I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 20/2000

om förvaltningen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2001/C 50/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	*Sida*
SAMMANFATTNING		3
INLEDNING	1–5	3
METODOLOGI	6–9	4
EU OCH VÄRLDSMARKNADEN FÖR SOCKER	10–14	4
DEN GEMENSAMMA ORGANISATIONEN AV MARKNADEN FÖR SOCKER	15–16	8
KOMMISSIONENS FÖRVALTNING	17–67	8
Inledning	17	8
Kommissionens förslag till kvoter	18–31	8
Årliga förslag till institutionella priser	32–45	9
Uppgifter som används för att förbereda prisförslagen	32–36	9
Beaktande av den gemensamma jordbrukspolitikens mål	37–38	10
Prisnivån	39–41	10
Priset på rårörsocker från AVS-länderna	42–45	11
Förvaltningen av exportprogrammet	46–54	11
Organiseringen av anbudsförfaranden	53–54	11
Systemet med självfinansiering	55–58	12
Systemen för förvaltning, kontroll och redovisning inom den gemensamma organisationen av marknaden	59–63	12
Kommissionens reaktioner gentemot olika intressenter och vid händelser som påverkat den gemensamma organisationen av marknaden	64–67	12
GRANSKNING AV SOCKERSYSTEMET	68–98	13
Inledning	68–70	13
Uppfyllande av målen för den gemensamma organisationen av marknaden	71–77	13
Kostnaderna för att uppnå målen	78–86	14
Mekanismerna i den gemensamma organisationen av marknaden för socker, framför allt produktionskvoternas och prisstödets nivåer	87–92	14
Den gemensamma organisationen av marknaden för socker: reformerna 1992 och Agenda 2000	93–98	15

	Punkt	*Sida*
SLUTSATS	99–07	16
BILAGA I – Den gemensamma organisationen av marknaden för socker: utgifter och avgifter		18
BILAGA II – EU- och världsmarknaden för socker		19
BILAGA III – Sockerförsörjningsbalansen inom EU		21
BILAGA IV – EU:s produktionskvoter för socker 1995–2001, per medlemsstat		22
Kommissionens svar		23

SAMMANFATTNING

Revisionens målsättning var att säkerställa att kommissionens förvaltning av den gemensamma organisationen av marknaden för socker är sund, samt att granska i vilken grad de särskilda målen för den gemensamma organisationen av marknaden, såväl som de övergripande målen för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), har uppnåtts.

Vid revisionen granskades de viktigaste delarna av förvaltningen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker som ligger inom kommissionens ansvarsområde. I rapporten granskas också vilka resultat denna organisation har lett till.

Såväl EU-marknaden som världsmarknaden för socker präglas av en produktionsnivå som är betydligt högre än efterfrågan. Detta har lett till en oavbruten period med låga världsmarknadspriser och växande lager.

År 1999 uppgick den årliga bruttokostnaden i budgeten för den gemensamma organisationen av marknaden till cirka 2 100 miljoner euro, varav 1 200 miljoner euro återvanns genom produktions- och lagringsavgifter. Genom sockerpriset får konsumenterna bära en betydande del av kostnaderna.

De grundläggande principerna för den gemensamma organisationen av marknaden för socker har inte förändrats mycket sedan 1968 och den gemensamma organisationen av marknaden omfattades inte av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 1992 eller av Agenda 2000-reformen.

De viktigaste resultaten vad gäller kommissionens förvaltning är följande:

a) Kommissionen lämnade inte korrekt information för att motivera sitt förslag om att kvotsystemet skulle bibehållas 1995. Den tillhandahöll inte heller en sammanfattande analys av i vilken grad målen för den gemensamma organisationen av marknaden hade uppnåtts, trots att kommissionens avdelningar hade tillgång till omfattande, om än inte fullständig, information i ämnet. Dessutom lade kommissionen inte fram de sannolika effekterna av sina förslag jämfört med andra alternativ. Ingen bedömning gjordes av systemets följder för konsumenterna, eller av systemets påverkan på miljön (se punkterna 18–31).

b) Kommissionens förslag till minimipris på sockerbetor grundas inte på information om bearbetningsmarginalerna som verifierats av oberoende parter och den information som används beaktas inte på ett sätt som möjliggör insyn. Förslagen presenteras inte heller tillsammans med information om i vilken grad de fastställda målen har uppnåtts (se punkterna 32–38).

c) Fastän kommissionen har tillgång till information lade den inte fram en bedömning av de troliga konsekvenserna av prisförslagen eller motiverade dem i förhållande till alternativen (se punkterna 39–41).

d) Den ekonomiska betydelsen för AVS-länderna (särskilt Mauritius) att ha tillträde till EU-marknaden på särskilda villkor har skapat ett starkt beroende av att dessa förmånsavtal bibehålls. Kommissionen beaktar emellertid inte på ett korrekt sätt de ekonomiska faktorerna i sina förslag till garanterade sockerpriser för AVS-länderna (se punkterna 42–45).

e) Budgeten och GATT har medfört begränsningar som föranlett kommissionen att fastställa lägre satser för exportbidrag. Tidigare överenskommelser, som visserligen medgav insyn, tog inte tillräcklig hänsyn till ekonomin (se punkterna 46–52).

f) Förfarandena för anbud och beslut om exportbidrag bör omprövas (se punkterna 53–54).

g) De uppgifter som används för att beräkna produktionsavgifterna är inte tillräckligt sunda och man bör anstränga sig för att använda pålitligare uppgifter i beräkningsunderlagen (se punkterna 55–58).

h) Det finns ingen konsekvent strategi för kontrollerna av produktion och lagring av socker. Det finns inte heller några rekommendationer om vilken praxis som skall följas eller vilken minimistandard som skall uppnås (se punkterna 59–63).

Granskningen av resultaten av sockersystemet visade att

a) många av målen för GJP och den gemensamma organisationen av marknaden uppnås (se punkterna 71–77),

b) EU-konsumenterna tvingas betala höga priser, samtidigt som det finns ett strukturellt produktionsöverskott och en i hög grad reglerad industri med liten konkurrens (se punkterna 78–86),

c) alternativa stödåtgärder bör övervägas för att reformera den gemensamma organisationen av marknaden så att målen för reformerna 1992 och Agenda 2000 uppfylls (se punkterna 87–92).

I rapporten dras slutsatsen att även om kommissionens avdelningar i allmänhet anses ha god kompetens och vara välinformerade, förekommer det på strategisk nivå betydande brister i kvaliteten på kommissionens förslag, beslut och åtgärder. De fortsatt höga kostnader som konsumenterna får bära och överproduktionen inom EU har inte beaktats i de på varandra följande förlängningarna av den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

INLEDNING

1. Grundprinciperna för den gemensamma organisationen av marknaden för socker har i stort sett förblivit desamma sedan den infördes 1968. Den gemensamma organisationen av marknaden påverkades inte av GJP-reformen 1992 och den omfattades inte heller av den nyligen genomförda Agenda 2000-reformen. Under senare år har emellertid alltfler röster höjts för att påkalla förändringar. Utvidgningen av EU samt förhandlingarna inom Världshandelsorganisationen (WTO), som väntas leda till ytterligare begränsningar av exportstödet, kommer troligen att leda till att trycket för att få till stånd en reform ökar.

2. Den gemensamma organisationen av marknaden i sin nuvarande form kommer att finnas kvar till den 30 juni 2001. Ministerrådet måste senast den 31 december 2000 besluta om de regler som skall gälla därefter. De grundläggande bestämmelserna för den gemensamma organisationen av marknaden regleras av rådets förordning (EEG) nr 1785/81 ([1]), med senare ändringar. Dessa har nyligen konsoliderats i rådets förordning (EG) nr 2038/1999 ([2]).

3. År 1999 uppgick den årliga bruttokostnaden i budgeten för den gemensamma organisationen av marknaden till cirka 2 100 miljoner euro, varav 1 200 miljoner euro återvanns genom produktions- och lagringsavgifter (se *bilaga I*). Konsumenterna får också bära en stor del av kostnaden genom sockerpriset. Detta analyseras i punkterna 80–81.

4. Resultaten av revisionsrättens senaste övergripande revision offentliggjordes 1991 ([3]). De viktigaste problemen som togs upp var det strukturella överskottet och sockersystemets höga kostnader. Sedan dess har revisionsrätten granskat olika aspekter av den gemensamma organisationen av marknaden, framför allt i samband med arbetet med den årliga revisionsförklaringen (DAS).

5. Målsättningen för föreliggande granskning var att säkerställa att kommissionens förvaltning av den gemensamma organisationen av marknaden för socker är sund, samt att granska i vilken grad de särskilda målen för den gemensamma organisationen av marknaden, såväl som de övergripande målen för GJP, har uppnåtts.

METODOLOGI

6. Vad beträffar kommissionens förvaltning av den gemensamma organisationen av marknaden, fastställdes revisionens omfattning med målsättningen att tydligt identifiera den verksamhet som kommissionen rimligen kunde anses bära ansvaret för. Sex huvudsakliga verksamhetsområden identifierades (se punkt 17).

7. Bedömningskriterierna för dessa verksamheter fastställdes som

a) indatans kvalitet (tillgången på sund information),

b) bearbetningens kvalitet (analyser och användning av informationen),

c) resultatens kvalitet (framlagda förslag, fattade beslut och vidtagna åtgärder).

8. Korrekt information om resultaten (dvs. i vilken grad de fastställda målen uppnås) är avgörande för en god förvaltning och den ligger därför inom kommissionens förvaltningsansvar. I vilken grad målen för den gemensamma organisationen av marknaden och GJP har uppnåtts beror emellertid på faktorer som t.ex. produktivitetsförbättringar, vilket ligger utanför kommissionens kontroll och därmed även dess ansvarsområde.

9. Analysen av resultaten grundades på granskningar av data och intervjuer med många olika intressenter ([4]). Hänsyn togs dessutom till undersökningar och forskningsmaterial från externa organ.

EU- OCH VÄRLDSMARKNADEN FÖR SOCKER

10. I *bilaga II* ges en kortfattad beskrivning av EU- och världsmarknaden för socker. Av denna framgår att världsmarknaden under de senaste fem åren kännetecknats av betydande överproduktion och växande lager. Världslagren ligger nu på en mycket hög nivå, vilket har lett till att priserna pressats neråt.

11. Världsproduktioner av socker 1999/2000 beräknas uppgå till 135 miljoner ton och konsumtionen till 127 miljoner ton. Lagren beräknas ha fördubblats till 62 miljoner ton (49 % av den årliga konsumtionen) från 31 miljoner ton (28 % av konsumtionen) 1989/1990, vilket framgår av följande diagram *(diagram 1)*.

12. Även inom EU överstiger produktionen påtagligt efterfrågan och lagren är stora. I *bilaga III* visas att EU-länderna 1998/1999 producerade 18,1 miljoner ton socker, varav 14,2 miljoner ton låg inom produktionskvoterna ([5]), 2,2 miljoner översteg kvoterna och 1,7 miljoner ton kom från raffinerat rörsocker (förmånsimport). Samma år var konsumtionen i EU-länderna 12,7 miljoner ton. Till följd av prisstödssystemet och exportprogrammet inom den gemensamma organisationen av marknaden har det överskott som blev följden emellertid ingen effekt på priserna inom EU.

13. Av diagrammet nedan (*diagram 2*) framgår i vilken grad den EU-garanterade sockertillgången, som utgörs av sockerbetskvoter och förmånsimport av rörsocker, överstiger konsumtionen. EU-kvoterna ligger för närvarande mer än 3 miljoner ton över den nivå där EU:s sockertillgång skulle vara lika stor som konsumtionen.

14. I följande diagram (*diagram 3*) visas att den garanterade tillgången (som visas av kolumnerna) överstiger konsumtionen i alla medlemsländer med undantag för Spanien, som har ett stort underskott, samt Finland och Sverige, som har små underskott.

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

([4]) Parter som har intressen på området, t.ex. odlare, bearbetningsföretag, sockerhandlare, industriella användare, representanter för konsumenterna, medlemsstaterna och AVS-länderna.

([5]) Den totala kvot för vilken interventionsgarantin är tillämplig delas upp i A- och B-kvoter. För A-kvoterna är den produktionsavgift som tas ut maximalt 2 %, men för B-kvoterna kan avgifterna vara upp till 37,5 %. Interventionsgarantin gäller inte betsocker som produceras utöver kvoterna, s.k. C-socker, vilket inte får säljas på EU-marknaden och därmed exporteras utan bidrag.

Diagram 1

Världens sockerproduktion, -konsumtion, -lager och -priser

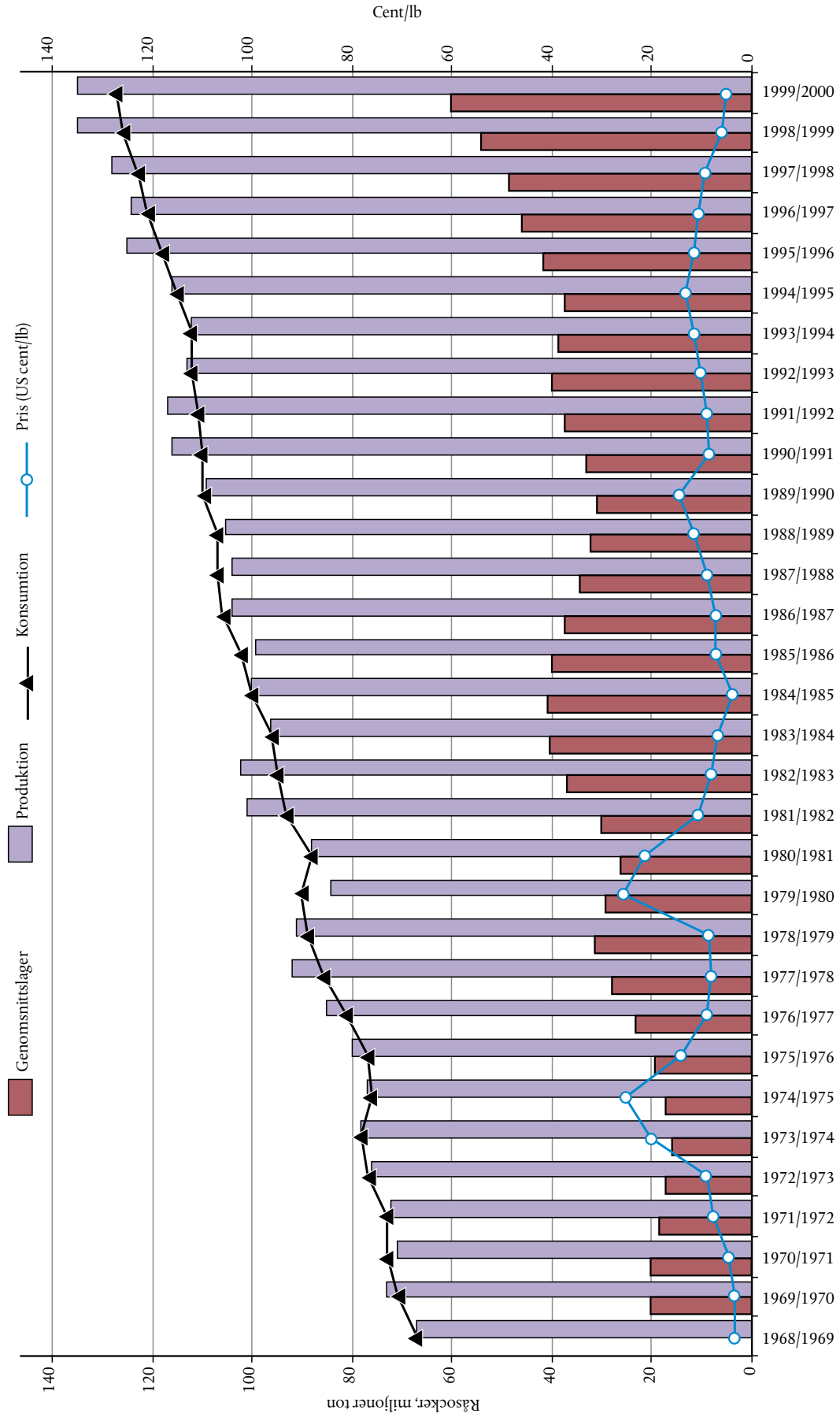


Diagram 2

Garanterad sockertillgång och konsumtion i EU
(EU-6, EU-9, EU-10, EU-12, EU-12+, EU-15)

