογές· δεν υπήρξε αξιολόγηση των συνεπειών του εν λόγω καθεστώτος για τον καταναλωτή ούτε των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (βλ. σημεία 18-31)

β) οι προτάσεις της Επιτροπής για τις ελάχιστες τιμές για τα ζαχαρότευτλα δεν βασίζονται σε επαληθευμένες από ανεξάρτητους φορείς πληροφορίες για τα περιθώρια μεταποίησης και τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τρόπο διαφανή· οι προτάσεις δεν παρουσιάζονται στο πλαίσιο πληροφοριών σχετικά με το βαθμό επίτευξης των καθορισμένων στόχων (βλ. σημεία 32-38)·

γ) μολονότι η Επιτροπή διαθέτει στοιχεία, δεν παρουσίασε εκτίμηση των πιθανών συνεπειών των προτάσεων τιμών ούτε τις αιτιολόγησε σε σχέση με τις εναλλακτικές λύσεις (βλ. σημεία 39-41)·

δ) η οικονομική σημασία της πρόσβασης με ειδικούς όρους στην ευρωπαϊκή αγορά για τις χώρες ΑΚΕ, ιδίως δε για τον Μαυρίκιο, προκάλεσε μια ισχυρή εξάρτηση των χωρών αυτών από τη συνέχιση των εν λόγω προτιμησιακών καθεστώτων· ωστόσο, η Επιτροπή δεν εξετάζει ορθά τους οικονομικούς παράγοντες στις προτάσεις της για την εγγυημένη τιμή ζάχαρης που προέρχεται από τις χώρες ΑΚΕ (βλ. σημεία 42-45)·

ε) οι δημοσιονομικοί περιορισμοί και οι υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο της GATT ώθησαν την Επιτροπή να ορίσει χαμηλότερες τιμές για τις επιστροφές κατά την εξαγωγή. Τα προηγούμενα καθεστώτα, μολονότι διαφανή, δεν ελάμβαναν επαρκώς υπόψη το κριτήριο της οικονομίας (βλ. σημεία 46-52)·

στ) οι διαδικασίες υποβολής προσφορών και λήψης αποφάσεων σχετικά με τις επιστροφές κατά την εξαγωγή πρέπει να αναθεωρηθούν (βλ. σημεία 53-54)·

ζ) τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό των εισφορών στην παραγωγή δεν είναι απολύτως ορθά και πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για τη χρήση πιο αξιόπιστων στοιχείων ως βάση (βλ. σημεία 55-58)·

η) δεν υφίσταται συνεκτική στρατηγική για τον έλεγχο της παραγωγής και της αποθεματοποίησης της ζάχαρης ούτε κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με ορθές πρακτικές που πρέπει να ακολουθηθούν ή με τα ελάχιστα πρότυπα που πρέπει να επιτευχθούν (βλ. σημεία 59-63).

Από την ανασκόπηση των αποτελεσμάτων του καθεστώτος της ζάχαρης προκύπτουν τα εξής:

α) πολλοί από τους στόχους της ΚΓΠ και της ΚΟΑ επιτυγχάνονται (βλ. σημεία 71-77)·

β) οι τιμές που επιβάλλονται στον ευρωπαίο καταναλωτή είναι ιδιαίτερα υψηλές· παρουσιάζεται διαρθρωτικό πλεόνασμα παραγωγής και η βιομηχανία είναι ρυθμιζόμενη σε πολύ μεγάλο βαθμό, ενώ ο ανταγωνισμός κινείται σε χαμηλά επίπεδα (βλ. σημεία 78-86)·

γ) πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο υιοθέτησης εναλλακτικών μέτρων στήριξης για τη μεταρρύθμιση της ΚΟΑ, ώστε να ανταποκρίνεται στους στόχους των μεταρρυθμίσεων του 1992 και του Προγράμματος Δράσης 2000 (βλ. σημεία 87-92).

Η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, μολονότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής θεωρούνται σε γενικές γραμμές ικανές και καλά πληροφορημένες, σε στρατηγικό επίπεδο παρουσιάζονται σημαντικές αδυναμίες όσον αφορά στην ποιότητα των προτάσεων, των αποφάσεων και των δράσεων της Επιτροπής. Το συνεχιζόμενο υψηλό κόστος για τους καταναλωτές και η υπερπαραγωγή στην ΕΕ είναι ζητήματα που δεν έχουν αντιμετωπισθεί κατά τις διαδοχικές ανανεώσεις της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Οι βασικές αρχές της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης δεν έχουν ουσιαστικά μεταβληθεί από τη δημιουργία της το 1968. Η ΚΟΑ δεν επηρεάστηκε από τις μεταρρυθμίσεις της ΚΓΠ το 1992 ή από την πρόσφατη μεταρρυθμιστική διαδικασία στο πλαίσιο του Προγράμματος Δράσης 2000. Παρ' όλα αυτά, το ρεύμα υπέρ της μεταρρύθμισης ενισχύεται τα τελευταία χρόνια, η δε διεύρυνση της ΕΕ και η προοπτική περαιτέρω περιορισμών των επιδοτούμενων εξαγωγών που θα προκύψουν από τις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) ενδέχεται να προκαλέσουν πιέσεις για μεταρρύθμιση.

2. Η οργάνωση της αγοράς με την παρούσα μορφή της θα εξακολουθήσει να ισχύει έως την 30ή Ιουνίου 2001. Το Συμβούλιο Υπουργών θα αποφασίσει την 31η Δεκεμβρίου 2000 τους κανόνες που θα τη διέπουν μετέπειτα. Οι βασικές διατάξεις που διέπουν την ΚΟΑ περιέχονται στον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81 του Συμβουλίου [1] όπως τροποποιήθηκε. Οι εν λόγω διατάξεις κωδικοποιήθηκαν πρόσφατα στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2038/1999 [2] του Συμβουλίου.

3. Το 1999, το ετήσιο ακαθάριστο δημοσιονομικό κόστος της ΚΟΑ ανήλθε σε 2 100 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 1 200 εκατομμύρια ευρώ ανακτήθηκαν μέσω των εισφορών παραγωγής και αποθεματοποίησης (βλ. *Παράρτημα Ι*), ενώ σημαντικό μέρος της δαπάνης μετακυλίεται στον καταναλωτή μέσω της τιμής της ζάχαρης. Τα παραπάνω αναλύονται στις σημεία 80-81.

4. Τα αποτελέσματα του τελευταίου ολοκληρωμένου ελέγχου του Συνεδρίου δημοσιεύθηκαν το 1991 [3]. Τα βασικά προβλήματα που επισημάνθηκαν ήταν η διαρθρωτική υπερπροσφορά και το υψηλό κόστος του καθεστώτος της ζάχαρης. Έκτοτε, το Συνέδριο έχει εξετάσει διάφορες πτυχές της ΚΟΑ, ιδίως στο πλαίσιο της ετήσιας δήλωσης αξιοπιστίας (DAS).

5. Στόχος του παρόντος ελέγχου ήταν να βεβαιώσει ότι η Επιτροπή διαχειρίζεται ορθά την ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης και να εξετάσει το βαθμό στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι ειδικοί στόχοι της ΚΟΑ καθώς και οι γενικοί στόχοι της ΚΓΠ.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

6. Σε ό, τι αφορά στη διαχείριση της ΚΟΑ από την Επιτροπή, η έκταση του ελέγχου διαμορφώθηκε με σκοπό τον σαφή προσδιορισμό των δραστηριοτήτων για τις οποίες μπορεί εύλογα να θεωρηθεί υπόλογη η Επιτροπή. Προσδιορίστηκαν έξι κύριες δραστηριότητες (σημείο 17).

7. Τα κριτήρια αξιολόγησης των εν λόγω δραστηριοτήτων προσδιορίστηκαν ως εξής:

α) ποιότητα των συλλεγόμενων στοιχείων (διαθεσιμότητα έγκυρων πληροφοριών)·

β) ποιότητα της επεξεργασίας (ανάλυση και χρήση των πληροφοριών)·

γ) ποιότητα των αποτελεσμάτων (προτάσεις, αποφάσεις και δράσεις).

8. Η έγκυρη πληροφόρηση όσον αφορά στα αποτελέσματα (δηλαδή στον βαθμό επίτευξης των καθορισμένων στόχων) αποτελεί βασικό στοιχείο της ορθής διαχείρισης και κατά συνέπεια εμπίπτει στη διαχειριστική αρμοδιότητα της Επιτροπής. Ωστόσο, ο βαθμός επίτευξης των στόχων της ΚΟΑ και της ΚΓΠ εξαρτάται από παράγοντες όπως είναι οι βελτιώσεις στην παραγωγικότητα, οι οποίοι διαφεύγουν τον έλεγχο της Επιτροπής και για τους οποίους η Επιτροπή δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνη.

9. Η ανάλυση των αποτελεσμάτων βασίστηκε σε ανασκόπηση των στοιχείων και σε συνεντεύξεις με ενός ευρέος φάσματος ενδιαφερομένων [4]. Επιπλέον, ελήφθησαν υπόψη μελέτες και ερευνητικό υλικό εξωτερικών φορέων.

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΖΑΧΑΡΗΣ

10. Στο *Παράρτημα ΙΙ* παρέχεται σύντομη περιγραφή της ευρωπαϊκής και της παγκόσμιας αγοράς ζάχαρης, από την οποία προκύπτει ότι, κατά την τελευταία πενταετία, η παγκόσμια αγορά χαρακτηρίζεται από σημαντική υπερπαραγωγή και αυξανόμενο επίπεδο αποθεμάτων. Τα παγκόσμια αποθέματα βρίσκονται σήμερα σε ιστορικά υψηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα τη συμπίεση των τιμών.

11. Η παγκόσμια παραγωγή ζάχαρης κατά την περίοδο 1999/2000 εκτιμάται σε 135 εκατ. τόνους, η δε κατανάλωση ανέρχεται σε 127 εκατ. τόνους. Τα αποθέματα έχουν διπλασιαστεί και εκτιμάται ότι ανέρχονται σήμερα σε 62 εκατ. τόνους (49 % της ετήσιας κατανάλωσης) έναντι 31 εκατ. τόνων (28 % της κατανάλωσης) κατά την περίοδο 1989/1990, όπως προκύπτει από το ακόλουθο διάγραμμα (*διάγραμμα 1*).

12. Στην ΕΕ η παραγωγή υπερβαίνει επίσης σημαντικά τη ζήτηση και υπάρχουν μεγάλα αποθέματα. Από το *Παράρτημα ΙΙΙ* προκύπτει ότι κατά την περίοδο 1998/1999 η ΕΕ παρήγαγε 18,1 εκατ. τόνους ζάχαρης, εκ των οποίων 14,2 εκατ. τόνοι καλύπτονταν από τις ποσοστώσεις παραγωγής [5], 2,2 εκατ. τόνοι τις υπερέβαιναν και 1,7 εκατ. τόνοι ήταν επεξεργασμένη ζάχαρη από ζαχαροκάλαμο (προτιμησιακές εισαγωγές). Το ίδιο έτος, η κατανάλωση στην ΕΕ ανήλθε στα 12,7 εκατομμύρια τόνους. Ωστόσο, το πλεόνασμα που προέκυψε δεν επηρέασε τις τιμές στην ΕΕ λόγω των μηχανισμών στήριξης των τιμών της ΚΟΑ και του προγράμματος εξαγωγών.

13. Το παρακάτω διάγραμμα (*διάγραμμα 2*) δείχνει τον βαθμό στον οποίο η προσφορά εγγυημένης από την ΕΕ ζάχαρης, που προκύπτει από τις ποσοστώσεις ζαχαρότευτλων και τις προτιμησιακές εισαγωγές ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο, υπερβαίνει την κατανάλωση. Οι ποσοστώσεις της ΕΕ υπερβαίνουν σήμερα κατά περισσότερο από 3 εκατομμύρια τόνους το επίπεδο στο οποίο η προσφορά ζάχαρης στην ΕΕ θα κάλυπτε την κατανάλωση.

14. Από το επόμενο διάγραμμα (*διάγραμμα 3*) προκύπτει ότι η εγγυημένη προσφορά (βλέπε στήλες) υπερβαίνει την κατανάλωση σε όλα τα κράτη μέλη πλην της Ισπανίας, όπου παρουσιάζεται σημαντικό έλλειμμα, και της Φινλανδίας και της Σουηδίας, οι οποίες παρουσιάζουν μικρότερα ελλείμματα.

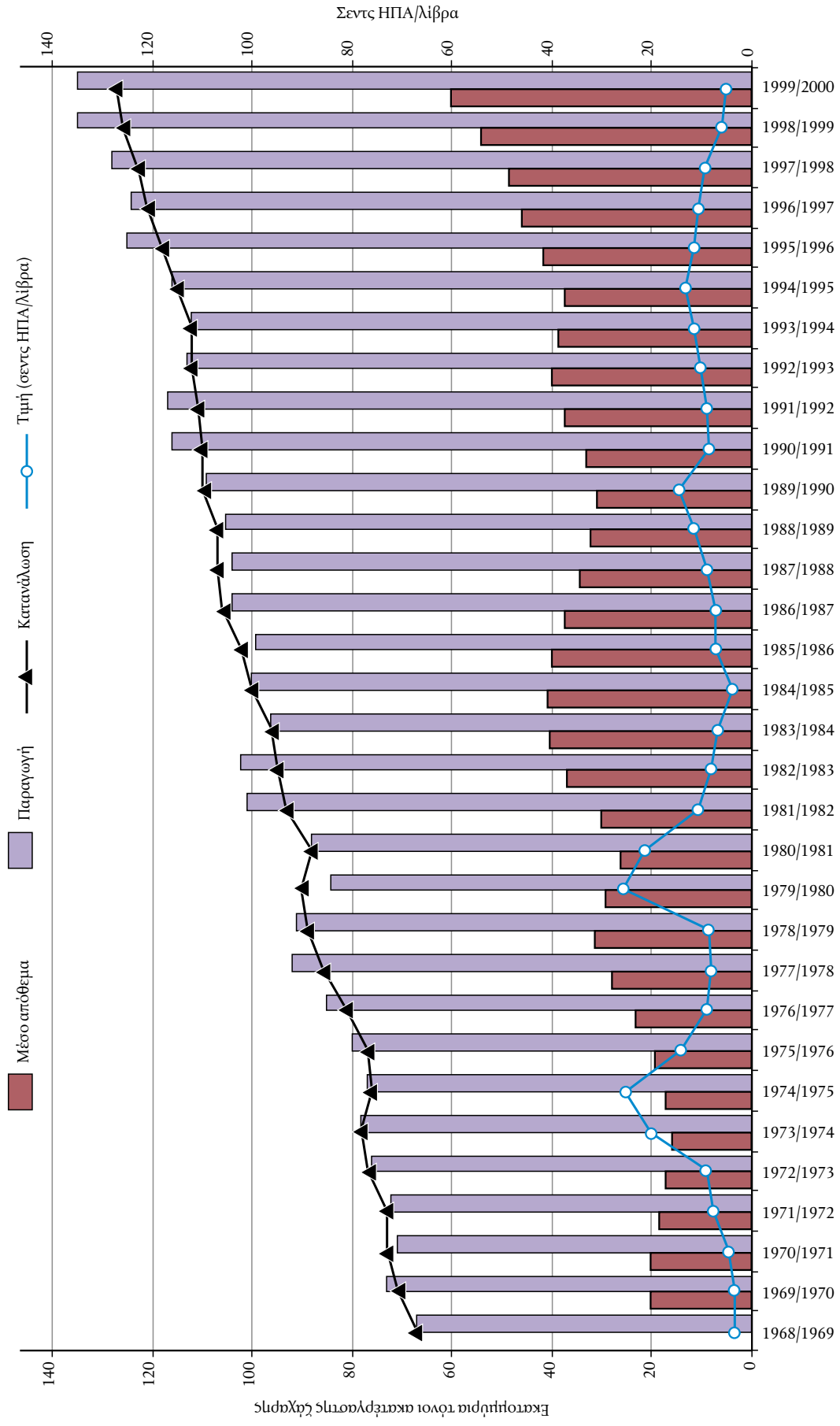
([1]) ΕΕ L 177 της 1.7.1981, σ. 4.
([2]) ΕΕ L 252 της 25.9.1999, σ. 1.
([3]) ΕΕ C 290 της 7.11.1991.

([4]) Ενδιαφερόμενες πλευρές, συμπεριλαμβανομένων καλλιεργητών, εταιρειών επεξεργασίας ζάχαρης, εμπόρων ζάχαρης, βιομηχανικών χρηστών, εκπροσώπων των καταναλωτών, των κρατών μελών και των χωρών ΑΚΕ.

([5]) Η συνολική ποσόστωση για την οποία εφαρμόζεται η εγγύηση παρέμβασης διακρίνεται στις ποσοστώσεις Α και Β. Στην περίπτωση της ποσόστωσης Α εισπράττεται εισφορά παραγωγής που δεν υπερβαίνει το 2 %, ενώ στην περίπτωση της ποσόστωσης Β εισπράττεται εισφορά που ανέρχεται έως και στο 37,5 %. Δεν παρέχεται εγγύηση παρέμβασης στην εκτός ποσοστώσεων παραγωγή ζάχαρης από ζαχαρότευτλα, γνωστής ως ζάχαρη Γ, η οποία δεν δύναται να πωλείται στην αγορά της ΕΕ και, κατά συνέπεια, εξάγεται χωρίς επιστροφές κατά την εξαγωγή.

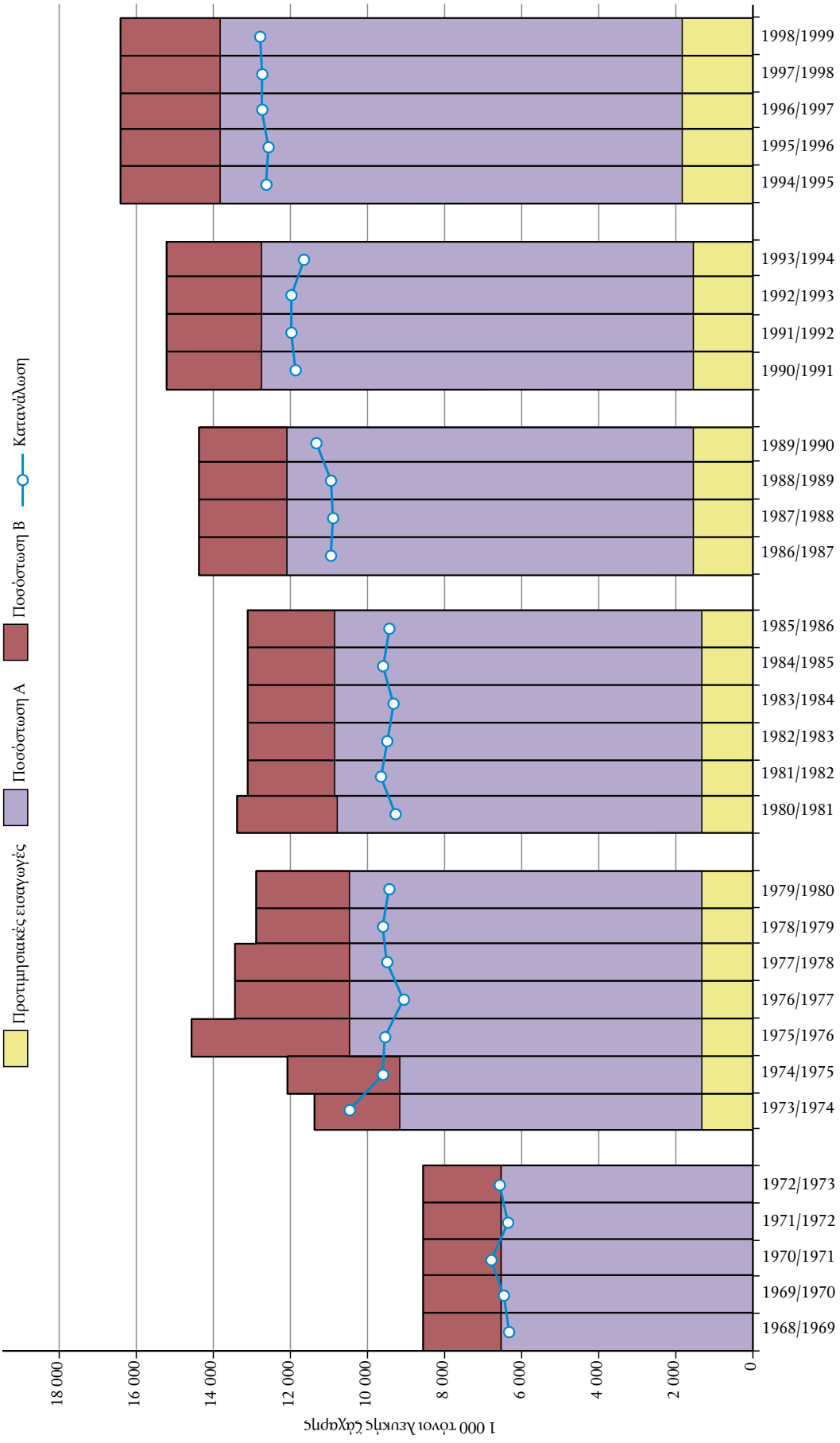
Διάγραμμα 1

Παγκόσμια παραγωγή και κατανάλωση ζάχαρης, αποθέματα και τιμές



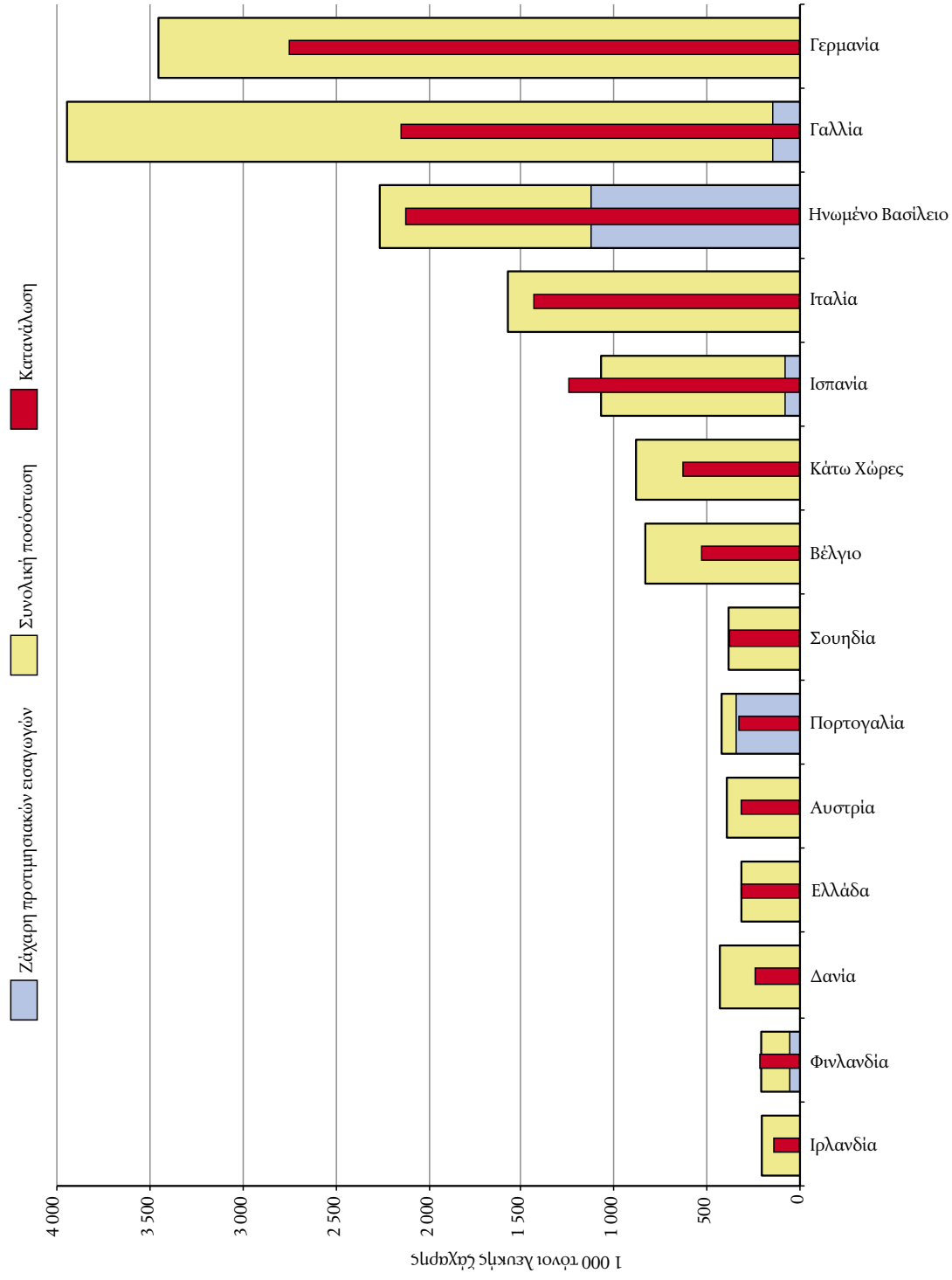
Διάγραμμα 2

Προσφορά και κατανάλωση ζάχαρης εγγυημένης από την ΕΕ
(EU-6, EU-9, EU-10, EU-12, EU-12+, EU-15)



