

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

Revisionsretten

2001/C 305/01

Særberetning nr. 6/2001 om mælkekvoter, med Kommissionens svar 1

I

(Meddelelser)

REVISIONSRETEN

SÆRBERETNING Nr. 6/2001

om mælkekvoter, med Kommissionens svar

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

(2001/C 305/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ		3
MÆLKEKVOTEORDNINGEN BLEV INDFØRT FOR AT MINDSKE ULIGEVEGTEN MELLEM UDBUD OG EFTERSPØRGSEL PÅ MÆLKEMARKEDET	1-5	4
RETTENS REVISION	6-8	5
KVOTEORDNINGENS INDVIRKNING PÅ UDVIKLINGEN PÅ MÆLKEMARKEDET	9-27	5
Kvoteniveauet har ændret sig	9-11	5
Mælkeproduktionen ligger tæt på de nationale kvoter	12-13	5
Kvoteniveauet resulterer imidlertid i strukturelle overskud	14-15	6
Budgetudgifter	16-18	7
Produktionspriser og mælkeproducenternes indkomst	19-21	9
Omkostningerne for forbrugeren	22	9
Omstruktureringen af mælkeproduktionen er fortsat under kvoteordningen	23-24	9
Kvoter er et værdifuldt aktiv	25-27	11
MEDLEMSSTATERNES HAR HOVEDANSVARET FOR GENNEMFØRELSEN AF KVOTEORDNINGEN	28-60	11
Kvoteordningen medfører ineffektiv mælkeproduktion	29-31	11
Gennemførelse af ordningen	32-37	13
Revisionen i de forskellige medlemsstater	38-60	13
Kvotetildeling og -forvaltning	38-39	13
Kvotemodregningsordningen	40-42	13
Godkendelse af opkøbere	43-44	14
Bemærkninger om direkte salg	45	14
Kontrol af opkøbere og direkte salg	46-51	14
Beregning og betaling af afgiften	52-53	15
Anmeldelse af afgiftsbeløbet og Kommissionens regnskabsføring	54-59	15
Morarenter	60	16

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
FORVALTNING AF KVOTENIVEAUERNE	61-63	16
AGENDA 2000	64-66	16
KONKLUSION	67-72	16
Kvoteordningen	67-69	16
Gennemførelse af ordningen	70-71	17
Mælkepriser	72	17
ANBEFALINGER	73	17
BILAG 1 — Kommissionens forslag fra 1998		19
— Effekten af Rådets beslutning		19
— Udvidelse af Unionen		20
BILAG 2 — Mælkekvoter (disponible kvoter — der er taget hensyn til udnyttelsen af EU-reserven, SLOM-kvoter og suspenderede mængder)		21
BILAG 3 — Komælksproduktion og -leverancer		22
BILAG 4 — Komælksleverancer		23
BILAG 5 — Mælkeforsyningsbalance i mælkeækvivalent		24
BILAG 6 — Omkostninger forbundet med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, fordelt på kategori og produkt		25
BILAG 7 — Budgetudgifter i forbindelse med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter		26
Kommissionens svar		27

RESUMÉ

I. Mælkekvoteordningen blev indført i 1984 som en foranstaltning under den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Sigtet var at mindske uligevægten mellem udbud og efterspørgsel på markedet for mælk og mejeriprodukter. For at lægge loft over produktionen indførte man »referencemængder« (individuelle kvoter) for mælkeproducenterne og en sanktion i form af en afgift på mælk produceret ud over de individuelle kvoter (jf. punkt 1).

II. Der blev vedtaget en række foranstaltninger, som skulle sænke produktionen med ca. 8 % over en niårig periode. Mælkeproduktionen i de 15 medlemsstater har ligget stabilt på 120 millioner tons. EU's andel af verdenseksportmarkedet er blevet mindre, men det eksporterede overskud har siden 1995 ligget stabilt på omkring 15 millioner tons. Trods dette subsidierede overskud er der i forbindelse med reformen af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter vedtaget forhøjelser af de nationale referencemængder på 2,5 % i perioden april 2000 til april 2005 (jf. punkt 3).

III. Retten har i tidligere beretninger redegjort for revisionen af de foranstaltninger, der blev vedtaget frem til 1991. Disse beretninger omhandler også Kommissionens forvaltning af de foranstaltninger, som blev vedtaget efter 1991.

IV. Sigtet med den revision, denne beretning omhandler, var at undersøge, om det med den indførte kvoteordning var lykkedes at få mælkeproduktionen i EU under kontrol og at skabe markedsligevægt (jf. punkt 6).

V. Generelt må man sige, at målet for kvoteordningen, nemlig at begrænse produktionen til et bestemt niveau, er opfyldt, for produktionen ud over de nationale referencemængder angives til under 1 % (jf. punkt 9-13).

VI. Ved at fastsætte et samlet kvoteniveau har man stabiliseret produktionen. Mælkeproduktionen er ikke kommet ned på et niveau, der svarer til usubsidieret internt forbrug og usubsidieret eksport (jf. punkt 14-15).

VII. Samtidig har kvoteordningen ikke i mærkbar grad kunnet forhindre, at mælkesektoren i hver medlemsstat er blevet omstruktureret. Udviklingen går fortsat i retning af større og færre bedrifter med mælkeproduktion. Med rationaliseringen af denne sektor er et stort antal små bedrifter forsvundet. De fleste resterende producenter får under halvdelen af deres indkomst fra landbrugsvirksomhed. Det gælder såvel mælkeproducenter som andre producenter inden for andre sektorer. Endelig skal det bemærkes, at budgetudgifterne til den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter tidligere havde en stigende tendens, men at denne udvikling nu er vendt (jf. punkt 16-24).

VIII. Kommissionen og Rådet har ladet ordningen blive mere og mere fleksibel. Det burde have indebåret, at de samlede kvoter blev skåret ned. Medlemsstaternes politik med hensyn til bedriftsstrukturen inden for de samme mælkekvoteammer kan variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Derfor er nogle af de finansielle og økonomiske fordele, som skulle have fulgt med ordningen, gået tabt (jf. punkt 40-42).

IX. Der vil fortsat skulle ydes væsentlig støtte over EU-budgettet til afsætning af de strukturelle overskud af mælk. Denne støtte kan meget vel blive større i fremtiden som følge af udvidelsen af EU, og på grund af udviklingen i forbruget, samt som følge af pres fra Verdenshandelsorganisationen på EU for at reducere støtten i form af eksportrestitutioner. Disse forhold taget i betragtning bør Kommissionen forelægge forslag til en gennemgribende reform af mælkesektoren, således at mælkeproduktionsniveauet sænkes generelt til et niveau, der kan afsættes på markederne uden støtte (jf. punkt 61-66 og bilag 1).

X. Rådet har i flere omgange vedtaget at forhøje de nationale referencemængder uden at reducere interventionspriserne væsentligt, og dermed har Rådet ikke givet plads til en liberalisering af sektoren for mælk og mejeriprodukter svarende til den liberalisering, der er gennemført inden for sektoren for markafgrøder. Udgifterne til sektoren for mælk og mejeriprodukter er faldet fra 4 285,3 millioner euro i 1983 (27 % af EUGFL, Garantisektionens udgifter) til 2 601,3 millioner euro i 1999 (6,5 % af EUGFL, Garantisektionens udgifter). Hvert år skal der imidlertid stadig dækkes udgifter på næsten 3 000 millioner euro over EU-budgettet til finansiering af den vedvarende overskudsproduktion, som er en uundgåelig følge af Rådets afgørelser. Denne støtte, som ydes af de europæiske skatteborgere, skal lægges oven i de højere priser, som forbrugerne i EU skal betale for mælk og mejeriprodukter (jf. punkt 72).

XI. Der er stadig problemer med at gennemføre ordningen. Retten har i tidligere beretninger påpeget Italiens grundlæggende problem med at få inkasseret afgiften, og dette problem er stadig ikke løst. I Spanien og Grækenland er der sket forbedringer, selv om der stadig er problemer med at få inkasseret skyldig afgift. Når de individuelle mælkeproducenter ikke betaler afgiften, har den ikke nogen afskrækkende effekt, og producenterne tilskyndes til overproduktion. Når Kommissionen så inkasserer de skyldige afgifter hos medlemsstaterne, betyder det i realiteten, at bestemte mælkeproducenter får nationale subsidier, som fordrejer konkurrencen (jf. punkt 32-37).

XII. Ca. 17 år efter kvoteordningens indførelse er den ikke fuldt gennemført i samtlige medlemsstater, for det er nemlig fortsat nødvendigt at nedskære forskuddene til nogle medlemsstater og at træffe foranstaltninger via beslutningerne om regnskabsafslutning. Det er følgerne af vedvarende markedsforvridninger via et system, som medlemsstaterne ikke altid forvalter strengt nok (jf. punkt 70).

XIII. Kommissionen bør tage sin rolle for så vidt angår opkrævning af afgiften og regnskabsaflæggelse for de indgåede afgiftsbeløb op til fornyet overvejelse, og den bør sikre, at de gældende bestemmelser følges nøje, og at de gældende frister overholdes. Kommissionen bør undersøge, om det er muligt at gøre kvoteordningens kontrol- og sanktionsbestemmelser mere effektive, og den bør tilskynde medlemsstaterne til at anvende best practice-metoder ved at give medlemsstaterne klare retningslinjer for de kontroller, de skal foretage. Fællesskabets retsgrundlag bør give mulighed for anvendelse af forskellige former for sanktioner, således at medlemsstaterne kan skride ind over for opkøbere og bedrifter med direkte salg, som har gjort sig skyldige i mindre alvorlige brud på de gældende regler. På kort sigt bør Kommissionen undersøge, om der kan åbnes mulighed for kvoteoverførsler mellem producenter med virksomhed i forskellige medlemsstater, og om de samlede kvoter derefter kan reduceres. På mellemlang sigt bør Kommissionen fremsætte forslag om en grundlæggende reform af mejerisektoren. Målet for reformen bør være at skabe ligevægt mellem den samlede mælkeproduktion og det ikke-subsidierede interne forbrug plus den potentielle eksport uden støtte. Den bør bringe kvoteordningen til ophør, samtidig med at den sikrer mælkeproducenterne en rimelig levestandard (jf. punkt 73).

MÆLKEKVOTEORDNINGEN BLEV INDFØRT FOR AT MINDSKE ULIGEVEGTEN MELLEM UDBUD OG EFTERSPØRGSEL PÅ MÆLKEMARKEDET

1. Mælkekvoteordningen blev indført i 1984 ⁽¹⁾. Hensigten var at mindske uligevægten mellem udbud og efterspørgsel på mælke-markedet ved at indføre »referencemængder« (individuelle kvoter) for mælkeproducenter og derved lægge loft over produktionen. Hver medlemsstat fordeler en national referencemængde (national mælkekvote), som er fastsat af Rådet, på sådanne individuelle kvoter. Ved overskridelse af de individuelle kvoter pålægges der en »sanktion« i form af en særlig mælkeafgift ⁽²⁾. Opkøberne af mælk opkræver denne ekstra afgift, den såkaldte »tillægsafgift«, hos

producenterne, når der er tale om leverancer til mejerier ⁽³⁾. Når der er tale om direkte salg, opkræves afgiften af de kompetente nationale myndigheder ⁽⁴⁾. EUGFL's udbetalende organer anmelde indtægterne fra tillægsafgiften som »negative udgifter«.

2. Kommissionen forelagde Rådet en mælkeforsyningsbalance, som viste, at udbuddet i 1984 svarede til 120 % af den interne efterspørgsel, og trods en eksport anslået til 12,7 millioner tons mælkeækvivalent var der et overskud på 6,7 millioner tons i EU ⁽⁵⁾. De samlede nationale mælkekvoter for de ti medlemsstater i Det Europæiske Fællesskab blev først fastsat til 103,7 millioner tons (99,9 millioner tons til mejerileverancer), hvilket nogenlunde svarede til de gennemsnitlige leverancer i årene 1981 til 1983. Efter Rettens opfattelse var dette niveau for højt i betragtning af, at det interne forbrug af mælk og mælkeprodukter kun var skønnet til 85 millioner tons ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Ordningen blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90 af 1.4.1984) og omfattede fem tolv månedersperioder fra 1. april 1984 til 31. marts 1989. Ordningen blev i første omgang forlænget til 31. marts 1992 ved forordning (EØF) nr. 1109/88 af 25. april 1988 (EFT L 110 af 29.4.1988) og siden ved forordning (EØF) nr. 816/92 af 31. marts 1992 (EFT L 86 af 1.4.1992). Den 28. december 1992 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 3950/92 (EFT L 405 af 31.12.1992), hvorved tillægsafgiftsordningen blev forlænget med yderligere syv tolv månedersperioder fra 1. april 1993. Denne forordning ophævede og erstattede alle tidligere bestemmelser.

⁽²⁾ Afgiften var fastsat til 75 eller 100 % af indikativprisen for mælk i de første tre perioder og blev forhøjet til 100 % i 1987/88 og til 115 % i 1990. Jf. Rettens særberetning nr. 4/93, punkt 3.24 (EFT C 12 af 15.1.1994).

⁽³⁾ Artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3950/92.

⁽⁴⁾ Artikel 2, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 3950/92.

⁽⁵⁾ Særberetning nr. 2/87, tabel 3 (EFT C 266 af 5.10.1987).

⁽⁶⁾ Særberetning nr. 2/87, punkt 3.10-3.13 (EFT C 266 af 5.10.1987).

3. I de følgende år blev der indført en række foranstaltninger, der skulle reducere mælkeproduktionen ⁽¹⁾. Kvoterne blev sænket med i alt 8 % over en periode på ni år (mejeriårene 1984/85 til 1993/94). Mælkeproduktionen faldt faktisk med ca. 10 % i samme periode. Siden da er de nationale referencemængder ikke blevet justeret, og mælkeproduktionen i de 15 medlemsstater har ligget stabilt på 120 millioner tons. I forbindelse med den reform af markedsordningen for mælk og mejeriprodukter, som trådte i kraft i år 2000, vedtog Rådet at forhøje de nationale referencemængder for mælk med 1,18 % i perioden april 2000 til april 2001 og med yderligere 1,28 % fra april 2005 (jf. bilag 1, punkt 4).

4. Det er ikke tilladt at overføre kvoter mellem medlemsstaterne. Mellem producenter inden for en medlemsstat er det tilladt at overføre kvoter, men medlemsstaten fastlægger selv reglerne for overførsel. Medlemsstaterne kan vælge at tillade et næsten frit marked for handel med individuelle kvoter. En sådan politik resulterer i, at kvoterne i højere grad koncentrerer på de mest effektive producenter. Eller medlemsstaterne kan vælge at føre kontrol fra centralt hold med alle kvoteoverførsler, hvor overførslerne gennemføres i henhold til administrative kriterier, som medlemsstaten har fastlagt. En sådan politik forfølger regionale mål, der har relation til udvikling af landbrugsområder, samfundsudvikling eller økonomisk udvikling.

5. Resultaterne af Rettens tidligere revision af mælkekvoteordningen er offentliggjort i to særberetninger ⁽²⁾ og tre årsberetninger ⁽³⁾.

RETTENS REVISION

6. Målet for revisionen var at undersøge, om det med den indførte kvoteordning var lykkedes at få mælkeproduktionen i EU under kontrol og at skabe markedsligevægt.

7. Revisionen tog specielt sigte på at undersøge følgende spørgsmål:

- a) Fører Kommissionen korrekt tilsyn med gennemførelsen af ordningen? Har Kommissionen indført egnede kontrolprocedurer? Træffer den de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at ordningens bestemmelser anvendes i tilfælde af overtrædelser eller bevis på kontrolsvagheder?
- b) Gennemfører medlemsstaterne ordningen i overensstemmelse med den gældende lovgivning? Har medlemsstaterne indført den nødvendige nationale lovgivning og etableret egnede administrative strukturer? Kontrollerer medlemsstaterne anmeldelserne af de producerede mængder? Følger medlemsstaterne reglerne for tildeling af individuelle kvoter og godkendelse af alle opkøbere? Foretager medlemsstaterne hvert år

kontrol af opkøbere og bedrifter med direkte salg, af opkrævingen af afgiften til Den Europæiske Union og af regnskabsaflæggelsen for afgiften?

8. Retten har undersøgt Kommissionens rolle i forbindelse med ordningen og gennemførelsen af ordningen i ni medlemsstater (Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Irland, Italien, Nederlandene, Portugal og Det Forenede Kongerige), der tegner sig for over 80 % af de tildelte kvoter.

KVOTEORDNINGENS INDVIRKNING PÅ UDVIKLINGEN PÅ MÆLKEMARKEDET

Kvoteniveauet har ændret sig

9. Siden 1984 er der som vist i bilag 2 sket ændringer i niveauet for de samlede kvoter i EU. Fra 1984 til 1993 blev de nationale referencemængder sænket med gennemsnitlig 8 %.

10. Siden mejeriåret 1993/94 ⁽⁴⁾ har de samlede nationale referencemængder for de 12 medlemsstater ligget uændret på 109 millioner tons. Heri er medregnet en forhøjelse på 2,2 millioner tons i forhold til mængden i 1992/93, som hovedsagelig skyldtes, at Italien, Spanien og Grækenland fik tildelt supplerende nationale referencemængder på i alt 1,5 millioner tons. Fra mejeriåret 1995/96 har de nationale referencemængder for de tre nye medlemsstater — Østrig, Sverige og Finland — været fastsat til i alt 8,4 millioner tons. Siden da har de samlede nationale referencemængder for de 15 medlemsstater således været fastsat til 117,5 millioner tons, heraf 1,6 millioner tons til producenterne direkte salg.

11. Justeringen af Italiens, Spaniens og Grækenlands nationale referencemængder kombineret med fastsættelsen af nationale referencemængder for de tre nye medlemsstater resulterede i, at de samlede nationale referencemængder øgedes med 10,6 millioner tons.

Mælkeproduktionen ligger tæt på de nationale kvoter

12. Siden 1993 har mælkeproduktionen ligget stabilt på ca. 120 millioner tons (jf. bilag 3). De fleste medlemsstater har sænket deres produktion med mere end 10 % i forhold til 1984, da mælkekvoterne blev indført. Mælkeproduktionen er steget i Portugal (+ 10 % fra 1992 ⁽⁵⁾ til 1998) og Grækenland (+ 9 % fra 1984 til 1998).

⁽¹⁾ Særberetning nr. 4/93, punkt 4.2-4.5.

⁽²⁾ Særberetning nr. 2/87 (EFT C 266 af 5.10.1987) og nr. 4/93 (EFT C 12 af 15.1.1994).

⁽³⁾ Årsberetningen for 1988 (punkt 5.33-5.38), for 1992 (punkt 2.17-2.19) og for 1993 (punkt 2.10-2.59).

⁽⁴⁾ Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 af 14. juni 1993 (EFT L 154 af 25.6.1993) om ændring af forordning (EØF) nr. 3950/92 blev der fastsat garantimængder for perioden 1993/94 på grundlag af følgende principper: Den midlertidige suspension af kvoter i de foregående perioder blev definitiv, fællesskabsreserven blev definitivt integreret i medlemsstaternes kvoter, og kvoterne for Grækenland, Spanien og Italien blev forhøjet.