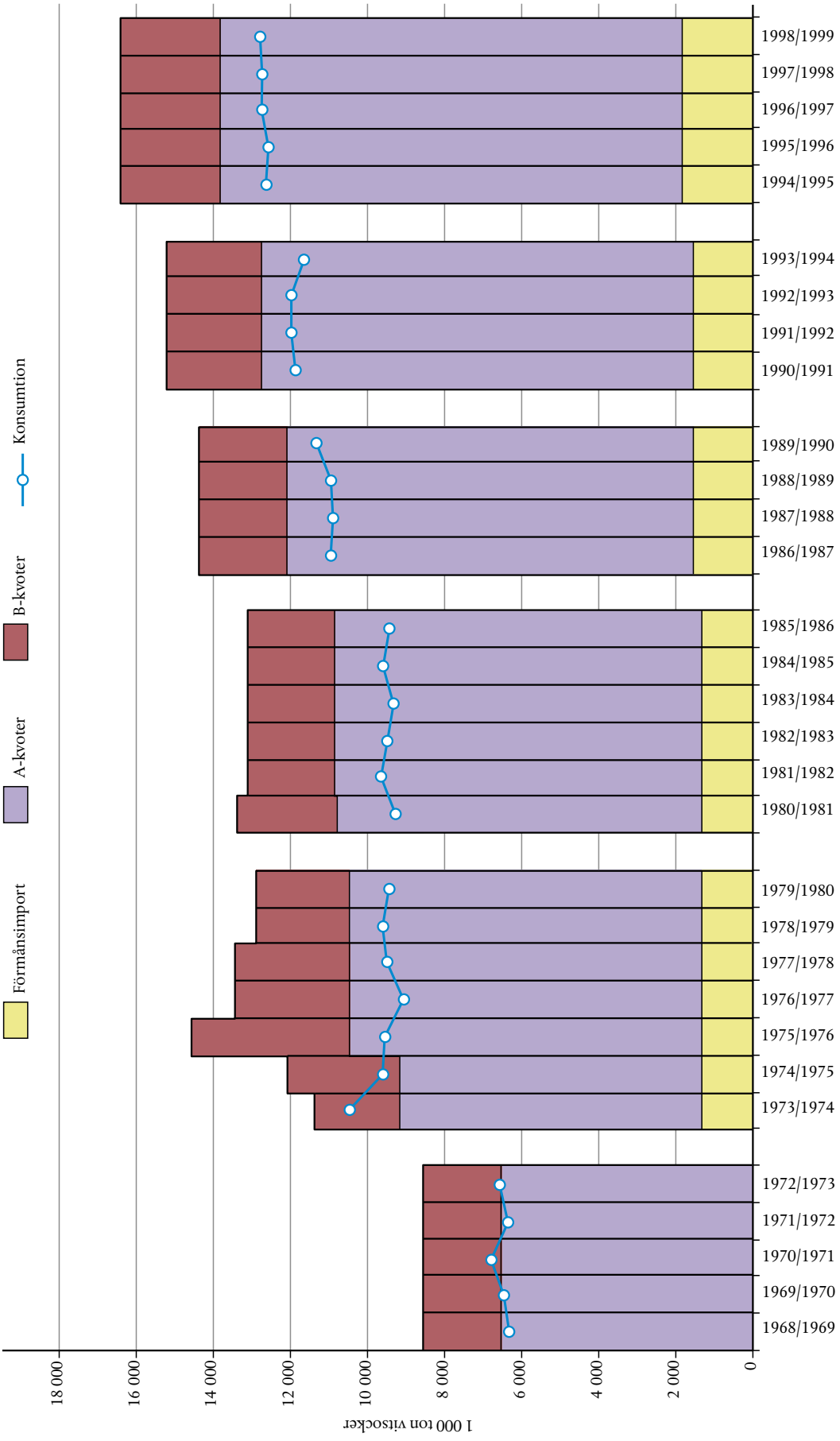
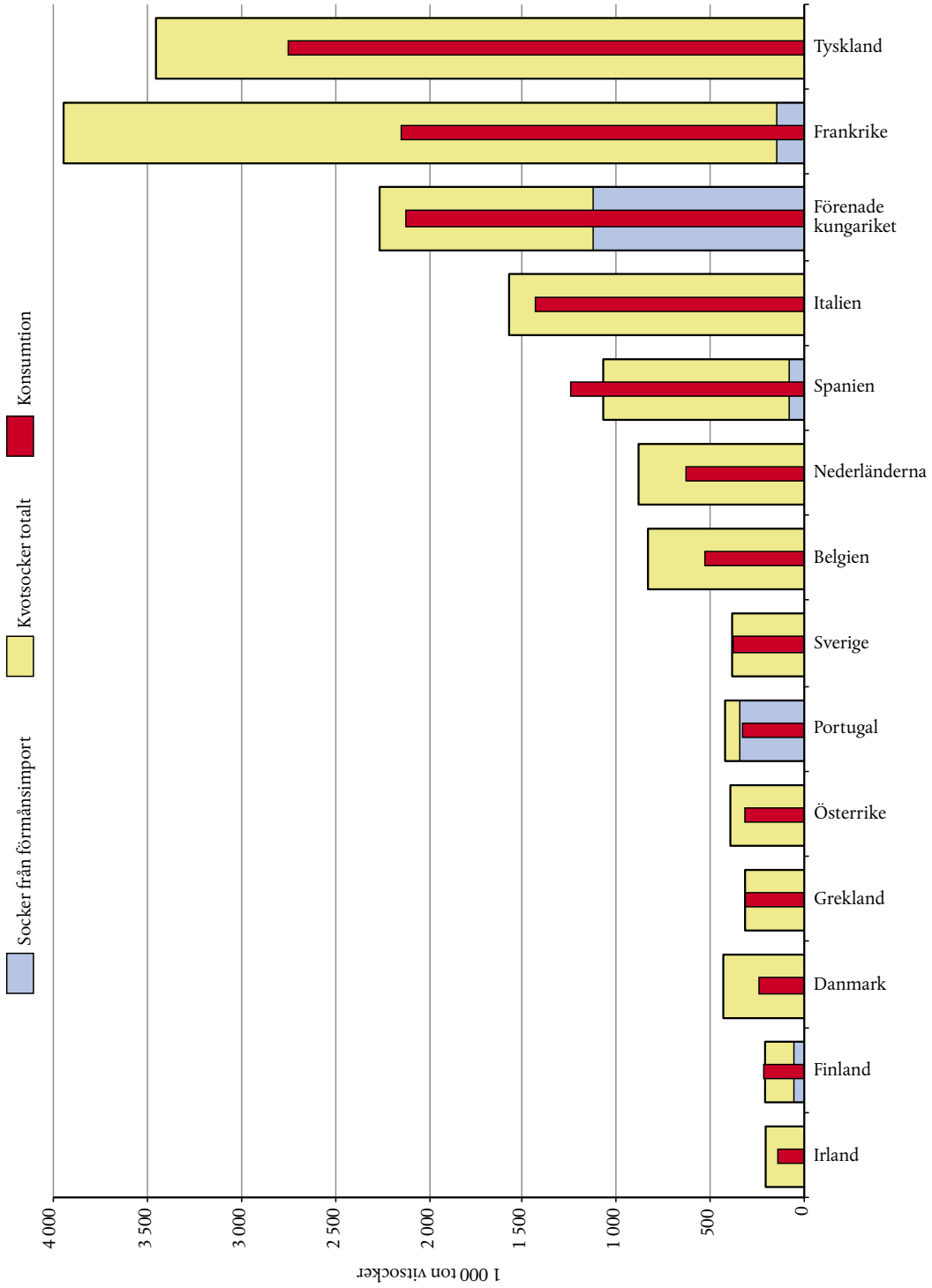


Diagram 3

Sockertillgång och konsumtion i EU 1998/1999



DEN GEMENSAMMA ORGANISATIONEN AV MARKNADEN FÖR SOCKER

15. I grundförordningen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker anges uttryckligen att målen i artiklarna 33 (GJP:s övergripande mål [1]) och 131 (att bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall gälla. Den innehåller också följande särskilda målsättningar:

a) Att säkerställa att nödvändiga garantier vad gäller sysselsättning och levnadsstandard för gemenskapens sockerbets- och rörsockerodlare bibehålls.

b) Att säkerställa en rättvis balans i fråga om rättigheter och skyldigheter mellan bearbetningsföretag och odlare.

c) Att den gemensamma organisationen av marknaden skall vara självfinansierande för saluförandet av den del av EU:s sockerproduktion inom kvoterna som överstiger den interna konsumtionen.

d) Att möjliggöra en utvidgning av avsättningsmöjligheterna för socker och isoglukos på den inre marknaden.

e) Att uppnå ett stabilt och jämnt flöde av råsocker till raffinaderierna inom EU.

16. De viktigaste kännetecknen för den gemensamma organisationen av marknaden är följande:

a) Ett produktionskvotsystem tillämpas på slutprodukten (vitsocker) i stället för på de ursprungliga jordbruksprodukterna (sockerbetor och sockerrör). De huvudsakliga kvoterna kallas A-kvoter, och det finns även B-kvoter för vilka lägre priser gäller. Kvoterna fastställs av rådet på kommissionens förslag, för en viss period, vanligtvis mellan 5 och 7 år (se *bilaga IV* för gällande kvoter).

b) Rådet fastställer årligen, på grundval av ett förslag från kommissionen, ett prissystem för priserna på sockerbetor och interventionspriset på vitsocker.

c) Genom ett exportprogram exporteras kvot- och raffinerat förmånsrörsocker som inte sålts på EU-marknaden med exportbidrag. Kommissionen förvaltar detta program genom att varje vecka besluta om bidragsnivåerna på grundval av anbud från sockerhandlarna.

d) Det finns ett importprogram för rörsocker med förmånssatser.

e) Produktionsavgifter används för att sockerindustrin skall bära kostnaderna för exportbidragen (minus ett belopp som motsvarar förmånsimporten av socker) och lagringsavgifter används för att täcka betalningarna till de företag som lagrar socker (se punkt 55).

[1] Dessa kan sammanfattas på följande sätt: Att öka produktiviteten genom tekniska framsteg och en rationell utveckling av produktionen och därmed säkerställa en rättvis levnadsstandard för jordbrukarna, att stabilisera marknaderna, att säkerställa tillgången samt att säkerställa att konsumentpriserna är rimliga.

KOMMISSIONENS FÖRVALTNING

Inledning

17. I den här delen görs en bedömning av kommissionens förvaltning av den gemensamma organisationen av marknaden med avseende på indata (information) och resultat (förordningar, beslut och förslag). I detta ingår kommissionens huvudsakliga verksamhet, nämligen förslagen till produktionskvoterna, de årliga förslagen till institutionella priser, besluten om exportprogrammet och det ”självfinansierande” systemet. Här granskas också i vilken grad kommissionen kan vara säker på att den gemensamma organisationen av marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt, samt hur kommissionen reagerar på händelser som påverkar den gemensamma organisationen av marknaden och i samspelet med de olika aktörerna.

Kommissionens förslag till kvoter

18. Kvotsystemet, som är en viktig del av den gemensamma organisationen av marknaden, infördes 1968 för en övergångsperiod och förnyades sedan vid flera tillfällen, senast 1994 för perioden 1995–2001. Kommissionens förslag till kvoter för 1995–2001 [2] bedömdes för att fastställa om nivån och tilldelningen av kvoterna lades fram på ett sätt som överensstämmer med ett effektivt och ändamålsenligt uppnående av målen för GJP och den gemensamma organisationen av marknaden.

19. I sina förslag tog kommissionen upp följande tre grundläggande frågor:

a) Är det nödvändigt att fortsätta med systemet med produktionskvoter?

b) Om så är fallet, på vilken nivå skall kvoterna fastställas?

c) Är det nödvändigt att ändra de aktuella instrumenten för självfinansiering av den gemensamma organisationen av marknaden?

20. Kommissionens analys visade att framtidsutsikterna på medellång sikt på världsmarknaden var osäkra och att inga betydande och varaktiga effekter på priserna kunde förutses. Med tanke på behovet av att kontrollera den garanterade produktionen, framför allt för att möta åtagandena gentemot GATT, drog kommissionen slutsatsen att systemet med produktionskvoter skulle bibehållas och att kvoterna skulle ligga kvar på nuvarande nivå.

21. I kommissionens förslag togs inte frågan upp om i vilken grad GJP-målen uppnåddes, ingen analys lades fram av de ekonomiska effekterna av den gemensamma organisationen av marknaden och möjliga reformer eller alternativ behandlades inte. Framför allt

a) gjordes ingen bedömning av uppnådda produktivitetsförbättringar och ingen hänsyn togs heller till om utvecklingen inom sektorn var rationell,

b) gjordes ingen analys av sockerbetsodlarnas inkomster,

c) fästes inget avseende vid om de priser som konsumenterna får betala är rimliga.

[2] KOM(94) 439 slutlig, 16.11.1994.

22. Den enda information som lades fram om situationen för EU:s sockerbetsodling och bearbetningsindustri var en tabell som visade att EU-kvoterna ledde till ett årligt överskott på mellan 1,3 och 1,5 miljoner ton. Denna summering av tillgångarna var emellertid ganska missvisande, då den endast visade hälften av det strukturella överskottet, eftersom importerat socker som raffineras i EU-länderna inte inkluderades, fastän importen av 1,3 miljoner ton rörsocker från AVS-länderna är ett rättsligt åtagande.

23. Efter diskussioner med olika intressenter i medlemsstaterna har det framkommit att följande frågeställningar borde ha övervägts av kommissionen:

a) Den ekonomiska kostnaden för överskottsproduktionen och de höga priserna.

b) Den bidragsstödda exportens effekt på världsmarknadspriserna och utvecklingsländernas inkomster.

c) Odlarnas beroende av bearbetningsföretagen, samt i vilken grad framstegen inom sockerbetsproduktionen och bearbetningsteknikerna motiverade en översyn av odlarnas respektive bearbetningsföretagens andel av inkomsterna.

d) Hindren för nya sockerbetsodlare att komma in på marknaden.

e) Sockerbetornas lönsamhet jämfört med andra grödor.

f) Huruvida en fortsättning av systemet med lagringsstöd kan motiveras.

g) Miljökonsekvenserna, framför allt de som beror på överskottsproduktionen.

h) De fasta nationella kvoternas begränsande effekter vad gäller specialisering och konkurrens.