Διάγραμμα 3

Προσφορά και κατανάλωση ζάχαρης στην ΕΕ 1998/99



Η ΚΟΙΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΖΑΧΑΡΗΣ

15. Ο βασικός κανονισμός της ΚΟΑ ορίζει ρητά ότι ισχύουν οι στόχοι των άρθρων 33 [γενικοί στόχοι της ΚΓΠ ([1])] και 131 (συμβολή στην αρμονική ανάπτυξη του παγκόσμιου εμπορίου) της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Περιλαμβάνει επίσης τους εξής ειδικούς στόχους:

α) διασφάλιση των αναγκαίων εγγυήσεων όσον αφορά στην απασχόληση και στο επίπεδο διαβίωσης των παραγωγών τεύτλων και ζαχαροκάλαμων της Κοινότητας·

β) εξασφάλιση της ενδεικνυόμενης ισορροπίας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταξύ βιομηχάνων και παραγωγών·

γ) αυτοχρηματοδότηση της ΚΟΑ προκειμένου να διαθέσει τα πλεονάσματα, στο πλαίσιο της εσωτερικής κατανάλωσης, της κοινοτικής παραγωγής ζάχαρης υπό καθεστώς ποσοστώσεων·

δ) διεύρυνση της διάθεσης της ζάχαρης και της ισογλυκόζης στην εσωτερική αγορά·

ε) σταθερός και ομαλός εφοδιασμός των διυλιστηρίων της ΕΕ με ακατέργαστη ζάχαρη.

16. Τα κύρια χαρακτηριστικά της ΚΟΑ είναι τα εξής:

α) το καθεστώς ποσοστώσεων παραγωγής εφαρμόζεται στο τελικό προϊόν (λευκή ζάχαρη) και όχι στα γεωργικά προϊόντα βάσης (ζαχαρότευτλο και ζαχαροκάλαμο)· οι κύριες ποσοστώσεις ονομάζονται ποσοστώσεις «Α» ενώ υπάρχουν και οι συμπληρωματικές ποσοστώσεις «Β», για τις οποίες ισχύουν χαμηλότερες τιμές· οι ποσοστώσεις καθορίζονται από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, συνήθως 5-7 ετών (βλέπε *παράρτημα IV* σχετικά με τις ισχύουσες ποσοστώσεις)·

β) σύστημα τιμών βάσει του οποίου το Συμβούλιο, κατόπιν σχετικής προτάσεως της Επιτροπής, ορίζει ετησίως τις τιμές των ζαχαρότευτλων και την τιμή παρέμβασης για τη λευκή ζάχαρη·

γ) πρόγραμμα εξαγωγών μέσω του οποίου εξάγεται με επιστροφές κατά την εξαγωγή η ζάχαρη του καθεστώτος ποσοστώσεων και η επεξεργασμένη προτιμησιακή ζάχαρη που δεν έχει πωληθεί στην αγορά της ΕΕ· η Επιτροπή διαχειρίζεται το εν λόγω πρόγραμμα καθορίζοντας εβδομαδιαίως τους συντελεστές επιστροφής βάσει προσφορών των εμπόρων ζάχαρης·

δ) πρόγραμμα εισαγωγών ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο με προτιμησιακούς συντελεστές·

ε) εισφορές παραγωγής προκειμένου να ανακτηθεί από τη βιομηχανία ζάχαρης το κόστος των επιστροφών κατά την εξαγωγή (μειούμενο κατά ποσό ίσο με τις εισαγωγές προτιμησιακής ζάχαρης) και εισφορές αποθεματοποίησης για τη μετακύλιση των δαπανών στις εταιρείες αποθεματοποίησης ζάχαρης (βλ. σημείο 55).

([1]) Οι εν λόγω στόχοι μπορούν να συνοψισθούν ως εξής: αύξηση της παραγωγικότητας με την τεχνική πρόοδο και την ορθολογική ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής· διασφάλιση κατ' αυτό τον τρόπο δίκαιου βιοτικού επιπέδου για τον γεωργικό πληθυσμό· σταθεροποίηση των αγορών×· εξασφάλιση επαρκούς εφοδιασμού· διασφάλιση λογικών τιμών κατά την προσφορά αγαθών στους καταναλωτές.

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Εισαγωγή

17. Στην ενότητα αυτή αξιολογείται η διαχείριση της ΚΟΑ εκ μέρους της Επιτροπής βάσει των συλλεγόμενων στοιχείων (πληροφοριών) και των αποτελεσμάτων (κανονισμών, αποφάσεων και προτάσεων). Καλύπτονται οι κύριες δραστηριότητες της Επιτροπής:οι προτάσεις για τις ποσοστώσεις παραγωγής, οι ετήσιες προτάσεις θεσμικών τιμών, οι αποφάσεις σχετικά με το πρόγραμμα εξαγωγών και το σύστημα «αυτοχρηματοδότησης». Εξετάζονται επίσης οι διαβεβαιώσεις που λαμβάνει η Επιτροπή για την ορθή λειτουργία της ΚΟΑ καθώς και η αντιμετώπιση που επιφυλάσσει η Επιτροπή στα γεγονότα που επηρεάζουν τη λειτουργία της ΚΟΑ και τους διάφορους ενδιαφερόμενους.

Οι προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με τις ποσοστώσεις

18. Το καθεστώς των ποσοστώσεων, βασικό στοιχείο της ΚΟΑ, θεσπίστηκε το 1968 προκειμένου να ισχύσει για μια μεταβατική περίοδο και κατόπιν ανανεώθηκε σε αρκετές περιπτώσεις, εσχάτως δε το 1994 για τη χρονική περίοδο 1995-2001. Οι προτάσεις ποσοστώσεων της Επιτροπής για την περίοδο 1995-2001 ([2]) αξιολογήθηκαν προκειμένου να προσδιορισθεί εάν το επίπεδο και η κατανομή των προταθεισών ποσοστώσεων συνάδουν με την αποδοτική και αποτελεσματική επίτευξη των στόχων της ΚΓΠ και της ΚΟΑ.

19. Στις προτάσεις της, η Επιτροπή υπέβαλε τρία βασικά ερωτήματα:

α) είναι απαραίτητη η συνέχιση του καθεστώτος ποσοστώσεων παραγωγής;

β) αν ναι, σε ποιο επίπεδο πρέπει να καθορισθούν οι ποσοστώσεις;

γ) είναι απαραίτητη η τροποποίηση των υφιστάμενων μέσων σχετικά με την αυτοχρηματοδότηση της ΚΟΑ;

20. Η ανάλυση της Επιτροπής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι μεσοπρόθεσμες προοπτικές στην παγκόσμια αγορά ήταν αβέβαιες και ότι δεν προβλέπονταν σημαντικές και διαρκείς επιπτώσεις στις τιμές. Λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης ελέγχου της εγγυημένης παραγωγής, ιδίως προκειμένου να τηρηθούν οι δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν στο πλαίσιο της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT), η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το καθεστώς ποσοστώσεων παραγωγής πρέπει να διατηρηθεί, οι δε ποσοστώσεις να παραμείνουν στα υπάρχοντα επίπεδα.

21. Η πρόταση της Επιτροπής δεν εξέτασε τον βαθμό στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι στόχοι της ΚΓΠ, δεν ανέλυσε τις οικονομικές επιπτώσεις της ΚΟΑ και δεν έλαβε υπόψη τις ενδεχόμενες μεταρρυθμίσεις ή εναλλακτικές λύσεις. Συγκεκριμένα:

α) δεν αξιολογήθηκαν οι βελτιώσεις της παραγωγικότητας που επιτεύχθηκαν και δεν εξετάσθηκε ο ορθολογικός χαρακτήρας της ανάπτυξης του τομέα·

β) δεν πραγματοποιήθηκε ανάλυση των εισοδημάτων των καλλιεργητών ζαχαρότευτλων·

γ) δεν εξετάσθηκε αν οι τιμές που βαρύνουν τους καταναλωτές είναι λογικές.

([2]) COM (94) 439 τελικό της 16.11.1994.

22. Για την ακρίβεια, οι μόνες πληροφορίες που παρουσιάστηκαν σχετικά με την κατάσταση των δραστηριοτήτων καλλιέργειας και επεξεργασίας ζαχαρότευτλων στην ΕΕ ήταν ένας πίνακας από τον οποίο προέκυπτε ότι το καθεστώς ποσοστώσεων της ΕΕ προκαλούσε ετησίως πλεόνασμα που κυμαινόταν μεταξύ 1,3 και 1,5 εκατ. τόνων. Ωστόσο, το εν λόγω ισοζύγιο εφοδιασμού ήταν μάλλον παραπλανητικό, καθώς παρουσίαζε το ήμισυ μόνο του διαρθρωτικού πλεονάσματος και δεν συμπεριλάμβανε την εισαγόμενη ζάχαρη που διυλίζεται στην ΕΕ, μολονότι η εισαγωγή 1,3 εκατομμυρίων τόνων ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο από τις χώρες ΑΚΕ αποτελεί νομική υποχρέωση.

23. Από συζητήσεις με διάφορους ενδιαφερόμενους στα κράτη μέλη προκύπτει σαφώς ότι η Επιτροπή αξίζει να εξετάσει τα ακόλουθα ζητήματα:

α) το οικονομικό κόστος της πλεονάζουσας παραγωγής και τις υψηλές τιμές·

β) τον αντίκτυπο των επιδοτούμενων εξαγωγών στις τιμές της παγκόσμιας αγοράς και στα έσοδα των αναπτυσσόμενων χωρών·

γ) την εξάρτηση των καλλιεργητών από τις βιομηχανίες επεξεργασίας ζάχαρης και το βαθμό στον οποίο η πρόοδος των τεχνικών παραγωγής και επεξεργασίας των ζαχαρότευτλων δικαιολογεί την ανακατανομή των εσόδων καλλιεργητών/βιομηχανίας·

δ) τους φραγμούς εισόδου νέων καλλιεργητών ζαχαρότευτλων στην αγορά·

ε) τη σχετική αποδοτικότητα του ζαχαρότευτλου σε σύγκριση με άλλες καλλιέργειες·

στ) τη δικαιολόγηση της συνέχισης του καθεστώτος ενίσχυσης της αποθεματοποίησης·

ζ) τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, ιδίως της πλεονάζουσας παραγωγής·

η) τις επιπτώσεις των καθορισμένων εθνικών ποσοστώσεων στον περιορισμό της εξειδίκευσης και του ανταγωνισμού.

24. Μολονότι οι προτάσεις που υπέβαλε η Επιτροπή το 1994 δεν θίγουν τα εν λόγω ζητήματα, από μια ανάλυση των εγγράφων εργασίας της Επιτροπής προκύπτει ότι το 1992 οι υπηρεσίες της εκπόνησαν μια εμπεριστατωμένη αξιολόγηση της λειτουργίας του καθεστώτος της ζάχαρης, των επιπτώσεών του και των προκλήσεων που αντιμετώπιζε. Μια εσωτερική ομάδα εργασίας εξέτασε ένα ευρύ φάσμα εναλλακτικών επιλογών μεταρρύθμισης, ορισμένες εκ των οποίων ήταν ριζικές. Εξετάσθηκαν, σε διαφορετικό βαθμό, τα περισσότερα από τα προαναφερθέντα ζητήματα και η ομάδα εργασίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι έπρεπε να υπάρξει σημαντική περικοπή των τιμών εντός χρονικής περιόδου επτά ετών.

25. Η Επιτροπή αρκέστηκε πάντως να προτείνει την άνευ τροποποιήσεων παράταση του υφιστάμενου καθεστώτος για ένα έτος, κατά τη διάρκεια του οποίου θα αξιολογούνταν οι επιπτώσεις της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ του 1992 για τις λοιπές κύριες αροτραίες καλλιέργειες και η νεοσυσταθείσα ενιαία αγορά.

26. Το 1993 η Επιτροπή πρότεινε και πάλι την παράταση του υφιστάμενου καθεστώτος για ένα έτος, εν αναμονή αυτή τη φορά των αποτελεσμάτων των διαπραγματεύσεων της GATT.

27. Το 1994, μετά τη συμφωνία του Γύρου της Ουρουγουάης, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για την ανανέωση του καθεστώτος ποσοστώσεων για μια εξαετία. Η εν λόγω πρόταση επικεντρώθηκε στις ελάχιστες αναγκαίες προσαρμογές του καθεστώτος προκειμένου να συμμορφωθεί με τη GATT και στα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν για τη διασφάλιση του επαρκούς εφοδιασμού της κοινοτικής βιομηχανίας ζάχαρης με ακατέργαστη ζάχαρη.

28. Υποβλήθηκαν επίσης ορισμένες σχετικά μικρής σημασίας προτάσεις για την αντιμετώπιση προβλημάτων σε ορισμένους τομείς στους οποίους η ΚΟΑ δεν λειτουργούσε όπως προβλεπόταν, δηλαδή σχετικά με την καταβολή ενισχύσεων αποθεματοποίησης για τη ζάχαρη που παράγεται εκτός ποσοστώσεων (ζάχαρη Γ) και μεταφέρεται στην επόμενη περίοδο εμπορίας, την καταβολή εθνικών ενισχύσεων στην Ιταλία και τις επιστροφές στην παραγωγή για τη χημική βιομηχανία.,

29. Σχετικά με τα εν λόγω ζητήματα, τα οποία συμπεριλαμβάνονταν στην πρόταση, η αιτιολογική έκθεση παρείχε καλή περιγραφή και εμπεριστατωμένα επιχειρήματα, τα οποία βασίζονταν σε ενδελεχείς μελέτες και αξιολογήσεις των εναλλακτικών λύσεων και των επιπτώσεων.

30. Ωστόσο, και πάλι δεν παρουσιάστηκε στους φορείς λήψης των αποφάσεων [1] η προπαρασκευαστική εργασία των υπηρεσιών της Επιτροπής η οποία ανέλυε ζητήματα όπως τα εισοδήματα των καλλιεργητών, τα περιθώρια και ο βαθμός συγκέντρωσης της μεταποιητικής βιομηχανίας, οι εναλλακτικές χρήσεις της ζάχαρης και η δυνατότητα μεταβίβασης των ποσοστώσεων. Δεν υπήρξε πληροφόρηση σχετικά με τη σκοπιμότητα της μεταρρύθμισης ενόψει των μεταρρυθμίσεων της ΚΓΠ και της ενιαίας αγοράς και δεν εξετάσθηκαν οι ανησυχίες των καταναλωτών και των βιομηχανικών χρηστών.

31. Από τα προαναφερθέντα προκύπτει σαφώς ότι η Επιτροπή δεν παρουσίασε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την αιτιολόγηση της συνέχισης του καθεστώτος των ποσοστώσεων για τη χρονική περίοδο 1995-2001 και δεν παρέσχε ολοκληρωμένη ανάλυση του βαθμού επίτευξης των στόχων της ΚΟΑ. Κατέστη εξάλλου σαφές ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής διέθεταν λεπτομερή, αν και όχι πλήρη, πληροφόρηση. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν παρουσίασε τις πιθανές επιπτώσεις των προτάσεών τους σε σύγκριση με άλλες εναλλακτικές επιλογές· δεν υπήρξε αξιολόγηση των συνεπειών του εν λόγω καθεστώτος για τον καταναλωτή ούτε των περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Ετήσιες προτάσεις για τις θεσμικές τιμές

Δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπόνηση των προτάσεων επί των τιμών

32. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2038/1999, η Επιτροπή προτείνει τιμή παρέμβασης για τη λευκή ζάχαρη καθώς και τη βασική τιμή των ζαχαρότευτλων. Ο κανονισμός περιέχει συγκεκριμένες διατάξεις μόνον όσον αφορά στον υπολογισμό της βασικής τιμής των ζαχαρότευτλων:πρέπει να βασίζεται στην τιμή παρέμβασης μειούμενη κατά τις δαπάνες μεταποίησης και μεταφοράς και επαυξημένη κατά τα έσοδα από τις πωλήσεις μελάσας [2].

---

[1] Το Συμβούλιο, κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

[2] Η μελάσσα είναι υποπροϊόν που προκύπτει από τη διύλιση της ζάχαρης (είτε από ζαχαρότευτλα είτε από ζαχαροκάλαμο) και χρησιμοποιείται στην ΕΕ κυρίως σε ζωοτροφές.

33. Στην πράξη, η Επιτροπή δεν έχει αναθεωρήσει τα στοιχεία του εν λόγω υπολογισμού επί σειρά ετών, η δε ανάλυση των βασικών εγγράφων της περιόδου 1999/2000 κατέδειξε ότι διαθέτει ανεπαρκείς πληροφορίες. Για το κυριότερο σημείο, που αφορά στο κόστος επεξεργασίας του ζαχαρότευτλου σε λευκή ζάχαρη, η Επιτροπή διαθέτει μόνο τα στοιχεία που παρέχονται από τον φορέα προάσπισης των συμφερόντων της μεταποιητικής βιομηχανίας ([1]). Τα εν λόγω στοιχεία δεν είναι αρκούντως αναλυτικά ώστε να καταστεί δυνατή η επαλήθευση του κόστους επεξεργασίας.

34. Η χρησιμότητα των εν λόγω στοιχείων αμφισβητείται. Για παράδειγμα, τα αριθμητικά δεδομένα που αφορούν στην απόσβεση και αποτελούν το κυριότερο στοιχείο του κόστους επεξεργασίας βασίζονται κυρίως στην αξία αντικατάστασης και όχι στο πραγματικό κόστος. Από τα παρασχεθέντα στοιχεία προκύπτει ότι το κόστος επεξεργασίας κατά τις περιόδους 1996/1997 και 1997/1998 υπερέβαινε κατά 25 % το προβλεπόμενο στον υπολογισμό της τιμής των ζαχαρότευτλων ποσό και, παρόλα αυτά, οι περισσότερες εταιρείες επεξεργασίας εξακολουθούν να είναι ιδιαίτερα κερδοφόρες. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν απαιτεί την εξακρίβωση των στοιχείων από ανεξάρτητους οικονομικούς εμπειρογνώμονες, ενώ δεν διαθέτει εναλλακτικές πηγές πληροφόρησης ως προς το κόστος επεξεργασίας. Παρόλο που η Επιτροπή δεν χρησιμοποιεί στην πράξη τις πληροφορίες αυτές για τον ετήσιο καθορισμό της τιμής του ζαχαρότευτλου, η έλλειψη αξιοπιστίας των στοιχείων έχει ως αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση να αποδείξει ότι οι εν λόγω τιμές κυμαίνονται σε λογικά επίπεδα.

35. Ορισμένα στοιχεία του κόστους παραγωγής έχουν υποστεί σημαντικές τροποποιήσεις με την πάροδο των ετών. Για παράδειγμα, η βελτίωση των καλλιεργητικών τεχνικών οδήγησε στην παράταση των περιόδων παραγωγής σε ορισμένες χώρες, βελτιστοποιώντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη χρήση των κεφαλαιουχικών επενδύσεων. Τα επιτόκια μειώθηκαν και υπήρξε σε μεγάλο βαθμό εξορθολογισμός της παραγωγής με το κλείσιμο μικρότερων μη αποδοτικών εργοστασίων. Οι προτάσεις επί των τιμών της Επιτροπής δεν περιείχαν αναφορές σχετικά με τις εν λόγω αλλαγές.

36. Αυτή η έλλειψη πληροφόρησης, η οποία δυσχεραίνει την αξιολόγηση της βάσης των προτάσεων επί των τιμών της Επιτροπής από τους φορείς λήψης αποφάσεων και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, επικρίθηκε έντονα από την επιτροπή καταναλωτών της Επιτροπής ([2]) καθώς και από τους βιομηχανικούς χρήστες ζάχαρης. Οι βιομηχανικοί χρήστες προέβησαν στις δικές τους εκτιμήσεις σχετικά με το κόστος επεξεργασίας, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι το υφιστάμενο περιθώριο στην τιμή παρέμβασης είναι ιδιαίτερα υψηλό ([3]).