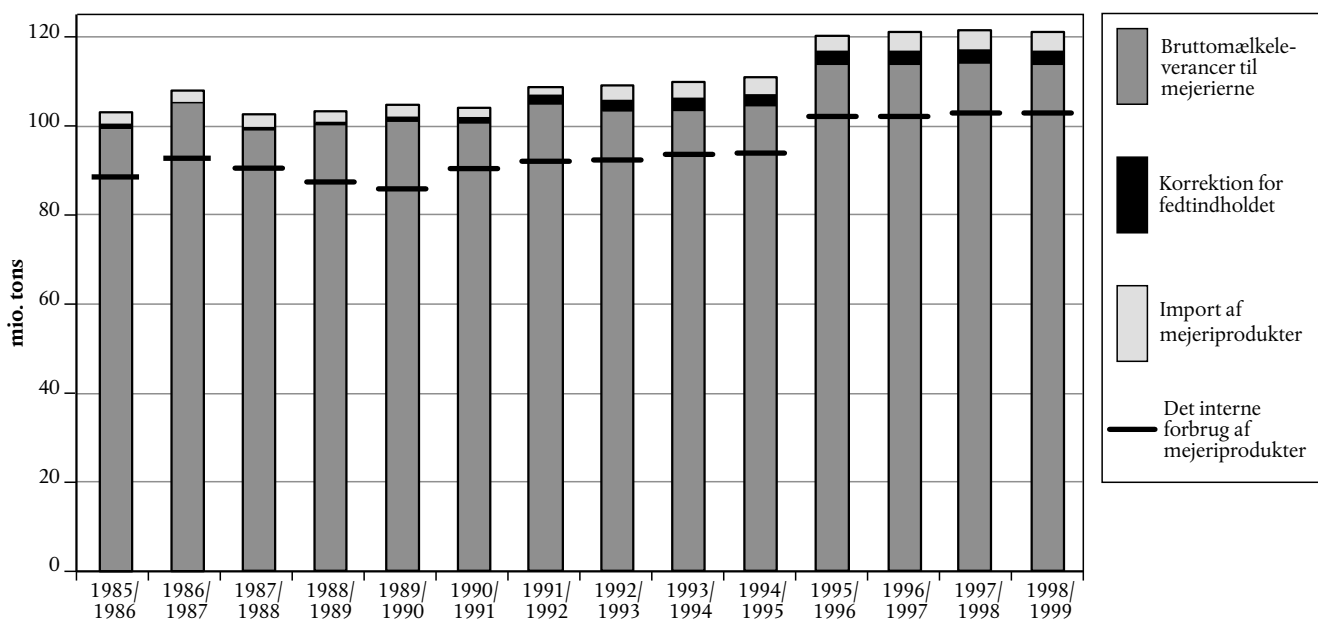
⁽⁵⁾ I Portugal trådte mælkekvoteordningen i kraft i mejeriåret 1991/92.

13. Siden mejeriåret 1995/96 er referencemængderne for mejerileverancer systematisk blevet overskredet med en lille margin (i alt mindre end én procent) i de fleste medlemsstater, på trods af at forskellen mellem produktionskapaciteten og de nationale referencemængder er blevet mindsket. Det skyldes reelt, at mælkens fedtindhold er steget. De mælkemængder, der leveres til mejeri-

erne, korrigeres på grundlag af det faktiske fedtindhold i forhold til et referencefedtindhold, som blev fastsat, da mælkekvoterne blev indført. Som følge af korrektionerne for fedtindholdet er de nationale referencemængder blevet overskredet, hvilket har udløst tillægsafgiften (jf. figur 1).

Figur 1

Bruttomælkeleverancer til mejerierne, korrektion af de leverede mælkemængder for fedtindholdet, import af mejeriprodukter og det interne forbrug af mejeriprodukter



Kilde: ZMP-Bilanz Milch — Oversigt over besvarelsene af spørgeskemaet indsendt i henhold til artikel 8 i forordning (EØF) nr. 536/93, GD VI.

Kvoteniveauet resulterer imidlertid i strukturelle overskud

14. Kvoteniveauet blev forhøjet, selv om der var strukturelle overskud på fællesskabsmarkedet (jf. figur 1).

15. I de sidste ti år har denne subsidierede eksport af mejeriprodukter ligget stabilt på ca. 15 millioner tons (jf. bilag 5 »Mælkeforsyningsbalance i mælkeækvivalent« og figur 2).

Endvidere anslår Retten subsidieret internt forbrug af smør og skummetmælkspulver (SMP) til 10 millioner tons mælkeækvivalent. Fra 1991 til 1994 steg subsidieret smørs andel af det interne forbrug fra 26,8 til 32 %. Siden 1995 er der ydet fællesskabsstøtte svarende til gennemsnitligt 30 % af markedsprisen for smør ⁽¹⁾ til ca. 500 000 tons smør eller 28 % af den mængde, der er forbrugt på det interne marked. I samme periode er forbruget af subsidieret skummetmælk på det interne marked faldet ⁽²⁾. Der er ydet fællesskabsstøtte til over 50 % af SMP-forbruget på det interne marked. Denne støtte er fastsat til ca. 35 % af markedsprisen ⁽³⁾ (jf. figur 3).

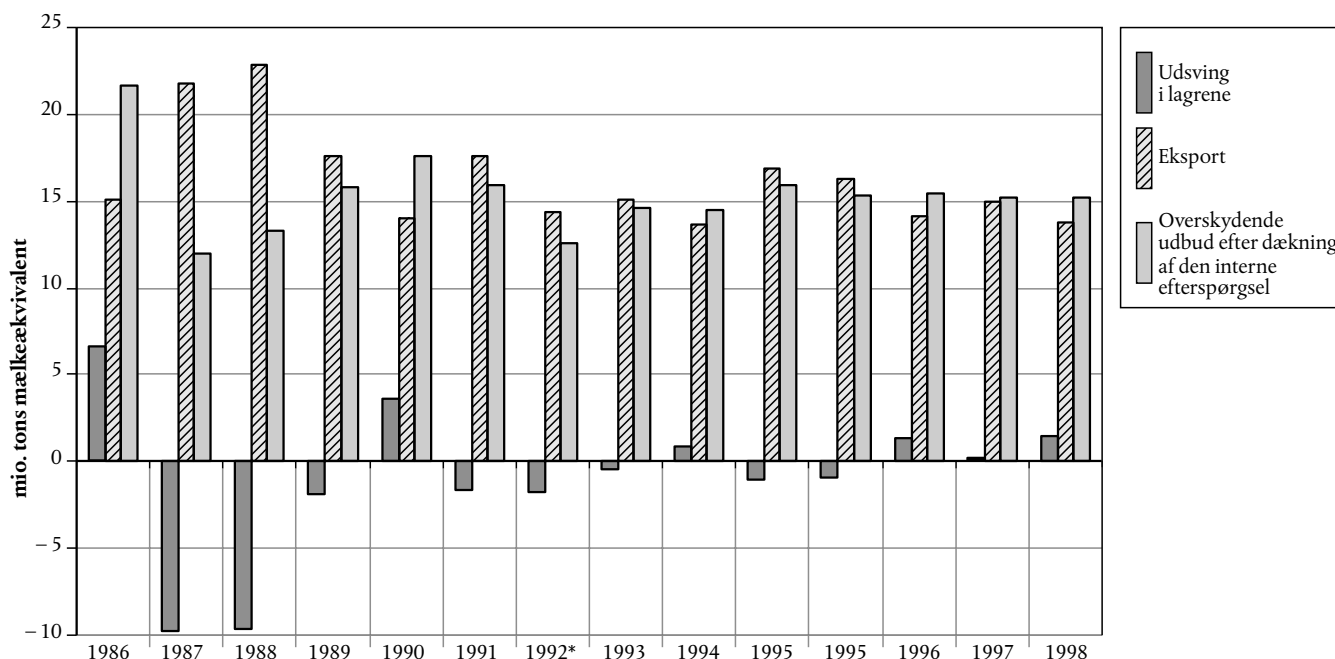
⁽¹⁾ Revisionsrettens særberetning nr. 8/2000, punkt 22 (EFT C 132 af 12.5.2000).

⁽²⁾ Skummetmælkspulver til foder og flydende skummetmælk til foder og til forarbejdning til kasein.

⁽³⁾ Særberetning nr. 1/99, punkt 21 og tabel 2 »Forsyningsbalance for skummetmælkspulver«.

Figur 2

Mælkeforsyningsbalance: Overskydende udbud efter dækning af den interne efterspørgsel, eksport og udsving i lagrene

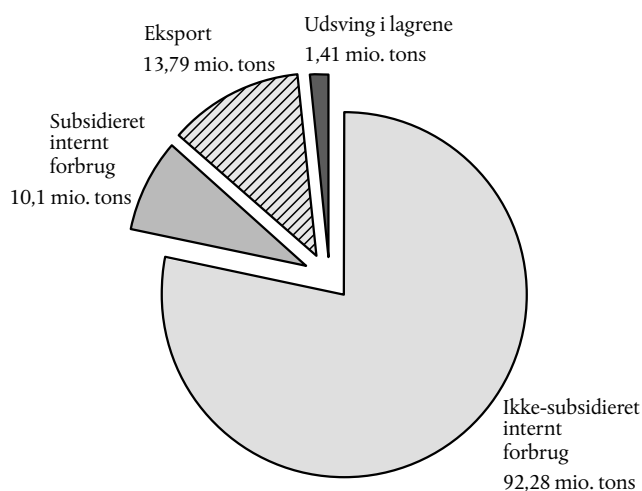


NB: For 1986-1990 EU-12 (eksklusive de nye delstater) — For 1991-1994 EU-12 (inklusive de nye delstater) — Fra 1995 EU-15, 1998 skøn. Tallene for 1992 er foreløbige tal offentliggjort i ZMP-Bilanz Milch 1992 (de ajourførte tal afviger væsentligt fra disse tal). For de øvrige års vedkommende: de senest offentliggjorte. Egetforbrug på bedriften og direkte salg indgår ikke i beregningen.

Kilde: ZMP-Bilanz Milch.

Figur 3

Afsætning af mælkeprodukter (1998)



Kilde: ZMP-Bilanz Milch.

tobudgetudgift for Fællesskabet på 2 601 millioner euro. Bilag 6 viser fordelingen af udgifterne på de forskellige foranstaltninger (jf. figur 4 og 5). De samlede tillægsafgiftsbetalinger dækker 16 % af budgetudgifterne forbundet med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

17. Forholdsmæssigt er budgetudgifterne til sektoren for mælk og mejeriprodukter faldet betydeligt siden indførelsen af kvoteordningen. Fra 1983 til 1999 faldt disse udgifter fra 27 til 6,5 % af EUGFL, Garantisektionens udgifter (jf. bilag 7). Det samlede tal, som er af størrelsesordenen 2 500 millioner euro om året, er stadig relativt højt i betragtning af, at Fællesskabet i realiteten finansierer en overskudsproduktion, som indirekte godkendes af medlemsstaterne. Man må ikke glemme, at dette støtteniveau, som de europæiske skatteborgere dækker, kommer oven i de højere priser, som forbrugerne i EU betaler for mælk og mejeriprodukter (jf. punkt 22 og 63). OECD anslår de ekstra udgifter, som EU's forbrugere skal dække i forbindelse med disse produkter, til over 20 000 millioner euro om året ⁽²⁾.

Budgetudgifter

16. Balancen på markedet for mælk og mælkeprodukter er blevet opretholdt ved, at Fællesskabet i 1999 har finansieret afsætningen af 25 millioner tons ⁽¹⁾ mælkeækvivalent. Det har medført en net

⁽¹⁾ I dokumentet »Situation and outlook: dairy sector« (»Situasjonen og langtidsperspektiverne for landbrugsmarkedene: Mælkesektoren« — serien af arbejdsdokumenter) beregner Kommissionen overskudsproduktionen som differensen mellem produktion og samlet forbrug, inklusive producenterens egetforbrug og stalddørssalg (direkte salg).

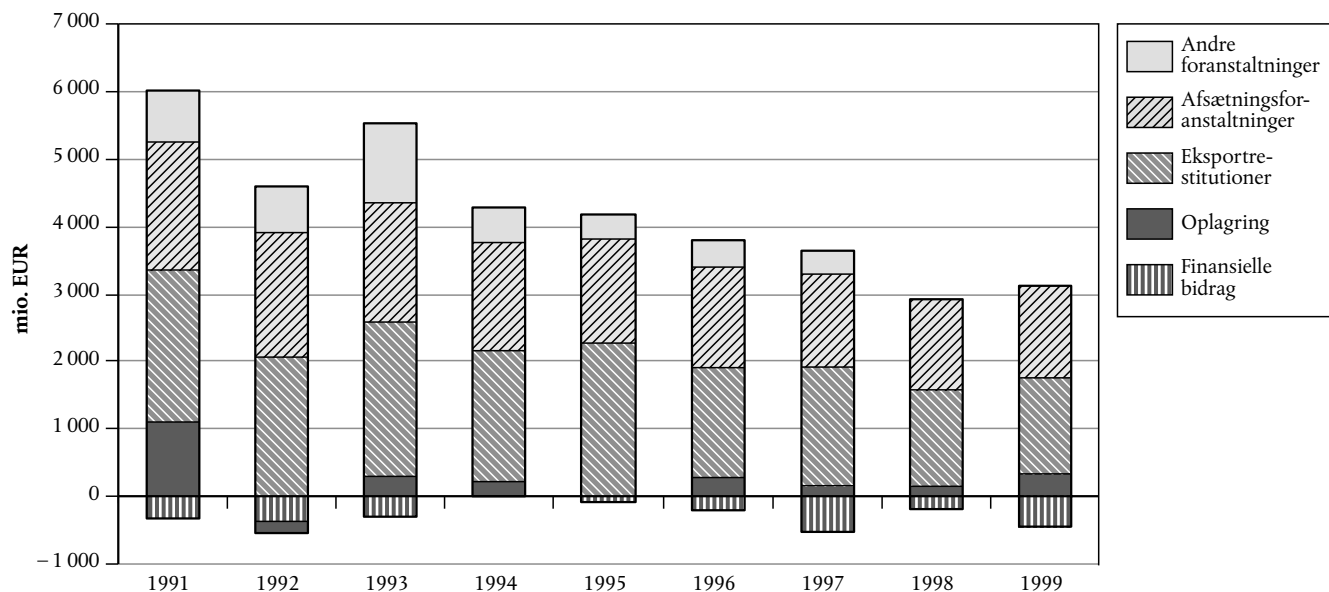
På dette grundlag blev overskudsproduktionen anslået til 8,8 millioner tons i 1998. Ifølge oplysninger fra ZMP (Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle) oversteg leverancerne det interne forbrug (eksklusiv import) med 10,8 millioner tons. Producenterens egetforbrug og stalddørssalg er ikke medregnet i den forsyningsbalance, som ZMP har offentliggjort, eftersom disse produkter naturligvis ikke giver anledning til overskud, og der ikke foreligger statistisk materiale. Tabel 6 (kilde: ZMP) viser overskuddet sammenholdt med den samlede forsyning af forarbejdede produkter (inklusive import).

⁽²⁾ OECD: »Agricultural policies in OECD countries, monitoring and evaluation 2000«.

Figur 4

Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter

Udgifterne fordelt på kategori

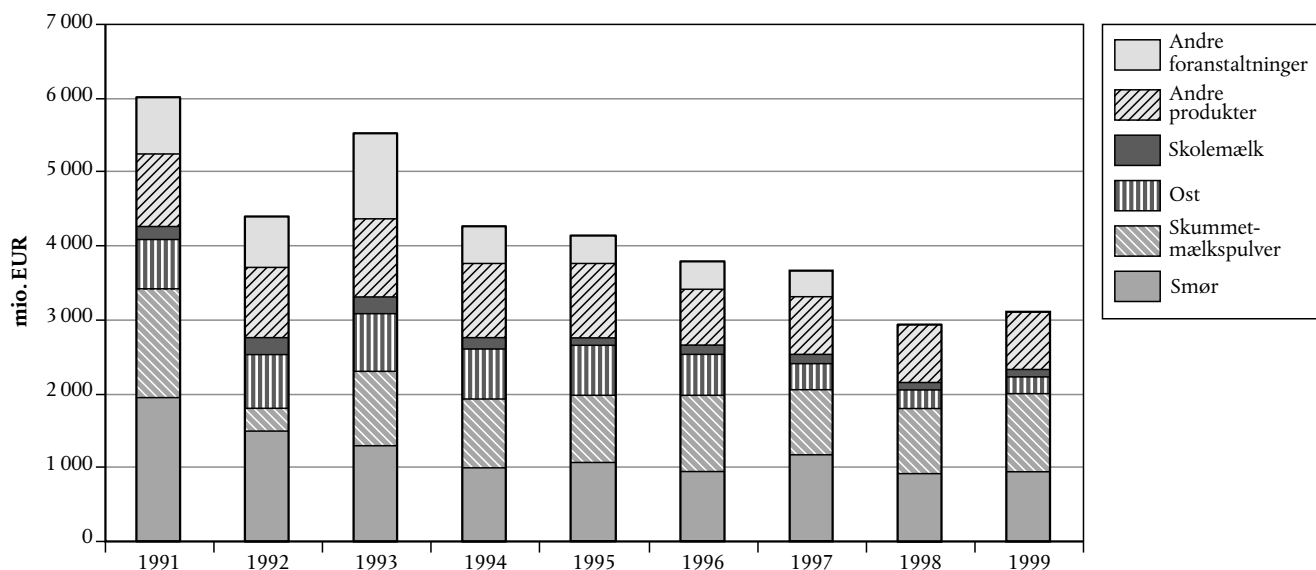


Kilde: Tallene for 1988-96: Kommissionen, GD VI »CAP 2000«, arbejdsdokument om situationen og langtidsperspektiverne for mælkesektoren, tabel 14, april 1997. Tallene for 1997-99: Revisionsrettens beregninger på grundlag af dokumenter, som GD VI. G.2 i Kommissionen har udarbejdet om udviklingen i EUGFL, Garantisektionens udgifter. Bruttoudgifterne for 1998 omfatter udgifterne opført under kaitel B1-2 0 (2 810,8 mio. ECU), skolemælksordningen under B1-3 1 2 (105 mio. ECU) og støtte til modtagere af socialhjælp under B1-3 1 3 (4 mio. ECU). Bruttoudgifterne for 1999 omfatter udgifterne opført under kapitel B1-2 0 (3 007,8 mio. ECU), skolemælksordningen under B1-3 1 2 (87,6 mio. ECU) og støtte til modtagere af socialhjælp under B1-3 1 3 (3,6 mio. ECU).

Figur 5

Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter

Udgifterne fordelt på produkt eller foranstaltning



NB: Andre foranstaltninger er præmier for ophør med produktion, præmier for midlertidig suspension af produktionen mv.
Andre produkter er sødmælkspulver, kondenseret mælk mv.

Kilde: Se figur 4.

18. Retten har tidligere undersøgt forskellige aspekter af mælke-markedet, i særdeleshed de foranstaltninger, der var truffet til afsætning af 25 millioner tons mælkeækvivalent, som det gældende mælkekvote-niveau havde resulteret i, og Retten kritiserede, at man ikke havde gjort sig alvorlige overvejelser om alternative foranstaltninger. Kommissionen meddelte Retten, at der ville blive foretaget en sådan undersøgelse ⁽¹⁾.

Produktionspriser og mælkeproducenternes indkomst

19. Mælkeproducenternes indkomst, beregnet som familiens indkomst fra bedriften pr. arbejdsenhed (NVT/ÅAE) ⁽²⁾, steg mere i perioden 1984-1996 end landbrugsindkomsterne taget under ét (+ 66 % mod + 61 %). I hele denne periode var mælkeproducenternes indkomst betydeligt højere end de gennemsnitlige landbrugsindkomster.

20. Der er tre grunde til denne stigning: støtten til produktionspriserne, mælkeproducenternes øgede produktivitet (jf. punkt 23) og direkte fællesskabsstøtte fra andre sektorer. Selv om denne form for støtte ikke er så omfattende i mælkesektoren som i andre landbrugssektorer, er dens bidrag til mælkeproducenternes indkomster steget støt fra 7 % i 1990 til 24 % i 1996.