24. Fastän dessa frågeställningar inte togs upp i kommissionens förslag 1994, visar en analys av kommissionens arbetsdokument att dess avdelningar 1992 förberedde en grundlig bedömning av sockersystemets funktion, dess effekter och de utmaningar den stod inför. En intern arbetsgrupp övervägde många olika reformalternativ, varav några var ganska radikala. De flesta av ovanstående frågeställningar övervägdes, i olika hög grad. Arbetsgruppen drog slutsatsen att en rejäl prissänkning borde göras under en sjuårsperiod.

25. Slutligen föreslog emellertid kommissionen endast att det nuvarande systemet skulle fortsätta i oförändrad form under ett år, medan en bedömning gjordes av effekterna av 1992 års reform av GJP för andra viktiga grödor och av den nyligen genomförda inre marknaden.

26. År 1993 förslog kommissionen återigen en ettårig förlängning, denna gång i väntan på resultaten från GATT-förhandlingarna.

27. Efter Uruguay-rundans avtal 1994, föreslog kommissionen att kvotsystemet skulle förnyas på sex år. Detta förslag koncentrerades på minsta möjliga anpassning av systemet som var nödvändig för att följa GATT-avtalet och på åtgärder som såg till att gemenskapens sockerraffinaderier hade tillräcklig tillgång till råsocker.

28. Några relativt obetydliga förslag lades också fram för att ta itu med vissa områden där den gemensamma organisationen av marknaden inte fungerade som det var tänkt. Det gällde utbetalningen av lagringsstöd till socker som producerats utöver överförda kvoter (C-socker), nationellt stöd i Italien och produktionsstödet till den kemiska industrin.

29. I en förklarande PM av dessa frågeställningar som ingick i förslaget, gavs en god beskrivning och väl underbyggda argument, som grundades på djupgående studier och bedömningar av olika alternativ och deras effekter.

30. Kommissionens förberedande arbete med att analysera olika frågor som odlarnas inkomster, bearbetningsindustrins marginaler och koncentration, alternativ användning av socker och överföringar av kvoter, lades emellertid inte heller denna gång fram för beslutsfattarna ([1]). Ingen information lämnades om huruvida det vore önskvärt med en reform, med tanke på GJP-reformerna och den inre marknaden. Konsumenternas och industrianvändarnas intressen behandlades inte.

31. Av ovanstående framgår tydligt att kommissionen inte lade fram all relevant information för att motivera att kvotsystemet skulle fortsätta under perioden 1995–2001. Den lämnade inte heller någon fullständig analys av i vilken grad målen för den gemensamma organisationen av marknaden hade uppnåtts. Samtidigt noterades att kommissionens avdelningar hade tillgång till omfattande, om än inte fullständig, information. Dessutom lade kommissionen inte fram de sannolika effekterna av sina förslag jämfört med andra alternativ och ingen bedömning gjordes heller av systemets konsekvenser för konsumenterna eller av effekterna på miljön.

Årliga förslag till institutionella priser

Uppgifter som används för att förbereda prisförslagen

32. I förordning nr 2038/1999 fastställs att kommissionen skall föreslå ett interventionspris för vitsocker och ett baspris för sockerbetor. Endast beräkningen av baspriset på sockerbetor specificeras i förordningen. Det skall baseras på interventionspriset minus kostnader för bearbetning och transport plus inkomster från melass ([2]).

([1]) Rådet, efter samråd med Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén.

([2]) Melass är en biprodukt som uppkommer när sockret raffineras (både socker från sockerbetor och sockerrör) och det används inom EU främst till djurfoder.

33. I praktiken har kommissionen inte reviderat faktorerna i denna beräkning på många år och analysen av grunddokumentationen för 1999/2000 visade att den har tillgång till otillräcklig information. När det gäller den viktigaste faktorn, nämligen kostnaderna för bearbetning av sockerbetor till vitsocker, har kommissionen endast tillgång till uppgifter som lämnas från det organ som representerar bearbetningsindustrins intressen ([1]). Dessa uppgifter är inte tillräckligt detaljerade för att man skall kunna verifiera bearbetningskostnaderna.

34. Hur användbar denna information är kan ifrågasättas. Avskrivningsbeloppen, som med god marginal är den viktigaste enskilda faktorn av de angivna bearbetningskostnaderna, baseras till exempel på återanskaffningsvärdet i stället för på de faktiska kostnaderna. De uppgifter som lämnats tyder på att bearbetningskostnaderna för åren 1996/1997 och 1997/1998 var 25 % högre än det belopp som användes vid beräkningen av priset på sockerbetor, och ändå är de flesta bearbetningsföretagen fortfarande mycket lönsamma. Kommissionen låter emellertid inte oberoende ekonomiska experter granska uppgifterna och den har inte heller några alternativa informationskällor vad gäller bearbetningskostnaderna. Fastän kommissionen inte använder sig av denna information varje år för att beräkna priset på sockerbetor, betyder den bristande tillförlitligheten att kommissionen inte kan visa att priserna är rimliga.

35. Vissa delar av produktionskostnaderna har genomgått betydande förändringar under årens lopp. Förbättrade odlingstekniker har till exempel inneburit att man i vissa länder kunnat förlänga produktionssäsongen och därmed har användningen av kapitalinvesteringen optimerats, räntesatserna har fallit och i samband med omfattande rationaliseringar har små och ineffektiva fabriker stängts. Dessa förändringar har kommissionen inte redogjort för i prisförslagen.

36. Denna brist på information, som gör det svårt för beslutsfattarna och andra intressenter att bedöma grunderna för kommissionens prisförslag, har starkt kritiserats av kommissionens konsumentkommitté ([2]) och av dem som använder socker vid industriell tillverkning. De industriella användarna har gjort egna uppskattningar av bearbetningskostnaderna och kommit fram till att marginalen i interventionspriset är för stor ([3]).

Beaktande av den gemensamma jordbrukspolitikens mål

37. Även om det i förordningen inte ges någon vägledning om hur priset på vitsocker skall fastställas, står det i inledningen till kommissionens prisförslag att hänsyn skall tas till den gemensamma jordbrukspolitikens mål när priset på socker bestäms. Framför allt skall man beakta behovet av att garantera en skälig levnadsstandard för jordbrukarna, samt säkerställa utbudet och rimliga konsumentpriser. Dessutom skall balansen mellan priserna på de viktigaste jordbruksprodukterna bibehållas. Kommissionen lade emellertid inte fram någon information om dessa aspekter i sitt förslag. Någon analys av odlarnas inkomster och sysselsättning eller effekter för konsumenterna gjordes inte heller i kommissionens förberedande dokument.

38. Odlarnas inkomster har under denna period trots allt påverkats av en allt större avkastning, som beror på mekanisering och koncentrering, samt användning av effektivare växtgifter och bekämpningsmedel etc. Dessutom har priserna på andra grödor minskat betydligt sedan 1992. Kommissionens konsumentkommitté ([4]) deklarerade att sockerpriserna alltmer avvek från priserna på andra jordbruksgrödor och att ansträngningar borde göras för att minska den mycket stora bördan som konsumenterna får bära, samt snedvridningseffekterna på handeln inom sektorn. Dessa frågor har kommissionen inte tagit upp i sina förslag.

Prisnivån

39. Kommissionen har inte föreslagit några förändringar av priserna på vitsocker och sockerbetor sedan 1991. Den har inte lagt fram sina förslag med hänsyn till de troliga effekterna på odlarnas inkomster och konsumentpriserna. Endast de budgetmässiga effekterna har presenterats.

40. Vid en genomgång av kommissionens dokumentation noterades emellertid att prisminskningar allvarligt hade övervägts under tidigare år, framför allt under 1992. Då förberedde generaldirektoratet för jordbruk ett förslag om en prisminskning med 15 % under 7 år, i likhet med de prisminskningar som fastställdes för spannmålssektorn. Detta överensstämde med en analys som gjorts av kommissionens interna arbetsgrupp, av olika handlingsalternativs effekter. Den drog slutsatsen att en minskning med 15–20 %, som inte kompenserades, inte skulle leda till några större problem för sektorn och att EU:s produktionsöverskott av socker skulle kunna minskas med mellan 2 och 3 miljoner ton, samt att konsumenterna skulle tjäna upp till 650 miljoner euro. Den ekonomiska analysgruppen på generaldirektoratet för jordbruk, drog slutsatsen att det behövdes prisminskningar på 25–30 % för att lönsamheten för sockerbetsodling skulle ligga i linje med den för spannmål. Som redan påpekats ovan, lade kommissionen varken fram denna information eller prisminskningsförslagen för beslutsfattarna.

41. Kommissionen lade därför inte fram någon bedömning av de troliga konsekvenserna av sina förslag och motiverade inte heller dem i förhållande till alternativ, trots att de hade tillgång till den för ändamålet nödvändiga informationen.

([1]) CEFS: European Committee of Sugar Manufacturers.
([2]) Yttrande från konsumentkommittén om GJP-reformen, Bryssel den 14 juni 1999.
([3]) CIUS, Förslag till ny bedömning av den institutionella tillverkningsmarginalen, den 22 december 1998.
([4]) Konsumentkommitténs yttrande om GJP-reformen, Bryssel den 14 juni 1999.

Priset på rårörsocker från AVS-länderna

42. Det garanterade priset på rårörsocker från AVS-länderna ingår inte i EU:s prisförslag utan förhandlas separat under sockerprotokollet ([1]). Detta lämnar stort manöverutrymme vid fastställandet av priserna, eftersom det enda kravet är att priset som skall betalas till AVS-länderna skall ligga i närheten av de priser som erhålls inom EU, med hänsyn tagen till alla relevanta ekonomiska faktorer. I detta syfte tar de sockerproducerande AVS-länderna varje år gemensamt fram ett memorandum om ekonomiska faktorer.

43. Det land som drar störst nytta av de särskilda villkoren under ovannämnda avtal är Mauritius. Nästan hela Mauritius sockerskörd (630 000 ton 1998) säljs enligt förmånsöverenskommelserna. Av 1998 års försäljning gick över 95 % till EU enligt villkoren i sockerprotokollet och systemet för särskilda förmåner för socker (Special Preferential Sugar, SPS) ([2]) och ytterligare 3 % exporterades till USA inom ramen för importkvoten. Endast 0,7 % av försäljningen skedde på världsmarknaden och den bestod enbart av förpackade, speciella sockerprodukter.

44. Produktionskostnaden för socker på Mauritius överstiger världsmarknadspriserna på råsocker och vitsocker (särskilda sockerprodukter kan dock säljas med vinst). Sockerindustrin på Mauritius är därför i hög grad beroende av att ha tillgång till EU-marknaden till garanterade EU-priser. Produktionskostnaderna på Mauritius är mer än dubbelt så höga som i de mer effektiva AVS-länderna (Malawi, Zimbabwe, Swaziland etc.) p.g.a. de höga kostnaderna för arbetskraft samt den bergiga och steniga terrängen, som minskar möjligheterna till bevattning och mekanisering. Mauritius importerar vitsocker (36 000 ton från Sydafrika 1998) för lokal konsumtion i syfte att maximera exporten av det egna råsockret under förmånssystemet.

45. Tillträdet till EU-marknaden på särskilda villkor är av stor ekonomisk betydelse och har gjort Mauritius och andra AVS-länder starkt beroende av att dessa avtal och priser fortsätter att gälla. Kommissionen har emellertid alltid föreslagit att det garanterade priset ([3]) för protokollsocker helt enkelt skall vara detsamma som interventionspriset för råbetsocker och så har det varit under många år. I praktiken förhandlar kommissionen inte och den tar heller inte hänsyn till några ekonomiska faktorer.

Förvaltningen av exportprogrammet

46. Den årliga exporten av sockeröverskottet kostar EU:s budget cirka 1 500 miljoner euro. Av dessa återfås 800 miljoner euro genom produktionsavgifter.

47. Kommissionen beräknar varje vecka det ”teoretiska exportbidraget”. Från detta brukade den dra av ett godtyckligt belopp på 0,2 euro per ton. Alla anbud på exportlicenser som låg under detta belopp accepterades. Endast undantagsvis, särskilt mot slutet av regleringsåret, användes en annan metod.

48. Handelsföretagen i sockerbranschen visste att deras anbud vanligtvis skulle accepteras om de låg under det teoretiska exportbidraget minus 0,2 euro per ton. Därmed fanns ingen större anledning för dem att konkurrera om exportbidragen genom att lägga lägre bud.

49. Exportprogrammet begränsas emellertid numera av GATT-avtalet, både när det gäller kvantitet och värde av det socker som exporteras med bidrag, samt av den strama jordbruksbudgeten. Fram till regleringsåret 1999/2000 var effekten begränsad, eftersom överföringar var tillåtna enligt GATT-avtalen. För 2000/2001 har emellertid budgetutgifterna för export begränsats till 499 miljoner euro och kommissionen bedömer att nedskärningar av kvoterna med upp till 500 000 ton kan bli nödvändiga.

50. Sedan toppmötet i Berlin i mars 1999 har dessutom trycket ökat på kommissionen att hålla sig inom den budgetmässiga ramen och spela en mer aktiv roll i förvaltningen av exportprogrammet i syfte att kontrollera sockerbudgeten. Samtidigt har världsmarknadspriserna fallit och kostnaden för varje ton exporterat socker har därmed ökat.

51. Varje vecka hålls ett möte på generaldirektoratet för jordbruk, där anbuden granskas med hänsyn till utvecklingen på världsmarknaden, som kommissionens tjänstemän noggrant följer, och effekten på den tillgängliga budgeten. Det finns inte längre något förutsägbart bidrag under vilket alla anbud accepteras. Detta har lett till ökad konkurrens om exportbidragen och därmed till budgetbesparingar.

52. Det var endast när kommissionen ställdes inför budgetnedskärningar som den agerade för att uppnå lägre nivåer för exportbidrag.

Organiseringen av anbudsförfaranden

53. Anbudsförfarandena granskades i olika medlemsstater och vid kommissionen. Det framkom att förvaltningskommittén inte gör mycket mer än bara stämplar kommissionens förslag, som mycket sällan ändras genom kommitténs beslut.

54. Betydande besparingar skulle kunna göras om färre anbud på exportbidrag accepterades när världsmarknadspriserna är låga och fler exportbidrag gavs när priserna är höga. Med tanke på den osäkra världsmarknaden innebär denna metod emellertid betydande risker som kommissionen inte velat ta. Kommissionen skulle kunna överväga att överföra denna risk genom att genomföra ett begränsat antal anbudsförfaranden varje år, i stället för ett varje vecka. Kommissionen bör utvärdera eventuella förbättringar med alternativa arrangemang för upphandling och beslut om exportbidrag.

([1]) Protokoll nr 3 om AVS-socker i Lomékonventionen, den 28 februari 1975.

([2]) System för import av förmånssocker som lagts till sockerprotokollet för att säkerställa att gemenskapens raffineringsindustri har tillräcklig tillgång till råsocker.

([3]) CIF: fraktfritt och assuransfritt.

Systemet med självfinansiering

55. Produktionsavgifter tas ut för att kompensera för den kostnad som uppstår då ungefär hälften av överskottsproduktionen exporteras. Lagringsavgifter tas ut för att täcka utbetalningar som görs för att betala lagringskostnader. Detta avgiftssystem kallas ofta ”självfinansieringssystemet” och kommenterades av revisionsrätten i dess årsrapport för 1988 ([1]) och i en särskild rapport 1991 ([2]).