Συνυπολογισμός των στόχων της ΚΓΠ

37. Μολονότι ο κανονισμός δεν παρέχει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον τρόπο καθορισμού των τιμών της λευκής ζάχαρης, στο προοίμιο των προτάσεων επί των τιμών της Επιτροπής ορίζεται ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι στόχοι της ΚΓΠ, ιδίως δε η ανάγκη διασφάλισης ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου για τους αγρότες και επάρκειας των προμηθειών και η εξασφάλιση του εφοδιασμού των καταναλωτών σε λογικές τιμές. Προσθέτει ότι πρέπει να διατηρηθεί η ισορροπία μεταξύ των τιμών των κύριων αγροτικών προϊόντων. Ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής δεν περιείχε πληροφορίες σχετικά με τα εν λόγω στοιχεία. Επιπλέον, οι προπαρασκευαστικοί φάκελοι της Επιτροπής δεν περιείχαν ανάλυση των εισοδημάτων ή της απασχόλησης των καλλιεργητών, ή των επιπτώσεων στους καταναλωτές.

38. Παρ' όλα αυτά, τα εισοδήματα των καλλιεργητών επηρεάστηκαν την ίδια περίοδο από τις αυξανόμενες αποδόσεις, οι οποίες οφείλονταν στην εκμηχάνιση και στη συγκέντρωση της γεωργίας, η χρήση αποτελεσματικότερων ζιζανιοκτόνων και παρασιτοκτόνων, κ.λπ. Επιπλέον, οι τιμές άλλων καλλιεργειών μειώθηκαν σημαντικά από το 1992. Η επιτροπή καταναλωτών της Επιτροπής ([4]) δήλωσε ότι οι τιμές της ζάχαρης διαφέρουν όλο και περισσότερο από εκείνες που καταβάλλονται για άλλες αροτραίες καλλιέργειες και ότι πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για τη μείωση της υψηλής επιβάρυνσης του καταναλωτή και των επιπτώσεων των στρεβλώσεων του εμπορίου στον τομέα. Οι προτάσεις της Επιτροπής δεν έθιξαν τα εν λόγω ζητήματα.

Επίπεδο των τιμών

39. Η Επιτροπή δεν έχει προτείνει μεταβολές στις τιμές της λευκής ζάχαρης και του ζαχαρότευτλου από το 1991 Δεν έχει παρουσιάσει τις προτάσεις της από άποψη πιθανής επίπτωσης στα εισοδήματα των καλλιεργητών και στις τιμές καταναλωτή. Έχει παρουσιάσει μόνο τις δημοσιονομικές επιπτώσεις.

40. Ωστόσο, από την εξέταση των φακέλων της Επιτροπής προκύπτει ότι οι περικοπές των τιμών αποτέλεσαν αντικείμενο επισταμένης εξέτασης κατά τα προηγούμενα έτη, ιδίως δε κατά το 1992, όταν η ΓΔ Γεωργίας υπέβαλε πρόταση μείωσης των τιμών κατά 15 %, ανάλογης με τις μειώσεις που αποφασίστηκαν στον τομέα των δημητριακών, εντός περιόδου επτά ετών. Αυτό ήταν το αποτέλεσμα της ανάλυσης των επιπτώσεων των διαφόρων εναλλακτικών επιλογών που πραγματοποίησε η εσωτερική ομάδα εργασίας της Επιτροπής. Η ομάδα εργασίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μια μη αντισταθμισθείσα μείωση της τάξης του 15-20 % δεν θα προκαλούσε ιδιαίτερα προβλήματα στον τομέα καθώς θα μπορούσε να μειώσει το πλεόνασμα της παραγωγής ζάχαρης της ΕΕ κατά 2 έως 3 εκατ. τόνους και να αποφέρει στους καταναλωτές οφέλη έως και 650 εκατομμύρια ευρώ. Η υπηρεσία οικονομικής ανάλυσης της ΓΔ Γεωργίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι απαιτούνται περικοπές τιμών της τάξης του 25-30 % προκειμένου η αποδοτικότητα της καλλιέργειας ζαχαρότευτλων να προσεγγίσει εκείνη των δημητριακών. Όπως όμως περιγράφεται ανωτέρω, η Επιτροπή δεν υπέβαλε ποτέ στους φορείς λήψης αποφάσεων τα εν λόγω στοιχεία και τις προτάσεις μείωσης των τιμών.

41. Επομένως, οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν παρουσίασαν εκτίμηση των πιθανών συνεπειών των προτάσεών τους, ούτε τις αιτιολόγησαν σε σχέση με τις εναλλακτικές λύσεις, παρά το γεγονός ότι διέθεταν τις αναγκαίες πληροφορίες.

([1]) CEFS: Ευρωπαϊκή επιτροπή ζαχαροβιομηχανιών.
([2]) Γνωμοδότηση της επιτροπής καταναλωτών σχετικά με τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, Βρυξέλλες, 14 Ιουνίου 1999.
([3]) Πρόταση της CIUS σχετικά με την επανεξέταση του θεσμικού περιθωρίου μεταποίησης, 22 Δεκεμβρίου 1998.
([4]) Γνωμοδότηση της επιτροπής καταναλωτών σχετικά με τη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής, Βρυξέλλες, 14 Ιουνίου 1999.

Η τιμή της προερχόμενης από χώρες ΑΚΕ ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο

42. Η εγγυημένη τιμή της ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο που προέρχεται από τις χώρες ΑΚΕ δεν αποτελεί μέρος των προτάσεων επί των τιμών της ΕΕ αλλά αντικείμενο χωριστών διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου ζάχαρης [1]. Το γεγονός αυτό παρέχει μεγάλα περιθώρια ελιγμών όσον αφορά στον καθορισμό των τιμών, καθώς μόνη προϋπόθεση για τη διαπραγμάτευση της τιμής που πρόκειται να καταβληθεί στις χώρες ΑΚΕ είναι να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο των τιμών που ισχύουν εντός της ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των σχετικών οικονομικών παραγόντων. Για τον σκοπό αυτό, οι χώρες ΑΚΕ που παράγουν ζάχαρη συνεργάζονται ετησίως για τη σύνταξη μνημονίου για τους οικονομικούς παράγοντες.

43. Η χώρα που κυρίως επωφελείται από τους ειδικούς όρους του προαναφερθέντος καθεστώτος είναι ο Μαυρίκιος. Το σύνολο σχεδόν της συγκομιδής ζάχαρης του Μαυρίκιου (630 000 τόνοι το 1998) πωλείται βάσει του προτιμησιακού καθεστώτος. Πλέον του 95 % των πωλήσεων του 1998 είχε ως προορισμό την ΕΕ βάσει του πρωτοκόλλου ζάχαρης και του καθεστώτος της ειδικής προτιμησιακής ζάχαρης (SPS) [2], ενώ 3 % των πωλήσεων είχε ως προορισμό της ΗΠΑ βάσει των ποσοστώσεων εισαγωγών. Μόλις 0,7 % των πωλήσεων διατέθηκε στην παγκόσμια αγορά, επρόκειτο δε αποκλειστικά για πωλήσεις ενσακισμένης ζάχαρης για ειδικές χρήσεις.

44. Το κόστος της παραγωγής της ζάχαρης του Μαυρίκιου υπερβαίνει τις τιμές που επιτυγχάνονται για την ακατέργαστη ή τη λευκή ζάχαρη στην παγκόσμια αγορά (μολονότι τα διάφορα είδη ζάχαρης για ειδικές χρήσεις μπορούν να πωληθούν επικερδώς). Η βιομηχανία ζάχαρης του Μαυρίκιου επομένως εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πρόσβασή της στην αγορά της ΕΕ σε εγγυημένες από την ΕΕ τιμές. Το κόστος παραγωγής στον Μαυρίκιο είναι υπερδιπλάσιο του αντίστοιχου κόστους στις αποδοτικότερες χώρες ΑΚΕ (Μαλάουι, Ζιμπάμπουε, Σουαζιλάνδη, κ.λπ.) λόγω του υψηλού κόστους εργασίας και του ορεινού και βραχώδους εδάφους, το οποίο μειώνει τις δυνατότητες άρδευσης και εκμηχάνισης. Ο Μαυρίκιος εισάγει λευκή ζάχαρη (36 000 τόνους από τη Νότια Αφρική το 1998) για εγχώρια κατανάλωση προκειμένου να μεγιστοποιήσει τις εξαγωγές της παραγόμενης ζάχαρης βάσει προτιμησιακών καθεστώτων.

45. Η οικονομική σημασία της πρόσβασης στην αγορά της ΕΕ βάσει ειδικών όρων έχει προκαλέσει την ισχυρή εξάρτηση του Μαυρίκιου και άλλων χωρών ΑΚΕ από τη συνέχιση των εν λόγω καθεστώτων και των ισχυουσών τιμών. Η Επιτροπή, ωστόσο, επιμένει ότι η εγγυημένη τιμή [3] της ζάχαρης που πωλείται βάσει του πρωτοκόλλου πρέπει να είναι ίση με την τιμή παρέμβασης της ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαρότευτλα, η οποία έχει παραμείνει αμετάβλητη επί σειρά ετών. Στην πράξη, η Επιτροπή δεν διαπραγματεύεται ούτε εξετάζει τους οικονομικούς παράγοντες.

Διαχείριση του προγράμματος εξαγωγών

46. Το ετήσιο κόστος των εξαγωγών πλεονάζουσας ζάχαρης για τον προϋπολογισμό της ΕΕ ανέρχεται περίπου σε 1 500 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 800 εκατομμύρια ευρώ ανακτώνται μέσω των εισφορών παραγωγής.

47. Η Επιτροπή υπολογίζει εβδομαδιαίως τη «θεωρητική επιστροφή κατά την εξαγωγή», από την οποία αφαιρούσε αυθαίρετα το ποσό των 0,2 ευρώ ανά τόνο. Όλες οι προσφορές για πιστοποιητικά εξαγωγής που ήταν κατώτερες του ποσού αυτού γίνονταν δεκτές. Σε εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις, ιδίως όταν πλησίαζε το τέλος της περιόδου εμπορίας, εφαρμοζόταν διαφορετική προσέγγιση.

48. Οι εταιρείες εμπορίας ζάχαρης γνώριζαν ότι οι προσφορές τους μάλλον θα ευδοκιμούσαν εάν ήταν χαμηλότερες της θεωρητικής επιστροφής, χαμηλότερες δηλαδή των 0,2 ευρώ ανά τόνο· κατά συνέπεια, δεν είχαν κίνητρο προκειμένου να ανταγωνιστούν για τα πιστοποιητικά εξαγωγών υποβάλλοντας χαμηλότερες προσφορές.

49. Ωστόσο, το πρόγραμμα εξαγωγών περιορίζεται πλέον από πιέσεις στον προϋπολογισμό για τη γεωργία και από τη συμφωνία GATT, τόσο από άποψη ποσότητας όσο και από άποψη αξίας της ζάχαρης που εξάγεται με επιστροφές. Οι επιπτώσεις ήταν περιορισμένες έως και την περίοδο εμπορίας 1999/2000, καθώς επιτρέπονταν, βάσει των ρυθμίσεων της GATT, οι μεταφορές στην επόμενη περίοδο εμπορίας. Για την περίοδο 2000/2001 εντούτοις, οι δαπάνες του προϋπολογισμού για εξαγωγές περιορίζονται στα 499 εκατομμύρια ευρώ, ενώ, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, ενδέχεται να απαιτηθούν περικοπές των ποσοστώσεων ανερχόμενες έως και στους 500 000 τόνους.

50. Επιπλέον, από τη σύνοδο κορυφής του Βερολίνου, τον Μάρτιο του 1999, ασκούνται πιέσεις στην Επιτροπή προκειμένου να κινηθεί εντός των κονδυλίων του προϋπολογισμού και να αναλάβει πιο ενεργό ρόλο στη διαχείριση του προγράμματος εξαγωγών για να θέσει υπό έλεγχο τον προϋπολογισμό του τομέα της ζάχαρης. Ταυτόχρονα, μειώθηκαν οι τιμές στην παγκόσμια αγορά, με αποτέλεσμα να αυξηθεί το κόστος κάθε τόνου ζάχαρης που εξάγεται.

51. Στην ΓΔ Γεωργίας πραγματοποιείται εβδομαδιαίως συνεδρίαση κατά την οποία εξετάζονται οι προσφορές υπό το πρίσμα των προοπτικών της παγκόσμιας αγοράς. Οι αξιωματούχοι της Επιτροπής ελέγχουν ενδελεχώς τις εν λόγω προσφορές και τις επιπτώσεις τους επί του διαθέσιμου προϋπολογισμού. Δεν υφίσταται πλέον προβλεπόμενο όριο επιστροφών κάτω του οποίου να γίνονται δεκτές προσφορές, με αποτέλεσμα να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός όσον αφορά στα πιστοποιητικά εξαγωγών και, επομένως, να υπάρξει δημοσιονομική εξοικονόμηση.

52. Μόνο υπό το κράτος των δημοσιονομικών περιορισμών η Επιτροπή ανέλαβε δράση για την επίτευξη χαμηλότερων συντελεστών για τις επιστροφές κατά την εξαγωγή.

Η οργάνωση των διαδικασιών υποβολής προσφορών

53. Οι διαδικασίες υποβολής προσφορών εξετάστηκαν τόσο σε διάφορα κράτη μέλη όσο και στην Επιτροπή, το συμπέρασμα δε που προέκυψε ήταν ότι η επιτροπή διαχείρισης εγκρίνει χωρίς ουσιαστικό έλεγχο τις προτάσεις της Επιτροπής, ενώ σπάνια οι διαβουλεύσεις εντός της επιτροπής οδηγούν σε τροποποιήσεις.

54. Σημαντική εξοικονόμηση θα μπορούσε να επιτευχθεί με την αποδοχή μικρότερου αριθμού προσφορών για πιστοποιητικά εξαγωγών όταν οι τιμές στην παγκόσμια αγορά είναι χαμηλές και με την αύξηση των εκδιδομένων πιστοποιητικών όταν οι τιμές είναι υψηλές. Δεδομένης ωστόσο της αβεβαιότητας που επικρατεί στην παγκόσμια αγορά, η εν λόγω προσέγγιση εμπερικλείει σοβαρούς κινδύνους, τους οποίους η Επιτροπή δεν είναι μέχρι στιγμής πρόθυμη να αναλάβει. Η Επιτροπή μπορεί να εξετάσει τη δυνατότητα μετάθεσης των εν λόγω κινδύνων με τη διενέργεια περιορισμένου αριθμού ετήσιων διαγωνισμών αντί των εβδομαδιαίων διαγωνισμών. Η Επιτροπή πρέπει να αξιολογήσει τις πιθανές βελτιώσεις που θα προκύψουν από τις εναλλακτικές ρυθμίσεις σχετικά με την υποβολή προσφορών και τη λήψη των αποφάσεων επί των επιστροφών κατά την εξαγωγή.

---

[1] Πρωτόκολλο 3 της σύμβασης Λομέ για τη ζάχαρη ΑΚΕ, 28η Φεβρουαρίου 1975.

[2] Ρυθμίσεις για την εισαγωγή προτιμησιακής ζάχαρης επιπλέον του πρωτοκόλλου ζάχαρης προκειμένου να διασφαλισθεί ο επαρκής εφοδιασμός της κοινοτικής βιομηχανίας ζάχαρης με ακατέργαστη ζάχαρη.

[3] CIF: κόστος, ασφάλιση και ναύλος.

Καθεστώς αυτοχρηματοδότησης

55. Οι εισφορές παραγωγής εισπράττονται ως αποζημίωση για το κόστος εξαγωγής του ημίσεος περίπου της πλεονάζουσας παραγωγής, ενώ οι εισφορές αποθεματοποίησης εισπράττονται για την ανάκτηση των καταβληθέντων για την αντιστάθμιση των δαπανών αποθεματοποίησης. Το εν λόγω σύστημα εισφορών αναφέρεται συχνά ως καθεστώς «αυτοχρηματοδότησης», το οποίο σχολίασε το Συνέδριο στην ετήσια έκθεση του 1988 ([1]) και στην ειδική έκθεση του 1991 ([2]).

56. Η ποσότητα των εξαγωγών που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό της εισφοράς στην παραγωγή εξακολουθεί να βασίζεται στη διαφορά μεταξύ της παραγωγής βάσει ποσόστωσης και της εσωτερικής κατανάλωσης (όπως προσδιορίζονται από τον κανονισμό). Η αρμόδια για τη ζάχαρη μονάδα της Επιτροπής αντλεί τα στοιχεία σχετικά με την κατανάλωση από δεδομένα προερχόμενα από τα κράτη μέλη σχετικά με την παραγωγή και το εμπόριο σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 779/96 ([3]). Ωστόσο, η Επιτροπή δεν διενεργεί ελέγχους για την επαλήθευση της αξιοπιστίας των εν λόγω δεδομένων.

57. Κατά την παραβολή των προερχόμενων από διάφορα κράτη μέλη στοιχείων σχετικά με το ενδοκοινοτικό εμπόριο παρατηρήθηκαν σημαντικές διαφορές. Κατά την περίοδο εμπορίας 1998/1999, από τα στοιχεία προκύπτει ότι έχει παραδοθεί σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ ποσότητα 171 000 τόνων λευκής ζάχαρης, για την οποία όμως δεν υπάρχουν αντίστοιχα στοιχεία παραλαβής. Οι κύριες διαφορές αφορούσαν τις γερμανικές παραδόσεις (492 000 τόνους κατά την περίοδο 1998/1999 βάσει των γερμανικών στοιχείων) τις οποίες οι άλλες χώρες κατέγραψαν ως παραλαβές μόνο 379 000 τόνων. Παρομοίως, από τα γαλλικά στοιχεία προκύπτουν παραδόσεις 965 000 τόνων, ενώ μόνο 901 000 τόνοι καταγράφηκαν ως παραληφθέντες. Οι παραδόσεις από το σύνολο των χωρών της ΕΕ προς την Ισπανία ανέρχονταν σε 406 000 τόνους· από τα δεδομένα της Ισπανίας όμως προκύπτει ότι παρελήφθησαν μόνο 333 000 τόνοι.

58. Η αναξιοπιστία των εν λόγω δεδομένων ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά το ποσό των εισφορών στην παραγωγή. Πρέπει επομένως να καταβληθούν προσπάθειες ώστε να χρησιμοποιούνται πιο αξιόπιστα δεδομένα, για παράδειγμα πιστοποιητικά εξαγωγών και εισαγωγών για τον προσδιορισμό των καθαρών εξαγωγών.

Διοικητικές, ελεγκτικές και χρηματοδοτικές ρυθμίσεις της ΚΟΑ

59. Τα κράτη μέλη έχουν σαφείς αρμοδιότητες όσον αφορά στη διαχείριση και στον έλεγχο της ΚΟΑ, η Επιτροπή όμως φέρει τη συνολική ευθύνη για τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του εν λόγω καθεστώτος.

60. Στο πλαίσιο της Επιτροπής, οι αρμοδιότητες παρακολούθησης των διοικητικών και ελεγκτικών ρυθμίσεων κατανέμονται μεταξύ δύο τομέων (τμήμα εκκαθάρισης της ΓΔ Γεωργίας για τις δαπάνες και ΓΔ Προϋπολογισμού για τα έσοδα), οι κύριοι έλεγχοι των οποίων επικεντρώνονται στην ακρίβεια των βιβλίων αποθεμάτων. Ωστόσο, μολονότι αμφότεροι οι τομείς καταφεύγουν στην ανάλυση κινδύνων, οι μέθοδοι που ακολουθούν για την αξιολόγηση των κινδύνων διαφέρουν. Παρά το γεγονός ότι οι έλεγχοι της ΓΔ Προϋπολογισμού πραγματοποιούνται συχνά, το τμήμα εκκαθαρίσεων της ΓΔ Γεωργίας δεν έχει πραγματοποιήσει επιτόπιες επαληθεύσεις της παραγωγής και των αποθεμάτων κατά την τελευταία πενταετία. Το 1999, ωστόσο, για πρώτη φορά εδώ και πολλά χρόνια, διενήργησε έρευνα σχετικά με τις επιστροφές κατά την εξαγωγή ζάχαρης σε ορισμένα κράτη μέλη. Δεν έχει αναπτυχθεί συνολική στρατηγική παρακολούθησης, ενώ η αρμόδια για τη ζάχαρη μονάδα δεν συμμετέχει στην αξιολόγηση των κινδύνων.

61. Στα κράτη μέλη που επισκέφθηκε το Συνέδριο παρατηρήθηκε ότι η Επιτροπή δεν είχε εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ορθές πρακτικές σχεδιασμού των μηχανισμών ελέγχου, στο γεγονός δε αυτό οφείλεται η ανάπτυξη διαδικασιών ελέγχου που παρουσιάζουν αισθητές διαφορές μεταξύ τους καθώς και ενός ευρέος φάσματος στρατηγικών ελέγχου. Για παράδειγμα, σε ένα κράτος μέλος διενεργούνται σε μηνιαία βάση φυσικοί έλεγχοι σε όλα τα αποθέματα ζάχαρης χύδην, ενώ σε άλλο κράτος μέλος τέτοιοι έλεγχοι δεν διενεργούνται καθόλου. Οι μεθοδολογίες που ακολουθούνται ποικίλλουν από τους εξελιγμένους ελέγχους με τη χρήση εξοπλισμού λέιζερ έως τις μετρήσεις με τη χρήση σχοινιών ή τις απλές συμφωνίες των βιβλίων αποθεμάτων κατά το χρόνο εκκένωσης των εγκαταστάσεων αποθήκευσης.

62. Τα περισσότερα από τα κράτη μέλη που επισκέφθηκε το Συνέδριο παρατηρήθηκε ότι βασίζονται σχεδόν αποκλειστικά στα μητρώα παραγωγής ζάχαρης των εταιρειών καθώς και ότι τα συστήματα πληροφόρησης που δημιουργούν τα εν λόγω μητρώα δεν ελέγχονται από επιθεωρητές των κρατών μελών, τα δε μητρώα δεν συμφωνούν με τους χρηματοπιστωτικούς λογαριασμούς των εταιρειών.

63. Όλα όμως τα εν λόγω κράτη μέλη τόνισαν ότι καμία από τις τεχνικές μέτρησης των αποθεμάτων ζάχαρης χύδην δεν μπορεί να δώσει ακριβή αποτελέσματα. Η ύπαρξη αξιόπιστων μητρώων αποθεμάτων είναι ιδιαίτερα σημαντική για τον υπολογισμό τόσο της παραγωγής όσο και των εισφορών αποθεματοποίησης. Για τον λόγο αυτό η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει μια συνεκτική στρατηγική ελέγχου και να παράσχει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ορθές πρακτικές και τις ελάχιστες προϋποθέσεις.

Ο βαθμός ανταπόκρισης της Επιτροπής στους διάφορους ενδιαφερόμενους και στα γεγονότα που επηρεάζουν την ΚΟΑ

64. Οι ενδιαφερόμενοι θεωρούν εν γένει ότι οι υπηρεσίες τις Επιτροπής είναι ικανές, προσβάσιμες και διαθέτουν τις απαραίτητες γνώσεις. Ωστόσο, οι βιομηχανικοί χρήστες και οι εκπρόσωποι των τελικών καταναλωτών εξέφρασαν την άποψη ότι τα συμφέροντά τους δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη.