21. De priser, mælkeproducenterne får, og disse producenteres indkomst ⁽³⁾ varierer stadig væsentligt fra medlemsstat til medlemsstat. Selv om prisniveauerne i medlemsstaterne har nærmet sig hinanden siden 1984, var den højeste gennemsnitspris til producenter i 1999 (i Grækenland, Italien og Sverige) 25 % højere end den laveste gennemsnitspris (i Det Forenede Kongerige, Belgien og Irland). Denne skævhed er endnu større for landbrugsindkomsternes vedkommende. Mælkeproducenternes indkomst er lavest i Portugal og Sverige. I 1996/97 var mælkeproducenternes indkomst i Portugal og Sverige kun henholdsvis 32 og 36 % af den gennemsnitlige indkomst for mælkeproducenter i Den Europæiske Union. Årsagerne til disse pris- og indkomstskævheder

der er forskelle i bedriftenes og aftagervirksomhedernes struktur samt produktionsomkostningerne og efterspørgslen; de skyldes ikke kvoteordningen.

Omkostningerne for forbrugeren

22. Budgetudgifterne er faldet støt, mens forbrugeren fortsat skal betale høje priser for mejeriprodukter, hvilket især skyldes prisstøtteforanstaltninger. Ifølge OECD's beregninger udgjorde producentstøtteækvivalenten (PSE) ⁽⁴⁾ i perioden 1997-1999 54 % af værdien af mælkeproduktionen. Til sammenligning udgjorde den 44 % for landbrugsprodukter taget under ét. Med andre ord betaler EU's forbrugere dobbelt så meget for mejeriprodukter, som de ville på et frit marked.

Omstruktureringen af mælkeproduktionen er fortsat under kvoteordningen

23. Fra 1979 til 1985, altså før kvoteordningen blev indført, øgedes mælkeproducenternes produktivitet mærkbart. I denne periode faldt antallet af mælkeproducenter med ca. 4 % om året, og der var en svag nedgang i antallet af malkekvæg. Den gennemsnitlige besætning pr. bedrift øgedes med 4,5 % hvert år (jf. figur 6).

24. Mælkeproducenternes produktivitet er steget støt siden indførelsen af mælkekvoteordningen (jf. figur 7). Det gennemsnitlige produktionsniveau for mælkeproducenterne øgedes med 119 % i perioden 1985-1997. Denne stigning skyldes en stigning i produktionen pr. malkeko (+ 29 %) samt, at den gennemsnitlige bedrift er blevet større (+ 74 %). Mælkeproduktionen koncentrerer mere og mere på stadig større og færre bedrifter (- 56 %). I 1997 tegnede bedrifter med over 50 køer sig for 48 % af alt malkekvæg i Fællesskabet (i 1985 var der tale om 31,5 %).

⁽¹⁾ Kommissionens svar til særberetning nr. 8/2000 (EFT C 132 af 12.5.2000).

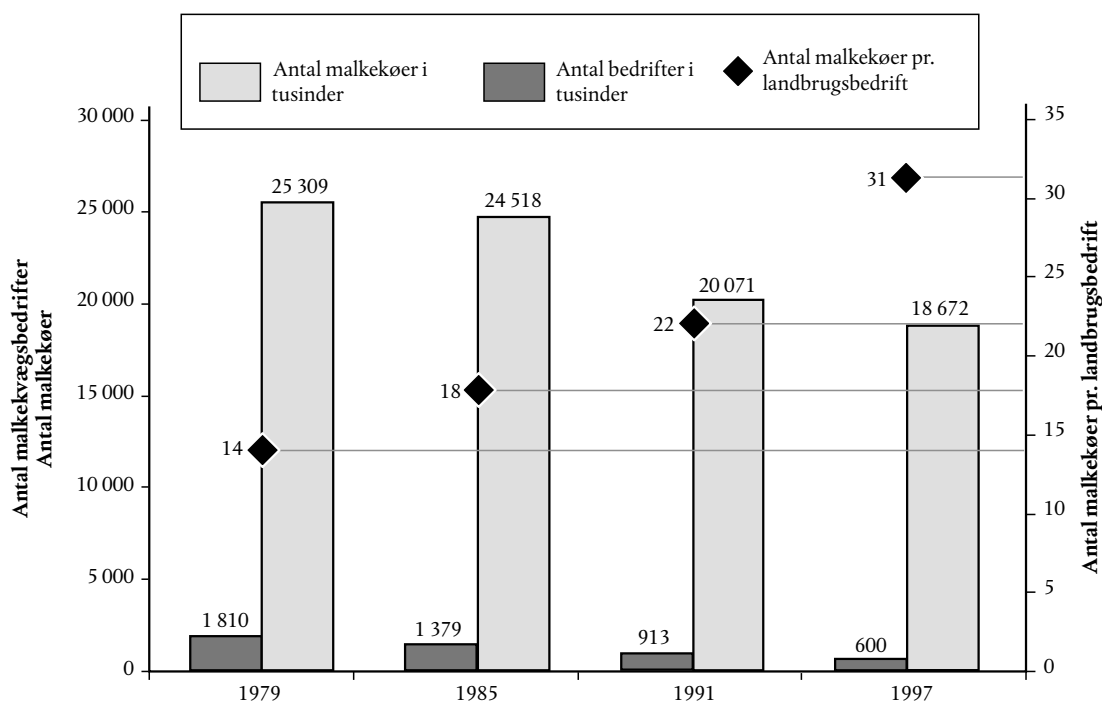
⁽²⁾ Bedriftens nettoværditilvækst (NVT) er den samlede bruttoproduktion (inklusive bedriftens egetforbrug) minus de faste og variable omkostninger forbundet med landbrugsproduktionen. Heri er ikke medregnet finansieringsomkostninger, arbejdskraft og forpagtningsafgifter. Der justeres for afgifter, skatter, præmier og subsidier. Familiebedrifter og lønnet arbejdskraft, egenkapital og lånt kapital samt driftsforvaltning vægtes positivt. En arbejdsenhed pr. år er det arbejde, som en fuldtidsansat, lønnet eller ulønnet, arbejdskraft udfører på bedriften i løbet af et år. En familiearbejdsenhed er det arbejde, som landbrugeren selv og medlemmer af hans familie udfører. Kilde: RICA.

⁽³⁾ Ved sammenligningen af indkomsterne er de gældende kurser anvendt.

⁽⁴⁾ PSE er en indikator for værdien af de pengeoverførsler, der foretages til landbrugerne i et givet år som følge af de forskellige instrumenter under landbrugspolitikken. I denne indikator er der taget hensyn til prisstøtteforanstaltninger, direkte producentstøtte, støtte til nedbringelse af produktionsomkostninger og andre foranstaltninger vedrørende tjenesteydelser generelt inden for landbrugssektoren. Ved at anvende denne indikator forsøger man at sætte tal på de direkte overførsler finansieret af skatteyderne og de indirekte overførsler finansieret af forbrugerne, som er med til at opretholde landbrugernes indkomster. Kilde: OECD.

Figur 6

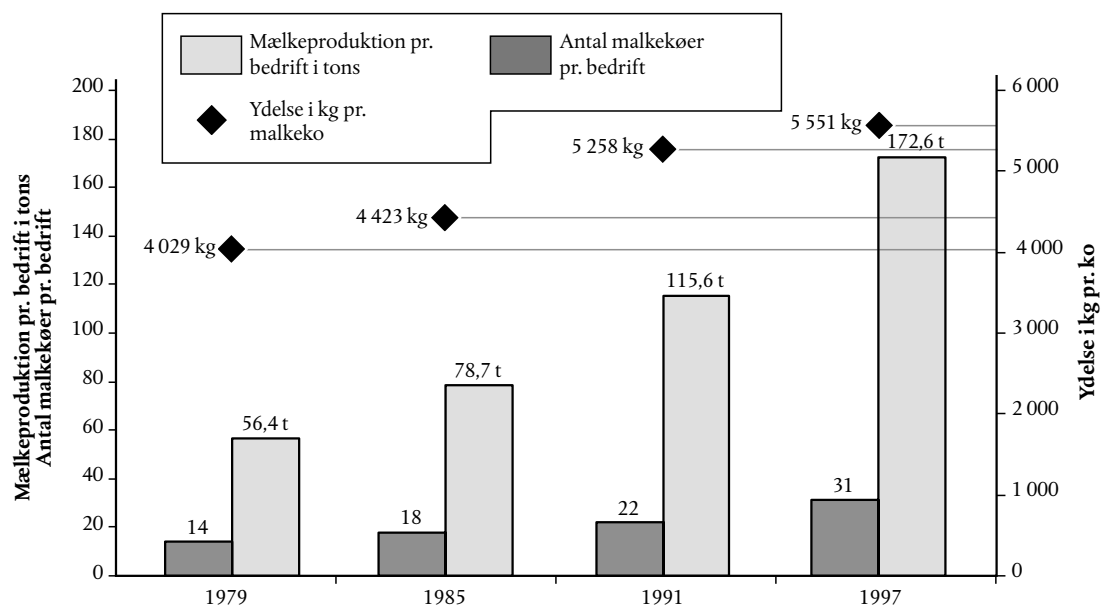
Udviklingen i malkekvægsbedrifternes struktur



Kilde: Eurostat: Undersøgelser af landbrugsbedrifternes struktur, tallene er taget fra GD VI: »Rapport om landbrugets stilling i Den Europæiske Union« og New Cronos.

Figur 7

Udviklingen i malkekvægsbedrifternes mælkeproduktion



Kilde: Eurostat: Undersøgelser af landbrugsbedrifternes struktur, tallene er taget fra GD VI: »Rapport om landbrugets stilling i Den Europæiske Union« og New Cronos.

Kvoter er et værdifuldt aktiv

25. Da kvoteordningen blev indført, blev kvoterne uden modydelse tildelt producenter, der tidligere havde produceret mælk. Kvoteordningen er den eneste grund til, at kvoter nu har finansiell værdi. Selv i de medlemsstater, hvor der ikke findes et marked for kvoter, f.eks. Frankrig, er den landbrugsjord, som er omfattet af en kvote, mere værd end landbrugsjord uden kvote. Resultatet er, at det er vanskeligere og mere omkostningskrævende for individuelle producenter at komme ind på mælke markedet eller at udvide deres produktion. Hvis man ophæver kvoteordningen, kan det måske resultere i, at kvoteindehavere kræver kompensation.

26. Selv om dette aktiv er skabt i medfør af EU-forordningerne, var det i det mindste i én medlemsstat berettiget til støtte fra strukturfondene. I Irland blev der inden for rammerne af et omstrukturingsprogram ydet et bidrag på 75 % over EU-budgettet til dækning af støtteberettigede producenters opkøb af kvoter. I Spanien har producenter til gengæld fået støtte fra strukturfondene til videreudvikling af mælkeproduktionen, men de havde ikke råd til at opkøbe tilstrækkelige kvoter til, at en malkvægsbedrift kunne drives effektivt. Der blev ikke ydet strukturfondsstøtte til opkøb af tilstrækkelige kvoter.

27. Disse eksempler viser, at sådan medfinansiering over fællesskabsbudgettet øger omkostningerne forbundet med støtten til sektoren for mælk og mejeriprodukter og har den effekt, at producenterne i medlemsstaterne ikke behandles lige.

MEDLEMSSTATERNE HAR HOVEDANSVARET FOR GENNEMFØRELSEN AF KVOTEORDNINGEN

28. Hovedansvaret for gennemførelsen og forvaltningen af kvoteordningen påhviler medlemsstaterne.

Kvoteordningen medfører ineffektiv mælkeproduktion

29. Efter den sidste tiltrædelsesrunde kunne der have været skabt balance igen på fællesskabs markedet ved, at de nationale referencemængder, der tidligere var tildelt de 12 medlemsstater, blev fordelt på de 15 medlemsstater. Dermed ville man have nedbragt de overskud, hvis afsætning finansieres med fællesskabsmidler, men man benyttede ikke denne lejlighed. Det faktum, at der findes 15 nationale referencemængder, men ingen bestemmelser om, at der kan overføres kvoter mellem producenter etableret i forskellige medlemsstater, betyder, at de ressourcer, der anvendes til mælkeproduktion, ikke kan udnyttes optimalt. Produktionen kan ikke udvikles rationelt, og den kan ikke udvides i de EU-regioner, der er bedst egnede til dette formål. Med et indre marked og med de konkurrenceregler, der gælder inden for Den Europæiske Union, forekommer det anakronistisk, at der er restriktioner på overførsler og på modregninger (jf. punkt 40-42) mellem producenter etableret i forskellige medlemsstater. Ophævelse af disse restriktioner bør medføre tilsvarende nedsættelse af den samlede EU-kvote.

30. Kvoteordningen har siden 1999/2000 begrænset produktionen i samtlige medlemsstater (bortset fra de nye tyske delstater). I fire medlemsstater (Grækenland, Spanien, Italien og Det Forenede Kongerige) er mælkeproduktionen lavere end forbruget. I tre medlemsstater (Danmark, Irland og Nederlandene) er den nationale produktion højere end forbrugsniveauet. Det har resulteret i, at producenter i den første gruppe forkaster ordningen, som efter deres opfattelse er urimelig. Derfor har de nationale myndigheder i visse tilfælde, specielt i Italien, haft problemer med at gennemføre ordningen, som der har været stor modstand imod i befolkningen. Tabel 1 viser skøn over de forskellige medlemsstaters selvforsyning. Der er tale om skøn, fordi Kommissionen ikke har fremlagt tal for det interne forbrug.

Tabel 1

Mælkeforsyningsbalance i mælkeækvivalenter pr. medlemsstat

(1 000 tons)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BELGIEN													
Kvote ⁽¹⁾	3 211,0	3 022,7	2 945,3	2 982,9	2 982,9	2 919,7	2 919,7	2 937,2	3 077,4	3 097,6	3 109,6	3 125,1	3 140,4
Produktion ⁽¹⁾	3 269,0	3 133,1	3 047,6	3 085,7	2 976,3	2 961,2	2 913,9	2 878,0	2 916,3	2 972,3	3 021,7	2 943,7	3 286,7
Selvforsyning ⁽²⁾		102 %	97 %	103 %	102 %	101 %	98 %	99 %	100 %	101 %	100 %	100 %	100 %
DANMARK													
Kvote ⁽¹⁾	4 882,0	4 589,1	4 467,0	4 523,9	4 523,9	4 427,8	4 427,8	4 454,4	4 454,5	4 454,6	4 454,6	4 454,6	4 454,6
Produktion ⁽¹⁾	4 911,0	4 660,0	4 539,0	4 547,0	4 542,0	4 440,0	4 405,0	4 461,0	4 441,0	4 473,0	4 495,0	4 433,0	4 468,0
Selvforsyning		165 %	162 %	163 %	163 %	160 %	158 %	159 %	159 %	161 %	161 %	161 %	161 %
TYSKLAND													
Kvote ⁽¹⁾	23 423,0	22 050,6	21 465,0	21 834,3	21 834,3	27 549,5	27 549,5	27 764,8	27 764,8	27 764,8	27 764,8	27 767,5	27 767,0
Produktion ⁽¹⁾	24 196,0	22 181,0	21 647,0	21 931,0	21 474,0	26 412,0	25 612,0	26 012,5	26 047,1	26 980,1	27 179,9	27 170,6	26 939,6
Selvforsyning		104 %	100 %	102 %	104 %	102 %	102 %	103 %	101 %	102 %	102 %	102 %	102 %
GRÆKENLAND													
Kvote ⁽¹⁾	537,0	504,8	491,4	536,7	536,7	526,0	526,0	626,0	626,0	626,1	629,8	629,8	629,8
Produktion ⁽¹⁾	465,7	485,6	506,1	543,7	560,5	533,0	549,1	602,3	638,9	643,6	607,8	616,7	647,9
Selvforsyning		73 %	72 %	76 %	74 %	77 %	74 %	76 %	77 %	76 %	77 %	76 %	74 %
FRANKRIG													
Kvote ⁽¹⁾	25 634,0	24 196,0	23 555,1	23 865,1	23 865,1	23 362,8	23 362,8	23 503,0	23 693,9	23 720,9	23 749,7	23 772,8	23 793,9
Produktion ⁽¹⁾	25 941,0	24 861,0	24 070,0	23 714,0	24 127,0	23 332,0	23 045,0	22 854,0	23 278,0	23 348,0	23 109,0	23 045,0	23 032,0
Selvforsyning		115 %	113 %	111 %	111 %	107 %	105 %	105 %	104 %	104 %	103 %	101 %	101 %
IRLAND													
Kvote ⁽¹⁾	5 583,0	5 266,2	5 134,2	5 285,9	5 285,9	5 199,4	5 199,4	5 230,6	5 234,5	5 235,0	5 235,7	5 235,9	5 236,6
Produktion ⁽¹⁾	5 478,4	5 390,4	5 196,7	5 248,1	5 269,1	5 211,6	5 257,2	5 201,8	5 280,1	5 288,2	5 297,1	5 256,3	5 091,3
Selvforsyning		206 %	203 %	205 %	206 %	205 %	203 %	200 %	201 %	200 %	199 %	197 %	195 %
ITALIEN													
Kvote ⁽¹⁾	8 798,0	8 600,5	8 373,0	8 300,0	8 488,2	8 312,2	8 312,2	9 212,2	9 632,5	9 632,5	9 698,4	9 698,4	9 698,4
Produktion ⁽¹⁾	8 547,5	8 659,9	8 554,1	8 436,5	10 025,7	9 894,3	9 746,0	9 500,6	9 539,5	9 911,2	10 132,7	10 019,0	10 320,0
Selvforsyning		72 %	69 %	67 %	67 %	68 %	75 %	73 %	71 %	72 %	73 %	72 %	71 %
LUXEMBOURG													
Kvote ⁽¹⁾	290,0	274,1	267,5	270,8	270,8	266,5	266,5	268,1	268,1	268,1	268,1	268,1	268,1
Produktion ⁽¹⁾	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,1	255,2
Selvforsyning ⁽²⁾							:	:	:	:	:	:	:
NEDERLANDENE													
Kvote ⁽¹⁾	11 979,0	11 260,3	10 960,8	11 120,7	11 120,7	10 876,9	10 876,9	10 972,1	10 982,3	10 985,8	10 988,0	10 988,6	10 991,9
Produktion ⁽¹⁾	12 331,0	11 297,0	11 024,0	10 869,0	10 778,0	10 536,0	10 431,0	10 500,0	10 496,0	10 825,0	10 535,0	10 458,0	10 541,0
Selvforsyning		192 %	188 %	187 %	186 %	184 %	181 %	180 %	178 %	176 %	175 %	175 %	:
DET FORENEDE KONGERIGE													
Kvote ⁽¹⁾	15 394,6	14 474,8	14 091,6	14 405,1	14 405,1	14 112,5	14 112,5	14 197,2	14 270,4	14 308,7	14 338,4	14 354,3	14 374,0
Produktion ⁽¹⁾	15 796,0	14 951,0	14 584,0	14 645,0	14 650,0	14 131,0	14 028,0	14 072,0	14 322,0	14 075,0	14 058,2	14 259,8	14 053,0
Selvforsyning		87 %	84 %	95 %	94 %	94 %	88 %	88 %	89 %	86 %	84 %	84 %	84 %
SPANIEN													
Kvote ⁽¹⁾	4 650,0	4 522,0	4 354,7	4 551,2	4 551,2	4 458,3	4 458,3	5 200,0	5 222,4	5 426,0	5 438,1	5 452,1	5 457,6
Produktion ⁽¹⁾	4 637,1	4 547,7	4 377,3	4 485,7	4 501,7	5 829,0	5 438,0	5 352,0	4 925,5	5 602,0	5 547,4	5 428,4	5 482,0
Selvforsyning		97 %	99 %	100 %	99 %	97 %	96 %	94 %	92 %	94 %	93 %	92 %	92 %
PORTUGAL													
Kvote ⁽¹⁾						1 743,4	1 743,4	1 804,9	1 835,5	1 835,5	1 835,5	1 835,5	1 835,5
Produktion ⁽¹⁾	1 147,0	1 253,0	1 316,0	1 420,0	1 530,0	1 551,0	1 531,0	1 448,0	1 497,2	1 600,2	1 631,7	1 661,9	1 695,7
Selvforsyning		98 %	100 %	103 %	105 %	109 %	100 %	97 %	100 %	102 %	102 %	101 %	101 %
ØSTRIG													
Kvote ⁽¹⁾										2 369,8	2 382,4	2 383,2	2 394,0
Produktion ⁽¹⁾										2 292,0	2 392,0	2 419,0	2 448,0
Selvforsyning										:	:	:	:
FINLAND													
Kvote ⁽¹⁾										2 355,7	2 384,3	2 388,2	2 394,5
Produktion ⁽¹⁾										2 365,4	2 328,8	2 370,1	2 362,6
Selvforsyning										:	:	:	:
SVERIGE													
Kvote ⁽¹⁾										3 300,0	3 300,0	3 300,0	3 300,0
Produktion ⁽¹⁾										3 243,0	3 258,3	3 276,4	3 277,5
Selvforsyning										:	:	:	:
I alt													
Kvote ⁽¹⁾	104 381,6	98 761,1	96 105,6	97 676,6	97 864,8	103 754,9	103 754,9	106 170,3	107 062,4	115 381,1	115 577,4	115 654,0	115 736,3
Produktion ⁽¹⁾	106 975,2	101 675,2	99 117,3	99 181,2	100 689,8	105 086,6	103 211,7	103 137,7	103 637,1	113 874,5	113 850,1	113 613,0	113 900,5
Forbrug	88 300,0	92 510,0	90 100,0	87 200,0	85 630,0	90 000,0	91 700,0	92 140,0	93 360,0	101 910,0	101 970,0	102 570,0	102 380,0
Selvforsyning	121 %	110 %	110 %	114 %	118 %	117 %	113 %	112 %	111 %	112 %	112 %	111 %	111 %

⁽¹⁾ Anmeldte leverancer korregeret for fedtindholdet.⁽²⁾ Skønnet selvforsyning for Den Belgisk-Luxembourgsk Økonomiske Union.