56. Den exportkvantitet som skall ingå i beräkningen av produktionsavgiften baseras fortfarande på skillnaden mellan produktionen inom ramen för kvoterna och den interna konsumtionen (enligt bestämmelserna i förordningen). Kommissionens sockerenhet härleder konsumtionssiffran från de uppgifter som medlemsstaterna skickat in om produktion och handel, i överensstämmelse med förordning (EG) nr 779/96 ([3]). Kommissionen gör emellertid inga kontroller för att kontrollera uppgifternas tillförlitlighet.

57. Vid en jämförelse av uppgifter om intern handel inom EU mellan flera medlemsstater noterades betydande skillnader. Totalt 171 000 ton vitsocker uppgavs 1998/1999 ha levererats till andra EU-medlemsstater, men mottagandet av denna mängd hade inte registrerats. De största skillnaderna gällde tyska leveranser, som enligt tyska uppgifter uppgick till 492 000 ton 1998/1999, medan andra länder uppgav att de mottagit endast 379 000 ton. Detsamma gällde franska uppgifter om leveranser på 965 000 ton, medan endast 901 000 ton hade registrerats som mottagna. Leveranser från alla EU-länder till Spanien uppgick till 406 000 ton, men Spanien uppgav sig ha mottagit endast 330 000 ton.

58. Uppgifternas bristande tillförlitlighet kan i hög grad påverka produktionsavgifterna. Ansträngningar borde därför göras för att använda mer tillförlitliga uppgifter, t.ex. genom att man använder export- och importlicenser för att fastställa nettoexporten.

Systemen för förvaltning, kontroll och redovisning inom den gemensamma organisationen av marknaden

59. Medlemsstaterna har ett tydligt ansvar vad gäller förvaltning och kontroll av den gemensamma organisationen av marknaden, men det är kommissionen som har det övergripande ansvaret för att säkerställa att systemen fungerar på ett tillfredsställande sätt.

60. Inom kommissionen har ansvarsområdena för övervakning av systemen för förvaltning och kontroll delats upp. Båda de berörda sektorerna (generaldirektoratet för jordbruk – sektionen för avslutandet av räkenskaperna när det gäller utgifterna och generaldirektoratet för budget när det gäller inkomsterna) har fokuserat sina viktigaste kontroller på lagerbokföringens tillförlitlighet. Båda använder sig av riskanalys, men metoderna som används för att bedöma riskerna skiljer sig åt. Generaldirektoratet för budget genomför kontroller ofta, samtidigt som sektionen vid generaldirektoratet för jordbruk som handlägger avslutandet av räkenskaperna inte har gjort någon kontroll av produktion och lager på platsen under de fem senaste åren. Emellertid undersökte man 1999 vid denna sektion exportbidragen för socker i vissa medlemsstater, för första gången på många år. Man har inte utvecklat någon övergripande kontrollstrategi och enheten för socker medverkar inte vid riskbedömningen.

61. I de medlemsstater som revisionsrätten besökte noterades att kommissionen inte hade utfärdat några riktlinjer om bästa praxis vid utformandet av kontrollsystemen. Detta har lett till att det uppstått både mycket stora skillnader vad gäller kontrollernas frekvens och ett stort spektrum av olika kontrollstrategier. I en medlemsstat gjordes t.ex. fysiska kontroller av bulklaster av socker varje månad vid alla lager, medan en annan medlemsstat inte gjorde några sådana kontroller alls. De metoder som används varierar från sofistikerade kontroller med laserutrustning, till mätningar med hjälp av rep och enkla avstämningar av lagerbokföringen då lagren töms.

62. I de flesta medlemsstater som besöktes noterades att man i stort sett totalt litade på de register över sockerproduktionen som företagen tog fram. De informationssystem som tar fram dessa register granskas emellertid inte av medlemsstaternas inspektörer och registren stäms inte av mot företagens ekonomiska redovisning.

63. Alla de besökta medlemsstaterna underströk att vilken metod man än använder för att kontrollera bulklager, kan ingen ge helt korrekta resultat. Tillförlitliga lagerregister är av central betydelse för beräkningen av produktionen, samt av lagringsavgifterna. Därför bör kommissionen utveckla en konsekvent strategi för kontroll och ge vägledning om god praxis och minimistandarder.

Kommissionens reaktioner gentemot olika intressenter och vid händelser som påverkat den gemensamma organisationen av marknaden

64. Intressenterna ansåg i allmänhet att kommissionens avdelningar var kompetenta, kunniga och tillgängliga. De industriella användarna av socker och representanterna för de slutliga konsumenterna ansåg emellertid att otillräcklig hänsyn tas till deras intressen.

65. I samband med två betydelsefulla händelser som påverkade den gemensamma organisationen av marknaden 1999 ifrågasattes om kommissionens förvaltning var sund. I det första fallet gällde det fastställande av exportbidrag för bearbetade produkter som innehöll socker. Kommissionen lade fram förslag på nedskärningar med 10 % för förvaltningskommittén för varor som inte är upptagna i bilaga I i sista ögonblicket, utan förvarning och utan skriftlig motivering.

66. Dessa första förslag baserades inte på någon ekonomisk analys eller andra välgrundade uppgifter och möttes med starka protester från exportföretagen och medlemsstaterna. Till slut lade kommissionen fram ett genomarbetat förslag om en mindre reducering av exportbidragen och anpassningar av villkoren för bidragens fördelning, som tillgodosåg de produkter som var i störst behov av bidrag, trots att förvaltningskommittén avvisat detta förslag.

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

67. I det andra fallet konsulterade kommissionen inte förvaltningskommittén beträffande specifikationerna för en större utvärdering av den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

GRANSKNING AV SOCKERSYSTEMET

Inledning

68. Som redan påpekats i punkt 8 anser revisionsrätten att det är kommissionens grundläggande förvaltningsansvar att erhålla och sprida korrekt information om politikens resultat. Kommissionen inledde en utvärdering av politiken på sockerområdet i mars 1999, den första sedan den gemensamma organisationen av marknaden infördes 1968. Specifikationerna för utvärderingen fokuseras på om gällande åtgärder är relevanta, samt på deras ändamålsenlighet och effektivitet. Då denna rapport skrevs (juni 2000) hade revisionsrätten inte tillgång till resultaten av denna utvärdering och kan därför inte bedöma utvärderingens kvalitet eller kommentera resultaten.

69. Emellertid borde följande fyra viktiga frågor tas upp:

a) I vilken grad har målen för den gemensamma organisationen av marknaden uppnåtts (är politiken ändamålsenlig)?

b) Till vilken kostnad har dessa mål uppnåtts (är politiken effektiv)?

c) Är det system som den gemensamma organisationen av marknaden för socker använder fortfarande lämpligt, framför allt vad gäller nivån för produktionskvoter och prisstöd?

d) Överensstämmer åtgärderna fortfarande med GJP efter 1992 års reform och den mer nyligen genomförda Agenda 2000-reformen?

70. Revisionsrättens granskning av sockersystemet i detta kapitel koncentreras på dessa frågeställningar. Revisionsrätten har grundat sin granskning på tillgängliga uppgifter och intervjuer med intressenterna.

Uppfyllande av målen för den gemensamma organisationen av marknaden

71. Det är svårt att bedöma politikens resultat eftersom kommissionen inte har uppställt några kvantifierade mål, trots att detta krävs i artikel 2 i budgetförordningen.

72. På grundval av den information som finns tillgänglig kan emellertid följande slutsatser dras om de fyra allmänna GJP-målen i fördraget som gäller för den gemensamma organisationen av marknaden:

a) En god inkomst per hektar för sockerbetsodlarna säkerställs (upp till två gånger den som andra grödor ger).

b) Marknaden är stabil (inga betydande prisfluktuationer).

c) Tillgången garanteras (ingen råvarubrist ens under år med dåliga skördar).

d) Produktiviteten har förbättrats (ökad avkastning från sockerbetor, sockerhalt, utvinningsprocent, mekanisering). Denna utveckling har emellertid inte varit helt rationell, då nationella kvoter förhindrat produktionen att röra sig i riktning mot de mest effektiva områdena, eftersom de höga priserna på sockerbetor jämfört med andra grödor har påverkat resursallokeringen.

73. Vad gäller det femte GJP-målet – ett rimligt konsumentpris – är det endast i Japan och Schweiz som sockerprisernaär högre än i EU. Vid granskningstidpunkten översteg de institutionella priserna i EU prisnivåernaär på världsmarknaden med mer än tre gånger. I kommissionens svar anges att höga priser existerar i många andra länder. Man tar emellertid inte upp frågan om EU:s priser är rimliga.

74. Beträffande fördragets mål om att bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln, har världsmarknaden påverkats av den betydande ökningen av kvotproduktion inom EU under 1970- och 1980-talen (se *diagram 2*). Världsmarknadspriserna har också påverkats av EU:s exportbidrag och stora produktion av C-socker. Likaså har förmånspriserna för import av rörsocker lett till en hög grad av beroende i vissa AVS-länder (se punkterna 42–45).

75. De följande särskilda GJP-målen har i stort sett uppnåtts:

a) Sysselsättningen garanteras för de 4 % av EU:s jordbrukare som har kontrakt med ett bearbetningsföretag som innehar en kvot.

b) Den gemensamma organisationen av marknaden är självfinansierande i den utsträckning som fastställs i förordningen.

c) Flödet av råsocker till EU:s raffinaderier är stabilt och jämt.

76. Få allvarliga konflikter har förekommit mellan odlare och bearbetningsföretag, vilket tyder på att båda parter är tillfredsställda med de priser de får. Eftersom det är bearbetningsföretagen som innehar kvoterna måste emellertid sockerbetsodlarna skaffa ett kontrakt med fabrikerna för att kunna dra nytta av minimipriserna på sockerbetor inom den gemensamma organisationen av marknaden.

77. Ovanstående genomgång visar att många av målen för GJP och den gemensamma organisationen av marknaden uppnås. Dessa framgångar måste emellertid betraktas i ljuset av de därmed förbundna kostnaderna, som till stor del får bäras av konsumenterna.

Kostnaderna för att uppnå målen

78. Kostnaderna för att uppnå målen för GJP och den gemensamma organisationen av marknaden kan ses som de negativa följder dessa framgångar medfört:

a) Ett strukturellt produktionsöverskott av socker.

b) Höga interna priser jämfört med världsmarknadspriserna.

c) Stora lager.

d) Ett strikt regelverk som inte främjar konkurrens.

e) Behov av dyr administration och kontroller.

79. Även om det vid granskningen inte gjordes tillförlitliga och oberoende uppskattningar av alla dessa kostnader, så kan man fastställa grundläggande indikatorer som ger en rimlig bild av kostnadernas omfattning.

80. Det strukturella överskottet belastar EU:s budget med en årlig nettokostnad på 800 miljoner euro i budgeten för 2000, vilket är den totala kostnaden för att exportera överskottet av socker (cirka 1 600 miljoner euro) minus produktionsavgifterna. Men konsumenterna får bära ytterligare kostnader. I det självfinansierande systemet betalar bearbetningsföretagen produktionsavgifter för att täcka exportkostnaderna för ungefär halva överskottet. Eftersom efterfrågan på socker har låg priselasticitet, kan bearbetningsföretagen lägga på dessa avgifter i priset på socker och på så sätt får EU:s konsumenter till sist bära kostnaden på 800 miljoner euro för denna del av överskottet.

81. Den ekonomiska kostnaden av de höga EU-priserna kan endast fastställas genom detaljerade studier. Flera sådana finns tillgängliga, men deras oberoende har ifrågasatts. Det enklaste sättet att mäta kostnaden är att fastställa skillnaden mellan EU:s stödpris och världsmarknadspriset, vilket pekar på en årlig maximikostnad för EU:s konsumenter på cirka 6 500 miljoner euro [1]. De nuvarande låga världsmarknadspriserna kan emellertid inte anses vara en helt objektiv indikator. Denna enkla beräkning ger icke desto mindre en uppfattning om kostnadernas möjliga storlek.

82. En överslagsberäkning av kostnaderna för de stora lagren kan göras om man tittar på genomsnittslagren, som under de fem senaste åren uppgått till cirka 2 miljoner ton vitsocker. Detta är 14 % av kvotproduktionen, även om kommissionen har fastställt en nivå på 3 % (cirka 0,4 miljoner ton) som den miniminivå som krävs för att täcka oväntade brister [2]. Kommissionen uppskattar att den årliga lagringskostnaden uppgår till 20 euro per ton. Bearbetningsföretagen får betala dessa kostnader genom lagringsavgifter och de överförs till konsumentledet på samma sätt som produktionsavgifterna (se punkt 80). Om man multiplicerar den lagerkvantitet som överstiger den nödvändiga miniminivån med lagringskostnaderna, ger det en årlig kostnad för EU:s konsumenter på över 30 miljoner euro.

83. Fastställandet av den ekonomiska kostnaden för regleringen av sockerindustrin ligger utanför granskningsområdet. I systemet finns ett fast inköpspris för råmaterialet (sockerbetor eller sockerrör) och ett garanterat försäljningspris för den slutliga produkten – vitsocker – och produktionskvoter fördelas mellan bearbetningsföretagen. För närvarande innehar endast fem företag över 50 % av den totala EU-kvoten. I tio av de 14 sockerproducerande medlemsstaterna [3] innehar dessutom bara ett eller två företag hela den nationella kvoten. Detta leder till att de vanliga konkurrenskrafterna inte fungerar och i flera fall har sockerföretagen bötfällts för att ha begränsat konkurrensen [4].

84. Erfarenheter från andra industriländer tyder på att om det inte fanns några EU-kvoter för alternativa sötningsmedel [5], skulle dessa ha en mycket större andel av den totala marknaden för sötningsmedel på sockrets bekostnad, eftersom de är billigare och bättre lämpade för vissa livsmedel [6]. EU:s produktionsrestriktioner hindrar i denna mening en rationell ekonomisk utveckling.

85. Kostnaderna för administration och kontroll av sockerindustrin kan bara uppskattas på ett ungefär. Medlemsstaterna innehåller en viss procentandel av produktions- och lagringsavgifterna för att täcka sina kostnader som beräknas uppgå till 290 miljoner euro om året [7].

86. Ovanstående analys bekräftar resultaten i revisionsrättens särskilda rapport från 1991, nämligen att den gemensamma organisationen av marknaden för socker leder till betydande kostnader för EU-budgeten och för konsumenterna.

Mekanismerna i den gemensamma organisationen av marknaden för socker, framför allt produktionskvoternas och prisstödets nivåer

87. Bearbetningsindustrin och odlarnas organisationer är mycket positiva till att bibehålla de viktigaste inslagen i den nuvarande gemensamma organisationen av marknaden för socker och de nuvarande nivåerna för prisstöd och kvoter. De anser att dagens reglering av industrin garanterar EU:s konsumenter en säker tillgång på socker av hög kvalitet och att det pris konsumenterna får betala är rimligt samtidigt som det säkrar en god, men inte överdriven, inkomst för industrin och odlarna.

---

[1] Grundat på kommissionens reviderade beräkningar för budgeten 2000.

[2] Kommissionens förordning (EG) nr 1436/1999 (EGT L 184, 24.7.1996, s. 27).

[3] Förenade kungariket, Nederländerna, Danmark, Sverige, Finland, Grekland, Irland, Portugal, Spanien och Österrike.