65. Με αφορμή δύο μείζονος σημασίας γεγονότα που είχαν αντίκτυπο στην ΚΟΑ κατά το 1999, αμφισβητήθηκε η ορθότητα της διαχείρισης της Επιτροπής. Το πρώτο αφορούσε στον καθορισμό των επιστροφών κατά την εξαγωγή για μεταποιημένα προϊόντα που περιέχουν ζάχαρη, οπότε η Επιτροπή, χωρίς ειδοποίηση και γραπτή αιτιολόγηση, υπέβαλε την τελευταία στιγμή προτάσεις περικοπών κατά 10 % στην επιτροπή διαχείρισης προϊόντων εκτός παραρτήματος Ι.

66. Οι εν λόγω αρχικές προτάσεις δεν βασίζονταν σε οικονομική ανάλυση ή σε άλλα έγκυρα συνοδευτικά στοιχεία και προκάλεσαν τις έντονες διαμαρτυρίες των εξαγωγικών εταιρειών και των κρατών μελών. Τελικά, η Επιτροπή παρουσίασε μια επαρκώς τεκμηριωμένη πρόταση περί χαμηλότερης περικοπής των επιστροφών κατά την εξαγωγή και αναπροσαρμογής των προϋποθέσεων κατανομής των επιστροφών στα μεταποιημένα προϊόντα που τις χρειάζονται περισσότερο, αν και αυτή απορρίφθηκε από την επιτροπή διαχείρισης.

([1]) ΕΕ C 312 της 12.12.1989, σ. 93.
([2]) ΕΕ C 290 της 7.11.1991.
([3]) ΕΕ L 106 της 30.4.1996.

67. Στη δεύτερη περίπτωση, η Επιτροπή παρέλειψε να συμβουλευθεί την επιτροπή διαχείρισης σχετικά με τους όρους αναφοράς μιας σημαντικής αξιολόγησης της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης.

ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΗΣ ΖΑΧΑΡΗΣ

Εισαγωγή

68. Όπως αναφέρθηκε στο σημείο 8, το Συνέδριο θεωρεί ότι η απόκτηση και η διάδοση ορθών πληροφοριών σχετικά με τα αποτελέσματα της πολιτικής αποτελεί θεμελιώδη διαχειριστική αρμοδιότητα της Επιτροπής. Η Επιτροπή άρχισε μια αξιολόγηση της πολιτικής στον τομέα της ζάχαρης τον Μάρτιο του 1999. Η αξιολόγηση αυτή είναι η πρώτη από τη δημιουργία της ΚΟΑ το 1968. Οι όροι αναφοράς της αξιολόγησης επικεντρώνονται στη συνάφεια των μέτρων που ισχύουν, καθώς και στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά τους. Κατά το χρόνο σύνταξης της παρούσας έκθεσης (Ιούνιος 2000), το Συνέδριο δεν είχε πρόσβαση στα αποτελέσματα της εν λόγω αξιολόγησης και δεν είναι επομένως σε θέση να κρίνει την ποιότητά της ή να λάβει υπόψη τα αποτελέσματά της.

69. Πρέπει ωστόσο να εξετασθούν τέσσερα καίρια ζητήματα:

α) σε ποιον βαθμό έχουν επιτευχθεί οι στόχοι της ΚΟΑ (είναι αποτελεσματική η πολιτική);

β) με τι κόστος έχουν επιτευχθεί οι εν λόγω στόχοι (είναι αποδοτική η πολιτική);

γ) εξακολουθούν να είναι κατάλληλοι οι μηχανισμοί της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης, ιδίως δε το επίπεδο των ποσοστώσεων παραγωγής και στήριξης των τιμών;

δ) τα μέτρα εξακολουθούν να συνάδουν με την ΚΓΠ μετά τις μεταρρυθμίσεις του 1992 και τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις του Προγράμματος Δράσης 2000;

70. Η ανασκόπηση του καθεστώτος της ζάχαρης από το Συνέδριο στο παρόν κεφάλαιο επικεντρώνεται στα ανωτέρω ερωτήματα και βασίζεται σε διαθέσιμα στοιχεία και σε συνεντεύξεις με τους ενδιαφερόμενους.

Βαθμός επίτευξης των στόχων της ΚΟΑ

71. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της πολιτικής δυσχεραίνεται λόγω της παράλειψης της Επιτροπής να καθορίσει ποσοτικούς στόχους, παρά την σχετική απαίτηση του άρθρου 2 του δημοσιονομικού κανονισμού.

72. Ωστόσο, βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι οι γενικοί στόχοι της ΚΓΠ για την ΚΟΑ, όπως προσδιορίζονται στη συνθήκη, είναι οι ακόλουθοι:

α) η διασφάλιση καλού εισοδήματος ανά εκτάριο για τους καλλιεργητές ζαχαρότευτλων (έως και διπλάσιου του προερχόμενου από εναλλακτικές καλλιέργειες)·

β) η σταθερότητα της αγοράς (αποφυγή σημαντικών διακυμάνσεων των τιμών)·

γ) ο εγγυημένος εφοδιασμός (επάρκεια ακόμη και σε έτη κατά τα οποία η συγκομιδή είναι πενιχρή)·

δ) η βελτίωση της παραγωγικότητας (αύξηση των αποδόσεων σε ζαχαρότευτλα, της περιεκτικότητας σε ζάχαρη, του ποσοστού έκθλιψης, της εκμηχάνισης)· η εξέλιξη αυτή όμως δεν ήταν απόλυτα ορθολογική, καθώς οι εθνικές ποσοστώσεις έχουν εμποδίσει την μετακίνηση της παραγωγής στις αποδοτικότερες περιοχές· οι υψηλές τιμές του ζαχαρότευτλου σε σχέση με άλλες καλλιέργειες έχουν επηρεάσει την κατανομή των πόρων.

73. Όσον αφορά στον πέμπτο στόχο της ΚΓΠ —λογικές τιμές για τον καταναλωτή— μόνο στην Ιαπωνία και την Ελβετία οι τιμές της ζάχαρης είναι υψηλότερες από ό, τι στην ΕΕ. Κατά την εποχή του ελέγχου, οι θεσμικές τιμές της ΕΕ ήταν υπερτριπλάσιες του επιπέδου των τιμών στην παγκόσμια αγορά. Η απάντηση της Επιτροπής αναφέρει ότι υπάρχουν υψηλές τιμές σε πολλές άλλες χώρες. Ωστόσο δεν ασχολείται με το ζήτημα κατά πόσον οι τιμές της ΕΕ είναι λογικές.

74. Όσον αφορά στο στόχο της συνθήκης σχετικά με τη συμβολή στην αρμονική ανάπτυξη του παγκόσμιου εμπορίου, η σημαντική επέκταση της κοινοτικής παραγωγής βάσει ποσόστωσης στις δεκαετίες του 1970 και του 1980 (βλέπε *διάγραμμα 2*) είχε αντίκτυπο στην παγκόσμια αγορά και η τιμή της παγκόσμιας αγοράς επηρεάστηκε από τις επιδοτούμενες κοινοτικές εξαγωγές και από την υψηλή παραγωγή ζάχαρης Γ. Επίσης, οι προτιμησιακές τιμές για τις εισαγωγές ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο δημιούργησαν υψηλό βαθμό εξάρτησης ορισμένων από τις χώρες ΑΚΕ (βλέπε σημεία 42-45).

75. Οι συγκεκριμένοι στόχοι της ΚΟΑ έχουν επιτευχθεί σε μεγάλο βαθμό:

α) η απασχόληση είναι εγγυημένη για το 4 % των γεωργών της ΕΕ οι οποίοι έχουν συμβληθεί με κάποια εταιρεία επεξεργασίας τεύτλων που διαθέτει ποσοστώσεις·

β) η ΚΟΑ αυτοχρηματοδοτείται στο βαθμό που προβλέπει ο κανονισμός·

γ) ο εφοδιασμός των διυλιστηρίων της ΕΕ με ακατέργαστη ζάχαρη είναι σταθερός και ομαλός.

76. Οι σοβαρές διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ καλλιεργητών και βιομηχάνων είναι ελάχιστες, γεγονός που υποδεικνύει ότι αμφότερες οι πλευρές είναι ικανοποιημένες από τις τιμές που επιτυγχάνουν. Ωστόσο, καθώς οι μεταποιητικές βιομηχανίες διαθέτουν τις ποσοστώσεις, οι καλλιεργητές ζαχαρότευτλων πρέπει να συμβληθούν με βιομηχανίες προκειμένου να επωφεληθούν από τις ελάχιστες τιμές τεύτλων της ΚΟΑ.

77. Από την ανωτέρω ανασκόπηση προκύπτει ότι πολλοί από τους στόχους της ΚΓΠ και της ΚΟΑ επιτυγχάνονται. Ωστόσο, τα επιτεύγματα αυτά πρέπει να εξετασθούν σε συνάρτηση με τις σχετικές δαπάνες, οι οποίες, σε μεγάλο βαθμό, βαρύνουν τον καταναλωτή.

Το κόστος επίτευξης των στόχων

78. Οι δαπάνες για την επίτευξη των στόχων της ΚΓΠ και της ΚΟΑ έχουν διάφορες αρνητικές επιπτώσεις:

α) διαρθρωτικό πλεόνασμα στην παραγωγή ζάχαρης·

β) υψηλές τιμές στο εσωτερικό σε σχέση με τις τιμές της παγκόσμιας αγοράς·

γ) υψηλό επίπεδο αποθεμάτων·

δ) εξαιρετικά ρυθμιζόμενο πλαίσιο που δεν ενθαρρύνει τον ανταγωνισμό·

ε) ανάγκη δαπανηρού συστήματος διοίκησης και ελέγχων.

79. Μολονότι από τον έλεγχο δεν προέκυψαν αξιόπιστες ανεξάρτητες αξιολογήσεις του συνόλου των σχετικών δαπανών, μπορούν να προσδιορισθούν ορισμένοι βασικοί δείκτες που παρέχουν μια εύλογη εικόνα του μεγέθους τους.

80. Το καθαρό ετήσιο κόστος του διαρθρωτικού πλεονάσματος για τον προϋπολογισμό της ΕΕ ανέρχεται σε 800 εκατομμύρια ευρώ για τον προϋπολογισμό του 2000, που αντιστοιχούν στο συνολικό κόστος εξαγωγής της πλεονάζουσας ζάχαρης (σχεδόν 1 600 εκατομμύρια ευρώ) μείον τις εισφορές παραγωγής. Μια πρόσθετη δαπάνη βαρύνει ωστόσο τους καταναλωτές. Βάσει του συστήματος αυτοχρηματοδότησης, οι μεταποιητικές βιομηχανίες καταβάλλουν εισφορές παραγωγής για να καλύψουν το κόστος εξαγωγής του ημίσεος σχεδόν του πλεονάσματος. Δεδομένης της χαμηλής ελαστικότητας της ζήτησης ζάχαρης, οι μεταποιητικές βιομηχανίες μπορούν να μεταφέρουν τις εισφορές αυτές στην τιμή της ζάχαρης, με αποτέλεσμα το ανερχόμενο σε 800 εκατομμύρια ευρώ κόστος αυτού του μέρους του πλεονάσματος να βαρύνει τελικά τους καταναλωτές της ΕΕ.

81. Το οικονομικό κόστος του υψηλού επιπέδου των τιμών της ΕΕ μπορεί να προσδιορισθεί μόνο μέσω αναλυτικών μελετών. Αρκετές μελέτες είναι διαθέσιμες, όμως αμφισβητείται η ανεξαρτησία τους. Ο απλούστερος τρόπος μέτρησης του κόστους είναι ο υπολογισμός της διαφοράς μεταξύ της κοινοτικής τιμής στήριξης και της τιμής της παγκόσμιας αγοράς, από τον οποίο προκύπτει ότι το μέγιστο ετήσιο κόστος για τον ευρωπαίο καταναλωτή ανέρχεται σε 6 500 εκατομμύρια ευρώ περίπου ([1]). Ωστόσο, η υφιστάμενη χαμηλή τιμή της παγκόσμιας αγοράς δεν μπορεί να εκληφθεί ως απόλυτα αντικειμενικός δείκτης. Παρόλα αυτά, ο απλός αυτός υπολογισμός αναδεικνύει το πιθανό μέγεθος του κόστους.

82. Μια ένδειξη του κόστους της μεγάλης ποσότητας των αποθεμάτων μπορεί να ληφθεί από το μέσο όρο των αποθεμάτων των πέντε τελευταίων ετών, που ανέρχονται σε 2 εκατομμύρια τόνους λευκής ζάχαρης περίπου. Η ποσότητα αυτή αντιπροσωπεύει ποσοστό 14 % της παραγωγής ποσόστωσης, όταν η Επιτροπή έχει ορίσει το 3 % (0,4 εκατομμύρια τόνους περίπου) ως την ελάχιστη απαραίτητη ποσότητα για την κάλυψη έκτακτων ελλείψεων ([2]) × Οι ετήσιες δαπάνες αποθεματοποίησης ανέρχονται, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, σε 20 ευρώ ανά τόνο, ποσό το οποίο καταβάλλουν οι μεταποιητικές βιομηχανίες ως τμήμα της εισφοράς αποθεματοποίησης και που μετακυλίεται κατά τον ίδιο τρόπο στους καταναλωτές όπως οι εισφορές στην παραγωγή (βλέπε σημείο 80). Ο απλός αυτός υπολογισμός των αποθεμάτων που υπερβαίνουν το ελάχιστο αναγκαίο απόθεμα, πολλαπλασιαζόμενων επί το κόστος αποθεματοποίησης, συνεπάγεται ετήσιο κόστος άνω των 30 εκατομμυρίων ευρώ για τους ευρωπαίους καταναλωτές.

83. Οι δαπάνες ρύθμισης της βιομηχανίας ζάχαρης δεν μπορούν να προσδιορισθούν στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου. Το σύστημα προβλέπει τον καθορισμό μιας τιμής αγοράς για την πρώτη ύλη (ζαχαρότευτλο ή ζαχαροκάλαμο) και μιας εγγυημένης τιμής πώλησης του τελικού προϊόντος —λευκή ζάχαρη— και κατανέμει τις ποσοστώσεις παραγωγής στις μεταποιητικές βιομηχανίες. Σήμερα, πέντε μόλις εταιρείες κατέχουν άνω του 50 % της συνολικής κοινοτικής ποσόστωσης. Επιπλέον, σε 10 από τα 14 κράτη μέλη της ΕΕ που παράγουν ζάχαρη ([3]), το σύνολο της εθνικής ποσόστωσης το ελέγχουν μόνο μία ή δύο εταιρείες. Το αποτέλεσμα είναι να εμποδίζεται η ομαλή λειτουργία του ανταγωνισμού, σε αρκετές δε περιπτώσεις έχουν επιβληθεί πρόστιμα σε εταιρείες επεξεργασίας ζάχαρης για παράβαση των κανόνων του ανταγωνισμού ([4]).

84. Από την εμπειρία άλλων ανεπτυγμένων χωρών προκύπτει ότι εάν δεν υπήρχαν κοινοτικές ποσοστώσεις σε εναλλακτικές γλυκαντικές ύλες ([5]), οι τελευταίες θα κατείχαν πολύ μεγαλύτερο μερίδιο στη συνολική αγορά γλυκαντικών υλών, σε βάρος της ζάχαρης, καθώς είναι οικονομικότερες και καταλληλότερες για ορισμένα είδη διατροφής ([6]) × Οι περιορισμοί στην παραγωγή που επιβάλλει η ΕΕ εμποδίζουν υπό την έννοια αυτή την ορθολογική οικονομική ανάπτυξη.

85. Ο ποσοτικός προσδιορισμός των δαπανών διαχείρισης και ελέγχου της βιομηχανίας ζάχαρης είναι δυνατός μόνο ενδεικτικά. Τα κράτη μέλη παρακρατούν ένα ποσοστό των εισφορών παραγωγής και αποθεματοποίησης για την κάλυψη των δαπανών τους που υπολογίζονται σε 290 εκατομμύρια ευρώ ετησίως ([7]).

86. Η παραπάνω ανάλυση επιβεβαιώνει τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε το Συνέδριο στην ειδική έκθεση του 1991, ότι δηλαδή η ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης επιβαρύνει με σημαντικές δαπάνες τον προϋπολογισμό της ΕΕ και τους καταναλωτές.

Οι μηχανισμοί της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης και ιδίως το επίπεδο των ποσοστώσεων παραγωγής και στήριξης των τιμών

87. Η μεταποιητική βιομηχανία και οι οργανώσεις των καλλιεργητών υποστηρίζουν θερμά τη διατήρηση των βασικών χαρακτηριστικών της υφιστάμενης ΚΟΑ και των υφισταμένων επιπέδων των τιμών στήριξης και των ποσοστώσεων. Θεωρούν ότι η υφιστάμενη ρύθμιση της βιομηχανίας εγγυάται τον ασφαλή εφοδιασμό των καταναλωτών της ΕΕ με ζάχαρη υψηλής ποιότητας και ότι η τελική τιμή είναι λογική για τους καταναλωτές, διασφαλίζοντας παράλληλα αξιοπρεπή, όχι όμως και υπερβολικά υψηλά, εισοδήματα για τη βιομηχανία και τους καλλιεργητές.

([1]) Βάσει των αναθεωρημένων εκτιμήσεων της Επιτροπής για τον προϋπολογισμό του 2000.

([2]) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1436/1999 της Επιτροπής (ΕΕ L 184 της 24.7.1996, σ. 27).

([3]) Ηνωμένο Βασίλειο, Κάτω Χώρες, Δανία, Σουηδία, Φινλανδία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία, Αυστρία.

([4]) Για παράδειγμα, οι αποφάσεις 97/624/ΕΚ (ΕΕ L 258 της 22.9.1997) και 1999/210/ΕΚ (ΕΕ L 76 της 22.3.1999) της Επιτροπής.

([5]) Ισογλυκόζη και σιρόπι ινουλίνης.

([6]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999 σ. 35.

([7]) Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 25 % των εισφορών ζάχαρης που καταλογίστηκαν στον κοινοτικό προϋπολογισμό για το έτος 2000.

88. Οι καταναλωτές και οι βιομηχανικοί χρήστες ζάχαρης αναφέρθηκαν στα υψηλά κέρδη που επιτυγχάνουν οι αποδοτικότερες εταιρείες επεξεργασίας ως απόδειξη του εξαιρετικά υψηλού επιπέδου προστασίας και αμφισβήτησαν την ορθότητα μιας γεωργικής πολιτικής που ρυθμίζει και προστατεύει μια βιομηχανία επεξεργασίας σε τέτοιο βαθμό.

89. Οι ποσοστώσεις κατανέμονται καταρχήν στα κράτη μέλη και ακολούθως στις βιομηχανίες επεξεργασίας ζάχαρης. Κατά αυτόν τον τρόπο, διατηρείται η παραγωγή ζάχαρης σε περιοχές που δεν ενδείκνυνται για την καλλιέργεια ζαχαρότευτλων και στις οποίες απαιτήθηκε, σε ορισμένες περιπτώσεις, να δοθούν εθνικές ενισχύσεις για τη στήριξη της παραγωγής. Αντίστροφα, οι αποδοτικότερες περιοχές παραγωγής δεν μπόρεσαν να επιτύχουν αυξημένες ποσοστώσεις.

90. Ο βασικός στόχος του καθορισμού ποσοστώσεων είναι να περιοριστεί η ποσότητα της επιλέξιμης για εγγύηση τιμής παρέμβασης ετήσιας παραγωγής. Ωστόσο, λόγω της αντιστάθμισης των δαπανών αποθεματοποίησης της ζάχαρης και της διαθεσιμότητας των επιστροφών κατά την εξαγωγή, ακόμη και όταν το πλεόνασμα είναι σημαντικό, δεν προσφέρονται ποσότητες ζάχαρης για αγορά στην παρέμβαση. Έχει αποδειχθεί ότι οι εργοστασιακές τιμές ήταν κατά μέσο όρο κατά 10 % ανώτερες των τιμών παρέμβασης, σε ορισμένες δε χώρες σημαντικά ανώτερες.

91. Το γεγονός αυτό εμποδίζει την αποτελεσματική λειτουργία του ανταγωνισμού ενώ η «κοινή αγορά» στον τομέα της ζάχαρης ουσιαστικά δεν υφίσταται. Από συζητήσεις με τους διάφορους ενδιαφερόμενους κατέστη σαφές ότι οι μεταποιητικές βιομηχανίες δεν ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για τον ανταγωνισμό με αντίστοιχες βιομηχανίες άλλων χωρών και σε μεγάλο βαθμό παραμένουν στις εγχώριες αγορές. Οι ποσοστώσεις και το σύστημα τιμών, σε συνδυασμό με την αντιστάθμιση των δαπανών αποθεματοποίησης και το πρόγραμμα εξαγωγών, παρέχουν σταθερότητα και εγγυημένο εισόδημα στις μεταποιητικές βιομηχανίες. Αυτός ο βαθμός προστασίας της βιομηχανίας επεξεργασίας αποτελεί σπάνιο φαινόμενο στο πλαίσιο της ΚΓΠ.

92. Οι καταναλωτές κατατάσσουν τη ζάχαρη μεταξύ των βασικών προϊόντων που θα αγόραζαν ανεξαρτήτως τιμής, θεωρούν όμως ότι επιβαρύνει αισθητά τον προϋπολογισμό του νοικοκυριού, ιδίως δε των οικογενειών χαμηλού εισοδήματος. Οι καταναλωτές αντιμετωπίζουν την υφιστάμενη ΚΟΑ, στο πλαίσιο της οποίας βαρύνονται οι ίδιοι με τη στήριξη των καλλιεργητών ζαχαρότευτλων και της βιομηχανίας επεξεργασίας ζάχαρης, ως λιγότερο δίκαιη και ασφαλώς λιγότερο διαφανή από ένα σύστημα που θα βασιζόταν στην άμεση στήριξη των γεωργών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Η ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης: οι μεταρρυθμίσεις του 1992 και του Προγράμματος Δράσης 2000

93. Η ΚΓΠ υπέστη δύο σημαντικές μεταρρυθμίσεις κατά την τελευταία δεκαετία, οι οποίες στόχευαν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού γεωργικού τομέα. Καμία όμως από τις δύο δεν επηρέασε τον τομέα της ζάχαρης. Η μεταρρύθμιση του 1992 έδωσε κυρίως έμφαση στη στροφή από τη στήριξη των τιμών των προϊόντων στη στήριξη των εισοδημάτων των καλλιεργητών, θέτοντας έτσι στο επίκεντρό της περισσότερο τον γεωργό παρά τη βιομηχανία.