Kilde: Oversigt over besvarelserne af spørgeskemaet indsendt i henhold til artikel 8 i forordning (EØF) nr. 536/93, GD VI, ajourført 9.-14.9.1999. Data vedrørende selvforsyning: Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle, ZMP-Marktbilanz Milch.

31. I de medlemsstater, hvor kvoter fordeles og overføres mellem producenter efter administrative kriterier, får de små bedrifter generelt de fleste af de omfordelte kvoter.

Gennemførelse af ordningen

32. I særberetning nr. 4/93 kritiserede Retten, at tre medlemsstater (Grækenland, Spanien og Italien) kun delvis havde indført kvoteordningen.

33. I Italien var kvoteordningen stadig ikke gennemført fuldt ud. Som følge af produktion ud over den nationale referencemængde skulle der i mejeriårene 1995/96-1998/99 betales henholdsvis 202,7, 203,4, 224,8 og 239,5 millioner euro i tillægsafgift. Kommissionen har inkasseret disse beløb hos de italienske myndigheder ved at reducere de månedlige EUGFL-forskud. Mælkeopkøberne skulle opkræve afgiften hos de mælkeproducenter, der overskred deres kvote, men det har de ikke gjort, og siden mejeriåret 1995/96 har de kun indbetalt en begrænset del af disse beløb til de italienske myndigheder ⁽¹⁾ (jf. tabel 2).

34. I Spanien blev mælkekvoteordningen først gennemført fuldt ud i mejeriåret 1998/99. Indtil da havde de nationale myndigheder ikke sørget for at meddele opkøberne det rigtige beløb, der skulle opkræves i afgift, og de havde heller ikke sørget for, at samtlige mælkeproducenter blev informeret om de skyldige afgiftsbeløb. Der skulle betales afgift for mejeriårene 1993/94 (11,4 millioner euro), 1995/96 (42,1 millioner euro) og 1996/97 (23,2 millioner euro). De afgiftsopkrævninger, som de nationale myndigheder sendte ud til mælkeopkøberne, blev imidlertid anfægtet ad rettens vej, og afgifterne blev suspenderet. Da revisionen fandt sted, var kun en lille procentdel af de skyldige afgifter blevet inkasseret af mælkeopkøberne og betalt af mælkeproducenterne. Kommissionen har inkasseret restbeløbet ved ligesom i Italiens tilfælde at reducere de månedlige EUGFL-forskud til Spanien.

35. I Grækenland er forholdene blevet bedre. Mælkeopkøberne og mælkeproducenterne har fået meddelelse om de skyldige afgiftsbeløb, og der er indbetalt betydelige beløb. I Grækenland var de skyldige afgiftsbeløb for mejeriårene 1995/96, 1997/98 og 1998/99 på henholdsvis 2,7, 1,7 og 8,8 millioner euro.

36. Tabel 2 viser, hvor stor en andel af den skyldige afgift der var inkasseret hos producenterne i de tre medlemsstater. Tallene blev fremlagt af Kommissionen i juni 2001.

Tabel 2

Skyldig afgift i procent inkasseret hos producenter

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
GRÆKENLAND	97,5	Ingen afgift at betale	95,2	66,9
SPANIEN	3,9	10,0	Ingen afgift at betale	67,9
ITALIEN	17,3	0,2	0,0	0,0

37. Problemerne med gennemførelsen af ordningen i Italien, Spanien og Grækenland er ikke blevet løst, fordi der på grund af verserende retssager ikke har kunnet inkasseres afgifter hos mælkeproducenterne. Afgiftsopkrævningerne bliver omgående anfægtet, og de dermed forbundne retssager tager mange år. I praksis har det betydet, at betaling af afgiften er blevet udskudt på ubestemt tid.

Revisionen i de forskellige medlemsstater

Kvotetildeling og -forvaltning

38. Mælkekvoter fastsættes på grundlag af mælkemængden og mælkens fedtindhold. Det i første omgang fastsatte fedtindhold bruges som referencegrundlag for justering af hver producents mælkeproduktion i det løbende år. Den justerede mængde produceret mælk sammenholdes med kvoten. De data, som har ligget til grund for den oprindelige fastsættelse af referencefedtindholdet, skal opbevares i tre år. Denne treårige periode er ikke lang nok til, at der kan foretages revision i efterfølgende år. Der burde ikke være nogen tidsfrist gældende for sådanne kritiske data.

39. I Portugal nåede produktionen først i år 2000 op på kvoteniveauet. Retten anmodede de nationale myndigheder om produktionsdata for den referenceperiode, der var anvendt ved fastsættelsen af den oprindelige kvote. Disse data kunne ikke sammenholdes med den faktiske kvotetildeling i henhold til EU-forordningen, og Kommissionen kunne ikke forklare hvorfor.

Kvotemodregningsordningen

40. Individuelle kvoter, der ikke opfyldes, eller kvoter, der ikke udnyttes (f.eks. den nationale reserve), kan modregnes i kvoteoverskridelser på producent- eller mejeriniveau ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Den 16. januar 2001 underkendte Consiglio di Stato i Italien — der er appelinstans i forbindelse med afgørelser truffet af tribunali amministrativi regionali (TAR — regionale forvaltningsdomstole) — regionen Lazios forvaltningsdomstols afgørelse om suspension af inkasseringen af tillægsafgiften hos en producent, der havde overskredet den individuelle kvote. De italienske myndigheder (AGEA — Agenzia per le erogazioni in agricoltura) har derefter på ny meddelt den pågældende producent det skyldige afgiftsbeløb, og de skal nu inkassere afgiften. Det forventes, at Consiglio di Stato nu også vil underkende den lange række af tilsvarende afgørelser, som TAR har truffet.

⁽²⁾ Artikel 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3950/92.

41. Medlemsstaterne bestemmer selv, hvordan de vil anvende kvotemodregningsordningen, og også her varierer de anvendte metoder meget fra medlemsstat til medlemsstat. I Frankrig begrænses modregning til et minimum, og selv i mejeriår, hvor den nationale referencemængde ikke overskrides, kan producenter, som producerer for meget, få pålagt en afgift. Indtægterne fra afgiften går til nationale omstrukturingsforanstaltninger. I Det Forenede Kongerige giver kvotemodregningsordninger på såvel nationalt plan som på opkøberplan producenterne mulighed for handle med kvoter og tilpasse deres individuelle kvoter efter de seneste skøn over de nationale overskridelser. I de mest ekstreme tilfælde havde producenter, som regnede med, at der ikke ville blive opkrævet tillægsafgift i et bestemt år, overført hele den kvote, de havde fået tildelt (for at opnå økonomisk gevinst). Da den nationale kvote så blev overskredet, kom de til at betale afgift af hele deres produktion.

42. Med den udvikling, der er sket i ordningen, hvor der er mulighed for forskellige fleksible modregningsmetoder, er kvoteordningen ikke et effektivt instrument til nedbringelse af overskudsproduktionen på mælkemarkedet. Som en udlignende foranstaltning bør den samlede EU-mælkekvote nedsættes tilsvarende.

Godkendelse af opkøbere

43. I henhold til forordningerne skal alle mælkeopkøbere godkendes af myndighederne i de respektive medlemsstater. Den eneste sanktionsmulighed, en medlemsstat har, såfremt kvotebestemmelserne ikke overholdes, er i realiteten at tilbagekalde godkendelsen af en opkøber.

44. Tilbagekaldelse af godkendelsen af en opkøber er et så drastisk skridt, at det kun sker i virkelig oplagte tilfælde af overtrædelser af reglerne. I de to sager, Retten undersøgte, var godkendelsen først blevet tilbagekaldt efter, at medlemsstaterne (Spanien og Det Forenede Kongerige) havde overvejet sagen meget omhyggeligt. Når der er tale om store opkøbere, er tilbagekaldelse af godkendelsen ikke en realistisk sanktion på grund af dens virkninger for mælkeproducenterne.

Bemærkninger om direkte salg

45. Selv om der kun er forholdsvis små mængder involveret, reviderede Retten et antal producenter, som havde direkte salg, og som opkøbte supplerende mælkemængder ⁽¹⁾. I sådanne tilfælde skal producenter, der har direkte salg, godkendes som opkøbere. Der kræves i den forbindelse et mere avanceret bogføringssystem end det, der kræves af andre producenter med direkte salg ⁽²⁾. Nogle af de reviderede producenter med direkte salg opkøbte supplerende mælkemængder uden at være godkendt som opkøbere. Hos de reviderede producenter med direkte salg konstaterede Retten, at bogføringen generelt var behæftet med betydelige mangler ⁽³⁾ (jf. punkt 53).

⁽¹⁾ Sådanne forhold blev konstateret i Tyskland, Irland og Det Forenede Kongerige.

⁽²⁾ Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 (EFT L 57 af 10.3.1993), artikel 7, stk. 1, litra e)-f).

⁽³⁾ Sådanne forhold blev konstateret i Spanien, Frankrig, Tyskland og Det Forenede Kongerige.

Kontrol af opkøbere og direkte salg

46. Medlemsstaterne skal i henhold til EU-forordningerne foretage kontrol af de erklæringer, som mælkeopkøbere og producenter med direkte salg skal indgive til myndighederne ⁽⁴⁾. Sigtet med Rettens revision i medlemsstaterne var at undersøge, om de nationale myndigheder foretog sådan kontrol af de samlede mængder produceret mælk, samt at undersøge, hvor effektiv denne kontrol var, og om den kunne forbedres.

47. Det er fastsat i forordningerne, at

- medlemsstaterne hvert år skal kontrollere mindst 40 % af opkøberne og 5 % af producenterne med direkte salg
- sådan kontrol skal foretages på grundlag af risikoanalyse
- kontrollen skal omfatte kontrol af mælketransporten fra bedrifterne
- de nationale myndigheder skal hos opkøberne og hos producenter med direkte salg foretage kontrol på stedet af opgørelser over opkøbte mælkemængder og producerede mængder, inklusive kontrol af de regnskaber og dokumenter, der skal foreligge i henhold til forordningerne
- medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige kontrolforanstaltninger til at sikre, at tillægsafgiften opkræves ⁽⁵⁾.

48. I de fleste medlemsstater dominerer et antal meget store opkøbere markedet, og kontrollen af disse opkøberes erklæringer om de samlede opkøbte mængdemængder er meget tidskrævende og kræver også særligt uddannet personale. Praksis på dette område varierede betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. I tre medlemsstater (Tyskland, Frankrig og Nederlandene) gennemgik myndighederne erklæringerne og lagerregnskaberne meget nøje, og derefter blev dokumenterne afstemt med andre af virksomhedens handelsdokumenter. I andre medlemsstater (Grækenland, Spanien og Portugal) var kontrollen ikke så omfattende, og i nogle tilfælde var den baseret på opgørelser udarbejdet specielt med henblik på den stedlige kontrol. Der blev ikke foretaget krydskontrol med offentliggjorte regnskaber eller andre regnskaber (Spanien og Portugal). I tre medlemsstater konstaterede Retten, at resultaterne af kontrollen af opkøbere (og producenter med direkte salg) ikke var tilstrækkeligt dokumenteret (Grækenland, Irland og Frankrig, kun for så vidt angår producenter med direkte salg).

49. Det er vigtigt, at der foretages stedlig kontrol af producenter med direkte salg, selv om det drejer sig om relativt små mængder, og det er det navnlig, fordi flertallet af producenterne med direkte salg (inklusive alle dem, hvor Retten aflagde revisionsbesøg) har fået tildelt kvoter både til direkte salg og til normale mejerileverancer. Kontrollen skal omfatte krydskontrol af tallene for leverancer og for direkte salg. I én medlemsstat (Frankrig) fremmer den gældende ordning ikke sådan krydskontrol, fordi kontrollen af producenter med direkte salg og kontrollen af mejerileverancer

⁽⁴⁾ Artikel 7 i forordning (EØF) nr. 536/93.

⁽⁵⁾ Artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 536/93.

er lagt ud til helt forskellige organisationer. Generelt var kontrollen af producenter med direkte salg utilstrækkelig. Under revisionen konstateredes der tilfælde, hvor der var blevet manipuleret med de forskellige kvoter (direkte salg og mejerileverancer) for at dække over forkerte erklæringer eller for at undgå tillægsafgiften ⁽¹⁾.

50. Der var kun foretaget kontrol af mælketransporten fra bedrifterne i tre af de medlemsstater, Retten aflagde revisionsbesøg i (Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige). Det havde i nogle tilfælde vist sig vanskeligt at foretage denne kontrol ⁽²⁾ (f.eks. havde der været problemer med at beslutte, hvilke organer der juridisk har ret til at stoppe tankvogne og foretage fysisk kontrol, osv.).

51. I én medlemsstat ⁽³⁾ havde mælkeproducenterne nedsat de anmeldte produktionsmængder med mængder, som blev betragtet som egetforbrug, og som derfor ikke skulle anmeldes med henblik på tillægsafgiften. Disse mælkemængder blev imidlertid transporteret fra bedrifterne til det lokale kooperativ, hvor de blev forarbejdet til ost mv. Producenterne hentede derefter ost og andre produkter, også andre produkter end mejeriprodukter, i kooperativet til en værdi, der svarede til den leverede mælk. Denne form for byttehandel er i strid med mælkekvoteforordningerne, for den bevirker, at de samlede produktionsmængder angives for lavt. I det besøgte område var den praksis åbenbart meget almindelig, og de nationale toldmyndigheder var i gang med en undersøgelse af svig i den forbindelse.

Beregning og betaling af afgiften

52. Ved beregningen af afgiften tages den producerede mængde i betragtning justeret for indholdet af smørfedt i producentens mælk. I tre medlemsstater (Frankrig, Irland og Det Forenede Kongerige) konstaterede revisorerne tilfælde, hvor der var blevet manipuleret med smørfedregistreringerne og derfor også med anmeldelserne. Det havde bevirket, at den endelige producerede mængde og den skyldige afgift var beregnet forkert. I disse medlemsstater var der undersøgelser i gang af svig og også administrative undersøgelser. Det fremgår af de konstaterede sager samt af den form for manipulationer, der var foretaget, og af den komplicerede metode til beregning af mængden justeret for smørfedtindhold, at Kommissionen kunne gøre en større indsats for at oplyse om disse former for manipulation og om de metoder, der anvendes til afsløring af sådanne sager.

⁽¹⁾ Der blev konstateret manipulationer med kvoter i Frankrig, og Retten undersøgte endvidere en sag i Det Forenede Kongerige, hvor en producent med direkte salg solgte små mængder fløde, og hele den resterende mælkeproduktion blev leveret til et mejeri. Denne mælk blev imidlertid i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer behandlet som et biprodukt og udløste ikke den afgift, der er gældende for mejerileverancer, men den lavere afgift for direkte salg.

⁽²⁾ Artikel 7, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 536/93 (EFT L 57 af 10.3.1993).

⁽³⁾ Frankrig (Jura).

53. I Portugal har det hidtil ikke været muligt at afstemme de samlede mængder, der var anmeldt til Kommissionen, med det udbetalende organs regnskaber. Eftersom den anmeldte produktion nu er ved at nå op på den nationale referencemængde eller er ved at overstige den, får dette spørgsmål større betydning, og der bør hurtigt tages fat på det.

Anmeldelse af afgiftsbeløbet og Kommissionens regnskabsføring

54. Når en medlemsstat ikke anmelder det afgiftsbeløb, der skal betales til Fællesskabet ⁽⁴⁾, inden for den fastsatte frist (i udgifts-anmeldelserne for september måned), nedsætter Kommissionen i henhold til fællesskabslovgivningen forskuddene med en procentdel af det skyldige afgiftsbeløb eller af et anslået beløb for den skyldige afgift. De udgifter, der tages i betragtning ved de foreløbige regnskabsafslutningsbeslutninger, nedsættes tilsvarende. Denne bestemmelse er i de seneste mejeriår blevet anvendt på fire medlemsstater (Grækenland, Spanien, Italien og Det Forenede Kongerige) ⁽⁵⁾.

55. Kommissionen kan kun foretage reduktioner i forskuddene til medlemsstaterne rettidigt, såfremt den bliver rettidigt informeret om medlemsstaternes skøn over den skyldige afgift ⁽⁶⁾. Når Kommissionen reducerer forskuddene, bruger den de data, som medlemsstaterne meddeler den, selv om tallene ikke er pålidelige.

56. Nedsættelsen af forskuddene til Spanien, Grækenland og Italien vedrørende mejeriårene 1995/96 og 1997/98 blev forsinket med over seks måneder, fordi disse medlemsstater indsendte deres data for sent.

57. I forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren kan Kommissionen fastsætte det korrekte beløb for den skyldige afgift. Men når den endelige beregning først finder sted på det tidspunkt, betyder det, at Kommissionen først vil få de endelige tal med op til flere års forsinkelse. Regnskaberne vedrørende perioderne før 1994/95 var afsluttet, da Rettens revision fandt sted, men Kommissionen arbejdede stadig på afslutningen af regnskaberne vedrørende 1995/96 og 1996/97. Italiens skøn over den skyldige afgift for mejeriårene 1995/96 og 1996/97 var lavere end de tal, Kommissionen reviderede. I november 2000 indbragte Italien Kommissionens beslutning fra 2000 om afslutning af regnskaberne for disse to år for forligningsorganet.

⁽⁴⁾ Artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 536/93 (EFT L 57 af 10.3.1993).