[4] Till exempel kommissionens beslut 97/624/EG (EGT L 258, 22.9.1997) och 1999/210/EG (EGT L 76, 22.3.1999).

[5] Isoglukos och inulinsirap.

[6] Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, s. 35.

[7] Denna siffra motsvarar 25 % av de sockeravgifter som införts i EU:s budget för 2000.

88. Konsumenter och industrianvändare av socker menar, att de stora vinster som de mer effektiva bearbetningsföretagen gjort, bara är ett bevis på att protektionsnivån är för hög och de ifrågasätter om det är lämpligt att en jordbrukspolitik reglerar och skyddar en bearbetningsindustri till denna grad.

89. Kvoterna fördelas först mellan medlemsstaterna och sedan mellan de sockerproducerande företagen. Detta har lett till att sockerproduktionen bevarats i mindre lämpade regioner som i vissa fall behövt nationellt produktionsstöd. Å andra sidan har de mest effektiva produktionsområdena inte kunnat få ökade kvoter.

90. Ett grundläggande mål med kvoter är att begränsa den kvantitet av årsproduktionen som är berättigad till interventionsprisgarantin. Men på grund av att kostnaderna för att lagra socker ersätts och det finns tillgång till exportbidrag, fastän produktionsöverskottet är betydande, bjuds inga kvantiteter ut för interventionsköp på marknaden. Bevis hittades på att sockerpriserna fritt fabrik i genomsnitt låg 10 % över interventionspriserna och betydligt högre i vissa länder.

91. Detta har gett upphov till en situation där konkurrenskrafterna inte fungerar effektivt och där det inte finns någon egentlig ”gemensam marknad” för socker. Vid diskussioner med de olika intressenterna blev det uppenbart att bearbetningsföretagen inte har något större intresse av att konkurrera med bearbetningsföretag i andra länder och de stannar till stor del kvar på sina hemmamarknader. Kvot- och prissystemet, samt ersättningen för lagringskostnader och exportprogrammet, ger tillsammans stabilitet och en garanterad inkomst åt bearbetningsföretagen. Denna grad av skydd av bearbetningsindustrin är sällsynt inom GJP.

92. Konsumenterna anser att socker är en basvara som de köper till vilket pris som helst. Priset har emellertid en effekt på hushållsbudgeten, framför allt för låginkomsttagare, som man inte kan bortse från. Konsumenterna anser att den nuvarande gemensamma organisationen av marknaden, som låter konsumenterna betala för stödet till sockerbetsodlarna och sockerbearbetningsindustrin, är orättvisare och framför allt svårare att få insyn i, än ett system som baseras på direkt stöd till jordbrukarna från EU:s budget.

Den gemensamma organisationen av marknaden för socker: reformerna 1992 och Agenda 2000

93. Två stora reformer har gjorts av GJP under det senaste decenniet. Båda gällde behovet av att förbättra konkurrenskraften inom EU:s jordbrukssektor, men sockersektorn berördes inte i något av fallen. Reformen 1992 lade framför allt vikten vid en övergång från prisstöd för produkter till inkomststöd till odlarna och fokuserade därmed mer på jordbrukaren och mindre på industrin.

94. Den gemensamma organisationen av marknaden för socker är fortfarande nästan helt inriktad på bearbetningsindustrin och slutprodukten i stället för på odlaren, vilket framgår av nedanstående tabell.

Åtgärder som direkt påverkar odlarna	Huvudsakliga åtgärder som direkt påverkar bearbetningsindustrin
Minimipriser på sockerbetor	Minimipriser på sockerbetor Interventionspris/interventionssystem för vitsocker Exportbidrag till vitsocker Exportbidrag till socker i bearbetade produkter Produktionsavgifter på vitsocker Nationella kvoter för produktion av vitsocker Krav på att exportera sockerproduktion som överstiger kvoten Möjlighet att överföra delar av överskott Lagringsstöd Godkännande av lagringsutrymme Försäljningsavgifter för att finansiera lagringsstödet Krav på minimilager Skydd från import Produktionsbidrag till den kemiska industrin Kvoter för isoglukosproduktion och inulinsirap Bistånd till raffineringsindustrin Import av SPS-socker för att garantera raffinaderiernas råvarutillgång Kontroller av export, import, produktion och lagring av socker

95. I reformen Agenda 2000 lades tyngdpunkten på konkurrenskraft på världsmarknaden, miljöskydd, bibehållen utveckling av landsbygden, enklare politik och bättre redovisning inför skattebetalarna.

96. EU-producerat socker är uppenbart inte konkurrenskraftigt på världsmarknaden. Stöd på cirka 75 % av EU:s interventionspris behövs för närvarande för att möjliggöra försäljning av överskottet från kvoterna. C-socker (produktion som överstiger kvoterna), som inte erhåller några exportbidrag, säljs med förtjänst till världsmarknadspriser endast på grund av att priserna som gäller för försäljning av kvotsocker är tillräckliga för att täcka bearbetningsföretagens samtliga fasta kostnader.

97. Intensiv sockerproduktion kan innebära negativa konsekvenser för miljön. Den behöver mycket vatten (tre gånger mer än vete) och grödan som sådan kräver omfattande användning av växtgifter ([1]). Att bibehålla produktionen på en nivå som betydligt överstiger efterfrågan inom EU, leder till negativa miljöeffekter, som skulle kunna undvikas.

98. När det gäller redovisningen och ansvarstagandet ger det faktum att den största delen av kostnaden för sockerpolitiken bärs av slutkonsumenten, dvs. allmänheten, en moralisk rätt till korrekt kvantifiering och offentlig rapportering till allmänheten för att säkerställa insyn.

SLUTSATS

99. Kommissionen bör allvarligt överväga att förbättra kvaliteten på sin förvaltning av den gemensamma organisationen av marknaden för socker vad gäller följande:

a) Kvaliteten på den grundläggande information som används vid förvaltningen av den gemensamma organisationen av marknaden. Framför allt bör kommissionen ha tillgång till fullständig information om uppfyllelsen av målen för att kunna motivera förslagen till kvoter och priser. Den bör också ha tillgång till utförlig information som verifierats av oberoende parter för att kunna lägga fram sunda prisförslag. Ansträngningar bör göras för att få tillgång till mer tillförlitliga uppgifter vid beräkningen av produktionsavgifterna.

b) Kommissionens analys av den grundläggande informationen; Kommissionen bör använda sig av oberoende finansiella experter och alternativa informationskällor. Den bör analysera alla faktorer som påverkar prisförslagen, inklusive odlarnas inkomster och deras sysselsättning samt effekterna för konsumenterna. Kommissionen bör ta vederbörlig hänsyn till de ekonomiska faktorerna i sitt förslag till garanterat sockerpris till AVS-länderna.

([1]) Se revisionsrättens särskilda rapport nr 14/2000 om en grönare gemensam jordbrukspolitik (EGT C 353 8.12.2000), punkt 27 och OECD:s avdelning för livsmedel, jordbruk och fiske, jordbrukskommittén, gruppen för spannmål, djurfoder och socker, Reformen av sockerpolitiken: miljöpolitiska aspekter, den 24 september 1998.

100. Granskningen av sockersystemet visar att många av målen för GJP och den gemensamma organisationen av marknaden uppnås, men med ett strukturellt överskott och till en hög kostnad för EU:s budget och konsumenterna. Även om kommissionen inte är ensam ansvarig för denna situation, har kommissionens förvaltning och framför allt kvaliteten på dess förslag, beslut och åtgärder påverkat resultaten och för detta är kommissionen ansvarig och redovisningsskyldig.

101. Trots situationen med ett strukturellt produktionsöverskott har kommissionen upprepade gånger endast föreslagit att sockersystemet skall fortsätta och bibehållit oförändrade nivåer för kvoter och priser. Kommissionens avdelningar har emellertid samlat in omfattande information och tagit fram analyser som skulle ha kunnat användas som grund för förslag till korrigerande åtgärder. Ökad produktivitet i produktion och bearbetning av sockerbetor borde ha fått kommissionen att ta itu med frågan om de kostnader som EU:s konsumenter får bära.

102. Två omfattande reformer av GJP har genomförts under det senaste decenniet, men inte i något av fallen berördes den gemensamma organisationen av marknaden för socker. I Agenda 2000 prioriterades konkurrenskraften på världsmarknaden, miljöskydd, bibehållen utveckling av landsbygden, enklare politik och bättre redovisning inför skattebetalarna. Ingen av dessa aspekter behandlades på ett tillfredsställande sätt inom den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

103. Den gemensamma organisationen av marknaden för socker är till gagn för relativt få jordbrukare, men för dem som kan dra nytta av den ges en inkomstnivå vid sockerbetsodling som ligger betydligt över nivån för andra viktiga grödor (se *bilaga II*).

104. Med tanke på effekterna av kvotsystemet och de höga priserna borde alternativa åtgärder granskas. Även om importrestriktionerna isolerar EU-marknaden från de instabila världsmarknadspriserna och skyddar EU:s sockerproducenter, borde man överväga att i viss mån liberalisera EU:s sockerindustri så att konkurrensen ökar och priserna reduceras. Vissa intressenter har föreslagit att kvoter skall tilldelas odlarna direkt och att kvoterna skall få överlåtas, så att flexibiliteten säkerställs. Andra har förespråkat att endast ett minimipris för sockerbetor skall fastställas (för att skydda jordbrukarna från bearbetningsföretag i dominerande ställning) och att kvoter och interventioner successivt avskaffas, så att marknadskrafterna får säkerställa att socker av tillräckligt hög kvalitet även i fortsättningen tillhandahålls till ett konkurrenskraftigt pris.

105. Ett annat alternativ som lagts fram är antagandet av de grundläggande principer i 1992 års reform som gällde andra jordbruksgrödor (se punkt 93). Detta skulle innebära att en betydande andel av stödet skulle ges i form av direkt ersättning till odlarna och att de institutionella priserna skulle närma sig världsmarknadsnivåerna.

106. De faktorer som tas upp i punkterna 87–92 ifrågasätter om mekanismerna i den aktuella gemensamma organisationen av marknaden för socker är lämpliga. Det finns flera alternativ, som

kommissionen borde ta upp i sina kommande förslag om en reformering av systemet. Det är också nödvändigt att granska om den nuvarande stödnivån fortfarande är lämplig, när kvoterna betydligt överstiger efterfrågan inom EU och priserna inte längre ligger i nivå med priserna på andra viktiga grödor.

107. Följande viktiga frågeställningar måste därför uppmärksammas i framtida förslag:

— Konsekvenserna om de nuvarande nivåerna för kvoter bibehålls, trots ett fortsatt strukturellt överskott.

— Motiveringen av de höga priserna på EU-marknaden och de höga tullarna för importerat socker utanför förmånsimportavtalet som blir följden.

— I vilken grad sockersystemet fokuserar på industrin i stället för på odlarna.

— Den begränsade konkurrensen mellan bearbetningsföretagen.

— Motsägelserna mellan principerna och målen i Agenda 2000-reformen och nuvarande gemensamma organisation av marknaden för socker.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 oktober 2000.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande

BILAGA I

Den gemensamma organisationen av marknaden för socker: utgifter och avgifter
(Miljoner euro. Verkliga siffror 1995–1999 och budgeten för 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UTGIFTER						
Åtgärd						
Exportbidrag till socker och isoglukos	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Ersättning för lagringskostnader	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Bidrag till socker som används inom den kemiska industrin	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Åtgärder till stöd för avyttring av råsocker	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Övriga interventioner	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Utgifter totalt	**1 831,0**	**1 711,3**	**1 607,8**	**1 776,7**	**2 112,8**	**1 996,0**
AVGIFTER (inkomster)						
Produktionsavgifter för socker	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Produktionsavgifter för isoglukos	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Produktionsavgifter för inulinsirap	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Avgifter för lagring av socker	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Avgifter för ej exporterat C-socker och produktion av C-isoglukos	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
Avgifter för C-sockersubstitut och C-isoglukossubstitut	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Ytterligare avgifter	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Avgifter totalt (inkomster)	**1 316,4**	**1 213,7**	**1 114,1**	**1 070,1**	**1 203,6**	**1 162,7**
Budgetutgifter netto	**514,6**	**497,6**	**493,7**	**706,6**	**909,2**	**833,3**

BILAGA II

EU- OCH VÄRLDSMARKNADEN FÖR SOCKER

Världsmarknaden

1. Det totala värdet av världsmarknaden för sötningsmedel på 135 miljoner ton uppgår till cirka 70 000 miljoner euro. Socker utgör 91 % av värdet och 83 % av volymen ([1]). Fruktsocker och intensiva sötningsmedel är övriga stora produktgrupper.

2. Över 70 % av sockret i världen utvinns från sockerrör, som framför allt odlas i Asien, Syd- och Centralamerika, Afrika och Oceanien. Det mesta av betsockret produceras i Europa (80 %), följt av Nordamerika (10 %) och Asien (8 %) ([2]). Under senare år har Brasilien gått förbi EU som den största sockerproducenten i världen med 21,4 miljoner ton 1998/1999, jämfört med EU:s 17,6 miljoner ton. Övriga stora producenter är Indien (16,9 miljoner ton), Kina (9,7 miljoner ton) och USA (7,5 miljoner ton) ([3]). AVS-ländernas årliga gemensamma produktion uppgår till 3,9 miljoner ton ([4]).

3. Konsumtionen av socker i världen ökade stadigt med i genomsnitt 1,4 % om året under 1990-talet ([3]). I de industrialiserade länderna, som tillsammans står för cirka en tredjedel av den totala världskonsumtionen, är konsumtionsökningen liten och i vissa fall minskar den t.o.m. I övriga länder följer konsumtionsökningen befolkningstillväxten och beräknas uppgå till 1 % per år under de kommande 25 åren ([5]).

4. Världshandeln domineras av en handfull länder. Brasilien, EU, Australien, Kuba och Thailand står tillsammans för 68 % av den totala exporten ([3]). Fem importörer – Ryssland, Indonesien, USA, EU och Japan – står för en tredjedel av all sockerimport. EU är unikt eftersom det både exporterar (vitsocker) och importerar (rårörsocker) i stora kvantiteter.

5. Värdet av sockret som handlas på den internationella marknaden är större än för alla andra jordbruksgrödor, förutom vete. Ungefär 28 % av den totala sockerproduktionen når ut till världsmarknaden, jämfört med 16 % för vete och 12 % för majs ([6]). Sedan avtalet mellan Sovjet och Kuba upphört att gälla, omfattar förmånshandelsavtalen endast cirka 10 % av de 37 miljoner ton socker som finns på marknaden varje år. De viktigaste av dessa förmånshandelsavtal är USA:s tullkvoter (1,8 miljoner ton 1998) och EU:s sockerprotokoll och särskilda avtal om förmånssocker med AVS-länderna (1,7 miljoner ton) ([7]).

6. Den internationella sockerhandeln är mer eller mindre jämnt fördelad mellan rårörsocker, som vanligtvis raffineras vid destinationsorten, och vitsocker. EU importerar främst råsocker som raffineras inom EU och exporterar vitsocker. De största marknaderna för EU är Mellanöstern (35 % av exporten 1996–1998), Nordafrika (20 %) och andra länder i Europa (16 %) ([3]).

7. Överskottsproduktionen och lagerökningen som den medfört under 1990-talet har lett till anmärkningsvärt låga priser på världsmarknaden.