94. Η ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης εξακολουθεί, όπως προκύπτει από τον ακόλουθο πίνακα, να στοχεύει σχεδόν αποκλειστικά στις βιομηχανίες επεξεργασίας και στο τελικό προϊόν παρά στον γεωργό.

Μέτρα που επηρεάζουν άμεσα τους γεωργούς	Κύρια μέτρα που επηρεάζουν άμεσα τη βιομηχανία επεξεργασίας
Ελάχιστη τιμή των ζαχαρότευτλων	Ελάχιστη τιμή των ζαχαρότευτλων Καθεστώς παρέμβασης και τιμές για τη λευκή ζάχαρη Επιστροφές κατά την εξαγωγή λευκής ζάχαρης Επιστροφές κατά την εξαγωγή ζάχαρης σε επεξεργασμένα προϊόντα Εισφορά στην παραγωγή λευκής ζάχαρης Εθνικές ποσοστώσεις στην παραγωγή λευκής ζάχαρης Υποχρέωση εξαγωγής ζάχαρης που παράγεται εκτός ποσοστώσεων Δυνατότητα μεταφοράς μέρους του πλεονάσματος Στήριξη της αποθεματοποίησης Έγκριση των εγκαταστάσεων αποθήκευσης Εισφορά στις πωλήσεις για τη χρηματοδότηση της στήριξης της αποθεματοποίησης Υποχρέωση διατήρησης ελάχιστων αποθεμάτων Προστασία από εισαγωγές Επιστροφές κατά την παραγωγή για τη χημική βιομηχανία Ποσοστώσεις στην παραγωγή ισογλυκόζης και σιροπιού ινουλίνης Ενίσχυση της μεταποιητικής βιομηχανίας Εισαγωγή ειδικής προτιμησιακής ζάχαρης (SPS) προκειμένου να είναι εγγυημένος ο εφοδιασμός της βιομηχανίας Έλεγχοι στις εξαγωγές, στις εισαγωγές, στην παραγωγή και στην αποθεματοποίηση της ζάχαρης

95. Οι μεταρρυθμίσεις του Προγράμματος Δράσης 2000 έδωσαν έμφαση στην ανταγωνιστικότητα στις παγκόσμιες αγορές, στην περιβαλλοντική προστασία, στη βιώσιμη αγροτική ανάπτυξη, στην απλούστευση των πολιτικών και στη διεύρυνση της υποχρέωσης λογοδοσίας προς τον φορολογούμενο.

96. Είναι προφανές ότι η κοινοτική ζάχαρη δεν είναι ανταγωνιστική στην παγκόσμια αγορά. Επί του παρόντος, απαιτούνται επιδοτήσεις ανερχόμενες σε ποσοστό 75 % της κοινοτικής τιμής παρέμβασης προκειμένου να καταστεί δυνατή η πώληση του πλεονάσματος των ποσοστώσεων. Η ζάχαρη Γ (παραγωγή πέραν των ποσοστώσεων), για την οποία δεν προβλέπονται επιστροφές κατά την εξαγωγή, μπορεί να πωλείται επικερδώς σε τιμές της παγκόσμιας αγοράς απλώς και μόνο επειδή οι τιμές που επιτυγχάνονται κατά την πώληση της ζάχαρης ποσόστωσης επαρκούν για την κάλυψη όλων των σταθερών δαπανών των βιομηχανιών επεξεργασίας.

97. Η εντατική παραγωγή ζάχαρης ενδέχεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις για το περιβάλλον:οι ανάγκες σε νερό είναι υψηλές (τριπλάσιες από τις αντίστοιχες ανάγκες του σίτου) και η φύση της καλλιέργειας συνεπάγεται την εντατική χρήση ζιζανιοκτόνων ([1]). Κατά συνέπεια, η διατήρηση της παραγωγής σε επίπεδα που υπερβαίνουν σημαντικά τη ζήτηση στην ΕΕ οδηγεί σε αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να αποφευχθούν.

98. Όσον αφορά στην υποχρέωση λογοδοσίας, το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος του κόστους της πολιτικής στον τομέα της ζάχαρης βαρύνει τον τελικό καταναλωτή, δηλαδή το κοινό, καθιστά αναγκαίο το ορθό ποσοτικό προσδιορισμό και τη δημοσιότητα των εκθέσεων για τη διασφάλιση της διαφάνειας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

99. Η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει σοβαρά τη βελτίωση της ποιότητας διαχείρισης της ΚΟΑ για τη ζάχαρη όσον αφορά:

α) στην ποιότητα των βασικών πληροφοριών τις οποίες χρησιμοποιεί κατά τη διαχείριση της ΚΟΑ. Πρέπει ιδίως να διαθέτει πλήρη στοιχεία σχετικά με την επίτευξη των στόχων προκειμένου να αιτιολογεί το προτεινόμενο καθεστώς ποσοστώσεων και τις προτάσεις τιμών. Πρέπει να διαθέτει λεπτομερέστερες και επαληθευμένες από ανεξάρτητους φορείς πληροφορίες προκειμένου να υποβάλλει ορθές προτάσεις επί των τιμών. Πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες συλλογής πιο αξιόπιστων στοιχείων για τον υπολογισμό των εισφορών παραγωγής·

β) στην ανάλυση των βασικών πληροφοριών. Η Επιτροπή πρέπει να χρησιμοποιεί ανεξάρτητους οικονομικούς εμπειρογνώμονες και εναλλακτικές πηγές πληροφόρησης. Πρέπει να αναλύει κάθε στοιχείο που επηρεάζει τις προτάσεις επί των τιμών, συμπεριλαμβανομένου του εισοδήματος και της απασχόλησης των καλλιεργητών καθώς και των επιπτώσεων στους καταναλωτές. Πρέπει να εξετάζει δεόντως τους οικονομικούς παράγοντες κατά την εκπόνηση των προτάσεών της για την εγγυημένη τιμή παρέμβασης για τη ζάχαρη που προέρχεται από τις χώρες ΑΚΕ.

100. Από την ανασκόπηση του καθεστώτος της ζάχαρης προκύπτει ότι πολλοί από τους στόχους της ΚΓΠ και της ΚΟΑ επιτυγχάνονται, συνεπάγονται όμως διαρθρωτικό πλεόνασμα και υψηλό κόστος τόσο για τον προϋπολογισμό της ΕΕ όσο και για τον καταναλωτή. Μολονότι δεν ευθύνεται αποκλειστικά η Επιτροπή για την κατάσταση αυτή, η ορθότητα της διαχείρισης της Επιτροπής, ιδίως δε η ποιότητα των προτάσεων, των αποφάσεων και των δράσεών της, επηρεάζει τα αποτελέσματα, γεγονός για το οποίο είναι υπεύθυνη και υπόλογη η Επιτροπή.

101. Παρά την εμφανιζόμενη διαρθρωτική υπερπαραγωγή, η Επιτροπή έχει επανειλημμένα περιοριστεί στην πρόταση συνέχισης του καθεστώτος της ζάχαρης και διατήρησης των ποσοστώσεων και των τιμών στα ίδια επίπεδα. Ωστόσο, οι λεπτομερείς πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν και οι αναλύσεις που προετοιμάστηκαν από τις υπηρεσίες της Επιτροπής θα έπρεπε να είχαν αποτελέσει τη βάση πρότασης διορθωτικών μέτρων. Οι αυξήσεις στην παραγωγή και την επεξεργασία ζάχαρης ζαχαρότευτλων θα έπρεπε να πείσουν την Επιτροπή να εξετάσει το ζήτημα του κόστους που μετακυλίεται στους ευρωπαίους καταναλωτές.

102. Η ΚΓΠ υπέστη δύο σημαντικές μεταρρυθμίσεις κατά την τελευταία δεκαετία, οι οποίες όμως δεν επηρέασαν τον τομέα της ζάχαρης. Το Πρόγραμμα Δράσης 2000 έδωσε έμφαση στην ανταγωνιστικότητα στις παγκόσμιες αγορές, στην περιβαλλοντική προστασία, στη βιώσιμη αγροτική ανάπτυξη, στην απλούστευση των πολιτικών και στη διεύρυνση της υποχρέωσης λογοδοσίας προς τον φορολογούμενο. Η ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης δεν αντιμετωπίζει σε ικανοποιητικό βαθμό καμία από τις παραπάνω πτυχές.

103. Από την ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης επωφελείται σχετικά μικρό ποσοστό γεωργών. Ωστόσο, η καλλιέργεια ζαχαρότευτλων εξασφαλίζει στους εν λόγω γεωργούς υψηλότερο εισόδημα από τις άλλες βασικές καλλιέργειες (βλέπε *παράρτημα ΙΙ*).

104. Δεδομένων των επιπτώσεων του συστήματος ποσοστώσεων και των υψηλών τιμών, πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο λήψης εναλλακτικών μέτρων. Μολονότι οι περιορισμοί των εισαγωγών προστατεύουν την αγορά της ΕΕ και τους παραγωγούς ζάχαρης της ΕΕ από τις μεταβολές των τιμών της παγκόσμιας αγοράς, θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο απελευθέρωσης της βιομηχανίας ζάχαρης της ΕΕ σε κάποιο βαθμό προκειμένου να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός και να μειωθούν οι τιμές. Ορισμένοι ενδιαφερόμενοι έχουν προτείνει την απευθείας κατανομή των ποσοστώσεων στους καλλιεργητές και τη διασφάλιση ευελιξίας με την παροχή της δυνατότητας μεταβίβασης των ποσοστώσεων. Άλλοι έχουν υποστηρίξει τον καθορισμό μόνο ελάχιστης τιμής των τεύτλων (για την προστασία του γεωργού από τις μεταποιητικές βιομηχανίες που κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην αγορά) και τη σταδιακή κατάργηση των ποσοστώσεων και της παρέμβασης, ενώ οι δυνάμεις της αγοράς θα διασφαλίζουν την επάρκεια του εφοδιασμού σε ζάχαρη υψηλής ποιότητας και την ανταγωνιστικότητα της τιμής.

105. Μια άλλη επιλογή που αναφέρθηκε είναι η υιοθέτηση των βασικών αρχών της μεταρρύθμισης του 1992, η οποία αφορούσε στις υπόλοιπες αροτραίες καλλιέργειες (βλ. σημείο 93). Αυτό θα συνεπαγόταν τη μετατροπή σημαντικού ποσοστού της στήριξης σε ενισχύσεις υπό μορφή άμεσων καταβολών στους καλλιεργητές, καθώς και τη σύγκλιση των θεσμικών τιμών με τα επίπεδα των τιμών της παγκόσμιας αγοράς.

106. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται στα σημεία 87-92 αμφισβητούν την προσφορότητα των μηχανισμών της υφιστάμενης ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης. Υπάρχουν αρκετές εναλλακτικές λύσεις,

([1]) Βλέπε την ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 14/2000 «Περιβαλλοντικός προσανατολισμός της ΚΓΠ» (ΕΕ C 353 της 8.12.2000), σημείο 27 και τη μεταρρύθμιση της πολιτικής στον τομέα της ζάχαρης, της ομάδας για τα δημητριακά, τις ζωοτροφές και τη ζάχαρη, της επιτροπής γεωργίας, της διεύθυνσης τροφίμων, γεωργίας και αλιείας του ΟΟΣΑ «Environmental Policy Aspects» της 24ης Σεπτεμβρίου 1998.

τις οποίες πρέπει να εξετάσει η Επιτροπή στο πλαίσιο των επικείμενων προτάσεών της για τη μεταρρύθμιση του καθεστώτος. Είναι επίσης αναγκαίο να εξετασθεί εάν το υφιστάμενο επίπεδο στήριξης εξακολουθεί να είναι κατάλληλο τη στιγμή που οι ποσοστώσεις υπερβαίνουν αισθητά το επίπεδο της ζήτησης στην ΕΕ και οι τιμές δεν συμβαδίζουν με αυτές των άλλων βασικών καλλιεργειών.

107. Κατά συνέπεια, τα κυριότερα ζητήματα που πρέπει να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο μελλοντικών προτάσεων είναι τα εξής:

— οι συνέπειες της διατήρησης των ποσοστώσεων στα σημερινά τους επίπεδα παρά το συνεχιζόμενο διαρθρωτικό πλεόνασμα,

— η αιτιολόγηση των υψηλών τιμών στην αγορά της ΕΕ και το συνεπαγόμενο υψηλό επίπεδο των δασμών που επιβάλλονται στις μη προτιμησιακές εισαγωγές ζάχαρης,

— ο βαθμός στον οποίο το καθεστώς της ζάχαρης αποδίδει μεγαλύτερη σημασία στη βιομηχανία παρά στους καλλιεργητές,

— το χαμηλό επίπεδο ανταγωνισμού μεταξύ των εταιρειών επεξεργασίας ζάχαρης,

— οι αντιφάσεις μεταξύ των αρχών και των στόχων της μεταρρύθμισης που εισήγαγε το Πρόγραμμα Δράσης 2000 και της υφιστάμενης ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του της 26ης Οκτωβρίου 2000.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Jan O. KARLSSON

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης: δαπάνες και εισφορές
(Εκατ. ευρώ. Πραγματικά ποσά 1995-1999 και προϋπολογισμός 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ΔΑΠΑΝΕΣ						
Μέτρο						
Επιστροφές κατά την εξαγωγή ζάχαρης και ισογλυκόζης	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Αντιστάθμιση των δαπανών αποθεματοποίησης	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Επιστροφές για τη ζάχαρη που χρησιμοποιείται στη χημική βιομηχανία	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Μέτρα για την ενίσχυση της διάθεσης της ακατέργαστης ζάχαρης	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Άλλες παρεμβάσεις	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Συνολικές δαπάνες	**1 831,0**	**1 711,3**	**1 607,8**	**1 776,7**	**2 112,8**	**1 996,0**
ΕΙΣΦΟΡΕΣ (έσοδα)						
Εισφορές στην παραγωγή ζάχαρης	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Εισφορές στην παραγωγή ισογλυκόζης	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Εισφορές στην παραγωγή σιροπιού ινουλίνης	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Εισφορές αποθεματοποίησης ζάχαρης	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Τέλη στην παραγωγή μη εξαγόμενης ζάχαρης Γ και ισογλυκόζης Γ	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
Τέλη στη ζάχαρη Γ και ισογλυκόζη Γ υποκατάστασης	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Πρόσθετες εισφορές	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Συνολικές εισφορές (έσοδα)	**1 316,4**	**1 213,7**	**1 114,1**	**1 070,1**	**1 203,6**	**1 162,7**
Καθαρές δημοσιονομικές δαπάνες	**514,6**	**497,6**	**493,7**	**706,6**	**909,2**	**833,3**

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΖΑΧΑΡΗΣ

Η παγκόσμια αγορά

1. Η συνολική αξία των 135 εκατομμυρίων τόνων των γλυκαντικών ουσιών της παγκόσμιας αγοράς είναι της τάξεως των 70 000 εκατομμυρίων ευρώ, η δε ζάχαρη αντιπροσωπεύει ποσοστό 91 % της αξίας και 83 % του όγκου της εν λόγω αγοράς [1] ×. Τα σιρόπια υψηλής περιεκτικότητας σε φρουκτόζη και τα γλυκαντικά έντονης γλυκαντικής ικανότητας αποτελούν τις δύο άλλες κύριες ομάδες προϊόντων.

2. Άνω του 70 % της παγκόσμιας παραγωγής ζάχαρης παράγεται από ζαχαροκάλαμο που καλλιεργείται κυρίως στην Ασία, τη Νότια και την Κεντρική Αμερική, την Αφρική και την Ωκεανία. Το μεγαλύτερο μέρος της ζάχαρης από ζαχαρότευτλα παράγεται στην Ευρώπη (80 %), ενώ ακολουθούν η Αμερική (10 %) και η Ασία (8 %) [2]. Τα τελευταία χρόνια η Βραζιλία έχει αποκτήσει το προβάδισμα σε σχέση με την ΕΕ ως ο μεγαλύτερος παραγωγός ζάχαρης παγκοσμίως, με παραγωγή που ανήλθε σε 21,4 εκατομμύρια τόνους κατά το 1998/1999 σε σχέση με τα 17,6 εκατομμύρια τόνους που παρήγαγε η ΕΕ. Ακολουθούν η Ινδία (με 16,9 εκατομμύρια τόνους), η Κίνα (με 9,7 εκατομμύρια τόνους) και οι ΗΠΑ (με 7,5 εκατομμύρια τόνους) [3]. Η παραγωγή των χωρών ΑΚΕ συνολικά ανέρχεται σε 3,9 εκατομμύρια τόνους [4].

3. Η παγκόσμια κατανάλωση ζάχαρης παρουσίασε αύξηση κατά μέσο όρο 1,4 % ετησίως στη δεκαετία του 1990 [3]. Στις βιομηχανικές χώρες, οι οποίες καταναλώνουν περίπου το ένα τρίτο της παγκόσμιας κατανάλωσης, παρουσιάζεται μικρή αύξηση ή ακόμη και κάποια μείωση. Στις άλλες περιοχές, η αύξηση της κατανάλωσης παρακολουθεί σε μεγάλο βαθμό την αύξηση του πληθυσμού, προβλέπεται δε να ανέλθει σε ποσοστό 1 % ετησίως για την επόμενη εικοσιπενταετία [5].

4. Στο παγκόσμιο εμπόριο κυριαρχούν ελάχιστες χώρες. Η Βραζιλία, η ΕΕ, η Αυστραλία, η Κούβα και η Ταϊλάνδη αντιπροσωπεύουν από κοινού το 68 % του συνόλου των εξαγωγών [3]. Πέντε χώρες εισαγωγής —η Ρωσία, η Ινδονησία, οι ΗΠΑ, η ΕΕ και η Ιαπωνία— αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του συνόλου των εισαγωγών ζάχαρης. Η περίπτωση της ΕΕ είναι μοναδική καθώς βρίσκεται τόσο μεταξύ των κύριων εξαγωγέων (λευκής ζάχαρης) όσο και μεταξύ των κύριων εισαγωγέων (ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο).

5. Η αξία της ζάχαρης που διακινείται παγκοσμίως υπερβαίνει την αξία κάθε άλλου γεωργικού προϊόντος, εξαιρουμένου του σίτου. Περίπου το 28 % της συνολικής παραγωγής ζάχαρης διατίθεται στην παγκόσμια αγορά, σε σχέση με το 16 % της παραγωγής σίτου και το 12 % της παραγωγής αραβοσίτου [6]. Από την εποχή της εκπνοής των συμφωνιών Σοβιετικής Ένωσης-Κούβας, μόνο το 10 % περίπου των 37 εκατομμυρίων τόνων ζάχαρης που διακινούνται ετησίως εμπίπτουν στις προτιμησιακές εμπορικές συμφωνίες. Οι σημαντικότερες από αυτές είναι οι δασμολογικές ποσοστώσεις των ΗΠΑ (1,8 εκατομμύρια τόνοι κατά το 1998), το πρωτόκολλο για τη ζάχαρη και οι συμφωνίες ειδικής προτιμησιακής ζάχαρης της ΕΕ με τις χώρες ΑΚΕ (1,7 εκατομμύρια τόνοι) [7].

6. Το διεθνές εμπόριο ζάχαρης κατανέμεται σχεδόν ισομερώς μεταξύ της ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο, η οποία συνήθως διυλίζεται στον τόπο προορισμού της, και της λευκής ζάχαρης. Ενώ οι εισαγωγές της ΕΕ αφορούν κυρίως σε ακατέργαστη ζάχαρη προς επεξεργασία εντός της ΕΕ, η ΕΕ εξάγει λευκή ζάχαρη. Οι κύριες αγορές της ΕΕ είναι η Μέση Ανατολή (35 % των εξαγωγών κατά το 1996-1998), η Βόρεια Αφρική (20 %) και οι άλλες ευρωπαϊκές χώρες (16 %) [3].

7. Η πλεονασματική παραγωγή και η συνεπαγόμενη αύξηση των αποθεμάτων κατά τη δεκαετία του 1990 έχει οδηγήσει σε ιστορικά χαμηλές τιμές στην παγκόσμια αγορά.

8. Οι αναλυτές [3] πιστεύουν ότι οι πιθανότητες επανεμφάνισης των ακραίων διακυμάνσεων της τιμής της ζάχαρης στην παγκόσμια αγορά είναι μικρές. Οι βιομηχανικές χώρες αντιμετωπίζουν τη ζάχαρη ως βασικό προϊόν, το οποίο θα αγοράζεται ανεξαρτήτως τιμής. Οι ελλείψεις στον εφοδιασμό έχουν επομένως οδηγήσει σε ταχεία κλιμάκωση των τιμών. Ωστόσο, οι αναπτυσσόμενες χώρες αντιπροσωπεύουν σήμερα ένα πολύ μεγαλύτερο —και αυξανόμενο— ποσοστό της παγκόσμιας ζήτησης, γεγονός που έχει αυξήσει την επιρροή της κατανάλωσης στις τιμές. Η δομή του διεθνούς εμπορίου έχει μεταβληθεί και οι πηγές εφοδιασμού έχουν διαφοροποιηθεί.

9. Οι περισσότερες από τις χώρες που παράγουν ζάχαρη προστατεύουν σε κάποιο βαθμό και ρυθμίζουν τη βιομηχανία ζάχαρης. Οι εισαγωγές υπόκεινται σε περιορισμούς και οι τιμές που καταβάλλονται στους καλλιεργητές —σε ορισμένες δε περιπτώσεις και στις εταιρείες επεξεργασίας— είναι ρυθμιζόμενες. Η ΕΕ ωστόσο αποτελεί το μόνο σημαντικό παραγωγό που επιδοτεί άμεσα τις εξαγωγές [8].

---

(1) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999 σ. 28.
(2) Διεθνής Οργανισμός Ζαχάρεως: Επετηρίδα 1997.
(3) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εσωτερικό έγγραφο της ΓΔ Γεωργίας.
(4) Διεύθυνση των χωρών ΑΚΕ στο Διαδίκτυο: www.acpsugar.org.
(5) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999 σ. 8.
(6) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999 σ. 33.
(7) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999 σ. 51.
(8) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999 σ. 49.

10. Οι δέκα μεγαλύτερες εταιρείες επεξεργασίας ζάχαρης παγκοσμίως αντιπροσωπεύουν ποσοστό 20 % της συνολικής παραγωγής ζάχαρης. Οι έξι από αυτές βρίσκονται στην ΕΕ [1]. Πολλές μετατράπηκαν την τελευταία δεκαετία σε πολυεθνικές εταιρείες μέσω εξαγορών [2].