⁽⁵⁾ Grækenland (1994/95, 1995/96, 1997/98 og 1998/99), Italien (1995/96, 1996/97, 1997/98 og 1998/99), Spanien (1995/96, 1996/97 og 1998/99), Det Forenede Kongerige (1994/95, 1996/97, 1997/98 og 1998/99).

⁽⁶⁾ Artikel 8 i forordning (EØF) nr. 536/93 (EFT L 57 af 10.3.1993).

58. Indsender medlemsstaterne ikke opgørelserne over mælkeproduktionen inden for den fastsatte frist, eller er afgiftsbeløbet beregnet mere end 10 % for lavt, skal der tages sanktioner i anvendelse ⁽¹⁾. Selv om det er forekommet i en række tilfælde, har Kommissionen aldrig anvendt sanktioner. Den normale praksis har været at sende medlemsstaten en skriftlig advarsel.

59. Ifølge Kommissionen har de foreliggende sanktionsmuligheder ikke tilstrækkelig effekt i tilfælde af, at medlemsstaterne indsender forkerte eller ufuldstændige opgørelser, som resulterer i, at den skyldige afgift beregnes for lavt. Italien havde for mejeriårene 1996/97 og 1998/99 i første omgang indgivet for lave produktionstal, som var ansat henholdsvis 116,2 og 63,9 millioner euro for lavt.

Morarenter

60. I de opgørelser over landbrugsudgifter, som medlemsstaterne indsender ved årets udgang til Kommissionen, indgår også afgiftsbetalinger efter betalingsfristens udløb. Medlemsstaterne skal opkræve renter af beløb, der er indbetalt for sent, og overføre disse beløb til Kommissionen ⁽²⁾. Medlemsstaterne fastsætter efter bestemte retningslinjer den rentesats, der skal anvendes. Under revisionen af regnskaberne konstateredes det, at tre medlemsstater (Tyskland, Grækenland og Det Forenede Kongerige) ikke har opkrævet morarente af afgiften vedrørende mejeriåret 1997/98. Nedsættelserne af forskuddene til medlemsstaterne dækker ikke morarenter. Kommissionen kan kun efterprøve morarenter, når disse nogle år senere behandles i forbindelse med regnskabsafslutningen. Da revisionen fandt sted, var de italienske myndigheder i gang med at beregne og inkassere afgiften for mejeriårene 1995/96 og 1996/97. I disse tilfælde er den beregnede morarente derfor ikke blevet inkasseret, eftersom den eneste »betaling«, der har fundet sted, er nedsættelser af forskuddene.

FORVALTNING AF KVOTENIVEAUERNE

61. I marts 1991 ⁽³⁾ foreslog Kommissionen, at de nationale referencemængder blev reduceret med 5 %. Baggrunden herfor var, at markedet for mælk og mejeriprodukter var kommet ud af balance (navnlig var interventionslagrene igen på vej opad — jf. bilag 5). Denne nedsættelse skulle fordeles over flere mejeriår med en første nedsættelse på 2 % i mejeriåret 1991/92. Rådet vedtog ⁽⁴⁾ denne første nedsættelse på 2 % af de nationale referencemængder.

⁽¹⁾ Kommissionens beslutning 93/673/EF af 10. december 1993 (EFT L 310 af 14.12.1993), artikel 1, 2 og 3.

⁽²⁾ Artikel 3, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 536/93 (EFT L 57 af 10.3.1993).

⁽³⁾ KOM(91) 72 endelig udg. af 8. marts 1991.

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 1630/91 af 13. juni 1991 (EFT L 150 af 15.6.1991).

62. Nedsættelsen med de resterende 3 % blev aldrig gennemført. De eneste ændringer, der derefter er foretaget i de nationale referencemængder, har været forhøjelse af Spaniens, Grækenlands og Italiens kvote (1993). De nationale referencemængder er ikke blevet ændret siden da, selv om fedtindholdet er steget støt, hvilket har gjort det endnu vanskeligere at få afsat overskudsproduktionen. Fra juli 1993 blev der gennemført en nedsættelse af interventionsprisen for smør på 5 % — prisnedsættelsen blev gennemført i to tempi — mens interventionsprisen for skummetmælkspulver blev nedsat med 1,2 % i juli 1994. Disse prisnedsættelser var ikke store nok til, at de havde nogen effekt på udbuddet.

63. Resultatet er, at overskudsproduktionen stadig skal afsættes via støtte i form af eksportrestitutioner og støtte til fremme af det interne forbrug. Forbrugerpriserne på mejeriprodukter er stadig dobbelt så høje som priserne på verdensmarkedet, og forbrugernes årlige omkostninger beløber sig til ca. 20 000 millioner euro.

AGENDA 2000

64. I 1997 blev der inden for rammerne af Agenda 2000 ⁽⁵⁾ fastsat følgende mål for den fælles landbrugspolitik for perioden 2000-2006: at sikre det europæiske landbrugs konkurrenceevne på, hvad der forventedes at blive et ekspanderende verdensmarked for fødevarer, at sikre landbrugerne en rimelig indkomst, at indbygge miljømål i den fælles landbrugspolitik og at skabe alternative indtægtskilder og beskæftigelsesmuligheder for landbrugerne. I bilag 1 beskrives detaljerne i Kommissionens ændrede forslag.

65. Kommissionen forelagde et forslag til reform af den fælles landbrugspolitik for sektoren for mælk og mejeriprodukter, der tog sigte på opfyldelse af disse mål. Hovedelementerne i dette forslag var forlængelse af kvoteordningen indtil 2006 uden nedsættelse af kvoteniveauerne, gradvis nedsættelse af støtteprisen med 10 % ⁽⁶⁾ fordelt over hele perioden og en præmie på 215 euro pr. malkeko.

66. Denne reform forventes at give følgende resultater: ved udgangen af 2005 vil den samlede mælkeproduktion være reduceret med 2 millioner tons; fra 2000 til 2005 vil overskuddet af mælk nå op på at overstige det interne forbrug med 0,5 millioner tons, og lagrene af skummetmælkspulver vil vokse tilsvarende.

KONKLUSION

Kvoteordningen

67. Mælkekvoteordningen kombineret med betaling af en tillægsafgift, når de individuelle referencemængder overskrides, har medført en gennemsnitlig nedgang i produktionen på 10 % (i EU-10). Med kvoteordningen er målet om at holde produktionen nede på

⁽⁵⁾ KOM(97) 2000 endelig udg. af 15. juli 1997.

⁽⁶⁾ Kommissionen foreslog i 1998 at ændre nedsættelsen til 15 % (jf. bilag 1, punkt 1).

det tilsigtede niveau i det store og hele blevet opfyldt, for overskudsproduktionen over de nationale referencemængder er registreret til mindre end 1 % (jf. punkt 9-13). Men samtidig har kvoteordningen stort set ikke forhindret, at mælkesektoren i hver medlemsstat er blevet omstruktureret. Med rationaliseringen af denne sektor er et stort antal små bedrifter forsvundet. Mange små bedrifter er nu sekundær indkomstkilde for mælkeproducenter, der arbejder på deltidsbasis (jf. punkt 23-24). Endelig skal det bemærkes, at budgetudgifterne til den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter steg år for år frem til 1993, men er faldet siden (jf. punkt 16-18).

68. Fastsættelsen af et samlet kvoteniveau forekommer imidlertid at være mere i overensstemmelse med det politiske mål om at fastholde status quo end med det økonomiske mål om at få mælkeproduktionen bragt ned på et niveau, som svarer til det ikke-subsidierede interne forbrug og den ikke-subsidierede eksport (jf. punkt 14-15). Gennem Kommissionens og Rådets politik er ordningen blevet mere og mere fleksibel. Virkningerne heraf må udlignes ved efterfølgende nedsættelse af de samlede mælkekvoter (jf. punkt 40-42). Fællesskabsforordningerne ⁽¹⁾ er blevet ændret, og der er indført en række foranstaltninger, der begrænser de finansielle følger for mælkeproducenterne, når de overskrider de individuelle referencemængder, og som svækker tillægsafgiftens præventive virkning.

69. Der ydes meget omfattende finansiell støtte over EU-budgettet til afsætning af strukturelle overskud (jf. punkt 14-15), og disse overskud vil sandsynligvis ikke forsvinde. Det kan meget vel tænkes, at støtten vil blive større i de kommende år som følge af udvikelsen af Den Europæiske Union og som følge af den nuværende udvikling i forbruget. Forhandlingerne inden for Verdenshandelsorganisationen om den fremtidige udvikling i eksportrestitutionerne vil sandsynligvis komplicere forholdene yderligere (jf. bilag 1). De reformer, der er godkendt til dato, skaber ikke forudsætningerne for liberalisering af markedet for mælk og mejeriprodukter. På denne baggrund bør mælkeproduktionen bringes ned på et niveau, som svarer til det ikke-subsidierede interne forbrug og den ikke-subsidierede eksport.

Gennemførelse af ordningen

70. Italiens grundlæggende problem med at få inkasseret afgiften hos producenterne, som Retten har påpeget i tidligere beretninger, er ikke bragt ud af verden (jf. punkt 33). I Spanien og Grækenland er der sket forbedringer, men der er stadig problemer med udestående fordringer på tillægsafgiften. Kommissionen har som en foreløbig foranstaltning inkasseret afgiften fra en række medlemsstater ved at nedsætte de månedlige forskud til landbrugsudgifter. Kommissionen har endvidere truffet foranstaltninger i medfør af sine beslutninger om regnskabsafslutning (jf. punkt 34-

36 og 54-59). Disse foranstaltninger beskytter til dels Den Europæiske Unions finansielle interesser, men det grundlæggende mål om, at hver enkelt producent skal gøres ansvarlig for sin egen overproduktion, opfyldes ikke. Det faktum, at det fortsat er nødvendigt at nedskære forskuddene og træffe foranstaltninger via beslutningerne om regnskabsafslutning for så vidt angår mælkekvoter, viser, at ca. 17 år efter kvoteordningens indførelse er den ikke fuldt gennemført i samtlige medlemsstater.

71. Når betaling af den afgift, som mælkeproducenterne pålægges, udskydes, indstilles eller suspenderes, har det en lang række effekter:

- a) De italienske og spanske skatteydere har i realiteten betalt afgiften, fordi Kommissionen har nedsat EUGFL-støttebeløbet; inkasseres afgiften ikke hos mælkeproducenterne, svarer det til, at de får et nationalt tilskud, og det er klart i strid med fællesskabspolitikken; det giver også de italienske og spanske producenter en urimelig fordel frem for andre medlemsstaters producenter.
- b) Når mælkeproducenterne ikke betaler den skyldige afgift, har afgiften ikke nogen præventiv virkning, og producenterne tilskyndes til overproduktion.

Mælkepriser

72. Rådet har flere gange forhøjet de nationale referencemængder uden at sænke interventionspriserne væsentligt, og det har bevirket, at sektoren for mælk og mejeriprodukter ikke er blevet liberaliseret i samme grad som de øvrige landbrugssektorer. EU-forbrugerne betaler mere for mælk og mejeriprodukter, end de ville betale på et frit marked. Hvert år betales der desuden 3 000 millioner euro over EU-budgettet til støtte til eksport og til særlige foranstaltninger til fremme af det interne forbrug af smør og skummetmælkspulver.

ANBEFALINGER

73. Kommissionen bør

- a) på kort sigt
 - undersøge, om det er muligt at tillade kvoteoverførsler mellem producenter, der driver virksomhed i forskellige medlemsstater, og derefter nedsætte de samlede kvoter
 - fastsætte mere detaljerede regler for den kontrol, som de udbetalende organer skal foretage, og sikre, at disse regler anvendes konsekvent, og at de udbetalende organer rapporterer om kontrollen

⁽¹⁾ Særberetning nr. 4/93, punkt 4.17 og 4.22 (EFT C 12 af 15.1.1994).

- fremsætte forslag til lovgivning om anvendelse af sanktioner efter en gradueret skala på mejerier, der overskrider deres kvoter f.eks. om det interne forbrug i mælkeækvivalent og om de forskellige medlemsstaters selvforsyning
- stramme ordningerne for pålæggelse af afgiften og for regnskabsaflæggelse herfor, samt sikre, at der konsekvent beregnes morarenter ved overskridelser af betalingsfrister, og at disse renter opkræves
- sørge for, at der foreligger pålidelige data om mejeriprodukter til brug i forbindelse med markedsforvaltningen, b) allerede i 2002 fremsætte forslag om en grundlæggende reform af mejerisektoren. Målet for reformen bør være at skabe ligevægt mellem den samlede mælkeproduktion og det ikke-subsidierede interne forbrug plus den potentielle eksport uden støtte. Den bør bringe kvoteordningen til ophør, samtidig med at den sikrer mælkeproducenterne en rimelig levestandard.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 11. og 12. juli 2001.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

BILAG 1

Kommissionens forslag fra 1998

1. I sit ændrede forslag fra marts 1998 ⁽¹⁾ foreslog Kommissionen en nedsættelse af priserne (med 15 % i fire årlige etaper begyndende fra juli 2000) og en malkekopræmie (på 330 EUR med virkning fra 2003). Medlemsstaterne skulle fastsætte kriterierne for fastsættelse af de beløb, som skulle udbetales til producenterne. Forslaget tillod en stigning på 2 % i de nationale referencemængder, som skulle udlignes af prisfaldets effekt på den interne efterspørgsel og af de øgede eksportmuligheder. Omkostningerne ved denne reform blev anslået til 8 112 millioner euro for hele perioden 2000-2006.

2. Retten påpegede i sin udtalelse om Agenda 2000 ⁽²⁾, at de foreslåede og senere godkendte forhøjelser af kvoterne eventuelt kunne resultere i et endnu større overskud på mælkemarkedet og medføre stigende finansielle udgifter på EU-budgettet.

3. Alle de alternativer, Rådet undersøgte, gik ud på at få reduceret den pris, mælkeproducenterne får, og dermed få udlignet forskellen mellem priserne på mælkeprodukter på fællesskabsmarkederne og priserne for de samme produkter på det internationale marked. Sigtet var at fremme ikke-subsidieret eksport af overskudsproduktion. Der blev undersøgt følgende alternativer:

- a) nedsættelse af priserne med 10 % og forhøjelse af kvoterne med 2 % samt delvis kompensation for indkomsttab
- b) nedsættelse af priserne med 30 % og forhøjelse af kvoterne med 4 % samt delvis kompensation for indkomsttab
- c) forhøjelse af de nationale referencemængder med 2 % uden nedsættelse af prisen. Dette alternativ blev beskrevet som den løsning, der ville medføre de færreste budgetudgifter, eftersom den indebærer, at den direkte støtte til mælkeproducenterne skulle opretholdes på det nuværende niveau, men den havde den ulempe, at eksportstøtten blev opretholdt på det eksisterende niveau, trods pres fra Verdenshandelsorganisationen (WTO) for at få reduceret eller ophævet denne form for støtte.

4. Rådet besluttede i den sidste ende at forlænge kvoteordningen indtil april 2008. De nationale referencemængder, som er tildelt Grækenland, Spanien, Italien, Irland og Det Forenede Kongerige (Nordirland), skal i løbet af perioden 2000-2002 forøges med 1,39 millioner tons, og de nationale referencemængder, som de øvrige medlemsstater har fået tildelt, skal i perioden 2005-2007 forøges med 1,44 millioner tons ⁽³⁾. Så vil de nationale referencemængder være 2,83 millioner tons (+ 2,4 %) højere end dem, der var gældende i mejeriåret 1999/2000. Priserne skal nedsættes med 15 % over en treårig periode begyndende fra 2005. Først fra 2005 vil der blive udbetalt kompensation i form af direkte støtte. De maksimale budgetomkostninger, som i 2005 vil udgøre 13,9 euro pr. ton, vil hurtigt stige til 41,7 euro pr. ton i 2007 ⁽⁴⁾.

Effekten af Rådets beslutning

5. I henhold til Kommissionens prognoser på mellemlang sigt vil efterspørgslen efter smør falde med 0,8 % om året og efterspørgslen efter skummetmælkspulver med 2,2 % om året. Efterspørgslen efter ost vil stige med 1,1 % om året. Kort sagt vil forbruget falde med ca. 350 000 tons mælkeækvivalent om året ⁽⁵⁾. Ifølge Rettens beregninger vil det overskud, der skal afsættes på verdensmarkedet, stige med 2,86 millioner tons om året i perioden 2000-2005. I denne beregning er der ikke taget hensyn til udvidelsen, hvis effekt på overskudsproduktionen til eksport fra 2005 er blevet anslået af Kommissionen til yderligere 2 millioner tons mælkeækvivalent ⁽⁶⁾.

6. Falder priserne på det interne marked ikke væsentligt (eller stiger priserne ikke væsentligt på verdensmarkedet), vil afsætning af disse overskud på verdensmarkedet være forbundet med ekstra udgifter for EU. Hvor store disse ekstra udgifter bliver, afhænger af den pris, som producenterne får, og denne pris er igen bestemmende for de beløb, der betales i eksportrestitutioner og i støtte til afsætning på det interne marked.

⁽¹⁾ KOM(98) 158 endelig af 18. marts 1998.

⁽²⁾ Revisionsrettens udtalelse nr. 10/98 (EFT C 401 af 22.12.1998).

⁽³⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1256/1999 af 17. maj 1999 (EFT L 160 af 26.6.1999).

⁽⁴⁾ Artikel 16, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1255/1999 af 17. maj 1999 (EFT L 160 af 26.6.1999): »Der udbetales en malkekopræmie til producenterne. Den ydes pr. kalenderår, pr. bedrift og pr. ton individuel præmieberettiget referencemængde, som er til rådighed på bedriften.« I henhold til artikel 18, stk. 2, fastsættes præmiebeløbet pr. ton individuel præmieberettiget referencemængde til maksimalt 13,9 euro for kalenderåret 2005, 27,8 euro for kalenderåret 2006 og 41,7 euro for kalenderåret 2007 (EFT C 160 af 26.6.1999).

⁽⁵⁾ Beregninger foretaget som et led i en undersøgelse foretaget af AGRA Europe (offentliggjort i 1997) og medtaget i Kommissionens publikation »Den fælles landbrugspolitik — oversigt 1998« fra oktober 1998.

⁽⁶⁾ Agenda 2000, bind II, KOM(97) 2000 endelig af 15. juli 1997.

7. Kommissionens scenarier rejser indirekte følgende spørgsmål:

- a) Hvilket niveau skal de institutionelle priser reduceres til, for at forskellen mellem priserne på det interne marked og priserne på verdensmarkedet bliver mindre? På det interne marked er engrosprisen på smør ⁽¹⁾, skummetmælkspulver og cheddar generelt dobbelt så høj som engrospriserne på verdensmarkedet.
- b) Hvilke muligheder har Fællesskabet for at øge eksporten? Verdenshandelen med mælkeprodukter er begrænset. Kun 13 % af den internationale smørproduktion og 8 % af den internationale osteproduktion handles på verdensmarkedet. Fra 1995 til 1998 medførte de eksportrestriktioner, som blev pålagt i henhold til GATT-aftalerne, kun, at osteeksporten faldt. Den Europæiske Union har igennem årene mistet markedsandele for samtlige mælkeprodukters vedkommende. I de seneste år har New Zealand og Australien domineret verdenshandelen, og Den Europæiske Union har kun fastholdt sin ledende position inden for osteeksporten ⁽²⁾. I 1985 udgjorde eksporten af smør fra Den Europæiske Union 46 % af den samlede verdenseksport. I dag tegner den sig ikke for mere end 25 %.
- c) Hvordan kan de mange mål for den fælles landbrugspolitik inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter bringes i overensstemmelse med hinanden? Når den fælles markedsordning skal omstilles til »markedsøkonomi«, skal der gennemføres andre fællesskabsforanstaltninger, som navnlig skal tage sigte på at støtte mælkeproducenterne i bjergområder eller andre områder, hvor der ikke findes alternativer til mælkeproduktion.