8. Analytiker ([3]) menar att de extrema svängningarna av världsmarknadspriserna på socker som tidigare upplevts, är mindre sannolika numera. I de industrialiserade länderna anser man att socker är en basvara som köpes till vilket pris som helst. Bristande tillgång har därför lett till att priserna stigit snabbt. Utvecklingsländerna står emellertid numera för en mycket större – och ökande – andel av efterfrågan i världen och detta har ökat konsumtionens priskänslighet. Världshandelns struktur har förändrats och tillgången har diversifierats.

9. De flesta sockerproducerande länderna har infört någon grad av skyddsåtgärder och regleringar för sin sockerindustri. Importen omges av restriktioner och de priser som betalas till odlarna – och i vissa fall till bearbetningsföretagen – regleras. EU är emellertid den enda av de större producenterna som direkt understödjer exporten ([8]).

([1]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, s. 28.
([2]) Internationella sockerorganisationen: Årsbok 1997.
([3]) Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för jordbruk, internt dokument.
([4]) AVS webbplats: www.acpsugar.org.
([5]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, s. 8.
([6]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, s. 33.
([7]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, s. 51.
([8]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, s. 49.

10. De tio största sockerföretagen i världen står för 20 % av all produktion av socker. Sex av dessa ligger i något av EU-länderna ([1]). Många företag har blivit multinationella under de senaste tio åren genom uppköp av företag utanför Europa ([2]).

EU-marknaden

11. Nästan 90 % av tillgången på socker inom EU kommer från sockerbetor som odlats i någon av medlemsstaterna och resten produceras i EU:s raffinaderier från rårörsocker. Från början gällde detta endast rörsocker som producerades i de franska utomeuropeiska territorierna, men situationen ändrades fullständigt i och med att Förenade kungariket anslöt sig till EG. Innan dess tillgodosåg Förenade kungariket två tredjedelar (cirka 2 miljoner ton) ([3]) av det inhemska behovet genom att importera rårörsocker inom ramen för Brittiska samväldets sockeravtal och därefter raffinera det.

12. År 1975 ersattes detta avtal med Sockerprotokollet, enligt vilket EU åtar sig att köpa 1,3 miljoner ton rörsocker från AVS-länderna varje år. Marknaden i Förenade kungariket har därmed fortfarande tillgång till raffinerat råsocker, om än i lägre grad, förutom betsocker. Portugal och även Finland, fast det sistnämnda i mycket lägre grad, raffinerade också importerat rårörsocker innan dessa länder anslöt sig till EU och dessa avtal har också löpt vidare.

13. Priserna som garanteras av den gemensamma organisationen av marknaden för socker är högre än priserna på den fria marknaden. Därför används kvoter för att begränsa produktionen av betsocker och kvantitativa begränsningar gäller för import av rörsocker till raffinaderierna. Eftersom EU förbundit sig att köpa upp allt osålt socker som producerats inom dessa gränser, kan man betrakta kvoterna samt importen av rörsocker till raffinaderierna som EU:s garanterade tillgång på socker. Denna tillgång överstiger emellertid betydligt EU:s behov för egen konsumtion. Det strukturella överskottet säljs på världsmarknaden med hjälp av exportbidrag. Den faktiska tillgångssituationen för EU under perioden 1991/1992–1998/1999 framgår av ”balansräkningen” i *bilaga III*.

14. I alla medlemsstater, med undantag av Luxemburg, odlas sockerbetor. Frankrike och Tyskland dominerar och står tillsammans för mer än hälften av EU:s totala produktion. Färre än 300 000 (4 %) av EU:s 7 miljoner jordbrukare odlar sockerbetor. Fastän sockerbetor odlas på endast 1,6 % (2 miljoner hektar) av EU:s odlade mark, representerar den 2,5 % av jordbruksproduktionen räknat i värde ([4]).

15. Uppgifter från Eurostat visar att bruttoförädlingsvärdet per hektar för sockerbetor (dvs. skördens värde minus produktionskostnaderna) är 6,5 gånger högre än för spannmål, eller 3 gånger högre om GJP-bidragen räknas in ([4]).

16. Efter införandet av den gemensamma organisationen av marknaden 1968, har avkastningen ökat, vilket beror på förbättrade odlingstekniker och utsädessorter. Avkastningen i form av utvunnet vitsocker har ökat betydligt, från i genomsnitt 5,26 ton per hektar under perioden 1968/1969–1976/1977 ([5]) till 8,4 ton 1996/1997–1999/2000 ([4]).

17. Sockerbearbetningsindustrin har präglats av ökande koncentration och effektivitetsförbättringar. Antalet fabriker i EU-15 har minskat från 374 1968/1969 till 140 1995/96 ([6]) och antalet bolag från 86 1991/1992 till 64 1998/1999 ([7]).

18. Odlingen av sockerbetor ger cirka 45 000 heltidsarbeten inom jordbruket ([8]). På grund av tekniska framsteg, mekanisering, användning av bättre utsäde och växtgifter har sysselsättningstillfällena för jordbruksarbetarna praktiskt taget försvunnit i många regioner ([9]). Sockerbearbetningsindustrin sysselsätter 52 000 ([10]) personer, men de flesta av dessa arbetstillfällen är endast säsongsarbeten.

([1]) Tate and Lyle, Südzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar, Azucarera Ebro Agrícolas.
([2]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, s. 42.
([3]) Förenade kungarikets ministerium för jordbruk, fiskeri och livsmedel: Annual Review of Agriculture, 1973, 1974, 1975.
([4]) Europeiska kommissionen: Jordbruksläget i EU, 1998.
([5]) CEFS-CIBE, the Sugar Regime in the European Union (Sockersystemet i Europeiska unionen), februari 1998, s. 7.
([6]) FO-Licht: International Sugar and Sweetener Report (Internationell rapport om socker och sötningsmedel), 1998, s. 249.
([7]) CEFS webbplats: www.ib.be/cefs/.
([8]) CEFS-CIBE, the Sugar Regime in the European Union (Sockersystemet i Europeiska unionen), februari 1998, s. 8.
([9]) FIRS, ”Trente ans” (Trettio år), 1998, s. 5.
([10]) CEFS-CIBE, the Sugar Regime in the European Union (Sockersystemet i Europeiska unionen), februari 1998, s. 11.

BILAGA III

Sockerförsörjningsbalansen inom EU
Regleringsår (oktober till september)

(i 1 000 ton, omräknat till vitsocker)

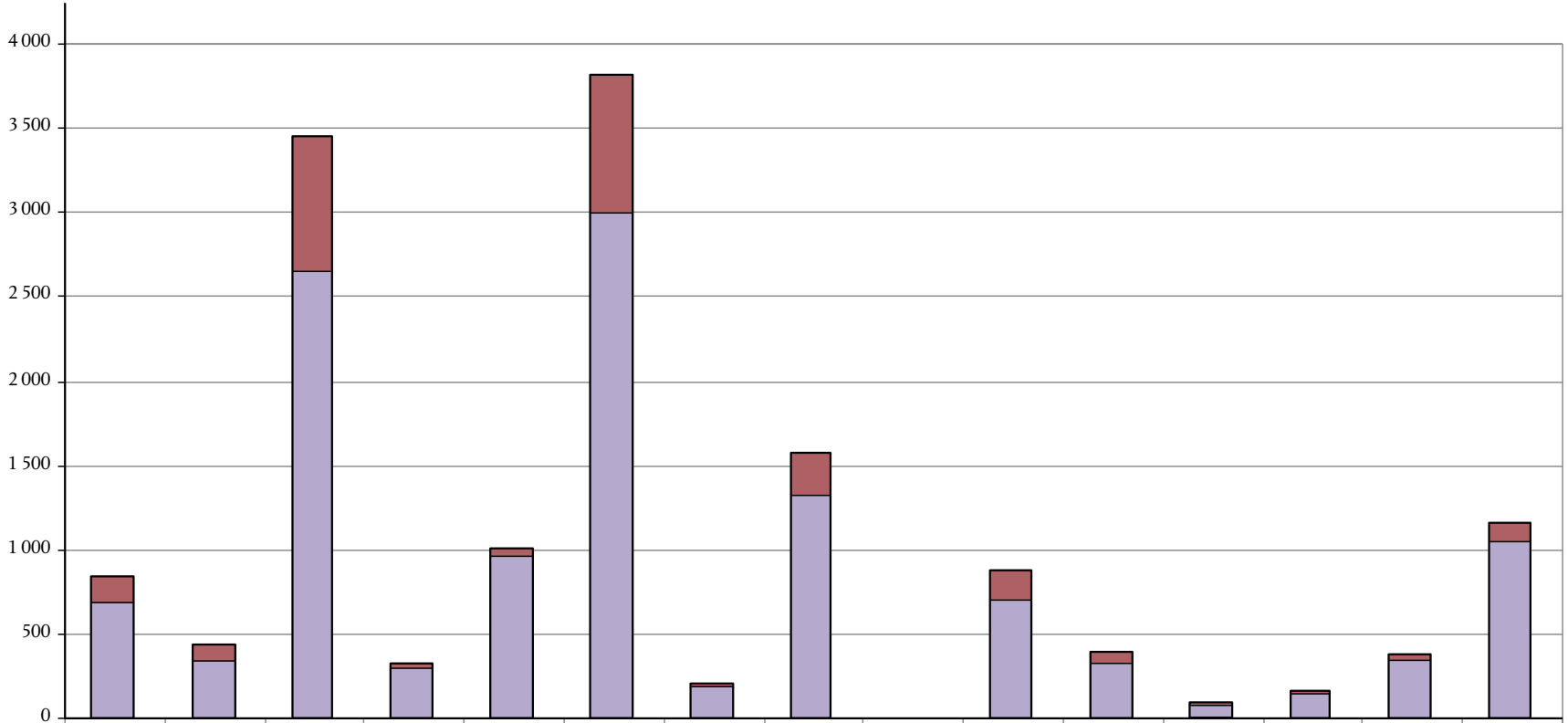
	1991/1992 EU 12	1992/1993 EU 12	1993/1994 EU 12	1994/1995 EU 15	1995/1996 EU 15	1996/1997 EU 15	1997/1998 EU 15	1998/1999 EU 15
TILLGÅNG								
Produktion av socker från EU-odlade sockerbetor och sockerrör (1)	**14 703**	**16 012**	**16 216**	**15 403**	**15 859**	**16 766**	**17 763**	**16 396**
inom kvoterna	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
utöver kvoterna (C-socker)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
Import	**1 922**	**1 979**	**2 077**	**2 154**	**2 200**	**2 272**	**2 181**	**2 320**
rårörsocker som raffineras i EU (2)					1 755	1 755	1 616	1 729
socker avsett för Azorerna, Madeira och Kanarieöarna					60	62	69	77
socker som ingår i bearbetade produkter					385	455	496	514
Ingående lager					1 638	1 715	2 150	2 383
Utgående lager					1 715	2 150	2 394	2 320
Lagerförändring	**(321)**	**223**	**78**	**(728)**	**77**	**435**	**244**	**(63)**
ANVÄNDNING								
Konsumtion	**11 966**	**11 939**	**11 623**	**12 615**	**12 559**	**12 727**	**12 710**	**12 748**
Export	**4 980**	**5 829**	**6 592**	**5 670**	**5 181**	**5 681**	**6 865**	**5 827**
C-socker som producerats utöver kvoterna					1 581	2 368	3 147	2 178
kvot- och raffinerat socker som fått exportbidrag					2 747	2 440	2 902	2 887
socker som ingår i bearbetade produkter					853	873	816	762

(1) innefattar cirka 250 000 ton socker per år som producerats från sockerrör i Spanien och de franska utomeuropeiska territorierna.
(2) innefattar cirka 60 000 ton rårörsocker per år, avsett för direkt konsumtion.
Källa: Europeiska kommissionen.

BILAGA IV

EU:s produktionskvoter för socker 1995–2001 per medlemsstat

(omräknat till 1 000 ton vitsocker)



	Belgien	Danmark	Tyskland	Grekland	Spanien	Frankrike	Irland	Italien	Luxem-burg	Neder-länderna	Österrike	Portugal	Finland	Sverige	Förenade kungariket
B-kvoter	146	97	812	29	40	806	18	248	0	182	74	7	13	34	104
A-kvoter	680	328	2 637	290	960	2 996	182	1 320	0	690	316	73	134	336	1 040

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

EU och världsmarknaden för socker

När det gäller världsmarknaden påpekar kommissionen att överskottssituationen (30 % av världsproduktionen) är konjunkturell snarare än strukturell, varvid produktionen av sockerrör har störst betydelse. Man bedömer att världsproduktionen för regleringsåret 2000/2001 kommer att vara 3–5 miljoner ton lägre än konsumtionen och att ett underskott kan förväntas även för regleringsåret 2001/2002. För gemenskapen har sockerbetsarealen, trots att produktionen har varit stabil, minskats med 12 % under den pågående ordningen, i syfte att skapa bättre balans mellan utbud och efterfrågan på världsmarknaden, men produktionen av rörsocker har ökat avsevärt, vilket lett till synnerligen låga världsmarknadspriser. Gemenskapsproduktionen överstiger konsumtionen, men detta bör ses mot bakgrund av en årlig förmånsimport av 1,6 miljoner ton från AVS-stater. De sockerkvantiteter som motsvarar denna förmånsimport bör enligt kommissionens uppfattning inte ingå i beräkningen av det strukturella överskottet, som endast gäller gemenskapsproduktionen. Enligt de regler som gäller för den gemensamma organisationen av sockermarknaden uppgår detta strukturella överskott, fastställt på grundval av produktionskvoter, till omkring 10 % av konsumtionen (1,3 miljoner ton). (Se kommissionens svar på punkt 13 och punkt 78 a.)

Budgetkostnader

Nettokostnaden uppgick till 909 miljoner euro 1999, till 706 miljoner euro 1998 och beräknas under 2000 uppgå till 833 miljoner euro.

Budgetkostnaden netto för den gemensamma organisationen av marknaden för socker motsvarar kostnaden för export av en kvantitet socker motsvarande den import från AVS-staterna och Indien (1,6 miljoner ton) som är ett resultat av gemenskapens internationella åtaganden enligt protokollet AVS/EU och avtalet med Indien. Revisionsrätten berör den roll detta spelar för dessa länder i form av utvecklingsstöd, även om dessa utgifter i enlighet med reglerna för redovisning och budget klassificeras som jordbruksutgifter.

Beträffande obearbetat socker är dess distributionspris i princip dubbelt så högt som interventionspriset och denna konsumtion utgör endast 30 % av den totala konsumtionen.

När det gäller priserna för bearbetade produkter är de inte högre i gemenskapen än i övriga världen, och sockret utgör 5–10 % av det pris konsumenten betalar.

Det bör slutligen hållas i minnet att sockrets andel av hushållsutgifterna i gemenskapen är bland de lägsta i världen.

Den gemensamma organisationen av marknaden för socker

Det är sant att de grundläggande principerna för den gemensamma organisationen av marknaden för socker (kvoter + självfinansiering) har befästs sedan 1968, men ordningen för sockermarknaden har ändå, till följd av olika yttre faktorer, varit föremål för kontinuerlig anpassning. Dessa anpassningar omfattar, utöver de olika utvidgningarna av gemenskapen, exempelvis följande:

— Integration av isoglukosproduktionen.

— Integration av det AVS-protokoll som är knutet till Lomékonventionen.

— Fullständig självfinansiering på årlig basis av gemenskapsproduktionen.