Η αγορά της ΕΕ

11. Το 90 % περίπου των προμηθειών της ΕΕ σε ζάχαρη παράγεται από τεύτλα που καλλιεργούνται στο έδαφός της, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό παράγεται στις βιομηχανίες επεξεργασίας της ΕΕ από ακατέργαστη ζάχαρη από ζαχαροκάλαμο. Αρχικά, αυτό αφορούσε αποκλειστικά τη ζάχαρη από ζαχαροκάλαμο που παράγεται στα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα, η κατάσταση όμως μεταβλήθηκε ριζικά με την προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου. Πριν από την προσχώρησή του Ηνωμένου Βασιλείου στην ΕΚ, τα δύο τρίτα (περίπου 2 εκατομμύρια τόνοι) [3] των εγχώριων αναγκών του καλύπτονταν με την εισαγωγή ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο, η επεξεργασία της οποίας γινόταν στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει της συμφωνίας της Κοινοπολιτείας για τη ζάχαρη.

12. Το 1975 η εν λόγω συμφωνία αντικαταστάθηκε από το πρωτόκολλο για τη ζάχαρη, βάσει του οποίου η ΕΕ είναι υποχρεωμένη να εισάγει 1,3 εκατομμύρια τόνους ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο από τις χώρες ΑΚΕ ετησίως. Για τον λόγο αυτό, η αγορά του Ηνωμένου Βασιλείου εξακολουθεί να εφοδιάζεται με επεξεργασμένη ζάχαρη από ζαχαροκάλαμο —αν και σε μικρότερο βαθμό— επιπλέον της ζάχαρης τεύτλων. Η Πορτογαλία και, σε πολύ μικρότερο βαθμό, η Φινλανδία εφοδιάζονταν μέσω της επεξεργασίας ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο πριν προσχωρήσουν στην ΕΕ, τα καθεστώτα δε αυτά εξακολουθούν να υφίστανται.

13. Καθώς οι εγγυημένες τιμές της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης είναι ανώτερες των επιπέδων της ελεύθερης αγοράς, χρησιμοποιούνται ποσοστώσεις για τον περιορισμό της παραγωγής ζάχαρης τεύτλων και επιβάλλονται ποσοτικοί περιορισμοί στις εισαγωγές ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο για τις εταιρείες επεξεργασίας. Καθώς η ΕΕ εγγυάται την αγορά κάθε ποσότητας ζάχαρης που παρήχθη εντός αυτών των ορίων και δεν πωλήθηκε, οι ποσοστώσεις σε συνδυασμό με τις εισαγωγές ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο για τις εταιρείες επεξεργασίας μπορούν να θεωρηθούν ως εγγυημένη προσφορά από την ΕΕ. Ωστόσο, η προσφορά αυτή υπερβαίνει σημαντικά τις απαιτήσεις της εγχώριας κατανάλωσης στην ΕΕ. Το εν λόγω διαρθρωτικό πλεόνασμα πωλείται στην παγκόσμια αγορά με επιστροφές κατά την εξαγωγή (επιδοτήσεις). Το πραγματικό επίπεδο της προσφοράς στην ΕΕ για την περίοδο 1991/1992 έως και 1998/1999 προκύπτει από τα «ισοζύγια» που παρατίθενται στο *παράρτημα III*.

14. Σε όλα τα κράτη μέλη πλην του Λουξεμβούργου καλλιεργούνται ζαχαρότευτλα. Κυριαρχούν η Γαλλία και η Γερμανία, που παράγουν άνω του ημίσεος της συνολικής παραγωγής της ΕΕ. Με την καλλιέργεια των ζαχαρότευτλων ασχολούνται λιγότερες των 300 000 (4 %) από τα 7 εκατομμύρια εκμεταλλεύσεις της ΕΕ. Μολονότι τα ζαχαρότευτλα καλλιεργούνται μόλις στο 1,6 % (2 εκατομμύρια εκτάρια) της γεωργικής έκτασης της ΕΕ, αντιπροσωπεύουν ποσοστό 2,5 % της παραγωγής του γεωργικού τομέα από άποψη αξίας [4].

15. Από στοιχεία της Στατιστικής Υπηρεσίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Eurostat) προκύπτει ότι η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία ανά εκτάριο ζαχαρότευτλων (δηλαδή η αξία της φυτικής παραγωγής μειωμένη κατά τις δαπάνες της παραγωγής) είναι 6,5 φορές μεγαλύτερη από την αντίστοιχη των δημητριακών ή 3 φορές μεγαλύτερη εάν συμπεριληφθούν οι επιδοτήσεις της ΚΓΠ [4].

16. Η περίοδος από τη δημιουργία της ΚΟΑ το 1968 χαρακτηρίζεται από αυξανόμενες αποδόσεις που επιτυγχάνονται μέσω της βελτίωσης των γεωργικών τεχνικών και των ποικιλιών των σπόρων. Η απόδοση όσον αφορά στην επεξεργασμένη λευκή ζάχαρη έχει αυξηθεί σημαντικά, από το μέσο όρο των 5,26 τόνων ανά εκτάριο την περίοδο 1968/1969 — 1976/1977 [5] στους 8,4 τόνους την περίοδο 1996/1997-1999/2000 [4].

17. Όσον αφορά στη βιομηχανία επεξεργασίας ζάχαρης, παρατηρείται αυξημένη συγκέντρωση και βελτίωση της αποδοτικότητας. Ο αριθμός των εργοστασίων στην ΕΕ των 15 έχει μειωθεί από 374 το 1968/1969 σε 140 το 1995/1996 [6] και ο αριθμός των εταιρειών από 86 το 1991/1992 σε 64 το 1998/1999 [7].

18. Με την καλλιέργεια ζαχαρότευτλων ασχολούνται περίπου 45 000 γεωργοί πλήρους απασχόλησης [8]. Χάρη στην τεχνολογική πρόοδο, την εκμηχάνιση και τη χρησιμοποίηση βελτιωμένων ποικιλιών και ζιζανιοκτόνων, η απασχόληση εργατών στον τομέα της γεωργίας έχει ουσιαστικά εκλείψει σε πολλές περιφέρειες [9]. Στη βιομηχανία επεξεργασίας ζάχαρης απασχολούνται 52 000 άτομα [10], αν και οι περισσότερες από τις θέσεις αυτές είναι εποχικές.

---

(1) Tate and Lyle, Sξdzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar, Azucarera Ebro Agricolas.
(2) Rabobank:The World of Sugar and Sweeteners, 1999 σ. 42.
(3) Υπουργείο Γεωργίας, Αλιείας και Τροφίμων του Ηνωμένου Βασιλείου: Ετήσια ανασκόπηση του τομέα της γεωργίας, 1973, 1974, 1975.
(4) Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Η κατάσταση της γεωργίας στην ΕΕ, 1998.
(5) CEFS-CIBE, Το καθεστώς της ζάχαρης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Φεβρουάριος 1998, σ. 7.
(6) FO-Licht:International Sugar and Sweetener Report, 1998, σ. 249.
(7) Διεύθυνση του CEFS στο Διαδίκτυο: www.ib.be/cefs/.
(8) CEFS-CIBE, Το καθεστώς της ζάχαρης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Φεβρουάριος 1998, σ. 8.
(9) FIRS, Trente ans, 1998, σ. 5.
(10) CEFS-CIBE, Το καθεστώς της ζάχαρης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Φεβρουάριος 1998, σ. 11.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ III

Ισοζύγιο εφοδιασμού ζάχαρης στην ΕΕ
Περίοδος εμπορίας (Οκτώβριος έως Σεπτέμβριος)

1000 τόνοι, ισοδύναμο λευκής ζάχαρης

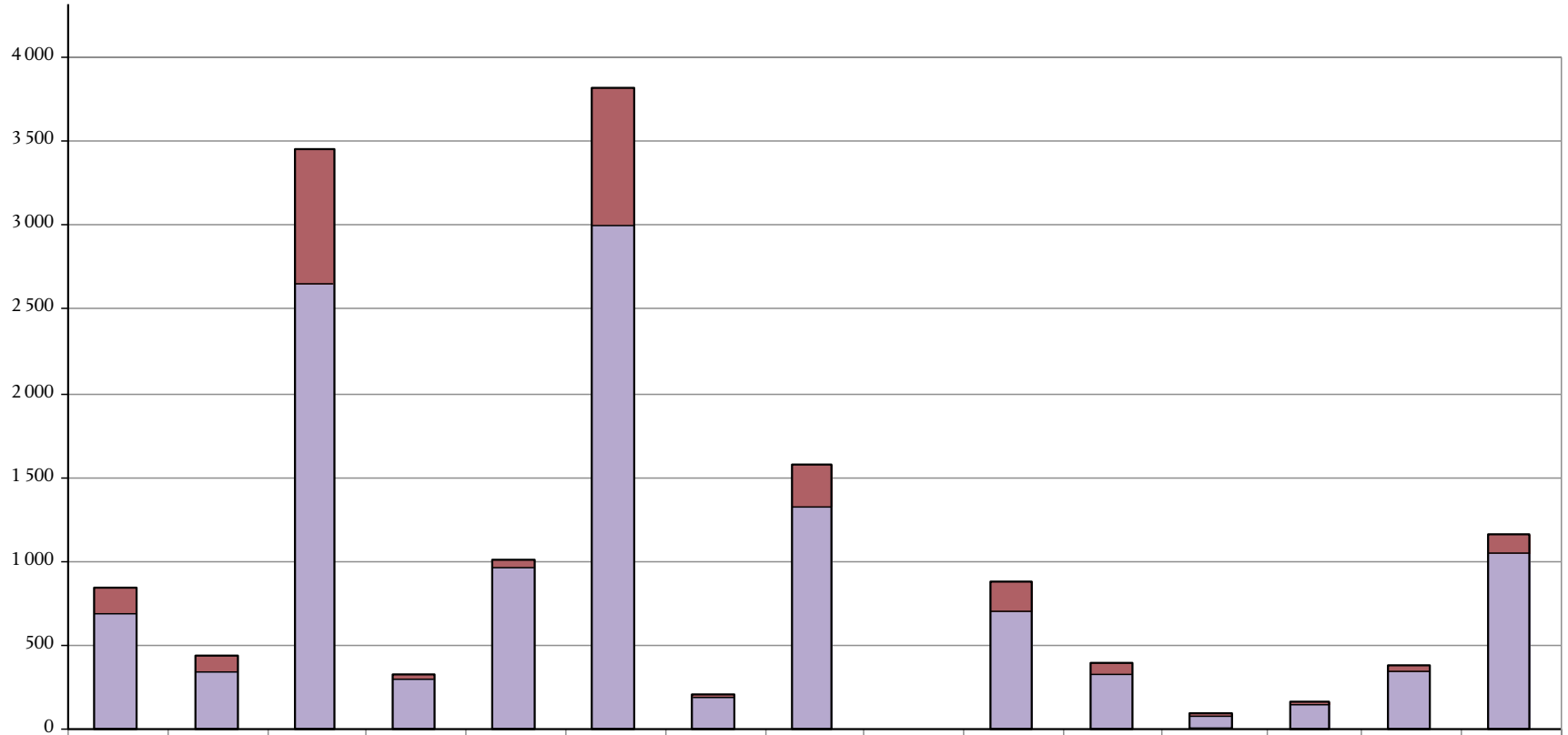
	1991/1992 EU 12	1992/1993 EU 12	1993/1994 EU 12	1994/1995 EU 15	1995/1996 EU 15	1996/1997 EU 15	1997/1998 EU 15	1998/1999 EU 15
ΠΡΟΣΦΟΡΑ								
Παραγωγή ζάχαρης από τεύτλα και ζαχαροκάλαμο προέλευσης ΕΕ ([1])	**14 703**	**16 012**	**16 216**	**15 403**	**15 859**	**16 766**	**17 763**	**16 396**
Εντός ποσοστώσεων	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
Εκτός ποσοστώσεων (ζάχαρη Γ)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
Εισαγωγές	**1 922**	**1 979**	**2 077**	**2 154**	**2 200**	**2 272**	**2 181**	**2 320**
Ακατέργαστη ζάχαρη από ζαχαροκάλαμο προς διύλιση στην ΕΕ ([2])					1 755	1 755	1 616	1 729
Ζάχαρη για τον εφοδιασμό των Αζορών, της Μαδέρας και των Καναρίων Νήσων					60	62	69	77
ζάχαρη που περιέχεται σε επεξεργασμένα προϊόντα					385	455	496	514
Αρχικό απόθεμα					1 638	1 715	2 150	2 383
Τελικό απόθεμα					1 715	2 150	2 394	2 320
Μεταβολές στο απόθεμα	**(321)**	**223**	**78**	**(728)**	**77**	**435**	**244**	**(63)**
ΧΡΗΣΕΙΣ								
Κατανάλωση	**11 966**	**11 939**	**11 623**	**12 615**	**12 559**	**12 727**	**12 710**	**12 748**
Εξαγωγές	**4 980**	**5 829**	**6 592**	**5 670**	**5 181**	**5 681**	**6 865**	**5 827**
Ζάχαρη Γ εκτός ποσοστώσεων					1 581	2 368	3 147	2 178
Ζάχαρη ποσοστώσεων και επεξεργασμένη. ζάχαρη που εξάγεται με επιστροφές					2 747	2 440	2 902	2 887
Ζάχαρη που περιέχεται σε επεξεργασμένα προϊόντα					853	873	816	762

([1]) Περιλαμβάνει ετησίως περίπου 250 000 τόνους ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο που καλλιεργείται στην Ισπανία και στα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα.
([2]) Περιλαμβάνει ετησίως περίπου 60 000 τόνους ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο για άμεση κατανάλωση.
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

Ποσοστώσεις παραγωγής ζάχαρης στην ΕΕ 1995-2001 ανά κράτος μέλος

(1000 τόνοι ισοδυνάμου λευκής ζάχαρης)



	Βέλγιο	Δανία	Γερμανία	Ελλάδα	Ισπανία	Γαλλία	Ιρλανδία	Ιταλία	Δουξεμ-βούργο	Κάτω Χώρες	Αυστρία	Πορτογαλία	Φινλανδία	Σουηδία	Ηνωμένο Βασίλειο
Ποσόστωση Β	146	97	812	29	40	806	18	248	0	182	74	7	13	34	104
Ποσόστωση Α	680	328	2 637	290	960	2 996	182	1 320	0	690	316	73	134	336	1 040

ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ

Η ευρωπαϊκή και η παγκόσμια αγορά ζάχαρης

Όσον αφορά την παγκόσμια αγορά, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η πλεονασματική της κατάσταση (30 % της παγκόσμιας παραγωγής) είναι συγκυριακού και όχι διαρθρωτικού χαρακτήρα, ενώ το βασικό ρόλο σ' αυτή διαδραμάτισε η παραγωγή ζαχαροκάλαμου. Εκτιμάται ότι, για την περίοδο εμπορίας 2000/2001, η παγκόσμια παραγωγή θα είναι χαμηλότερη από την κατανάλωση κατά 3-5 εκατομμύρια τόνους και ότι, για την περίοδο εμπορίας 2001/2002, πρέπει να αναμένεται επίσης έλλειμμα της παραγωγής. Σε κοινοτικό επίπεδο η έκταση που καλλιεργείται με τεύτλα μειώθηκε κατά 12 % κατά τη διάρκεια του ισχύοντος καθεστώτος, ακόμη και αν η παραγωγή παρέμεινε σταθερή, για να βελτιωθεί η σχέση προσφοράς/ζήτησης σε παγκόσμιο επίπεδο, αλλά η παραγωγή ζαχαροκάλαμου αυξήθηκε σημαντικά με αποτέλεσμα να επικρατήσουν στην παγκόσμια αγορά πολύ χαμηλές τιμές. Ακόμη και αν η κοινοτική παραγωγή υπερβαίνει την κατανάλωση, το στοιχείο αυτό πρέπει να εξεταστεί στην προοπτική των ετήσιων προτιμησιακών εισαγωγών ύψους 1,6 εκατομμυρίων τόνων προέλευσης των χωρών ΑΚΕ. Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι ποσότητες ζάχαρης που αντιστοιχούν σε αυτές τις προτιμησιακές εισαγωγές δεν πρέπει να συνυπολογίζονται στο διαρθρωτικό πλεόνασμα το οποίο αφορά μόνον την κοινοτική παραγωγή. Σύμφωνα με την κανονιστική ρύθμιση που εφαρμόζεται στην ΚΟΑ της ζάχαρης, αυτό το διαρθρωτικό πλεόνασμα, το οποίο καθορίζεται βάσει των ποσοστώσεων παραγωγής, ανέρχεται σε 10 % της κατανάλωσης (1,3 εκατομμύρια τόνοι) [βλέπε την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 13 και στο σημείο 78α)].

Κόστος του προϋπολογισμού

Για το 1999, το καθαρό κόστος ήταν 909 εκατομμύρια ευρώ, ενώ το 1998 ήταν 706 εκατομμύρια ευρώ και το 2000 θα είναι 833 εκατομμύρια ευρώ.

Το καθαρά κόστος του προϋπολογισμού της ΚΟΑ της ζάχαρης αντιστοιχεί στο κόστος εξαγωγής ποσότητας ζάχαρης ισοδύναμης προς τις εισαγωγές που προέρχονται από τις χώρες ΑΚΕ και την Ινδία (1,6 εκατομμύρια τόνοι) οι οποίες απορρέουν από τις διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας που προβλέπονται στο πρωτόκολλο ΑΚΕ/ΕΕ και στη συμφωνία με την Ινδία. Το Ελεγκτικό Συνέδριο επισημαίνει τη σημασία των εν λόγω εισαγωγών για αυτές τις χώρες ως ενίσχυση στην ανάπτυξη, αν και, σύμφωνα με τους λογιστικούς και δημοσιονομικούς κανόνες, οι δαπάνες αυτές ταξινομούνται ως γεωργικές δαπάνες.

Όσον αφορά τη μη μεταποιημένη ζάχαρη, η τιμή της στη διανομή είναι περίπου διπλάσια της τιμής παρέμβασης και η κατανάλωση αυτή αντιπροσωπεύει μόνο το 30 % της συνολικής κατανάλωσης.

Όσον αφορά τις τιμές των μεταποιημένων προϊόντων, αυτές είναι υψηλότερες στην Κοινότητα απ' ό, τι στον υπόλοιπο κόσμο και η ζάχαρη αντιπροσωπεύει περίπου 5-10 % της τιμής που πληρώνεται από τον καταναλωτή.

Τέλος, υπενθυμίζεται ότι το μερίδιο της ζάχαρης στις δαπάνες των νοικοκυριών στην Κοινότητα είναι από τα χαμηλότερα στον κόσμο.

ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης

Εάν είναι αλήθεια ότι οι θεμελιώδεις αρχές της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης (ποσοστώσεις + αυτοχρηματοδότηση) επιβεβαιώνονται συνεχώς από το 1998, είναι εξίσου αλήθεια ότι το καθεστώς της ζάχαρης απάντησε, με την πάροδο των ετών σε διάφορες προκλήσεις μέσω της συνεχούς προσαρμογής στις εκάστοτε συνθήκες. Εκτός από τις διαδοχικές διευρύνσεις της Κοινότητας, οι προσαρμογές αυτές περιλαμβάνουν, για παράδειγμα:

— την ενσωμάτωση της παραγωγής ισογλυκόζης,

— την ενσωμάτωση του πρωτοκόλλου ΑΚΕ που συνδέεται με τη σύμβαση Λομέ,

— την αυτοχρηματοδότηση στο ακέραιο της κοινοτικής παραγωγής σε πολυετή βάση,

— την ενσωμάτωση της παραγωγής του σιροπιού ινουλίνης,

— τη θέσπιση ενός καθεστώτος εφοδιασμού των κοινοτικών βιομηχανιών ραφιναρίσματος ζάχαρης,

— την υιοθέτηση μηχανισμών για να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις συμφωνίες GATT.

Εξάλλου, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, ακόμη και αν η ΚΟΑ της ζάχαρης δεν έχει συμπεριληφθεί στη μεταρρύθμιση του 1992 και στο Πρόγραμμα Δράσης 2000, ενσωματώνει πολλούς από τους ίδιους στόχους, δηλαδή τον έλεγχο της παραγωγής και των δημοσιονομικών δαπανών.

Τα κυριότερα πορίσματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου

α) Όπως επισημαίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο (σημείο 24), οι υπηρεσίες της Επιτροπής διέθεταν εκτεταμένες πληροφορίες για την αγορά της ζάχαρης. Το σύνολο των στοιχείων αυτών διαβιβάστηκε στο Συμβούλιο για να λάβει την απόφασή του. Καμία αντιπροσωπεία δεν ζήτησε να υποβάλει η Επιτροπή άλλες εναλλακτικές λύσεις, εκτός από δύο που ζήτησαν περικοπή των τιμών.

β) Η Επιτροπή έχει επίγνωση των δυσχερειών που υφίστανται όσον αφορά την απόκτηση πληροφοριών σχετικά με την οικονομική κατάσταση της ζαχαροβιομηχανίας. Υπάρχουν εγγενή προβλήματα που έχουν σχέση με τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των πληροφοριών που αφορούν το πραγματικό κόστος παραγωγής της ζαχαροβιομηχανίας καθώς και της βιομηχανίας δεύτερης μεταποίησης, που χρησιμοποιεί το 70 % του όγκου της ζάχαρης που καταναλώνεται στην Ένωση.

δ) Η οικονομία των χωρών ΑΚΕ και ιδίως του Μαυρίκιου εξαρτάται πράγματι σε μεγάλο βαθμό από τη συνέχιση των ειδικών ρυθμίσεων για τη ζάχαρη. Για το λόγο αυτό οι χώρες ΑΚΕ επιμένουν πολύ στη διατήρηση του πρωτοκόλλου για τη ζάχαρη που συνδέεται με τη σύμβαση Λομέ.

ε) Για να τηρηθούν οι δημοσιονομικοί περιορισμοί και οι υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο της GATT, η Επιτροπή δύναται να περιορίσει το πρόγραμμα εξαγωγής και να μειώσει τις ποσοστώσεις, αν αυτό κριθεί αναγκαίο. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή λαμβάνει πάντα υπόψη την οικονομική και εμπορική πραγματικότητα της παγκόσμιας αγοράς για κάθε περίοδο εμπορίας για τη διαχείριση των δημοπρασιών.

στ) Η Επιτροπή δεν συμφωνεί με την παρατήρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ζ) Τα στατιστικά στοιχεία που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό των εισφορών στην παραγωγή παρέχονται από τα κράτη μέλη. Από την εφαρμογή της ενιαίας αγοράς, έχει καταστεί δυσκολότερη η απόκτηση των στατιστικών στοιχείων των ενδοκοινοτικών συναλλαγών, λόγω της ιδιαίτερης κανονιστικής ρύθμισης που διέπει αυτήν την ενιαία αγορά.

Ωστόσο, η αυτοχρηματοδότηση του καθεστώτος δεν εξασφαλίζεται μόνο σε ετήσια αλλά και σε πολυετή βάση και οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής δείχνουν ότι οι δαπάνες κατά την εξαγωγή των κοινοτικών πλεονασμάτων καλύπτονται αποτελεσματικά από τις εισφορές στην παραγωγή.