Udvidelse af Unionen

8. Efter offentliggørelsen af Rettens udtalelse nr. 10/98, som vedrørte Kommissionens forslag til forordninger inden for rammerne af Agenda 2000, specielt Kommissionens hypoteser for så vidt angik markedsordningerne for oksekød, mælk og mejeriprodukter ⁽³⁾, offentliggjorde Kommissionen i december 1999 »Prospects for Agricultural Markets 1999-2006« (»Udsigter for landbrugsmarkedene 1999-2006«). I denne publikation beskrives, hvordan landbrugsmarkedene sandsynligvis vil udvikle sig frem til 2006 i EU-15 og i de ti central- og østeuropæiske kandidatlande. I denne publikation er en af forudsætningerne, at reformen af den fælles landbrugspolitik gennemføres fra år 2000 og fremover, således som den er vedtaget inden for rammerne af Agenda 2000. Kommissionen udtaler sig her ikke om, hvornår kandidatlandene vil indtræde i EU og på hvilke betingelser, og den opstiller heller ikke detaljerede beregninger over gennemførelsen af den nuværende mælkekvoteordning i de ti central- og østeuropæiske kandidatlande.

9. Kommissionens beskrivelse af, hvordan mælkekvoteordningen eventuelt vil blive gennemført i de fem ansøgerlande Tjekkiet, Estland, Ungarn, Polen og Slovenien, giver anledning til følgende bemærkninger: I de central- og østeuropæiske lande er produktionen af okse- og kalvekød hovedsagelig forbundet med malkekobestanden, eftersom antallet af bedrifter med ammekøer kun er meget begrænset. De indbyrdes forbundne markeder for mælk og oksekød/kalvekød har derfor stor betydning for disse landes landbrug. Mælkeproduktionen har særlig stor betydning i Polen, Tjekkiet og Ungarn. Ifølge prognoserne er der stor sandsynlighed for, at der i år 2006 vil være overskud på mælke markedet både i EU-15 og i de central- og østeuropæiske lande ⁽⁴⁾. Kommissionen bør så hurtigt og muligt lade sagkyndige foretage en omfattende evaluering af effekten af den nuværende kvoteordning på mælke- og oksekødsmarkedene efter udvidelsen samt af, hvor store budgetudgifter det vil medføre ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Revisionsrettens særberetning nr. 8/2000, punkt 13 (EFT L 132 af 12.5.2000).

⁽²⁾ Endvidere androg den samlede eksport uden eksportrestitutioner 80 664 tons.

⁽³⁾ EFT C 401 af 22.12.1998, punkt 45 ff.

⁽⁴⁾ Jf. »Udsigter for landbrugsmarkedene 1999-2006«, figur 1.15 og tabel A3.

⁽⁵⁾ Revisionsrettens udtalelse nr. 10/98, punkt 48 (EFT C 401 af 22.12.1998).

BILAG 2

MÆLKEKVOTER

(Disponible kvoter — der er taget hensyn til udnyttelsen af EU-reserven, SLOM-kvoter og suspenderede mængder)

(1 000 tons)

		1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	% af oprindelig kvote
Belgien	(a)	3 163	3 161	3 211,0	3 022,7	2 945,3	2 982,9	2 982,9	2 919,7	2 919,7	2 937,2	3 077,4	3 097,6	3 109,6	3 125,1	3 140,7	99,3
	(b)	480	450	400,0	380,9	380,9	380,9	380,9	373,2	373,2	373,2	233,1	212,8	200,8	185,3	169,7	35,4
	(c)	3 643	3 611	3 611,0	3 403,6	3 326,2	3 363,8	3 363,8	3 292,9	3 292,9	3 310,4	3 310,4	3 310,4	3 310,4	3 310,4	3 310,4	90,9
Danmark	(a)	4 932	4 882	4 882,0	4 589,1	4 467,0	4 523,9	4 523,9	4 427,8	4 427,8	4 454,4	4 454,5	4 454,6	4 454,6	4 454,6	4 454,6	90,3
	(b)	1	1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	70,0
	(c)	4 933	4 883	4 883,0	4 590,1	4 468,0	4 524,9	4 524,9	4 428,8	4 428,8	4 455,3	4 455,3	4 455,3	4 455,3	4 455,3	4 455,3	90,3
Tyskland	(a)	23 487	23 423	23 423,0	22 050,6	21 465,0	21 834,3	21 834,3	27 549,5	27 549,5	27 764,8	27 764,8	27 764,8	27 764,8	27 767,5	27 767,0	118,2
	(b)	305	130	130,0	94,4	93,1	93,1	93,1	150,0	150,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,3	97,8	32,1
	(c)	23 792	23 553	23 553,0	22 145,0	21 558,1	21 927,4	21 927,4	27 699,5	27 699,5	27 864,8	27 864,8	27 864,8	27 864,8	27 864,8	27 864,8	117,1
Gamle delstater		23 792	23 553	23 553	22 145	21 558	21 927	21 927	21 483,1	21 483,1	21 611,4	21 611,4	21 611,4	21 611,4	21 611,4	21 611,4	90,8
Nye delstater									6 216,4	6 216,4	6 253,4	6 253,4	6 253,4	6 253,4	6 253,4	6 253,4	
Grækenland	(a)	472	467	537,0	504,8	491,4	536,7	536,7	526,0	526,0	626,0	626,0	626,1	629,8	629,8	629,8	133,4
	(b)	116	116	46,0	45,1	44,6	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	0,7	0,7	0,7	0,6
	(c)	588	583	583,0	549,9	536,0	541,3	541,3	530,5	530,5	630,5	630,5	630,5	630,5	630,5	630,5	107,2
Frankrig	(a)	25 585	25 494	25 634,0	24 196,0	23 555,1	23 865,1	23 865,1	23 362,8	23 362,8	23 503,0	23 693,9	23 720,9	23 749,7	23 772,8	23 793,9	93,0
	(b)	1 183	1 014	874,0	756,5	747,8	747,8	747,8	732,8	732,8	732,8	541,9	514,9	486,1	463,0	441,9	37,4
	(c)	26 768	26 508	26 508,0	24 952,5	24 302,9	24 612,9	24 612,9	24 095,6	24 095,6	24 235,8	24 235,8	24 235,8	24 235,8	24 235,8	24 235,8	90,5
Irland	(a)	5 583	5 583	5 583	5 266,2	5 134,2	5 285,9	5 285,9	5 199,4	5 199,4	5 230,6	5 234,5	5 235,0	5 235,7	5 235,9	5 236,6	93,8
	(b)	16	16	16,0	15,7	15,5	15,5	15,5	15,2	15,2	15,2	11,6	10,8	10,0	9,9	9,2	57,5
	(c)	5 599	5 599	5 599,0	5 281,9	5 149,7	5 301,4	5 301,4	5 214,6	5 214,6	5 245,8	5 246,1	5 245,8	5 245,8	5 245,8	5 245,8	93,7
Italien	(a)	8 798	8 798	8 798,0	8 600,5	8 373,0	8 300,0	8 488,2	8 312,2	8 312,2	9 212,2	9 632,5	9 632,5	9 698,4	9 698,4	9 698,4	110,2
	(b)	1 116	1 116	1 116,0	1 093,7	1 082,5	1 082,5	732,5	717,9	717,9	717,9	297,5	297,5	231,7	231,7	231,7	20,8
	(c)	9 914	9 914	9 914,0	9 694,2	9 455,5	9 382,5	9 220,7	9 030,1	9 030,1	9 930,1	9 930,1	9 930,1	9 930,1	9 930,1	9 930,1	100,2
Luxembourg	(a)	293	290	290,0	274,1	267,5	270,8	270,8	266,5	266,5	268,1	268,1	268,1	268,1	268,1	268,1	91,5
	(b)	1	1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	100,0
	(c)	294	291	291,0	275,1	268,5	271,8	271,8	267,5	267,5	269,1	269,1	269,1	269,1	269,1	269,1	91,5
Nederlandene	(a)	12 052	11 979	11 979,0	11 260,3	10 960,8	11 120,7	11 120,7	10 876,9	10 876,9	10 972,1	10 982,3	10 985,8	10 988,0	10 988,6	10 991,9	91,2
	(b)	145	95	95,0	93,1	92,1	92,1	92,1	90,3	102,3	102,6	92,3	88,8	86,7	86,1	82,8	57,1
	(c)	12 197	12 074	12 074,0	11 353,4	11 052,9	11 212,8	11 212,8	10 967,2	10 979,2	11 074,7	11 074,7	11 074,7	11 074,7	11 074,7	11 074,7	90,8
Det Forenede Kongerige	(a)	15 552	15 394,6	15 394,6	14 474,8	14 091,6	14 405,1	14 405,1	14 112,5	14 112,5	14 197,2	14 270,4	14 308,7	14 338,4	14 354,3	14 374,0	92,4
	(b)	398	395,4	395,4	387,5	383,6	383,6	383,6	392,9	392,9	392,9	319,6	281,4	251,7	235,7	216,1	54,3
	(c)	15 950	15 790	15 790,0	14 862,3	14 475,2	14 788,7	14 788,7	14 505,4	14 505,4	14 590,0	14 590,0	14 590,0	14 590,0	14 590,0	14 590,1	91,5
EU-10 (-) Samlede kvoter (a + b)		103 678	102 806	102 806	97 108	94 593	95 927	95 766	93 816	93 828	95 353	95 353	95 353	95 353	95 353	95 353	92,0
% af oprindelig kvote			99,2	99,2	93,7	91,2	92,5	92,4	90,5	90,5	92,0						
Spanien	(a)			4 650,0	4 522,0	4 354,7	4 551,2	4 551,2	4 458,3	4 458,3	5 200,0	5 222,4	5 426,0	5 438,1	5 452,1	5 457,6	117,4
	(b)			750,0	685,0	677,5	527,5	527,5	517,0	517,0	367,0	344,5	141,0	128,8	114,9	109,4	14,6
	(c)			5 400,0	5 207,0	5 032,2	5 078,7	5 078,7	4 975,2	4 975,2	5 567,0	5 567,0	5 567,0	5 567,0	5 567,0	5 567,0	103,1
Portugal	(a)								1 743,4	1 743,4	1 804,9	1 835,5	1 835,5	1 835,5	1 835,5	1 835,5	105,3
	(b)								118,6	116,7	67,6	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0	31,2
	(c)								1 862,0	1 860,1	1 872,5	1 872,5	1 872,5	1 872,5	1 872,5	1 872,5	100,6
Østrig	(a)													2 369,8	2 382,4	2 394,0	101,0
	(b)													367,0	367,0	355,4	96,8
	(c)													2 736,8	2 749,4	2 749,4	100,5
Finland	(a)													2 355,7	2 384,3	2 388,2	101,6
	(b)													10,0	10,0	10,0	100,0
	(c)													2 365,7	2 394,3	2 398,2	101,6
Sverige	(a)													3 300,0	3 300,0	3 300,0	100,0
	(b)													3,0	3,0	3,0	100,0
	(c)													3 303,0	3 303,0	3 303,0	100,0
Nye medlemsstater																	
Samlede kvoter (a + b)													8 405,5	8 446,7	8 450,6	8 456,9	
I alt		EU-10		EU-11				EU-12				EU-15					
Samlede leverancer (a)		99 917	99 471,6	104 381,6	98 761,1	96 105,6	97 676,6	97 864,8	103 754,9	103 754,92	106 170,38	107 062,3	115 381,0	115 577,4	115 654,0	115 736,6	115,8
Samlede direkte salg (b)		3 761	3 334,4	3 824,4	3 553,88	3 519,57	3 329,57	2 979,57	3 114,301	3 124,401	2 875,6	1 983,976	2 070,5	1 915,2	1 842,5	1 766,4	47,0
Samlede kvoter (a + b)		103 678	102 806	108 206,0	102 315,0	99 625,2	101 006,2	100 844,4	106 869,2	106 879,3	109 046,0	109 046,3	117 451,5	117 492,7	117 496,5	117 502,9	113,3

Kilder:

1984/85 til 1992/93: GD VI-dokument: resumé af medlemsstaternes besvarelse af spørgeskemaet, artikel 8.

1993/94: tabel i artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 af 14. juni 1993, gældende fra 1. april 1993.

1994/95: tabel i artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 630/95 af 23. marts 1995, gældende fra 1. april 1994.

1995/96: tabel i artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1109/96 af 20. juni 1996, gældende fra 1. april 1995.

1996/97: tabel i artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 614/97 af 8. april 1997, gældende fra 1. april 1996.

1997/98: tabel i artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 903/98 af 28. april 1998, gældende fra 1. april 1997.

1998/99: tabel 1 artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 751/1999 af 9. april 1999, gældende fra 1. april 1998.

For mejeriårene 1987/88 til 1992/93 er den samlede garantimængde reduceret med de suspenderede mængder og forhøjet med tildelingen af fællesskabsreserven og SLOM-kvoter.

BILAG 3

KOMÆLKSPRODUKTION OG -LEVERANCER

(1 000 tons)

	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Belgien	3 789,9	3 871,6	3 819	3 796	3 918	3 777	3 637	3 632	3 610	3 543	3 514	3 329	3 344	3 375	3 416	3 213	3 418
Danmark	5 037	5 427	5 234	5 099	5 111	4 860	4 740	4 747	4 742	4 640	4 605	4 661	4 641	4 673	4 630	4 568	4 603
Tyskland (-)	24 858,0	26 913,0	26 151,0	25 674,0	26 350,0	24 436,0	23 978,0	24 240,0	23 672,0	23 254	22 656,0	22 617,1	22 423,7	22 884,0	22 872,5	22 533,9	22 210,4
De nye delstater ⁽¹⁾										5 809,0	5 335,0	5 480,9	5 442,3	5 723,0	5 906,5	6 168,0	6 168,0
Tyskland (+)										29 063,0	27 991,0	28 098,0	27 866,0	28 607,0	28 779,0	28 701,9	28 378,4
Grækenland	747,6	679,3	687,1	663,0	648,1	648,9	678,6	714,0	716,3	711,3	730,9	747,0	769,3	763,5	741,2	750,0	748,7
Frankrig	26 743,0	27 650,0	27 700,0	27 790,0	28 074,0	27 146,0	26 606,0	25 984,0	26 254,0	25 663,0	25 315,0	25 049,0	25 285,0	25 158,0	24 832,0	24 644,0	24 585,0
Irland	4 676,9	5 491,0	5 729,5	5 822,5	5 614,2	5 521,5	5 323,1	5 374,5	5 395,5	5 338,0	5 378,0	5 323,5	5 401,6	5 352,4	5 354,3	5 313,0	5 147,1
Italien	10 225,5	10 617,7	10 664,8	10 753,1	10 564,3	10 574,3	10 396,4	10 249,5	10 662,5	10 493,1	10 314,9	10 034,5	10 054,8	10 497,0	10 799,0	10 414,0	11 250,0
Luxembourg	269,7	289,6	299,4	300,8	298,9	293,3	285,4	285,3	290,3	265,1	260,4	268,2	261,6	268,6	265,5	263,9	264,0
Nederlandene	12 147,0	13 240,0	12 782,0	12 550,0	12 695,0	11 672,0	11 406,0	11 321,0	11 285,0	11 047,0	10 901,0	10 951,0	10 963,0	11 295,0	11 013,0	10 921,0	10 995,0
Det Forenede Kongerige	15 831,0	17 226,0	16 191,0	16 117,0	16 338,0	15 486,0	15 128,0	14 913,0	15 251,0	14 762,0	14 277,0	14 804,0	15 013,0	14 683,4	14 680,7	14 851,5	14 628,1
EU-10 (-)	104 325,6	111 405,2	109 257,8	108 565,4	109 611,5	104 415,0	102 178,5	101 460,3	101 878,6	99 716,5	97 952,2	97 784,3	98 157,0	98 949,9	98 604,2	97 472,3	97 849,3
Spanien					6 108,0	5 941,0	5 738,1	5 746,5	5 752,5	6 619,0	6 143,0	6 030,0	5 655,7	6 149,6	6 084,2	5 997,4	6 104,0
Portugal					1 182,0	1 292,0	1 349,0	1 459,0	1 548,0	1 527,0	1 513,0	1 428,0	1 474,0	1 575,0	1 606,0	1 633,0	1 665,0
EU-12					116 901,5	111 648,0	109 265,6	108 665,8	109 179,1	113 671,5	110 943,2	110 723,2	110 729,0	112 397,5	112 200,9	111 270,7	111 786,3
Østrig														3 148,0	3 033,6	3 089,8	3 255,5
Finland														2 467,7	2 370,6	2 405,4	2 394,8
Sverige														3 304,0	3 316,0	3 334,0	3 331,0
De tre medlemsstater i alt												9 079,0	9 206,0	8 919,7	8 720,2	8 829,2	8 981,3
EU-15												119 802,2	119 935,0	121 317,2	120 921,1	120 099,9	120 767,6
Produktionen i medlemsstater, der er omfattet af kvo-teordningen	EU-10		EU-11				EU-12				EU-15						
	109 257,8	108 565,4	115 719,5	110 356,0	107 916,6	107 206,8	107 631,1	113 671,5	110 943,2	110 723,2	110 729,0	121 317,2	120 921,1	120 099,9	120 767,6		

⁽¹⁾ Kilde til tallene fra og med 1995: ZMP 1998 og 1999.

NB: Tyskland (-): eksklusive de nye delstater, Tyskland (+): inklusive de nye delstater.

Kilde: Eurostat New Cronos, ajourført pr. 21.2.2000.