— Integration av produktionen av inulinsirap.

— Antagande av en ordning för leveranser till gemenskapsraffinaderierna.

— Antagande av mekanismer för fullföljande av åtaganden enligt GATT-avtalen.

Kommissionen betonar för övrigt att den gemensamma organisationen av marknaden för socker, även om den inte ingår i 1992 års reform eller i Agenda 2000, omfattas av flera av samma mål, exempelvis kontroll av produktionen och budgetutgifterna.

Revisionsrättens viktigaste slutsatser

a) Kommissionens avdelningar hade, som revisionsrätten anger i punkt 24, tillgång till omfattande information om sockermarknaden. Rådet har erhållit all denna information som underlag för sitt beslut. Ingen delegation har bett kommissionen lägga fram alternativ, med undantag för två delegationer som uttalade sig för lägre priser.

b) Kommissionen är medveten om svårigheterna vid informationsinhämtande rörande den ekonomiska situationen inom sockersektorn. Det föreligger konfidentialitetsproblem vid insamlandet av information rörande faktiska produktionskostnader inom sockerindustrin och industrin för vidare bearbetning, som använder 70 % av det socker som konsumeras inom EU.

d) Ekonomin inom AVS-staterna, framför allt Mauritius, är i stor utsträckning beroende av att de särskilda bestämmelserna för sockersektorn tillämpas. Det är således viktigt för AVS-staterna att det sockerprotokoll som hör till Lomékonventionen bibehålls.

e) Kommissionen kan, med hänsyn till de begränsningar som föranleds av budgeten och av GATT-överenskommelser, begränsa exportprogrammet och minska kvoterna om detta visar sig nödvändigt. Det har hur som helst alltid varit nödvändigt för kommissionen att för varje regleringsår beakta de ekonomiska och handelsmässiga förhållandena på världsmarknaden vid förvaltningen av anbudsförfarandena.

f) Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens synpunkter.

g) Den statistik som används för att beräkna produktionsavgifterna tillhandahålls av medlemsstaterna. Sedan den inre marknaden infördes är det, på grund av de föreskrifter som gäller för denna, svårare att få statistik över handeln inom gemenskapen.

Självfinansieringen av ordningen sker inte enbart på årsbasis, utan även på flerårig basis, och kommissionens granskningar visar att kostnaderna för export av gemenskapsöverskottet alltjämt täcks av produktionsavgifter.

Kommissionen noterar revisionsrättens förslag.

h) Kontrollerna utförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter, dvs. tullmyndigheter samt finansministeriernas och jordbruksministeriernas berörda avdelningar. Kommissionen granskar i sin tur dessa kontroller i samband med förfarandet för avslutande av räkenskaperna och genom oanmälda besök på plats från kommissionen inom sockerindustrin.

RESULTAT

b) Kommissionen är medveten om kritiken att konkurrensen är bristfällig med den nuvarande ordningen. Man betonar emellertid den homogena karaktären hos den produkt (socker) som under likartade garantivillkor saluförs på gemenskapsmarknaden och vars kvalitet är högt uppskattad såväl inom som utanför gemenskapen.

c) Se kommentarer ovan under ”den gemensamma organisationen av marknaden för socker”.

INLEDNING

3. I bilaga I redovisar revisionsrätten gemenskapsbudgeten för socker för perioden 1995–2000. Systemet med produktionsavgifter gör att den faktiska budgetkostnaden för ordningen minskar, även i förhållande till budgetens bruttobelopp. För 1998 uppgick nettokostnaden till 706 miljoner euro, 1999 till 909 miljoner euro och den beräknas bli 833 miljoner euro 2000.

Kommissionen påpekar att dessa nettokostnader till över 90 % härrör från exportkostnader för en kvantitet motsvarande det socker som importerats från AVS-stater (1,7 miljoner ton) och att kostnaderna således kan ses som en typ av utvecklingsbistånd.

Kommissionen anser att revisionsrättens bedömning är överdriven när det gäller den kostnad som bärs av konsumenterna (se punkterna 81–82).

EU- OCH VÄRLDSMARKNADEN FÖR SOCKER

10. Världslagren ökar i takt med att världskonsumtionen ökar.

12. Enligt gemenskapens föreskrifter får produktionen överstiga kvoterna, dvs. gå utöver kvantiteterna med gemenskapsgaranti.

Detta socker utanför kvoterna skall exporteras på världsmarknaden i obearbetat skick, med efterlevnad av de regler som fastställs genom den gemensamma organisationen av marknaden.

13. Sockeröverskottet på gemenskapsmarknaden uppgår till omkring 3 miljoner ton. Det består dels av ett överskott på omkring 1,3 miljoner ton i gemenskapens produktion i förhållande till konsumtionen, vilket beror på den produktionskvot för sockerbetor som fastställts av rådet, dels av en kvantitet på omkring 1,7 miljoner ton socker som motsvarar den förmånsimport från AVS-staterna och Indien som härrör från de förmånsavtal som rådet har antagit.

Vid bedömning av det överskottet måste följande beaktas:

— Lagerhållning är nödvändig.

— Behoven av socker för export av sockerprodukter.

Det bör slutligen noteras att vitsocker från gemenskapen avsätts på världsmarknaden där det finns efterfrågan som, åtminstone på kort sikt, inte kan tillfredsställas av andra länder.

KOMMISSIONENS FÖRVALTNING

Kommissionens förslag till kvoter

18–31. Kommissionen hälsar med tillfredsställelse revisionsrättens iakttagelse att kommissionens avdelningar utarbetat en ”grundlig bedömning av sockersystemets funktion, dess effekter och de utmaningar den stod inför. En intern arbetsgrupp övervägde många olika reformalternativ, varav några var ganska radikala.” (Punkt 24 i revisionsrättens iakttagelser.)

Kommissionen hade således tillgång till alla de uppgifter som krävdes för att lägga fram sina förslag till rådet, parlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén om ändringar av systemet. Faktum är att systemet har förlängts tre gånger på fyra år i avvaktan på resultatet av GATT-förhandlingarna. I detta skede, inför kommissionens förslag för perioden 1995–2001, har kommissionen, rådet och arbetsgrupperna erhållit all den information de behöver för sina beslut. Delegationerna har inte bett kommissionen presentera andra alternativ; två delegationer har förespråkat prissänkningar.

Kommissionen betonar att rådet med synnerligen stor majoritet (82 röster av 87) har beslutat om kommissionens förslag efter ett positivt yttrande från Europaparlamentet.

Årliga förslag till institutionella priser

Uppgifter som används för att förbereda prisförslagen

33–36. Eftersom det är praktiskt omöjligt att ha överblick över hela industrins allmänna produktionskostnader utarbetar kommissionen sina analyser på grundval av dels uppgifter från fackorgan och -publikationer, dels resultat som offentliggjorts av sockerföretag.

Kommissionen understryker att de institutionella priserna, och därmed även tillverkningsmarginalen, har hållits på samma nivå i över 15 år (det skedde till och med en minskning med 2 % under 1989/1990). Detta innebar en reell minskning av priserna och av marginalerna under perioden.

När det gäller den studie som revisionsrätten nämner i punkt 36, stöds den inte av faktiska förhållanden.

Beaktande av den gemensamma jordbrukspolitikens mål

37–38. Att behålla minimipriserna oförändrade under 15 år har lett till en reell minskning för producenterna. En prisminskning, kompenserad genom direkta stöd till jordbruksproducenterna, skulle innebära betydande budgetkostnader som överskrider budgetramarna för perioden 2000–2006.

Beträffande miljöaspekter sker en regelbunden minskning av förbrukningen av gödningsmedel, ogräsbekämpningsmedel och växtskyddsmedel per ton sockerbetor eller ton framställt socker (minskad dosering per hektar och ökad avkastning per hektar).

Prisnivån

39–41. Kommissionen önskar betona följande:

a) Priserna har varit oförändrade sedan 1984/1985.

b) Rådet har antagit kommissionens förslag med synnerligen bred majoritet.

c) Det är fullt normalt att kommissionen lägger fram ett förslag först efter att ha granskat de ekonomiska förhållandena och beaktat den politiska situationen i gemenskapen vid en given tidpunkt.

Priset på rårörsocker från AVS-länderna

42–45. Efter genomgång av AVS-staternas motiveringar för varje regleringsår föreslår kommissionen dessa länder priser som innebär att största möjliga hänsyn tas till ekonomiska faktorer, inom ramen för gemenskapens interventionspriser. Vid förhandlingarna har kommissionen, trots ansökningar från dessa länder, hela tiden hävdat att det med ett högre pris inte skulle vara möjligt att sälja detta socker utan gemenskapsstöd och att det dessutom skulle innebära att principen om gemenskapspreferens sattes i fråga.

Förvaltningen av exportprogrammet

46–52. Den teoretiska beräkningen av bidraget inom sockersektorn grundas på interventionspriset och inte, som för andra sektorer, på priset på den inre marknaden. Denna kalkyl motsvarar de faktiska förhållandena, men innebär också en kraftig begränsning av företagens handlingsutrymme, då deras konkurrenskraft är helt beroende av situationen på världsmarknaden.

Vid förvaltningen av anbud måste hänsyn tas till de ekonomiska och handelsmässiga förhållandena på världsmarknaden under varje regleringsår.

Organiseringen av anbudsförfaranden

53. I förvaltningskommittén bidrar medlemsstaterna till förvaltningen av den gemensamma organisationen av marknaden. Anbudsförfarandena är transparenta; förvaltningskommittén har under de senaste 5 regleringsåren avgett ett positivt yttrande i omkring 95 % av fallen (223 positiva yttranden av 233 anbud).

54. Kommissionen kan inte sköta förvaltningen genom att använda rent teoretiska marknadsvärden som kriterium vid anbudsförfarandet.

Genom att anbudsförfarandena fördelas under året är det möjligt att tillgodose de olika behoven på marknaden och således att utfärda intyg för större mängder när efterfrågan är stor.

Systemet med självfinansiering

55–59. Kommissionen påpekar att enligt de befintliga föreskrifterna och enligt Marrakech-överenskommelsen (WTO) skall kostnaderna för avsättning av gemenskapens överskottsproduktion (oberoende av de kvantiteter som importeras från AVS-stater och Indien) täckas av produktionsavgifter. Självfinansieringen av ordningen säkerställs inte enbart på årlig basis, utan även på flerårsbasis, och de granskningar som utförs av kommissionen visar att exportkostnaderna faktiskt täcks av produktionsavgifterna.

56–57. På grund av föreskrifterna för den inre marknaden är det svårt att få fram statistik över produktion och handel inom gemenskapen, eftersom medlemsstaterna har olika tröskelvärden för inlämnande av deklarationer.

58. Användandet av licenser har redan övervägts av kommissionen och diskuterats inom förvaltningskommittén. För närvarande skulle ett sådant system inte lösa problemen rörande bearbetade produkter.

Systemen för förvaltning, kontroll och redovisning inom den gemensamma organisationen av marknaden

59. Kommissionens avdelning för avslutande av räkenskaperna utför kontroller av produktion och lager, men risken att det föreligger omotiverade utgifter bedöms vara liten. Denna riskbedömning återspeglas i kontrollernas frekvens. De senaste kontrollerna skedde under 1991–1994.

60–63. Kommissionen utarbetade 1999 ett arbetsdokument avsett för medlemsstaternas myndigheter. I detta dokument behandlades granskningen av ordningen för lagring av socker enligt förordning (EEG) nr 4045/89 och riktlinjer angavs för de kontrollörer som utför granskningar i efterhand enligt förordning nr (EEG) 4045/89. Syftet med sådana granskningar är framför allt att undersöka överensstämmelsen mellan å ena sidan produktions- och lagerredovisning och å andra sidan ekonomisk redovisning och annan handelsdokumentation på företagsnivå.

Kommissionens reaktioner gentemot olika intressenter och vid händelser som påverkat den gemensamma organisationen av marknaden

67. Kommissionen var inte tvungen att samråda med Förvaltningskommittén för socker före utvärderingen, och inte heller att samråda med förvaltningskommittén då man genomför interna studier eller låter genomföra externa studier. Förvaltningskommittén informerades dock om utvärderingen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker, och man fick ta del av uppgiftsbeskrivningen då anbudsinfordran inleddes i april 1999.

GRANSKNING AV SOCKERSYSTEMET

Inledning

68–70. Kommissionen kommer att överlämna utvärderingsrapporten rörande den gemensamma organisationen av marknaden för socker till revisionsrätten så snart den finns tillgänglig, tillsammans med kommentarer från styrgruppen och, framför allt, en bedömning av utvärderingens kvalitet.

Uppfyllande av målen för den gemensamma organisationen av marknaden

72. a) Revisionsrätten anger att de jordbruksinkomster som härrör från sockerbetsodling är ”upp till två gånger den som andra grödor ger”. Det påståendet bör preciseras eller modifieras. De andra grödor som avses är sannolikt spannmål, dvs. de grödor som är vanligast och ger lägst avkastning. Utfallet skulle ha blivit ett helt annat om jämförelsen avsett potatis eller bomull.

Sockerbetsodlarna är även producenter av, exempelvis, vete och nötkött. Det är deras totala inkomster som räknas i de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som fastställts i fördraget.

d) EU har beslutat att begränsa kvoterna per region. Detta visar en klar vilja att säkerställa en viss produktionsnivå i gemenskapens samtliga regioner på ett sätt som direkt bidrar till landsbygdens utveckling när det gäller såväl sockerbetsodling som sockerframställning. Kommissionen önskar fästa revisionsrättens uppmärksamhet på att målen med flerfunktionell jordbruksverksamhet innebär en medveten politik för landsbygdsutveckling.

73. Som revisionsrätten själv nämner utgör världsmarknadspriserna inte en helt objektiv indikator. Prisnivån inom EU skiljer sig inte stort från priserna i många andra industrialiserade länder.

Följande anges som exempel:

— Sockerpriserna i USA, Kanada och Australien är 2,9 gånger högre än världsmarknadspriserna. I USA är det ”interventionspris” för socker som fastställts för perioden 1996–2002 liknande det som fastställts för gemenskapen.

— I Norge, där allt socker köps på världsmarknaden, är konsumentpriserna för vitsocker i stort sett desamma som i gemenskapen; rentav betydligt högre för vissa bearbetade produkter.

74. De ökningar av kvoterna som anges i figur 2 följer i stort sett de olika utvidgningarna av EU. Ökningen av kvoterna under 1970-talet berodde på ett alltför litet sockerutbud. Under 1990-talet var EU:s överskottsproduktion förhållandevis stabil.

Den faktiska överskottssituationen på världsmarknaden beror på avsevärda produktionsökningar i ett antal av de andra stora sockerproducerande länderna. Världsmarknaden ökar med omkring 1,0 miljoner ton/år, samtidigt som gemenskapens export till denna marknad alltjämt är stabil (5–5,5 miljoner ton) och varierar inte cykliskt. Brasilien däremot, som för övrigt har infört ett program för alkoholproduktion, ökade sin export under 1990-talet från 1,5 miljoner ton/år till 11,0 miljoner ton under 1999/2000 på en världsmarknad omfattande totalt 38 miljoner ton. Även Thailand och Australien har ökat sin export. I det sistnämnda landet tillämpar man såväl direkta produktionsstöd som strukturella stöd.