Εντούτοις, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις υποδείξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

η) Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών διενήργησαν ελέγχους:οι τελωνειακές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες των Υπουργείων Οικονομικών και οι υπηρεσίες των Υπουργείων Γεωργίας. Η Επιτροπή, με τη σειρά της, προβαίνει στον έλεγχο αυτών των ελέγχων μέσω της διαδικασίας της εκκαθάρισης των λογαριασμών και μέσω —αιφνιδιαστικών— επισκέψεων των υπηρεσιών της Επιτροπής στις βιομηχανίες ζάχαρης.

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ

β) Όσον αφορά την ανταγωνισμό, η Επιτροπή γνωρίζει τις κριτικές που εστιάζουν στην έλλειψη ανταγωνισμού στο πλαίσιο του παρόντος καθεστώτος. Ωστόσο, υπογραμμίζει τον ομοιογενή χαρακτήρα του προϊόντος (ζάχαρη) που διατίθεται στην κοινοτική αγορά με παρόμοιες εγγυήσεις και με επίπεδο ποιότητας που χαίρει μεγάλης εκτιμήσεως τόσο εντός όσο και εκτός της Κοινότητας.

γ) Βλέπε τα προηγούμενα σχόλια στο σημείο «ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης».

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

3. Στο παράρτημα Ι, το Ελεγκτικό Συνέδριο παρουσιάζει τον κοινοτικό προϋπολογισμό στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο 1995-2000. Με το σύστημα των εισφορών στην παραγωγή, το πραγματικό δημοσιονομικό κόστος του καθεστώτος είναι σημαντικά χαμηλότερο σε σχέση με το ακαθάριστο ποσό του προϋπολογισμού. Για το 1999, το καθαρό κόστος ανήλθε σε 909 εκατομμύρια ευρώ, ενώ το 1998 ήταν 706 εκατομμύρια ευρώ και το 2000 αναμένεται ότι θα φθάσει σε 833 εκατομμύρια ευρώ.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, για άνω του 90 %, αυτές οι καθαρές δαπάνες αντιστοιχούν στο κόστος της εξαγωγής ποσότητας ισοδύναμης προς τη ζάχαρη που εισάγεται από τις χώρες ΑΚΕ (1,7 εκατομμύρια τόνοι) και μπορούν να θεωρηθούν, ως εκ τούτου, ένα είδος αναπτυξιακής ενίσχυσης.

Η Επιτροπή θεωρεί υπερβολική την εκτίμηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με το κόστος που βαρύνει τον καταναλωτή (βλέπε σημεία 81-82).

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΖΑΧΑΡΗΣ

10. Τα παγκόσμια λειτουργικά αποθέματα αυξάνονται με την αύξηση της παγκόσμιας κατανάλωσης.

12. Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση επιτρέπει παραγωγή εκτός ποσοστώσεων, πέραν των υπό κοινοτική εγγύηση ποσοτήτων.

Αυτή η εκτός ποσοστώσεων ζάχαρη πρέπει να εξάγεται ως έχει στην παγκόσμια αγορά, τηρουμένων των κανόνων που θεσπίζονται από τον ΠΟΕ.

13. Το πλεόνασμα ζάχαρης στην κοινοτική αγορά ανέρχεται σε 3 εκατομμύρια τόνους περίπου. Αποτελείται, αφενός, από πλεόνασμα κοινοτικής παραγωγής σε σχέση με την κατανάλωση κατά 1,3 εκατομμύρια τόνους περίπου, το οποίο απορρέει από την ποσόστωση παραγωγής για τα τεύτλα που καθορίζεται από το Συμβούλιο. Αφετέρου, περιλαμβάνει ποσότητα ζάχαρης ισοδύναμη προς τις προτιμησιακές εισαγωγές που προέρχονται από τις χώρες ΑΚΕ και την Ινδία, δηλαδή περίπου 1,7 εκατομμύρια τόνοι που είναι αποτέλεσμα των προτιμησιακών συμφωνιών που έχει συνάψει το Συμβούλιο.

Για να εκτιμηθεί αυτό το πλεόνασμα, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

— ότι υπάρχει επίσης ανάγκη λειτουργικών αποθεμάτων,

— οι ανάγκες σε ζάχαρη για τις εξαγωγές προϊόντων με προσθήκη ζάχαρης.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η λευκή ζάχαρη της Κοινότητας διατίθεται στην παγκόσμια αγορά αυτής της ζάχαρης όπου υπάρχει προφανής ζήτηση η οποία δεν μπορεί να καλυφθεί, τουλάχιστον σε σύντομο χρονικό διάστημα, από άλλες χώρες.

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Οι προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με τις ποσοστώσεις

18-31. Η Επιτροπή διαπιστώνει με ικανοποίηση ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίζει ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής «εκπόνησαν μια εμπεριστατωμένη αξιολόγηση της λειτουργίας του καθεστώτος της ζάχαρης, των επιπτώσεών του και των προκλήσεων που αντιμετώπιζε. Μία εσωτερική ομάδα εργασίας εξέτασε ένα ευρύ φάσμα εναλλακτικών επιλογών μεταρρύθμισης, ορισμένες εκ των οποίων ήταν ριζικές» (βλέπε. σημείο 24 των παρατηρήσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου).

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή διέθετε όλα τα αναγκαία στοιχεία για να υποβάλει τις προτάσεις της στο Συμβούλιο, στο Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, προτάσεις οι οποίες κατέληγαν σε σημαντική αλλαγή του καθεστώτος. Πράγματι, το καθεστώς ανανεώθηκε τρεις φορές σε τέσσερα έτη, εν αναμονή των αποτελεσμάτων των διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο της GATT. Πριν από την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής για την περίοδο 1995-2001, το σύνολο των πληροφοριών διαβιβάστηκε στην Επιτροπή, στο Συμβούλιο των Υπουργών και στις ομάδες εργασίας, ώστε να λάβουν τις αποφάσεις τους. Οι αντιπροσωπείες δεν ζήτησαν από την Επιτροπή να υποβάλει άλλες εναλλακτικές επιλογές και μόνον δύο αντιπροσωπείες ανέπτυξαν επιχειρήματα για περικοπή των τιμών.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το Συμβούλιο αποφάσισε με πολύ μεγάλη πλειοψηφία (82 ψήφοι επί συνόλου 87) για την πρόταση της Επιτροπής με την σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ετήσιες προτάσεις για τις θεσμικές τιμές

Δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπόνηση των προτάσεων επί των τιμών

33-36. Καθώς η πρόσβαση στο πραγματικό κόστος παραγωγής όλων των βιομηχανιών εν γένει είναι πράγματι αδύνατη, η Επιτροπή επεξεργάζεται τις αναλύσεις της με βάση δεδομένα που της παρέχονται από τους ειδικευμένους επαγγελματικούς οργανισμούς και δημοσιεύσεις καθώς και με βάση τα αποτελέσματα που δημοσιεύονται από τις εταιρείες ζάχαρης.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει το πραγματικό πάγωμα των θεσμικών τιμών και, κατά συνέπεια, και του περιθωρίου παραγωγής εδώ και πάνω από 15 έτη (σημειώθηκε ακόμη και μείωση της τάξης του 2 % το 1989/1990)· το οποίο συνεπάγεται, για την εν λόγω περίοδο, μείωση των τιμών και του περιθωρίου σε πραγματικούς όρους.

Ειδικότερα, όσον αφορά το σημείο 36, η μελέτη την οποία αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν επιβεβαιώνεται από τα γεγονότα.

Συνυπολογισμός των στόχος της ΚΓΠ

37-38. Το γεγονός ότι οι ελάχιστες τιμές διατηρήθηκαν αμετάβλητες επί 15 έτη είχε ως αποτέλεσμα μείωση σε πραγματικούς όρους για τους παραγωγούς. Ενδεχόμενη μείωση των τιμών η οποία θα αντισταθμιζόταν από άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς θα συνεπαγόταν σημαντικό δημοσιονομικό κόστος που θα υπερέβαινε τους περιορισμούς του προϋπολογισμού για την περίοδο 2000-2006.

Όσον αφορά τις περιβαλλοντικές πτυχές, η κατανάλωση λιπασμάτων, ζιζανιοκτόνων και εντομοκτόνων που χρησιμοποιούνται ανά τόνο ζαχαρότευτλου ή ανά τόνο παραγόμενης ζάχαρης μειώνεται σταθερά (μείωση των χρησιμοποιούμενων ανά εκτάριο δόσεων και αύξηση των αποδόσεων ανά εκτάριο).

Επίπεδο των τιμών

39-41. Η Επιτροπή υπογραμμίζει:

α) το πάγωμα των τιμών από το 1984-1985,

β) ότι το Συμβούλιο ενέκρινε τις προτάσεις της με πολύ μεγάλη πλειοψηφία,

γ) ότι είναι απολύτως φυσιολογικό να υποβάλλει η Επιτροπή μία μόνο πρόταση αφού έχει εξετάσει την οικονομική κατάσταση καθώς και αφού έχει λάβει υπόψη την πολιτική πραγματικότητα στην Κοινότητα σε μία δεδομένη χρονική στιγμή.

Η τιμή της προερχόμενης από χώρες ΑΚΕ ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο

42-45. Αφού εξετάσει τις αιτιολογήσεις που της παρέχονται από τις χώρες ΑΚΕ για κάθε περίοδο εμπορίας, η Επιτροπή προτείνει τιμές σε αυτές τις χώρες λαμβάνοντας όσο το δυνατόν υπόψη οικονομικούς παράγοντες εντός του ορίου της κοινοτικής τιμής παρέμβασης. Κατά τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων και παρά τα αιτήματα αυτών των χωρών, η Επιτροπή θεωρούσε πάντα ότι μία υψηλότερη τιμή δεν θα επέτρεπε τη διάθεση αυτής της ζάχαρης χωρίς κοινοτική ενίσχυση και θα έθετε σε κίνδυνο την αρχή της κοινοτικής προτίμησης.

Διαχείριση του προγράμματος εξαγωγών

46-52. Ο θεωρητικός υπολογισμός της επιστροφής στον τομέα της ζάχαρης βασίζεται στην τιμή παρέμβασης και όχι στην τιμή της εσωτερικής αγοράς, όπως σε άλλους τομείς. Ο υπολογισμός αυτός όχι μόνο αντικατοπτρίζει ορθά την πραγματικότητα αλλά περιορίζει σε πολύ μεγάλο βαθμό το περιθώριο ελιγμών των εταιρειών εμπορίας ζάχαρης, η ανταγωνιστικότητα των οποίων εξαρτάται βασικά από την κατάσταση της παγκόσμιας αγοράς.

Στη διαχείριση των διαγωνισμών πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η οικονομική και εμπορική κατάσταση που επικρατεί στην παγκόσμια αγορά σε κάθε περίοδο εμπορίας.

Η οργάνωση των διαδικασιών υποβολής προσφορών

53. Η διαχείριση αυτής της ΚΟΑ υποστηρίζεται από τα κράτη μέλη στην επιτροπή διαχείρισης. Οι διαδικασίες υποβολής προσφορών είναι διαφανείς· το ποσοστό ευνοϊκής γνώμης στην επιτροπή διαχείρισης, κατά τις τελευταίες πέντε περιόδους εμπορίας, είναι περίπου 95 % (223 ευνοϊκές γνώμες επί 233 διαγωνισμών).

54. Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι ο ρόλος της ως καλού διαχειριστή τής επιτρέπει να χρησιμοποιεί κερδοσκοπικά στοιχεία στην αγορά ως κριτήριο στην ανάθεση των προσφορών.

Η κατανομή των διαγωνισμών καθ' όλη τη διάρκεια του έτους επιτρέπει να εξυπηρετείται η αγορά σε συνάρτηση με τις ανάγκες και, επομένως, να εκδίδονται περισσότερα πιστοποιητικά όταν η ζήτηση είναι μεγαλύτερη.

Καθεστώς αυτοχρηματοδότησης

55-59. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, σύμφωνα με την υφιστάμενη κανονιστική ρύθμιση και τη συμφωνία του Marrakech (ΠΟΕ), οι δαπάνες διάθεσης των πλεονασμάτων της κοινοτικής παραγωγής (ανεξάρτητα από τις ποσότητες που αντιστοιχούν στις εισαγωγές προέλευσης των χωρών ΑΚΕ και Ινδίας) καλύπτονται στο ακέραιο από τις εισφορές στην παραγωγή. Η αυτοχρηματοδότηση του καθεστώτος δεν εξασφαλίζεται μόνο σε ετήσια αλλά και πολυετή βάση και οι έλεγχοι που πραγματοποιούν οι υπηρεσίες της Επιτροπής δείχνουν ότι οι δαπάνες κατά την εξαγωγή αυτών των κοινοτικών πλεονασμάτων καλύπτονται πράγματι από τις εισφορές στην παραγωγή.

56-57. Η κανονιστική ρύθμιση που διέπει την ενιαία αγορά καθιστά δυσχερή την απόκτηση ενδοκοινοτικών στατιστικών στοιχείων, λόγω των διαφορετικών κατωφλίων για τις δηλώσεις που έχουν καθοριστεί από τα κράτη μέλη.

58. Η χρήση πιστοποιητικών έχει ήδη προβλεφθεί από την Επιτροπή και συζητήθηκε στο πλαίσιο της επιτροπής διαχείρισης. Προς το παρόν, ένα τέτοιο σύστημα δεν θα αποτελούσε λύση για τις δυσκολίες που αφορούν τα μεταποιημένα προϊόντα.

Διοικητικές, ελεγκτικές και χρηματοδοτικές ρυθμίσεις της ΚΟΑ

59. Κατά τη διάρκεια των ετών, η μονάδα εκκαθάρισης λογαριασμών της Επιτροπής διενεργεί ελέγχους της παραγωγής και των αποθεμάτων, αλλά ο κίνδυνος αδικαιολόγητων δαπανών θεωρείται χαμηλός. Η συχνότητα των ελέγχων αντιπροσωπεύει αυτήν την εκτίμηση κινδύνου. Οι τελευταίοι έλεγχοι διενεργήθηκαν κατά την περίοδο 1991-1994.

60-63. Το 1999, οι υπηρεσίες της Επιτροπής συνέταξαν ένα έγγραφο εργασίας που απευθύνεται στις αρχές των κρατών μελών σχετικά με τον έλεγχο του καθεστώτος αποθεματοποίησης ζάχαρης δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4045/89, για να παράσχει κατευθυντήριες γραμμές στους ελεγκτές που εκτελούν εκ των υστέρων ελέγχους δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4045/89. Αυτοί οι εκ των υστέρων έλεγχοι στοχεύουν ιδίως στη συμφωνία των βιβλίων παραγωγής και αποθεματοποίησης με τους οικονομικούς λογαριασμούς και οποιαδήποτε άλλα εμπορικά έγγραφα, σε επίπεδο επιχείρησης.

Ο βαθμός ανταπόκρισης της Επιτροπής στους διάφορους ενδιαφερόμενους και στα γεγονότα που επηρεάζουν την ΚΟΑ.

67. Η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να συμβουλευτεί την επιτροπή διαχείρισης ζάχαρης για να πραγματοποιήσει την αξιολόγησή της, όπως και δεν είναι υποχρεωμένη να συμβουλεύεται την ίδια επιτροπή όταν εκπονεί εσωτερικές μελέτες ή αναθέτει εκτός της Επιτροπής την εκπόνηση τέτοιων μελετών. Ωστόσο, η επιτροπή διαχείρισης ενημερώθηκε για την αξιολόγηση για την ΚΟΑ της ζάχαρης, και ιδίως, έλαβε τη συγγραφή υποχρεώσεων κατά τη στιγμή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών, τον Απρίλιο του 1999.

ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΗΣ ΖΑΧΑΡΗΣ

Εισαγωγή

68-70. Η έκθεση αξιολόγησης της ΚΟΑ της ζάχαρης θα διαβιβαστεί από την Επιτροπή στο Ελεγκτικό Συνέδριο μόλις είναι διαθέσιμη, συνοδευόμενη από τα σχόλια της οργανωτικής ομάδας και ιδίως από την κρίση σχετικά με την ποιότητα της αξιολόγησης.

Βαθμός επίτευξης των στόχων της ΚΟΑ

72. α) Το Συνέδριο επισημαίνει ότι το γεωργικό εισόδημα που προέρχεται από την καλλιέργεια των ζαχαρότευτλων είναι «έως και διπλάσιο από του προερχόμενου από εναλλακτικές καλλιέργειες». Όσον αφορά αυτή την παρατήρηση, είναι σκόπιμο να διατυπωθούν κάποιες επιφυλάξεις ή να δοθούν διευκρινήσεις. Οι εναλλακτικές καλλιέργειες που αναφέρονται για τη σύγκριση είναι πιθανότατα τα σιτηρά, δηλαδή οι πλέον κοινές και λιγότερο αποδοτικές καλλιέργειες. Το αποτέλεσμα της σύγκρισης θα ήταν εντελώς διαφορετικό εάν επρόκειτο για τα γεώμηλα ή το βαμβάκι.

Οι καλλιεργητές ζαχαρότευτλων είναι και παραγωγοί, για παράδειγμα, σίτου, βοείου κρέατος και αυτό που έχει σημασία στους στόχους που καθορίζονται στην ΚΓΠ από τη συνθήκη είναι το συνολικό τους εισόδημα.

δ) Η ΕΕ αποφάσισε να περιορίσει τις ποσοστώσεις ανά περιφέρεια. Η πολιτική αυτή δείχνει σαφώς τη θέλησή της να διατηρήσει ένα ορισμένο επίπεδο παραγωγής σε όλες τις περιφέρειες της Κοινότητας, κατά τρόπο ώστε να συμβάλλει άμεσα στην ανάπτυξη του αγροτικού κόσμου, τόσο στο επίπεδο της καλλιέργειας των ζαχαρότευτλων, όσο και στο επίπεδο της παραγωγής της ζάχαρης. Η Επιτροπή επισημαίνει στο Συνέδριο ότι οι στόχοι της πολυλειτουργικότητας της γεωργικής δραστηριότητας αντικατοπτρίζουν μια ενεργητική και δραστήρια πολιτική υπέρ της αγροτικής ανάπτυξης.

73. Το ίδιο το Συνέδριο αναφέρει ότι οι τιμές της παγκόσμιας αγοράς δεν αποτελούν έναν απόλυτα αντικειμενικό δείκτη. Στην πραγματικότητα, οι τιμές στην ΕΕ δεν διαφέρουν από αυτές που ισχύουν σε πολλές άλλες βιομηχανοποιημένες χώρες.

Αναφέρεται ως παράδειγμα:

— οι τιμές της ζάχαρης στις Ηνωμένες Πολιτείες, στον Καναδά και στην Αυστραλία είναι 2,9 φορές υψηλότερες από το επίπεδο των τιμών της παγκόσμιας αγοράς. Στις ΗΠΑ, η «τιμή παρέμβασης» της ζάχαρης που καθορίστηκε για την περίοδο 1996-2002 είναι παρόμοια με αυτή που καθορίστηκε για την Κοινότητα.,

— στη Νορβηγία, όπου όλη η ζάχαρη αγοράζεται στην παγκόσμια αγορά, οι τιμές στον καταναλωτή για τη λευκή ζάχαρη είναι περίπου ίδιες με αυτές της Κοινότητας και, για ορισμένα μεταποιημένα προϊόντα είναι σημαντικά υψηλότερες.

74. Οι αυξήσεις των ποσοστώσεων, όπως παρουσιάζονται στο διάγραμμα 2, ακολούθησαν σε μεγάλο βαθμό τις διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ. Η αύξηση των ποσοστώσεων στη δεκαετία του '70 συνδεόταν με την έλλειψη προσφοράς ζάχαρης. Στην δεκαετία του 1990, η πλεονασματική παραγωγή της ΕΕ παρέμεινε μάλλον σταθερή.

Η σημερινή πλεονασματική κατάσταση της παγκόσμιας αγοράς οφείλεται σε σημαντικές αυξήσεις της παραγωγής σε ορισμένες από τις άλλες κυριότερες χώρες παραγωγής ζάχαρης. Πράγματι, η παγκόσμια αγορά αυξάνεται κατά 1,0 εκατομμύριο τόνους/ετησίως περίπου, ενώ οι κοινοτικές εξαγωγές σ' αυτήν την αγορά είναι πάντα σταθερές (5-5,5 εκατομμύρια τόνοι) και δεν είναι κυκλικού χαρακτήρα. Αντίθετα, η Βραζιλία, η οποία εφαρμόζει και ένα πρόγραμμα για την αλκοόλη, αύξησε τις εξαγωγές της κατά τη δεκαετία του '90 και έφθασε από 1,5 εκατομμύρια τόνους/ετησίως σε 11,0 εκατομμύρια τόνους το 1999/2000, ενώ το σύνολο των εξαγωγών στην παγκόσμια αγορά είναι περίπου 38 εκατομμύρια τόνοι. Η Ταϊλάνδη και η Αυστραλία αύξησαν επίσης τις εξαγωγές τους. Στην Αυστραλία, εφαρμόζονται άμεσες ενισχύσεις στην παραγωγή καθώς και διαρθρωτικές ενισχύσεις.

75. Αναφέρεται ότι οι καλλιεργητές ζαχαρότευτλων δεν είναι ειδικευμένοι παραγωγοί αλλά και παραγωγοί σίτου, βοείου κρέατος κ.λπ. Στον κατωτέρω πίνακα φαίνεται η σημασία που μπορεί να έχει η καλλιέργεια ζαχαρότευτλων σε ορισμένες περιφέρειες της Κοινότητας.

Περιφέρεια	Ποσοστό του συνόλου των εκμεταλλεύσεων καλλιέργειας ζαχαρότευτλων (1997) ([1])	Ποσοστό περιφερειακής γεωργικής έκτασης καλλιεργούμενης με ζαχαρότευτλα (1997) ([2])	Ποσοστό συνολικών γεωργικών εκροών (1995) ([2])
Βέλγιο	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]) Farum structure survey
([2]) Regio database
Πυγι Eurostat

Το κόστος επίτευξης των στόχων

78. α) Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι ποσότητες ζάχαρης που αντιστοιχούν στις προτιμησιακές εισαγωγές δεν πρέπει να συνυπολογίζονται στο διαρθρωτικό πλεόνασμα το οποίο αφορά μόνο την κοινοτική παραγωγή. Σύμφωνα με την κανονιστική ρύθμιση που εφαρμόζεται στην ΚΟΑ της ζάχαρης, αυτό το διαρθρωτικό πλεόνασμα, το οποίο καθορίζεται βάσει των ποσοστώσεων παραγωγής, ανέρχεται σε 10 % της κατανάλωσης (1,3 εκατομμύρια τόνοι). Από αυτούς τους 1,3 εκατομμύρια τόνους, επιτρέπεται στην Κοινότητα να εξάγει 1,2735 στο πλαίσιο των συμφωνιών του ΠΟΕ.