BILAG 4
KOMÆLSLEVERANCER

(1 000 tons)

	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-1984	1998-1993	1998-1984
Belgien	3 022	3 178,1	3 048,3	3 126,3	3 269	3 133,1	3 047,6	3 085,7	2 976,3	2 961,2	2 913,9	2 878	2 916,3	2 972,3	3 021,7	2 943,7	3 286,7	94,4 %	114,2 %	107,8 %
Danmark	4 837	5 227	5 034	4 899	4 911	4 660	4 539	4 547	4 542	4 440	4 405	4 461	4 441	4 473	4 495	4 433	4 468	88,6 %	100,2 %	88,8 %
Tyskland (-)	23 032,0	25 176,0	24 304,0	23 637,0	24 196,0	22 181,0	21 647,0	21 931,0	21 474,0	21 450	21 217,0	21 563,0	21 689,3	22 145,3	22 138,2	21 912,0	21 366,4	88,7 %	99,1 %	87,9 %
De nye delstater ⁽¹⁾										4 962,0	4 395,0	4 449,5	4 357,8	4 834,8	5 041,7	5 258,6	5 573,2		125,3 %	
Tyskland (+)										26 412,0	25 612,0	26 012,5	26 047,1	26 980,1	27 179,9	27 170,6	26 939,6		103,6 %	
Grækenland	447,1	450,6	453,9	460,8	465,7	485,6	506,1	543,7	560,5	533,0	549,1	602,3	638,9	643,6	607,8	616,7	647,9	132,7 %	107,6 %	142,7 %
Frankrig	25 060,0	26 080,0	26 055,0	25 412,0	25 941,0	24 861,0	24 070,0	23 714,0	24 127,0	23 332,0	23 045,0	22 854,0	23 278,0	23 348,0	23 109,0	23 045,0	23 032	87,7 %	100,8 %	88,4 %
Irland	4 525,4	5 341,1	5 585,0	5 682,1	5 478,4	5 390,4	5 196,7	5 248,1	5 269,1	5 211,6	5 257,2	5 201,8	5 280,1	5 288,2	5 297,1	5 256,3	5 091,3	93,1 %	97,9 %	91,2 %
Italien	7 748,0	8 169,0	8 198,0	8 531,6	8 547,5	8 659,9	8 554,1	8 436,5	10 025,7	9 894,3	9 746,0	9 500,6	9 539,5	9 911,2	10 132,7	10 019,0	10 320,0	115,9 %	108,6 %	125,9 %
Luxembourg	253,5	246,0	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,5	255,1	255,2	100,0 %	99,9 %	99,9 %
Nederlandene	11 818,0	12 914,0	12 465,0	12 233,0	12 331,0	11 297,0	11 024,0	10 869,0	10 778,0	10 536,0	10 431,0	10 500,0	10 496,0	10 825,0	10 535,0	10 458,0	10 541,0	84,2 %	100,4 %	84,6 %
Det Forenede Kongerige	15 394,0	16 787,0	15 767,0	15 587,0	15 796,0	14 951,0	14 584,0	14 645,0	14 650,0	14 131,0	14 028,0	14 072,0	14 322,0	14 075,0	14 058,2	14 259,8	14 053,0	89,2 %	99,9 %	89,1 %
EU-10 (-)	96 137,0	103 568,8	101 165,7	99 824,3	101 191,1	95 874,5	93 424,0	93 275,5	94 658,1	92 744,6	91 847,7	91 888,2	92 856,6	93 937,1	93 650,2	93 198,6	93 061,5	90,8 %	101,3 %	92,0 %
Spanien ⁽²⁾					4 637,1	4 547,7	4 377,3	4 485,7	4 501,7	5 829,0	5 438,0	5 352,0	4 925,5	5 602,0	5 547,4	5 428,4	5 482,0	115,4 %	102,4 %	118,2 %
Portugal					1 147,0	1 253,0	1 316,0	1 420,0	1 530,0	1 551,0	1 531,0	1 448,0	1 497,2	1 600,2	1 631,7	1 661,9	1 695,7		117,1 %	
EU-12					106 975,2	101 675,2	99 117,3	99 181,2	100 689,8	105 086,6	103 211,7	103 137,7	103 637,1	105 974,1	105 871,0	105 547,5	105 812,4			
Østrig														2 292,0	2 392,0	2 419,0	2 448,0			
Finland														2 365,4	2 328,8	2 370,1	2 362,6		106,8 %	
Sverige														3 243	3 258,3	3 276,4	3 277,5		101,1 %	
De tre medlemsstater i alt														7 900,4	7 979,1	8 065,5	8 088,1		102,4 %	
Leverancer i de medlemsstater, der er omfattet af kvoteordningen			EU-10		EU-11				EU-12				EU-15							
			101 165,7	99 824,3	105 828,2	100 422,2	97 801,3	97 761,2	99 159,8	105 086,6	103 211,7	103 137,7	103 637,1	113 874,5	113 850,1	113 613,0	113 900,5			
Forholdet leverancer/produktion			92,6 %	91,9 %	91,5 %	91,0 %	90,6 %	91,2 %	92,1 %	92,4 %	93,0 %	93,1 %	93,6 %	93,9 %	94,2 %	94,6 %	94,3 %			

⁽¹⁾ Kilde til tallene fra og med 1995: ZMP (Zentrale Markt- und Preisberichtsstette) 1998 og 1999.⁽²⁾ For Spaniens vedkommende er procenterne i kursiv beregnet i forhold til 1986.

NB: Tyskland (-): eksklusive de nye delstater, Tyskland (+): inklusive de nye delstater.

Kilde: Eurostat New Cronos, ajourført pr. 21.2.2000.

BILAG 5

MÆLKEFORSYNINGSBALANCE I MÆLKEÆKVIVALENT

(mio. tons)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ⁽¹⁾	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Leverancer	107,00	101,75	100,78	100,51	100,39	103,64	102,19	103,22	103,94	113,64	113,47	113,48	113,22
Import	2,95	2,71	2,56	2,48	2,85	2,33	2,08	3,54	3,94	3,62	3,93	4,26	4,36
Udbud	109,95	104,46	103,34	102,99	103,24	105,97	104,27	106,76	107,88	117,26	117,40	117,74	117,58
Forbrug	88,30	92,51	90,10	87,20	85,63	90,00	91,70	92,14	93,36	101,91	101,97	102,57	102,38
Overskydende udbud efter dækning af den interne efterspørgsel	21,65	11,95	13,24	15,79	17,61	15,97	12,57	14,62	14,52	15,35	15,43	15,17	15,20
Eksport	15,06	21,75	22,87	17,62	14,05	17,62	14,36	15,07	13,67	16,31	14,09	14,97	13,79
Udsving i lagrene	6,59	- 9,80	- 9,63	- 1,83	3,56	- 1,65	- 1,79	- 0,45	0,85	- 0,96	1,34	0,20	1,41
Subsidieret forbrug										12,12	11,29	10,38	10,1
Selvforsyningsgrad	121 %	110 %	112 %	115 %	117 %	115 %	111 %	112 %	111 %	112 %	111 %	111 %	111 %

⁽¹⁾ Tallene for 1992 er foreløbige tal offentliggjort i ZMP-Bilanz Milch 1992. Tallene offentliggjort i årsopgørelserne for de følgende år viser store udsving.

Tallene for de øvrige år er de senest offentliggjorte.

I denne balance sammenlignes det samlede udbud fra mejerierne med forbruget af mælk og mejeriprodukter.

Egetforbrug på bedriften og direkte salg indgår ikke i beregningen, i disse tilfælde er udbud lig med udnyttelse.

NB: 1986-1990 EU-12 (eksklusive de nye delstater), 1991-1994 EU-12 (inklusive de nye delstater), siden 1995 EU-15, 1998 skøn.

Kilde: ZMP-Bilanz Milch.

UDVIKLINGEN I SMØR- OG SKUMMETMÆLKSPULVERLAGRENE

(1 000 tons)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Smør og butteroil	1 366	958	202	124	335	302	240	208	118	70	94	51	60
Skummetmælkspulver	772	473	10	5	333	414	47	37	72	14	125	135	203

Kilde: GD VI, rapporter om landbrugets stilling i Den Europæiske Union.

BILAG 6

OMKOSTNINGER FORBUNDET MED DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR MÆLK OG MEJERIPRODUKTER, FORDELT PÅ KATEGORI OG PRODUKT

(mio. ECU)

År	Brutto- udgifter	Eksportrestitutioner					Afsætningsforanstaltninger				Oplagring				Andre omkostninger
		Smør	Skummet- mælkspul- ver	Ost	Andet	I alt	Smør	Skummet- mælkspul- ver	Skolemælk	I alt	Smør	Skummet- mælkspul- ver	Ost	I alt	
1991	5 988,9	610,6	123,9	533,1	981,4	2 249,0	669,6	1 052,7	186,5	1 908,8	661,4	270,5	149,3	1 081,2	749,9
1992	4 374,8	308,5	239,2	566,3	942,1	2 056,2	1 086,5	508,5	232,7	1 827,7	88,3	- 432,9	156,1	- 188,5	679,4
1993	5 510,3	430,1	192,9	623,1	1 041,4	2 287,5	684,9	857,0	220,5	1 762,4	161,6	- 44,6	176,8	293,8	1 166,6
1994	4 250,9	251,3	73,2	592,3	1 009,9	1 926,8	669,4	779,2	154,6	1 603,2	67,6	69,4	89,0	226,0	494,9
1995	4 118,1	477,3	198,5	583,5	1 007,8	2 267,1	628,5	791,3	111,5	1 531,3	- 40,5	- 89,0	89,4	- 40,1	359,8
1996	3 775,8	236,9	138,0	469,2	761,2	1 605,3	635,5	749,5	123,6	1 508,6	54,4	154,7	84,0	293,1	368,9
1997	3 648,0	525,2	170,5	272,4	785,1	1 753,3	606,5	674,5	107,6	1 388,6	29,7	21,6	98,7	150,0	356,1
1998 ⁽¹⁾	2 919,8	337,3	133,1	181,1	775,2	1 426,7	588,0	654,1	105,0	1 347,1	- 22,5	89,8	73,7	141,0	5,0
1999 ⁽¹⁾	3 099,0	297,8	196,5	157,0	788,0	1 439,3	523,8	744,4	87,5	1 355,7	108,1	107,8	86,6	302,5	1,5

⁽¹⁾ Bruttoudgifterne for 1998 omfatter udgifterne opført under kapitel B1-2 0 (2 810,8 mio. ECU), skolemælksordningen under B1-3 1 2 (105 mio. ECU) og støtte til modtagere af socialhjælp under B1-3 1 3 (4 mio. ECU).

Bruttoudgifterne for 1999 omfatter udgifterne opført under kapitel B1-2 0 (3 007,8 mio. ECU), skolemælksordningen under B1-3 1 2 (87,6 mio. ECU) og støtte til modtagere af socialhjælp under B1-3 1 3 (3,6 mio. ECU).

Kilder: Tallene for 1988-1996: Kommissionen, GD VI, »CAP 2000«, arbejdsdokument om situationen og langtidsperspektiverne for mælkesektoren, tabel 14, april 1997.

Tallene for 1997-1999: Revisionsrettens beregninger på grundlag af dokumenter, som GD VI.G.2 i Kommissionen har udarbejdet om udviklingen i EUGFL, Garantisektionens udgifter.

BILAG 7

BUDGETUDGIFTER I FORBINDELSE MED DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR MÆLK OG MEJERIPRODUKTER

(mio. ECU)

År	Brutto-udgifter ⁽¹⁾	Finansielt bidrag fra mælkeproducenterne	Finansielt bidrag/udgifter	Nettoudgifter ⁽²⁾	EUGFL-udgifter i alt	1 % af samlede EUGFL-udgifter
1981	3 662,9	- 478,5	13,1 %	3 184,4	10 034,1	31,7
1982	3 735,4	- 537,3	14,4 %	3 198,1	12 371	25,9
1983	4 812,7	- 527,4	11,0 %	4 285,3	15 786	27,1
1984	5 973,9	- 749,2	12,5 %	5 224,7	18 331	28,5
1985	6 397,2	- 637,3	10,0 %	5 759,9	19 728	29,2
1986	5 950,0	- 717,1	12,1 %	5 232,9	22 119	23,7
1987	6 508,6	- 672,1	10,3 %	5 836,6	27 482	21,2
1988	6 710,4	- 567,2	8,5 %	6 143,2	27 427	22,4
1989	5 877,2	- 890,2	15,1 %	4 987,0	24 407	20,4
1990	5 304,2	- 348,3	6,6 %	4 955,9	25 069	19,8
1991	5 988,9	- 352,4	5,9 %	5 636,5	30 961	18,2
1992	4 374,8	- 368,0	8,4 %	4 006,8	31 117	12,9
1993	5 510,3	- 299,1	5,4 %	5 211,2	34 590	15,1
1994	4 250,9	- 2,0	0,0 %	4 248,9	32 970	12,9
1995	4 118,1	- 89,4	2,2 %	4 028,7	34 503	11,7
1996	3 775,8	- 193,7	5,1 %	3 582,1	39 108	9,2
1997	3 648,0	- 546,9	15,0 %	3 101,1	40 675	7,6
1998 ⁽³⁾	2 919,8	- 214,0	7,3 %	2 705,8	38 748	7,0
1999 ⁽³⁾	3 099,0	- 497,7	16,1 %	2 601,3	39 854	6,5

⁽¹⁾ Bruttoudgifter (dvs. før fradrag af finansielt bidrag fra mælkeproducenterne).⁽²⁾ Netoudgifter (dvs. efter fradrag af finansielt bidrag fra mælkeproducenterne).⁽³⁾ Bruttoudgifterne for 1998 omfatter udgifterne opført under kapitel B1-2 0 (2 810,8 mio. ECU), skolemælksordningen under B1-3 1 2 (105 mio. ECU) og støtte til modtagere af socialhjælp under B1-3 1 3 (4 mio. ECU).

Bruttoudgifterne for 1999 omfatter udgifterne opført under kapitel B1-2 0 (3 007,8 mio. ECU), skolemælksordningen under B1-3 1 2 (87,6 mio. ECU) og støtte til modtagere af socialhjælp under B1-3 1 3 (3,6 mio. ECU).

Kilder:

Tallene for 1988-1996: Kommissionen, GD VI, »CAP 2000«, arbejdsdokument om situationen og langtidsperspektiverne for mælkesektoren, tabel 14, april 1997.

Tallene for 1997-1999: Revisionsrettens beregninger på grundlag af dokumenter, som GD VI.G.2 i Kommissionen har udarbejdet om udviklingen i EUGFL, Garantisektionens udgifter.

KOMMISSIONENS SVAR**RESUMÉ**

Revisionsretten fastslår i sin særberetning, at formålet med kvoteordningen, nemlig reduktion af mælkeproduktionen i EU, er opfyldt (jf. punkt V). Det fastslås endvidere, at ordningen har medført en betydelig reduktion af budgetomkostningerne (jf. punkt X), at den har stabiliseret mælkesektoren, og at denne sektor har oplevet en positiv udvikling i strukturel henseende (jf. punkt VII). Revisionsretten fastslår endvidere, at mælkeproducenternes indkomst er steget (jf. punkt 19), og det i en periode, hvor budgetudgifterne til mælkesektoren falder markant (jf. punkt X).

Revisionsretten påpeger imidlertid, at kvoteniveauet er for højt. Af produktionen på 120 millioner tons afsættes 15 millioner tons på verdensmarkedet med støtte i form af eksportrestitutioner, og det subsidierede interne marked udgør 10 millioner tons (jf. punkt II, X og 15). Revisionsretten er af den opfattelse, at Kommissionen bør stille forslag om en gennemgribende reform af den omhandlede sektor med henblik på at opnå en højere grad af ligevægt mellem på den ene side produktionen og på den anden side det ikke-subsidierede forbrug og den ikke-subsidierede eksport. Dette vil efter Kommissionens opfattelse være ensbetydende med en reduktion af det eksisterende kvoteniveau med ca. 20 %. Revisionsretten foreslår, at kvoteordningen efterfølgende opgives (jf. punkt XIII og anbefalingerne).

Det er Kommissionens opfattelse, at kvoteniveauet ikke bør fastsættes udelukkende med det sigte at reducere budgetudgifterne. En række andre aspekter bør tages i betragtning, herunder aspekter, der fremgår af artikel 33 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (rationalisering af produktionen, rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, stabile markeder, forsyningssikkerhed, rimelige priser for forbrugerne), men også aspekter som politisk, økonomisk og regional ligevægt, forarbejdningsindustriens betydning, udviklingen af landbrugsområderne, miljøet, et lands traditionelle betydning som eksportnation mv.

Det fremgår af Rådets afgørelser, at det ikke har været hverken en politisk eller økonomisk målsætning at tilpasse mælkeproduktionen til det interne forbrug.

Kommissionen finder ikke, at der, ud fra en budgetmæssig betragtning, er logisk sammenhæng mellem reduktion af kvoterne og disses ophør. Reduceres kvoterne, kan det, som også Revisionsretten fastslår (jf. punkt 25), indebære, at der skal betales godtgørelse til producenterne. En sådan godtgørelse vil, såfremt kvoterne reduceres med cirka 20 %, og der ydes en godtgørelse af samme størrelsesorden som i 1991, dvs. 100 ECU/ton i fem år, indebære en udgift på 12,5 milliarder EUR. Såfremt produktionen, når kvoteordningen ophører, finder samme leje, forekommer investeringen i form af en eventuel godtgørelse i forbindelse med reduktion af kvoterne ikke logisk.

Reduceres kvoterne, vil det endvidere på kort sigt give anledning til øget ubalance på kødmarkedet. Reduceres kvoterne med 20 %, vil en tilsvarende andel af malkekvæget således skulle slagtes.

Selv om der gennemføres en gennemgribende reform af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (punkt X), som indebærer liberalisering af produktionen svarende til den liberalisering, der er gennemført inden for sektoren for markafgrøder (korn og olieholdige produkter), løser dette ikke et eventuelt budgetproblem. Tværtimod indebærer en sådan reform betydelige budgetomkostninger. Reduceres priserne til det niveau, der kendetegner verdensmarkedet, indebærer det således, at der skal ydes kompensation til producenterne i form af direkte støtte.

Det nuværende prisniveau for mælk og mejeriprodukter indebærer høje omkostninger for de europæiske forbrugere. Imidlertid vil en liberalisering af markedet for mælk svarende til den liberalisering, der er gennemført for korn, efter Kommissionens opfattelse ikke sikre en generel reduktion af omkostningerne for den europæiske forbruger. Erfaringen viser i øvrigt, at lavere priser til producenterne ikke automatisk giver sig udslag i lavere forbrugerpriser.

Kommissionen kan således ikke tilslutte sig Revisionsrettens kritik af den nuværende ordnings omkostninger, hverken når det gælder omkostninger for skatteborgerne, eller når det gælder omkostninger for forbrugerne (jf. også punkt 22).

Kvotordningen bygger af politiske og administrative årsager og af kontrollensyn på nationale kvoter for de enkelte medlemsstater. Kvotefordeling mellem medlemslandene (jf. punkt XIII) kan betyde, at der sættes spørgsmålstegn ved grundlaget for bestemmelserne om kvotordningen, jf. forordning (EØF) nr. 3950/92. En sådan praksis ville ikke fungere med den nuværende ordning, eftersom denne, herunder betaling af den hermed forbundne afgift, forvaltes på nationalt plan.

Den omstændighed, at kvoterne forvaltes på nationalt plan, har medført, at produktionen er opretholdt i de ugunstigt stillede regioner i Fællesskabet, i særdeleshed i bjergområder, hvor produktionsomkostningerne er højere, og hvor der ofte ikke er mulighed for anden landbrugsproduktion end mælkeproduktion. Kommissionen finder endvidere, at den omhandlede koncentration af mælkeproduktionen kan forårsage betydelige miljøproblemer. Endvidere vil en sådan udvikling skade EU's fortrin i form af fremstilling af kvalitetsprodukter eller egnstypiske produkter, eksempelvis oste med kontrolleret oprindelsesbetegnelse eller andre regionale specialiteter. Et af mælkesektorens fortrin er netop den diversitet, der kendetegner produktionen i de forskellige lande. Koncentreres produktionen i bestemte regioner, vil det resultere i en standardisering af produkterne og dermed en kvalitativ svækkelse af disse.

En så væsentlig ændring af det administrative system til forvaltning af kvoterne forekommer i øvrigt ikke hensigtsmæssig i betragtning af, at Revisionsretten anbefaler, at ordningen bringes til ophør.

Der er afgjort grund til at tage kvotordningen og dens fremtid op til vurdering. Rådet har således forpligtet sig til i 2003 at foretage en midtvejsvurdering med det formål at bringe den nuværende kvotordning til ophør efter 2006. Kommissionen finder imidlertid ikke, at Revisionsrettens beretning leverer argumenter, som retfærdiggør en ophævelse af ordningen.

Hvad angår de afgørelser, som er truffet af Rådet inden for rammerne af Agenda 2000 (jf. punkt II), er der tale om afgørelser, som er et resultat af indgående politiske drøftelser. Forhøjelsen af kvoterne skal således ses som modvægt til forlængelsen af ordningen ud over den 31. marts 2000, hvor denne udløb i henhold til forordningen fra 1992. I øvrigt er den pågældende forhøjelse netop muliggjort ved den nedsættelse af de institutionelle priser, der er fastsat fra 2005. Når det gælder specifikke forhøjelser, vil disse ikke skabe øget ubalance, idet de i vid udstrækning modsvarer allerede producerede kvanta.