75. Sockerbetsodlarna är inte specialiserade, utan producerar även vete, nötkött osv. I nedanstående tabell ges en bild av hur viktig sockerbetsodlingen är i vissa regioner i gemenskapen.

Region	Andel av regionens företag som odlar sockerbetor (1997) (1)	Sockerbetsodlingens andel av regionens totala jordbruksareal (1997) (2)	Andel av total jordbruksproduktion (1995) (2)
Belgien	22,0 %	6,9 %	4,8 %
Niedersachsen	14,1 %	4,9 %	4,7 %
Sachsen-Anhalt	30,3 %	5,1 %	10,4 %
Picardie	53,6 %	12,5 %	22,6 %
Nord-Pas-de-Calais	45,3 %	7,8 %	9,5 %
Emilia-Romagna	13,8 %	6,2 %	4,5 %
Marche	15,5 %	8,2 %	10,1 %
East Anglia	37,8 %	10,9 %	10,5 %

(1) Farm structure survey.
(2) Regio Database.
Källa: Eurostat.

Kostnaderna för att uppnå målen

78. a) Enligt kommissionens uppfattning skall den kvantitet socker som motsvarar förmånsimporten inte ingå i beräkningen av det strukturella överskottet, eftersom detta endast avser gemenskapsproduktionen. Enligt de bestämmelser som gäller för den gemensamma organisationen av marknaden för socker uppgår detta strukturella överskott, beräknat på grundval av produktionskvoter, till omkring 10 % av konsumtionen (1,3 miljoner ton). Gemenskapen får enligt WTO-överenskommelserna exportera 1,2735 miljoner ton av dessa 1,3 miljoner ton.

b) Världsmarknadspriset är inte en helt objektiv indikator, vilket revisionsrätten också tillstår i punkt 82.

c) Lagren uppgår till 2 miljoner ton, varav endast 1,1 miljoner ton, dvs. mindre än 10 % av konsumtionen, normalt är tillgängliga.

d) Kommissionen är medveten om att ordningen har varit föremål för viss kritik, varvid den bristande konkurrensen tillskrivs den starka segmenteringen av marknaden och koncentrationen inom sektorn. Kommissionen arbetar dock för att motverka ordningens konkurrensbegränsande effekter genom aktiv tillämpning av gemenskapens föreskrifter rörande konkurrens inom sockersektorn. Detta visas av ett flertal antitrustförfaranden som kommissionen drivit inom denna sektor samt av de böter som nyligen utfärdats (British Sugar/1997, Irish Sugar/1999).

e) Kostnaden för dessa kontroller av organisationen inom en hel sektor förefaller, enligt kommissionens åsikt, rimlig i förhållande till produktionsavgifterna.

80. Produktionsavgifterna och kostnaderna för export av en kvantitet socker motsvarande importen från AVS-staterna, vilket utgör huvuddelen av budgetutgifterna, är oberoende av konsumtionen.

Kommissionen påminner om att beräkningsmetoden baseras på identifiering av den andel av utgifterna som åligger gemenskapsproducenterna.

81. Beloppet 6 500 miljoner euro är inte representativt och enligt kommissionens uppfattning återspeglar det inte den ekonomiska och budgetmässiga verkligheten. Beloppet är baserat på en beräkning där de grunddata som används (världsmarknadspris och interventionspris) endast har teoretisk betydelse. Det världsmarknadspris på 200 euro/ton som revisionsrätten nämner är inte en relevant indikator på konsumentpriset, dels på grund av att världsmarknadspriserna fluktuerar högst avsevärt, dels på grund av dess nuvarande låga värde, vilket ligger under de mest effektiva producenternas produktionskostnader. Revisionsrätten anger för övrigt själv att världsmarknadspriserna inte är en helt objektiv indikator.

I revisionsrättens beräkning tas dessutom inte tillräcklig hänsyn till de ekonomiska förhållandena rörande jämvikten på sockermarknaden. Om gemenskapen vore tvungen att täcka sitt sockerbehov på världsmarknaden skulle den ökade efterfrågan detta innebär driva upp världsmarknadspriserna avsevärt.

Den gemensamma organisationen av marknaden för socker baseras, liksom gemensam organisation av andra marknader, på gemenskapspreferens i kombination med ett interventionssystem och en exportordning. Detta leder till mycket stabila priser och stabilt utbud till konsumenten och bearbetningsindustrin samt innebär ett skydd från stora fluktuationer på världsmarknaden. Världsmarknaden för socker kännetecknas för närvarande av överskott på grund av den ökade produktionen av rörsocker – framför allt i Brasilien på grund av subventioner där för framställning av alkohol av rörsocker – medan gemenskapens sockerproduktion har förblivit stabil. Efterfrågan på världsmarknaden har – även om den har ökat – inte varit tillräckligt hög för denna produktionsökning. Som ett resultat av detta har världsmarknadslagren ökat under de senaste åren och uppgår idag till omkring 50 % av världskonsumtionen.

82. Det bör hållas i minnet att övergångslagren (omkring 1,0 miljoner ton) endast är tillgängliga vid naturkatastrofer. Kommissionen har föreslagit rådet att upphöra med månatlig lagringsersättning för socker C som överförs, men rådet har vid flera tillfällen tillbakavisat detta förslag.

Det bör dessutom göras åtskillnad mellan de obligatoriska minimilagren (omkring 0,4 miljoner ton) och de lager som bedöms nödvändiga av handelsskäl (omkring 0,84 miljoner ton). Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens beräkning rörande de kostnader gemenskapslagren innebär för konsumenterna. Kostnaden för konsumenten förblir i själva verket densamma, eftersom systemet innebär att det blir möjligt att säkerställa normal tillförsel.

83. Koncentrationens utveckling inom sockerbranschen påminner om utvecklingen i andra sektorer, som har andra typer av gemensam organisation av marknaden.

84. Kommissionen anser att det var motiverat att inkludera isoglukos och inulinsirap i den gemensamma organisationen av marknaden för socker, eftersom marknaderna är nära knutna till varandra och den åtgärden föranleddes av politiska önskemål att bevara sockerproduktionen. För produktionen av isoglukos används basprodukter som ofta importerats från tredje land utan finansiella hinder och gemenskapen är förpliktigad att reglera denna produktion på samma sätt som sockerproduktionen, vilken begränsas genom kvotordningen, med finansiellt ansvar för gemenskapens producenter. Denna grundläggande aspekt har godtagits av revisionsrätten.

85. Kommissionen påpekar att medlemsstaterna för närvarande håller inne 10 % av avgifterna och att man från och med den 1 januari 2001 kommer att hålla inne 25 %. Beloppet 290 miljoner euro utgör således endast ett riktvärde och det exakta belopp som hålls inne kommer att vara beroende av det faktiska avgiftsbeloppet.

86. Det är korrekt att den gemensamma jordbrukspolitiken innebär kostnader för gemenskapsbudgeten och för konsumenterna. Sockerordningen utgör en del av denna politik, även om det bör hållas i minnet att gemenskapsproduktionen med kvoter är självfinansierad.

Alla kostnader bör betraktas mot bakgrund av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt fördraget och EU:s internationella åtaganden. Det bör dessutom beaktas att världsmarknaden för socker snarast har karaktären av restmarknad, varvid priserna allmänt ligger under de mest effektiva producenternas produktionskostnader.

Mekanismerna i den gemensamma organisationen av marknaden för socker, framför allt produktionskvoternas och prisstödets nivåer

89. Se kommissionens svar på punkt 73.

90. Det faktum att sockret inte bjuds ut för interventionsköp bör enligt kommissionens uppfattning tolkas som att den gemensamma organisationen av marknaden och dess lagringsordning fungerar väl, liksom att exporten förvaltas väl av förvaltningskommittén och av kommissionens avdelningar.

91. Kommissionen är medveten om kritiken att marknaden är uppsplittrad och att sektorn kännetecknas av bristande konkurrens. Man anser emellertid att detta delvis beror på produktens särdrag: den är homogen, efterfrågan är stabil och transportkostnaderna är höga. Handeln inom gemenskapen svarar dessutom för över 30 % av konsumtionen av obearbetat socker och 26 % av konsumtionen av socker som ingår i bearbetade produkter.

92. Socker är ovedersägligen en basprodukt. Den har dock en högst begränsad vikt i hushållens budgetar. Inom gemenskapen utgör sockret mellan 0,2 % och 0,3 % av de totala konsumtionsutgifterna. Ett system som baseras på en minskning av sockerpriserna och budgetfinansierat direktstöd till producenterna skulle definitivt innebära budgetkostnader. Det är emellertid inte säkert att en sänkning av sockerpriset i produktionsledet skulle innebära att konsumentpriserna för socker och bearbetade produkter sänks.

Den gemensamma organisationen av marknaden för socker: reformerna 1992 och Agenda 2000

94. Se kommissionens svar under ”den gemensamma organisationen av marknaden för socker” i sammanfattningen.

Bestämmelserna har fastställts för att säkerställa att producenterna betalar ett minimipris till odlarna.

Sockerbetor har dessutom begränsad hållbarhet.

95. Se kommissionens svar i punkt 94.

96. Se kommissionens svar på punkterna 81 och 82. Revisionsrätten baserar sitt resonemang på de exportbidrag som gällde under en period då världsmarknadspriserna var de lägsta på 30 år.

97. Det miljöproblem som rör vatten beror på konstbevattning, vilket är en fråga för medlemsstaterna. Sockerbetor konstbevattnas för övrigt endast i vissa regioner i gemenskapens södra delar, där även alternativa grödor skulle behöva konstbevattning.

De eventuella bevattningsproblemen bör beaktas framför allt i den mån grundvattnet kan förorenas. I detta sammanhang bör påpekas att eftersom sockerbetor finns kvar i jorden under eftersäsongen innebär de att markens kväve uttöms. Denna risk är dock begränsad, eftersom sockerbetsodling av industriell kvalitet är oförenlig med överskottsgödning.

När det gäller användningen av ogräsbekämpningsmedel och växtskyddsmedel (se punkt 38) kan, tack vare tekniska framsteg, den använda mängden per hektar reduceras samtidigt som avkastningen ökar.

SLUTSATS

99. a och b. Det är alltjämt svårt att få fram exakta uppgifter, särskilt beträffande produktionskostnader inom sockerindustrin, på grund av nödvändigheten av konfidentialitet. Kommissionen har emellertid tillgång till omfattande information från medlemsstaterna, branschorganisationer, sockerproducerande företag och företag som använder socker. De olika intresseperspektiven återspeglas dock i denna information.

100. Kommissionen anser att de kvantiteter socker som motsvarar förmånsimporten inte skall ingå i beräkningen av det strukturella överskottet, vilket endast avser gemenskapsproduktionen. Importen från AVS-staterna (1,6 miljoner ton), eller motsvarande kvantitet, kan exporteras utan hänsyn till de internationella åtagandena inom ramen för GATT. Enligt de regler som gäller för den gemensamma organisationen av marknaden är det strukturella överskottet, fastställt på grundval av produktionskvoter, omkring 10 % av konsumtionen (1,3 miljoner ton).

(Se även svar på punkt 13 och punkt 78 a.)

Budgetkostnaden netto (660 miljoner euro) motsvarar i praktiken kostnaden för att exportera en kvantitet socker som motsvarar den import från AVS-stater och från Indien (1,6 miljoner ton) som följer av gemenskapens internationella åtaganden enligt protokollet AVS/EU och avtalet med Indien.

Beträffande kostnaden för konsumenterna, avser 30 % av konsumtionen obearbetat socker och 70 % av konsumtionen sker i form av bearbetade produkter.

101. Priset för obearbetat socker är i detaljhandelsledet ungefär dubbelt så högt som interventionspriset och det socker som konsumeras i form av bearbetade produkter utgör endast 5–10 % av konsumentpriset. I förhållande till köpkraften är sockerpriset i gemenskapen bland de lägsta i världen.

Se även svaret på punkt 108.

102. Kommissionen betonar att den gemensamma organisationen av marknaden för socker sedan 1968, och i ännu högre grad sedan 1986, omfattas av flera av samma mål som 1992 års reform och Agenda 2000, dvs. begränsning av produktion och budgetutgifter. Konkurrenskraften på världsmarknaden säkerställs för övrigt genom exportordningen för kvotsocker och avsättning av socker utöver kvoterna. För sockerbetsodlingen och för sockerindustrin tillämpas samma miljöskyddsbestämmelser som för annan odling och andra industrier, även om dessa bestämmelser bör stärkas. Landsbygdsutvecklingen säkerställs genom den ekonomiska betydelse sockerbetsodling och sockerindustri har för landsbygden.

När det gäller ökad insyn för skattebetalarna bör det bland annat påpekas att nettoutgifterna i budgeten motsvarar kostnaden för EU:s åtaganden gentemot AVS-staterna och Indien.

103. Kommissionen betonar att sockerbetsodling inte är ett ensädesbruk och att sockerbetsodlarna således även producerar vete och nötkött. Den genomsnittliga areal som används för sockerbetsodling är 6–7 ha/odlare. I de jordbruksområden där sockerindustrin är etablerad har praktiskt taget alla odlare tilldelats en kvot.

104. Kommissionens avdelningar granskar kontinuerligt den gemensamma organisationen av marknaden för socker och undersöker alternativ till denna. Bland de förslag kommissionen lagt fram under 1990-talet övervägde alternativens nackdelar i förhållande till den nuvarande ordningen.

105. Det alternativ som revisionsrätten nämner beträffande antagande av grundläggande principer i 1992 års reform skulle innebära en synnerligen hög budgetkostnad (1 125 miljoner euro vid en prisminskning på 25 % som endast kompenseras till 50 %). Detta vore inte förenligt med bestämmelserna i den budgetplan för 2000–2006 som fastställdes i Berlin i mars 1999 och som bekräftats av Europaparlamentet.

106. Se svaret på punkt 105.

Av kommissionens svar på punkterna 88–93 framgår att mekanismerna i den gemensamma organisationen av marknaden för socker har varit ändamålsenliga.

107. Det nuvarande kvotsystemet löper ut i slutet av regleringsåret 2000–2001. Kommissionen beslutade den 4 oktober att föreslå rådet en tillfällig ändring av den gemensamma organisationen av marknaden för en period på två år och att genomföra studier av möjliga effekter av en reform av den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Dessa studier kommer bland annat att omfatta genomgång av kritiken från revisionsrätten och andra parter.

Det finns för närvarande ett stort antal osäkerhetsfaktorer rörande vissa tekniska aspekter som kan påverka varje genomgripande ändring av sockerordningen. Dessutom måste den nuvarande ordningen, och alla eventuella ändringar av denna, granskas mot bakgrund av dess effekter för sektorn och för alternativa grödor, stöd till sektorn, sysselsättning, konsumenterna, avlägsna ytterområden, små och medelstora företag, varvid för- och nackdelar vägs mot varandra.

För en genomgripande reform av denna sektor med anledning av kritiken kommer det att krävas en översyn av kvotordningen och av interventionsprisernas nivå. Aspekter av typen ökad marknadskoncentration, bristande konkurrens och skillnaden mellan det pris producenterna erhåller och det pris konsumenterna betalar gäller inte enbart sockersektorn, utan är tillämpliga för livsmedelsindustrin som helhet. Dessa komplexa samband fordrar en grundläggande analys.

Kommissionen kommer att genomföra en utvärdering av de ovan nämnda aspekterna samt av konkurrensen inom de största livsmedelssektorerna (inte endast socker, utan även kött, mjölkprodukter och spannmål).