β) Η παγκόσμια τιμή δεν είναι ένας απόλυτα αντικειμενικός δείκτης, όπως το αναγνωρίζει το ίδιο το Συνέδριο στην παράγραφο 82.

γ) Το επίπεδο των αποθεμάτων ανέρχεται σε 2 εκατομμύρια τόνους, από τους οποίους όμως μόνον οι 1,1 εκατομμύρια τόνοι είναι συνήθως διαθέσιμοι, πράγμα το οποίο είναι κατώτερο από το 10 % της κατανάλωσης.

δ) Η Επιτροπή γνωρίζει ότι ασκήθηκαν ορισμένες κριτικές στο καθεστώς οι οποίες καταλογίζουν την έλλειψη ανταγωνισμού στην έντονη κατάτμηση της αγοράς και στη συγκέντρωση της βιομηχανίας. Ωστόσο, όπως καταδεικνύουν οι πολλαπλές αντιμονοπωλιακές διαδικασίες της Επιτροπής σ' αυτόν τον τομέα καθώς και οι ποινές που επεβλήθησαν πρόσφατα (British Sugar/1997, Irish Sugar/1999), η Επιτροπή μεριμνά ώστε να περιορίζει τις αντιανταγωνιστικές συνέπειες του καθεστώτος με τη δραστική εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα της ζάχαρης.

ε) Το κόστος αυτών των ελέγχων για την οργάνωση ενός ολόκληρου κλάδου είναι, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, εύλογο σε σχέση με τις εισφορές στην παραγωγή.

80. Οι εισφορές που εισπράττονται στην παραγωγή και το κόστος εξαγωγής ποσότητας ζάχαρης ισοδύναμης προς τις εισαγωγές που προέρχονται από τις χώρες ΑΚΕ, που αντιπροσωπεύουν το βασικό μέρος των δαπανών του προϋπολογισμού, είναι ανεξάρτητες από την κατανάλωση.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η μέθοδος υπολογισμού των εισφορών στην παραγωγή βασίζεται στην αναγνώριση του μέρους των δαπανών που επιβαρύνουν τους κοινοτικούς παραγωγούς.

81. Το ποσό των 6 500 εκατομμυρίων ευρώ δεν είναι αντιπροσωπευτικό και, σύμφωνα με την Επιτροπή, δεν αντικατοπτρίζει την οικονομική και δημοσιονομική πραγματικότητα. Προκύπτει από έναν υπολογισμό που στηρίζεται σε βασικά δεδομένα (παγκόσμιες τιμές και τιμή παρέμβασης), των οποίων η σημασία δεν είναι παρά θεωρητική. Πράγματι, η παγκόσμια τιμή των 200 ευρώ/τόνο που λαμβάνεται υπόψη από το Συνέδριο δεν αποτελεί κατάλληλο δείκτη της τιμής στην κατανάλωση, τόσο λόγω της πολύ σημαντικής αστάθειας της όσο και του σημερινού επιπέδου το οποίο βρίσκεται κάτω από το κόστος παραγωγής των πλέον αποδοτικών παραγωγών. Εξάλλου, το ίδιο το Συνέδριο παραδέχεται ότι δεν πρόκειται για «απόλυτα αντικειμενικό δείκτη».

Τέλος, ο υπολογισμός του Συνεδρίου δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη την οικονομική πραγματικότητα που συνδέεται με την ισορροπία της αγοράς της ζάχαρης. Αν η Κοινότητα εφοδιαζόταν στην παγκόσμια αγορά, η επιπλέον ζήτηση που αντιπροσωπεύει θα είχε ως άμεσο αποτέλεσμα μια πολύ σημαντική άνοδο των διεθνών τιμών.

Η ΚΟΑ της ζάχαρης βασίζεται, όπως άλλες ΚΟΑ, σε μια κοινοτική προτίμηση σε συνδυασμό με ένα σύστημα παρέμβασης και ένα καθεστώς εξαγωγών. Αυτό οδηγεί σε πολύ σταθερές τιμές και προμήθειες για τον καταναλωτή και την βιομηχανία μεταποίησης, προστατεύοντάς τους έτσι από την υπερβολική αστάθεια της παγκόσμιας αγοράς. Η παγκόσμια αγορά της ζάχαρης χαρακτηρίζεται σήμερα από πλεόνασμα, λόγω της αύξησης της παραγωγής ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο —ιδίως στη Βραζιλία και λόγω των επιδοτήσεων που χορηγεί αυτή η χώρα στην αγορά αλκοόλης από ζαχαροκάλαμο— ενώ η παραγωγή ζάχαρης στην Κοινότητα παρέμεινε σταθερή. Η παγκόσμια ζήτηση —ακόμη και εάν έχει αυξηθεί— δεν στάθηκε ικανή να απορροφήσει αυτήν την αύξηση της παραγωγής. Αποτέλεσμα ήταν να σταθεροποιηθεί κατά την διάρκεια των τελευταίων ετών η αύξηση των παγκοσμίων αποθεμάτων, τα οποία αντιπροσωπεύουν σήμερα το 50 % περίπου της παγκόσμιας κατανάλωσης.

82. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τα αποθέματα μεταφοράς (περίπου 1,0 εκατομμύριο τόνοι) δεν είναι διαθέσιμα παρά σε περίπτωση φυσικής καταστροφής. Η Επιτροπή πρότεινε, εξάλλου, στο Συμβούλιο να εξαιρεθεί αυτή η μεταφερόμενη ζάχαρη Γ από το ευεργέτημα της μηνιαίας επιστροφής αποθεματοποίησης, αλλά το Συμβούλιο απέρριψε επανειλημμένα αυτή την πρόταση της Επιτροπής.

Εξάλλου, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των ελάχιστων αποθεμάτων (± 0,4 εκατομμύρια τόνοι) τα οποία είναι υποχρεωτικά και των αποθεμάτων που κρίνονται αναγκαία από το εμπόριο (± 0,84 εκατομμύρια τόνοι). Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν συμφωνεί με τον υπολογισμό του Συνεδρίου σχετικά με το κόστος των κοινοτικών αποθεμάτων για τον καταναλωτή. Στην πραγματικότητα, το κόστος για τον καταναλωτή παραμένει το ίδιο, διότι το σύστημα επιτρέπει να εξασφαλίζεται ο κανονικός εφοδιασμός.

83. Η συγκέντρωση της ζαχαροβιομηχανίας εξελίχθηκε με τρόπο ανάλογο προς αυτόν των άλλων τομέων που έχουν διαφορετικές ΚΟΑ από αυτόν της ζάχαρης.

84. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ενσωμάτωση της ισογλυκόζης και του σιροπιού ινουλίνης στην ΚΟΑ της ζάχαρης ήταν δικαιολογημένη, δεδομένου ότι οι αγορές συνδέονται στενά και ότι η ενσωμάτωση αυτή ανταποκρινόταν σε μια πολιτική βούληση να διατηρηθεί η παραγωγή ζάχαρης. Η Κοινότητα είναι υποχρεωμένη να πλαισιώσει την παραγωγή ισογλυκόζης που παρασκευάζεται από βασικά προϊόντα που τις περισσότερες φορές εισάγονται από τρίτες χώρες χωρίς οικονομικό περιορισμό, όπως και την παραγωγή ζάχαρης που περιορίζεται από το καθεστώς των ποσοστώσεων με οικονομική ευθύνη των κοινοτικών παραγωγών. Αυτό το θεμελιώδες στοιχείο έχει αναγνωριστεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

85. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η παρακράτηση εκ μέρους των κρατών μελών ανέρχεται σήμερα σε 10 % των εισφορών και ότι, από την 1η Ιανουαρίου 2001, θα είναι 25 %. Έτσι, το ποσό των 290 εκατομμυρίων ευρώ δεν είναι παρά ενδεικτικό, ενώ το ακριβές ποσό της κράτησης θα εξαρτηθεί από το πραγματικό ποσό των εισφορών.

86. Είναι αλήθεια ότι η ΚΓΠ έχει ένα κόστος στον κοινοτικό προϋπολογισμό και για τον καταναλωτή. Το καθεστώς της ζάχαρης αποτελεί μέρος του, αν και δεν πρέπει να ξεχνάμε την αυτοχρηματοδότηση της κοινοτικής παραγωγής που υπάγεται σε ποσοστώσεις.

Το οποιοδήποτε κόστος πρέπει να εξετάζεται σε σχέση με τους στόχους της ΚΓΠ, όπως αναφέρονται στην συνθήκη, και με τις διεθνείς υποχρεώσεις της ΕΕ. Επιπλέον, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ένα μόνιμο χαρακτηριστικό της παγκόσμιας αγοράς ζάχαρης, το ότι, δηλαδή, οι τιμές είναι κατά γενικό κανόνα χαμηλότερες από το κόστος παραγωγής των πλέον αποδοτικών παραγωγών.

Οι μηχανισμοί της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης και, ιδίως, το επίπεδο των ποσοστώσεων παραγωγής και στήριξης των τιμών.

89. Βλέπε την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 73.

90. Για την Επιτροπή, το γεγονός ότι η ζάχαρη δεν προσφέρεται στην παρέμβαση είναι θετική ένδειξη της λειτουργίας της ΚΟΑ, του καθεστώτος αποθεματοποίησης και της καλής διαχείρισης των εξαγωγών από την επιτροπή διαχείρισης και τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

91. Η Επιτροπή έχει επίγνωση των κριτικών που εστιάζουν στην ύπαρξη στεγανών στην αγορά και στο χαμηλό επίπεδο του ανταγωνισμού σε αυτόν τον τομέα. Ωστόσο, θεωρεί ότι τα φαινόμενα αυτά οφείλονται εν μέρει στα χαρακτηριστικά του προϊόντος:ομοιογένεια και σταθερή ζήτηση και αυξημένα μεταφορικά έξοδα. Εξάλλου, οι ενδοκοινοτικές συναλλαγές αντιπροσωπεύουν άνω του 30 % της κατανάλωσης για τη ζάχαρη στη φυσική της κατάσταση και 26 % της κατανάλωσης ζάχαρης υπό μορφή μεταποιημένων προϊόντων.

92. Η ζάχαρη είναι αναμφισβήτητα ένα βασικό προϊόν. Η σημασία της όμως στον προϋπολογισμό των νοικοκυριών παραμένει πολύ περιορισμένη. Για την Κοινότητα, το μερίδιο της ζάχαρης σε ποσοστό των συνολικών δαπανών κατανάλωσης κυμαίνεται μεταξύ του 0,2 και 0,3 %. Ένα σύστημα που θα βασιζόταν στη μείωση της τιμής της ζάχαρης και στην άμεση στήριξη των καλλιεργητών από τον προϋπολογισμό θα είχε ένα ορισμένο δημοσιονομικό κόστος. Εντούτοις, δεν είναι βέβαιο ότι ενδεχόμενη μείωση της τιμής εργοστασίου της ζάχαρης θα είχε αντίκτυπο στον τελικό καταναλωτή της ζάχαρης και των μεταποιημένων προϊόντων.

Η ΚΟΑ στο τομέα της ζάχαρης: οι μεταρρυθμίσεις του 1992 και του προγράμματος δράσης 2000.

94. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο ανωτέρω σημείο «Η κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης» της σύνοψης.

ΟΙ μηχανισμοί θεσπίστηκαν για να διασφαλιστεί μια ελάχιστη τιμή στους παραγωγούς γεωργικών προϊόντων την οποία οφείλουν να καταβάλλουν οι βιομήχανοι.

Εξάλλου, τα ζαχαρότευτλα είναι αναλώσιμα προϊόντα.

95. Βλέπε την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 94.

96. Βλέπε τις απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 81 και 82. Το Συνέδριο συνδέει το συλλογισμό του με το επίπεδο των επιστροφών κατά την εξαγωγή που αντιστοιχεί σε περίοδο παγκοσμίων τιμών που είναι από τις χαμηλότερες των τελευταίων 30 ετών.

97. Το περιβαλλοντικό πρόβλημα που συνδέεται με το νερό αφορά την άρδευση, η οποία είναι ένα θέμα που υπάγεται στις εθνικές πολιτικές. Εξάλλου, τα τεύτλα αρδεύονται μόνον σε ορισμένες κοινοτικές περιοχές του Νότου, όπως συμβαίνει και με ορισμένες άλλες εναλλακτικές καλλιέργειες σ' αυτές τις περιοχές.

Αν όντως υπάρχει ένα πρόβλημα με το νερό, αυτό έγκειται κυρίως στην ενδεχόμενη ρύπανση των υπογείων υδάτων. Απ' αυτή την άποψη, τα ζαχαρότευτλα με το να παραμένουν στο έδαφος εκτός της καλλιεργητικής περιόδου εξαντλούν τα αζωτούχα αποθέματα. Ο κίνδυνος όμως αυτός περιορίζεται από το ότι η βιομηχανική ποιότητα των ζαχαρότευτλων είναι ασυμβίβαστη με την υπερβολική λίπανση.

Όσον αφορά τη χρήση ζιζανιοκτόνων και εντομοκτόνων (βλέπε σημείο 38), η χρησιμοποιούμενη ποσότητα μπορεί να μειωθεί ανά εκτάριο για υψηλότερη απόδοση, χάρη στην πρόοδο των τεχνικών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

99. α) και β) Είναι δύσκολο να συγκεντρωθούν ακριβή στοιχεία, ιδίως όσον αφορά το κόστος παραγωγής της ζαχαροβιομηχανίας, λόγω του εμπιστευτικού χαρακτήρα αυτών των στοιχείων. Ωστόσο, οι υπηρεσίες της Επιτροπής διαθέτουν ευρύ φάσμα πληροφοριών που προέρχονται από τα κράτη μέλη, από επαγγελματικές οργανώσεις, από επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης και από επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν ζάχαρη, ακόμη και εάν οι πληροφορίες αυτές αφορούν αντικρουόμενα συμφέροντα.

100. Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι ποσότητες ζάχαρης που αντιστοιχούν στις προτιμησιακές εισαγωγές δεν πρέπει να συνυπολογίζονται στο διαρθρωτικό πλεόνασμα το οποίο αφορά μόνον την κοινοτική παραγωγή. Οι εισαγωγές προέλευσης των χωρών ΑΚΕ (1,6 εκατομμύρια τόνοι) ή μια ισοδύναμη ποσότητα μπορούν να εξάγονται χωρίς να υπολογίζονται στις διεθνείς υποχρεώσεις που απορρέουν από την GATT. Σύμφωνα με την κανονιστική ρύθμιση που εφαρμόζεται στην ΚΟΑ της ζάχαρης, το διαρθρωτικό πλεόνασμα, το οποίο καθορίζεται βάσει των ποσοστώσεων παραγωγής ανέρχεται περίπου σε 10 % της κατανάλωσης (1,3 εκατομμύρια τόνοι).

[Βλέπε επίσης την απάντηση στο σημείο 13 και στο σημείο 78.α).]

Το καθαρό δημοσιονομικό κόστος (660 εκατομμύρια ευρώ) αντιστοιχεί, στην πράξη, στο κόστος εξαγωγής ποσότητας ζάχαρης ισοδύναμης προς τις εισαγωγές που προέρχονται από τις χώρες ΑΚΕ και από την Ινδία (1,6 εκατομμύρια τόνοι) που απορρέουν από τις διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας οι οποίες προβλέπονται από το πρωτόκολλο ΑΚΕ/ΕΕ και τη συμφωνία με την Ινδία.

Τέλος, όσον αφορά το κόστος για τους καταναλωτές, το 30 % της κατανάλωσης αντιστοιχεί στη ζάχαρη στη φυσική της κατάσταση, ενώ το υπόλοιπο 70 % καταναλώνεται υπό τη μορφή μεταποιημένων προϊόντων.

101. Όσον αφορά το κόστος για τους καταναλωτές της ζάχαρης, για τη ζάχαρη στη φυσική της κατάσταση, η τιμή στο στάδιο της διανομής είναι περίπου διπλάσια της τιμής παρέμβασης και, όσον αφορά τη ζάχαρη που καταναλώνεται υπό μορφή μεταποιημένων προϊόντων, η ζάχαρη αντιπροσωπεύει μόνο το 5-10 % της τιμής που πληρώνεται από τον καταναλωτή. Από την άποψη της αγοραστικής δύναμης, η τιμή της ζάχαρης στην Κοινότητα είναι από τις χαμηλότερες στον κόσμο.

Βλέπε επίσης την απάντηση στο σημείο 108.

102. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η ΚΟΑ της ζάχαρης ενσωματώνει, από το 1968 και ακόμη περισσότερο από το 1986, πολλούς από τους ίδιους στόχους που επιδιώκονται από τη μεταρρύθμιση του 1992 και από το Πρόγραμμα Δράσης 2000, δηλαδή, τον έλεγχο της παραγωγής και των δημοσιονομικών δαπανών. Εξάλλου, η ανταγωνιστικότητα στις διεθνείς αγορές διασφαλίζεται από το καθεστώς εξαγωγής ζάχαρης στο πλαίσιο ποσοστώσεων και τη διάθεση της ζάχαρης εκτός ποσοστώσεων. Οι κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος εφαρμόζονται στην καλλιέργεια ζαχαρότευτλων και στη ζαχαροβιομηχανία κατά τον ίδιο τρόπο που εφαρμόζονται σε οποιαδήποτε άλλη καλλιέργεια ή βιομηχανία, ακόμη και εάν θα έπρεπε να ενισχυθούν αυτές οι πολιτικές. Η αγροτική ανάπτυξη εξασφαλίζεται από τη σημαντική οικονομική δραστηριότητα που δημιουργείται από την καλλιέργεια των ζαχαρότευτλων και από τη ζαχαροβιομηχανία.

Όσον αφορά τη μεγαλύτερη διαφάνεια για το φορολογούμενο, πρέπει να διευκρινιστεί, μεταξύ άλλων, ότι στον προϋπολογισμό οι καθαρές δαπάνες αντιστοιχούν στο κόστος των δεσμεύσεων της ΕΕ έναντι των χωρών ΑΚΕ και της Ινδίας.

103. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα τεύτλα δεν είναι μονοκαλλιέργεια και ότι, ως εκ τούτου, οι καλλιεργητές τεύτλων είναι και παραγωγοί σίτου, βοείου κρέατος κ.λπ. Πράγματι, η μέση έκταση που καλλιεργείται με τεύτλα ανά καλλιεργητή ανέρχεται σε 6-7 εκτάρια. Εξάλλου, στις γεωργικές περιοχές όπου είναι εγκατεστημένη η ζαχαροβιομηχανία, έχει κατανεμηθεί ποσόστωση σε όλους σχεδόν τους γεωργούς.

104. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής εξετάζουν συνεχώς το καθεστώς της ΚΟΑ της ζάχαρης καθώς και εναλλακτικές λύσεις. Για τις προτάσεις που υποβλήθηκαν από την Επιτροπή κατά τη δεκαετία του '90, τα μειονεκτήματα των εναλλακτικών λύσεων υπερέβαιναν τα πλεονεκτήματά τους σε σχέση με το ισχύον καθεστώς.

105. Η επιλογή που αναφέρεται από το Συνέδριο, η οποία συνίσταται στην εφαρμογή των μηχανισμών της μεταρρύθμισης του 1992, θα συνεπαγόταν πολύ υψηλό κόστος για τον προϋπολογισμό (1 125 εκατομμύρια ευρώ για μείωση της τιμής κατά 25 % αντισταθμιζόμενη μόνον κατά 50 %) που δεν συμβιβάζεται με τις δυνατότητες του προϋπολογισμού στο πλαίσιο των δημοσιονομικών προοπτικών για την περίοδο 2000-2006 που καθορίστηκαν στο Βερολίνο τον Μάρτιο του 1999 και επιβεβαιώθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

106. Βλέπε την απάντηση στο σημείο 105.

Οι απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 88 έως 93 δείχνουν ότι οι σημερινοί μηχανισμοί της ΚΟΑ της ζάχαρης ήταν οι πλέον ενδεδειγμένοι.

107. Η σημερινή ρύθμιση για τις ποσοστώσεις λήγει στο τέλος της περιόδου εμπορίας 2000/2001. Η Επιτροπή αποφάσισε, στις 4 Οκτωβρίου, να προτείνει στο Συμβούλιο μια προσωρινή ρύθμιση της κοινής οργάνωσης της αγοράς ζάχαρης για περίοδο δύο ετών και να εκπονήσει τις αναγκαίες μελέτες των επιπτώσεων, ενόψει της μεταρρύθμισης της ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης. Στις μελέτες αυτές θα εξεταστούν, μεταξύ άλλων, οι κριτικές που ασκήθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο και από άλλα μέρη.

Στο σημερινό στάδιο, υπάρχουν πολλές αβεβαιότητες, όσον αφορά ορισμένες τεχνικές πτυχές που μπορούν να επηρεάσουν οποιαδήποτε ριζική αλλαγή του καθεστώτος της ζάχαρης. Εξάλλου, πρέπει να εξεταστεί το ισχύον καθεστώς και κάθε ενδεχόμενη τροποποίησή του σε συνάρτηση με τις επιπτώσεις που θα είχε στον τομέα, καθώς και στις ανταγωνιστικές καλλιέργειες, στην ενίσχυση στη βιομηχανία, στην απασχόληση, στους καταναλωτές, στις ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιφέρειες, ιδίως στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, σταθμίζοντας τα υπέρ και τα κατά.

Η θεμελιώδης μεταρρύθμιση αυτού του τομέα που θα είχε ως στόχο να απαντήσει στις διάφορες κριτικές θα απαιτούσε επανεξέταση τόσο του καθεστώτος των ποσοστώσεων όσο και του επιπέδου των τιμών παρέμβασης. Θέματα σχετικά με την αυξανόμενη συγκέντρωση των αγορών, την έλλειψη ανταγωνισμού ή την απόκλιση μεταξύ της τιμής που εισπράττεται από τους παραγωγούς και αυτής που πληρώνεται από τους καταναλωτές δεν αφορούν μόνο τον τομέα της ζάχαρης αλλά το σύνολο της βιομηχανίας τροφίμων. Αυτές οι σύνθετες σχέσεις χρήζουν διεξοδικής ανάλυσης.

Η Επιτροπή θα εκπονήσει μια μελέτη που θα έχει ως αντικείμενο την εκτίμηση των θεμάτων που αναφέρονται ανωτέρω καθώς και το επίπεδο του ανταγωνισμού στους κυριότερους τομείς τροφίμων (όχι μόνο της ζάχαρης, αλλά και του κρέατος, των γαλακτοκομικών προϊόντων και των σιτηρών).