Den fleksibilitet, fællesskabsretten tillader (jf. punkt VIII), er nødvendig for at afbøde den manglende smidighed, der som udgangspunkt strukturelt kendetegner ordningen. Var der ikke åbnet mulighed for den af Revisionsretten kritiserede fleksibilitet, ville producenterne have oplevet alvorlige tilpasningsproblemer. I øvrigt er der grund til at påpege, at kvoterne generelt overholdes, og at Kommissionen altid kontrollerer, at fællesskabsretten gennemføres på korrekt vis. Forvaltningen af kvoterne har ganske vist givet anledning til unøjagtigheder i visse medlemsstater, men disse har aldrig haft en karakter, som kunne skade ordningen.

Det er ikke berettiget på nuværende tidspunkt at forudse større strukturelle overskud i fremtiden (jf. punkt IX). Der er ikke truffet afgørelser om kvoteprincippet og heller ikke om kvoteniveauet i ansøgerlandene. Der ses i øjeblikket en positiv udvikling i forbruget af mælkeprodukter, hvilket snarere medfører en reduktion af støtten (interventionslagrene er næsten tomme). Vi har endnu ikke set resultaterne af WTO-forhandlingerne og disses betydning for EU's nuværende eksport.

Kommissionen har gjort en stor indsats for at håndhæve opkrævning af afgiften (jf. punkt XIII). Den nedsætter forskuddene, hvis afgiften ikke betales inden for tidsfristen. Den foretager korrektioner i regnskabsafslutningsproceduren for alle afgifter, som ikke er krediteret (med undtagelse af beløb, der skyldes uregelmæssigheder), og den beregner og korrigerer renter for afgifter, som er indbetalt for sent, frem til datoen for beslutningen om regnskabsafslutning. Det skal dog bemærkes, at de berørte medlemsstater har indbragt spørgsmålet om disse finansielle korrektioner for Domstolen (jf. punkt 33). Under sine revisionsbesøg i medlemsstaterne undersøger Kommissionen grundigt de eksisterende kontrol- og sanktionsforanstaltninger og fremkommer under besøget

med anbefalinger vedrørende kontrol og sanktioner. Sådanne anbefalinger fremsættes efterfølgende i officiel skrivelse. Opfølgningen af anbefalingerne verificeres af Kommissionen under dens næste besøg i medlemsstaten. Kommissionen tilskynder altid medlemsstaterne til at anvende best practice-metoder og forklarer under kontrolbesøgene, hvordan andre lande effektivt har gennemført reglerne.

Der er indledt to overtrædelsesprocedurer mod henholdsvis Italien (begrundet udtalelse 97/2228) og Spanien (begrundet udtalelse 97/2227) for urigtig gennemførelse af kvoteordningen, i særdeleshed manglende opkrævning af tillægsafgiften (jf. punkt XI og XII). De pågældende procedurer er endnu ikke afsluttet. For de fleste medlemsstaters vedkommende er der ikke behov for finansielle korrektioner, eller der er kun behov for mindre korrektioner i forbindelse med beslutningen om regnskabsafslutning. Frem til 1999 blev der foretaget nedsættelse af forskuddene til fire medlemsstater — Grækenland, Spanien, Italien og Det Forenede Kongerige. (Nedsættelserne for Det Forenede Kongerige i 1996/97 og 1998/99 udgjorde henholdsvis 3 og 4 % af endnu ikke opkrævede afgifter).

Der er på Kommissionens initiativ udarbejdet et nyt udkast til forordning om gennemførelsesbestemmelser for mælkekvoteordningen, som vil indebære en skærpelse af kontrol- og sanktionsbestemmelserne (jf. også punkt 43 og 44). Udkastet ventes snart vedtaget af Kommissionen.

MÆLKEKVOTEORDNINGEN BLEV INDFØRT FOR AT MINDSKE ULIGEVEGTEN MELLEM UDBUD OG EFTERSPØRGSEL PÅ MÆLKEMARKEDET

4. Det er ønskeligt, at produktionen koncentrerer sig på de mest effektive bedrifter (hvilket ikke må forveksles med koncentration af mælkeproduktionen i visse regioner, jf. punkt XIII).

KVOTEORDNINGENS INDVIRKNING PÅ UDVIKLINGEN PÅ MÆLKEMARKEDET

Kvoteniveauet resulterer imidlertid i strukturelle overskud

15. Når det gælder subsidieret internt forbrug, er der for skummetmælk og skummetmælkspulver anført kvanta, som vedrører perioden 1995-1998. I 2001 vil subsidieret skummetmælkspulver udgøre ca. 45 % af det interne forbrug. Støtten blev reduceret med 15 % i oktober 2000 og udgør nu mindre end 25 % af markedsprisen. Subsidieret smør (herunder fløde) udgjorde 427 000 tons i 1991 og 523 000 tons i 1994. Siden 1995 er der ydet støtte til mellem 494 000 og 520 000 tons smør (herunder fløde). Støtten er siden begyndelsen af 1995 reduceret med cirka 35 %.

Budgetudgifter

16. Nettobudgetudgiften på 2 601 millioner EUR sikrer ikke blot balance på markedet, men tager ligeledes sigte på at opfylde målene for den fælles landbrugspolitik, herunder hensynet til pro-

ducenternes indkomster og udviklingen af landbrugsområderne samt øvrige økonomiske aspekter, såsom hensynet til beskæftigelsen inden for forarbejdningsindustrien.

17. Kommissionen konstaterer, at EU-budgettet for 2001 endnu en gang bekræfter den af Revisionsretten påpegede tendens. Bevilningerne til mælkesektoren begrænses til 2,4 milliarder EUR, mens de i 1983 udgjorde næsten 4,3 milliarder EUR. Kvotesystemet har således været et væsentligt redskab til begrænsning af udgifterne.

Kommissionen gentager, at omkostningerne til mælkesektoren er faldet betydeligt for skatteborgerne, og at forbrugerpriserne kun i ringe grad påvirkes af den pris, producenten opnår (jf. punkt 22).

18. Hvad angår den af Revisionsretten omtalte undersøgelse ønsker Kommissionen at understrege, at der er tale om en samlet vurdering af mælke markedets struktur, herunder kvoteordningen, og at denne vurdering vil danne grundlag for det indledende arbejde med Rådets midtvejsvurdering i 2003 (jf. punkt 73.b)).

Produktionspriser og mælkeproducenternes indkomst

19. Det er ikke muligt på baggrund af de data, der er til rådighed i INLB (informationsnet for landøkonomisk bogføring), at sammenligne situationen i EU i 1984, hvor der var ti medlemsstater, med situationen i EU i 1996, hvor der var 15 medlemsstater.

Omkostningerne for forbrugeren

22. De data, der anvendes af OECD til beregning af producentstøtteækvivalenten (PSE), hidrører fra heterogene kilder, hvorfor dataene kun i begrænset omfang er sammenlignelige. OECD's beregning er efter Kommissionens opfattelse helt teoretisk, eftersom der foretages en sammenligning — *grasso modo* — mellem de

interne priser i EU og priserne på verdensmarkedet. Producentstøtteækvivalenten fremkommer ved at multiplicere forskellen mellem de to priser med den samlede mælkeproduktion i EU. Vekselkursen mellem euro og dollar udgør endnu et usikkerhedsmoment, og det samme gælder verdensmarkedets volatilitet.

Det er, både når det gælder priserne på de nationale markeder, og i endnu højere grad når det gælder priserne på verdensmarkedet, vanskeligt at opgøre disse for de enkelte varer. Opgaven vanskeliggøres ved, at de omhandlede priser omregnes til gennemsnit i mælkeækvivalent, og de anvendte koefficienter er langt fra homogene, selv ikke inden for EU (eksempelvis for forskellige typer ost). En sammenligning på verdensmarkedsniveau, som beror på mælkeækvivalenter, kan følgelig være behæftet med væsentlige fejl. Kommissionen deler ikke Revisionsrettens opfattelse, når det hævdes, at ophævelse af beskyttelsen ved EU's ydre grænser ville medføre, at forbrugerpriserne faldt til det niveau, der i dag er gældende på verdensmarkedet. Prisen på verdensmarkedet må formodes at stabilisere sig på et højere niveau i betragtning af mælkesektorens økonomiske betydning set i forhold til et relativt begrænset verdensmarked og EU's andel af dette marked.

Verdensmarkedet domineres endvidere af tredjelande, som er eksportører og selv har støtteordninger i lighed med Fællesskabets og/eller forvalter deres eksport på centraliseret vis via statsforetagender.

Kvoter er et værdifuldt aktiv

25. I 1984 blev kvoterne indført som en begrænsende foranstaltning, og som det påpeges af Revisionsretten, betød ordningen, at de daværende producenter reducerede deres produktion med 10 % fra 1984 til 1999. I mange tilfælde blev der ydet økonomisk kompensation i forbindelse med disse reduktioner. De gentagne kvotereduktioner har således været ledsaget af godtgørelser eller frivillige ophørsordninger for at bevare produktionsapparatets struktur intakt. Omkostningerne har været meget begrænsede set i lyset af den budgetsanering, indførelsen af kvoteordningen har givet anledning til. Det kan således ikke undre, at retten til at producere mælk repræsenterer en vis værdi, hvilket i øvrigt i parentes bemærket viser, at kvoteordningen generelt gennemføres på korrekt vis.

26 og 27. Kommissionen er enig i Revisionsrettens analyse, hvoraf det fremgår, at mælkekvoterne har en finansiell værdi, og at de handles i flere medlemsstater. Kommissionen har den generelle holdning, at hverken strukturfordele eller national offentlig finansiering skal anvendes som støtte til opkøb af kvoter. Medlemsstaterne bør ikke yde støtte til investeringer i mælkesektoren, såfremt disse medfører overskridelser af den enkelte mælkeproducenters individuelle kvote (jf. Rådets forordning (EF) nr. 950/97⁽¹⁾, artikel 6, stk. 3). Eneste undtagelse er den nævnte irske sag, hvor støtteordningen »Scheme for the Subsidisation of Milk Quota Restructuring« blev godkendt under det operationelle program

for landbrug, udvikling af landdistrikter og skovbrug for 1994-1999. Ordningen løb over to perioder for at forbedre produktionsstrukturen i Irland, hvor mindre landbrugsbedrifter ikke var i stand til effektivt at konkurrere på markedet for mælkekvoter.

Der kan ikke ydes investeringstilskud til mælkesektoren, som indebærer, at den referencemængde, der er fastsat i henhold til bestemmelserne om tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter, overskrides, medmindre der forudgående er erhvervet supplerende referencemængder, enten ved tildeling eller ved overdragelse, jf. de omhandlede bestemmelser.

Konsekvensen er, at det har været almindelig praksis, at visse landmænd modtog støtte til at forbedre situationen for deres mælkebedrift, især hvad angår mælkekvotens kvalitet, på særlige og restriktive betingelser. I sådanne tilfælde var det ikke muligt at opnå støtte uden først at have tilstrækkelige mælkekvoter i henhold til bestemmelserne under den fælles markedsordning. Det er derfor ikke overraskende, at det med undtagelse af den ovennævnte irske sag ikke har været muligt at opnå støtte fra strukturfondene til opkøb af tilstrækkelige kvoter. Det var situationen i hele EU, og der var ikke tale om, at særlige forhold gjorde sig gældende for Spaniens vedkommende.

MEDLEMSSTATERNES HAR HOVEDANSVARET FOR GENNEMFØRELSEN AF KVOTEORDNINGEN

29. Det er Kommissionens opfattelse, at Revisionsretten anlægger et rent budgetmæssigt synspunkt, når det gælder kvoteordningen. Det lades ude af betragtning, at kvoterne er af afgørende betydning for opretholdelsen af mælkeproduktionen i visse ugunstigt stillede regioner og i andre regioner, hvor mælkeproduktionen stort set er producenterne eneste mulighed for at tjene til livets ophold. Kvoteordningen er en del af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, som bl.a. tager sigte på at opretholde producenterne indkomst.

Det forekommer i øvrigt ikke politisk muligt at koble tiltrædelsen sammen med en reduktion af de kvoter, der er tildelt medlemsstaternes producenter. Spørgsmålet om overførsel af kvoter medlemsstaterne imellem er behandlet i resuméet.

30. De nationale referencemængder blev fastsat på grundlag af historiske produktionsdata, ikke på grundlag af forbruget. Tildelingen af individuelle kvoter til producenterne skete på samme grundlag, og producenterne blev således behandlet ens.

Hvad angår de statistiske data er det korrekt, at Kommissionen ikke råder over præcise data vedrørende det interne forbrug af mælk og mejeriprodukter. Begrundelsen herfor er, at det ikke er muligt at fremskaffe alle til dette formål fornødne oplysninger. For at kunne vurdere, i hvor høj grad landene er selvforsynende med mælk og mejeriprodukter, vil det eksempelvis være nødvendigt at have kendskab til anvendelsen af mælk og biprodukter inden for en række sektorer, herunder sektorer, som ikke henregnes til sektoren for mælk og mejeriprodukter. Sådanne oplysninger er ikke til rådighed. Endvidere har medlemslandene ikke pligt til at udarbejde en forsyningsbalance for mælk og mælkeprodukter.

⁽¹⁾ EFT L 142 af 2.6.1997, s. 1.

De oplysninger om udbud og forbrug af mælk og mejeriprodukter, som opnås ved hjælp af de eksisterende systemer til indsamling af data, er således ikke så præcise, at eventuelle udsving kan fortolkes som et resultat af pålidelig kontrol.

Gennemførelse af ordningen

32 og 33. Der er fortsat problemer med opkrævning af tillægsafgiften i Italien. Som det er tilfældet i visse andre medlemsstater, særligt Spanien, skyldes problemerne også, at producenterne og opkøberne har indbragt spørgsmålet om afgiftsopkrævningerne for de nationale domstole, og at det tager lang tid, inden der falder en afgørelse i de verserende sager.

Kommissionen har reageret på denne situation ved at nedsætte de pågældende medlemsstaters månedlige forskud og indføre finansielle korrektioner i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren både med hensyn til udestående afgiftsbeløb og morarenter. De pågældende medlemsstater har indbragt spørgsmålet om disse finansielle korrektioner for Domstolen. I sag C-277/98 fremlagde generaladvokaten for nylig sit forslag til afgørelse og anbefalede Domstolen at ophæve Kommissionens beslutning. Der er endnu ikke truffet afgørelse i de verserende sager.

Hvad angår Revisionsrettens tidligere bemærkninger i særberetning nr. 4/93 er alle producenter nu tildelt individuelle referencemængder. Henvisningen til, at »ansvarlige organer i disse medlemsstater enten ikke fører kontrol eller ikke fører en tilstrækkelig streng kontrol eller et tilstrækkeligt strengt tilsyn«, er siden introduktionen af de særlige kontrolforanstaltninger i 1998 ikke længere korrekt hvad angår Italien.

34. Mælkekvoteordningen har været fuldt gennemført siden mejeriåret 1998/99. Selv om Kommissionens revisorer er tilfredse med markedsforbedringerne i Spanien siden 1998/99, kan der stadig gennemføres forbedringer. Kommissionen overvåger de løbende forbedringer i forbindelse med Spaniens forvaltning af ordningen. De forbedringer, som de spanske myndigheder har gennemført, er et direkte resultat af Kommissionens initiativer under revisionsbesøgene på stedet, af breve, af nedsættelser af forskud, af korrektioner i regnskabsafslutningen og af, at der er indledt overtrædelsesprocedurer. Alle disse initiativer har bevirket, at de spanske myndigheder har gennemført gennemgribende lovgivningsmæssige og strukturelle ændringer, som har ført til de markante forbedringer, Revisionsretten omtaler.

Der er dog stadig problemer med opkrævning af afgifter frem til mejeriåret 1998/99. Det skyldes til dels nationale myndigheders fejl, der har bidraget til de talrige sagsanlæg fra opkøberes og producenters side. Da de retslige procedurer i Spanien omfatter flere faser og er langvarige, er en stor procentdel af afgiften for 1993/94 stadig udestående.

35. Forbedringerne i Grækenland er ligeledes et direkte resultat af de utallige revisionsbesøg, som Kommissionen har aflagt, og de anbefalinger om ændringer, som er blevet forelagt de græske myndigheder, samt myndighedernes vilje til at forbedre forvaltningen af kvoteordningen.

37. Kommissionen henviser til sit svar vedrørende punkt 33.

Revisionen i de forskellige medlemsstater

Kvotetildeling og -forvaltning

38. Rådet fandt i forbindelse med vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, at en treårsperiode var tilstrækkelig.

39. Portugal var for første gang skyldig at betale tillægsafgift for perioden 1999/2000, og Kommissionen reducerede følgelig EUGFL-forskuddene med et tilsvarende beløb. Imidlertid har Rådet netop (28. juni 2001) vedtaget et udkast til forordning i forlængelse af Poseima-forordningen, som fritager producenterne på Azorerne for betaling af den omhandlede afgift for så vidt angår en produktion på maksimalt 73 000 tons. I medfør af denne forordning bortfalder det skyldige afgiftsbeløb for 1999/2000. Inkasering af de skyldige beløb hos opkøbere og producenter er således indstillet.

Kvotemodregningsordningen

41. Hvis det skønnes, at der ikke skal betales afgift i et bestemt år, skal overførselsprisen for kvoten være næsten nul eller nul, mens tillægsafgiften forbliver på et præventivt niveau.

42. Genuddeling af ikke-udnyttede kvoter er et af de redskaber, medlemsstaterne råder over, og som kan sikre producenterne øget fleksibilitet i forvaltningen af kvoteordningen. Der erindres om, at en sådan genuddeling kun er tilladt inden for rammerne af den nationale kvote. Fællesskabsretten åbner mulighed for en vis fleksibilitet, hvilket er påkrævet som modvægt til den manglende smidighed, der som udgangspunkt strukturelt kendetegner mælkekvoteordningen.

Godkendelse af opkøbere

43 og 44. I det foreliggende udkast til en ny forordning, som skal erstatte forordning (EØF) nr. 536/93 (jf. resuméet), åbnes der mulighed for, at medlemsstaterne i tilfælde af manglende overholdelse af forskrifterne kan fratage en opkøber dennes godkendelse eller pålægge denne at betale et nærmere angivet beløb, som fastsættes under hensyntagen til uregelmæssighedernes art og omfang (den mængde mælk, der konkret er tale om).

Det omhandlede udkast til forordning understreger endvidere medlemsstaternes rolle, når det gælder fastsættelsen af kontrol- og sanktionsforanstaltninger til sikring af korrekt opkrævning af afgiften. Det præciseres endvidere, inden for hvilken frist og hvor ofte der skal gennemføres kontrolforanstaltninger, med det sigte inden for en nærmere fastsat frist at kunne kontrollere, at ordningen overholdes af samtlige aktører.

Bemærkninger om direkte salg

45. Revisionsrettens bemærkninger påviser en overtrædelse af fællesskabsretten, nemlig opkøb af mælk foretaget af ikke-godkendte aktører (producenter, som har direkte salg), hvilket har betydning for de opgørelser over opkøbte mængder, der indberettes af den pågældende medlemsstat.

I forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren anmodes de berørte medlemsstater om at oplyse, hvorvidt der er foretaget de fornødne korrektioner, og om proceduren til ajourføring af spørgeskemaet er fulgt.

Kontrol af opkøbere og direkte salg

48. En af de primære opgaver for den enhed, der varetager regnskabsafslutningen, er kontrol af de rapporter, der foreligger om den gennemførte kontrol. Alle mangler bør gøres til genstand for drøftelser, kommentarer, bemærkninger, anbefalinger og om nødvendigt korrektioner med det formål at forbedre det eksisterende system.

49. Der henvises til bemærkningerne vedrørende punkt 46.

Det er imidlertid vigtigt over for Revisionsretten at understrege, at det i henhold til gældende ret (forordning (EØF) nr. 3950/92, artikel 4, stk. 2) er muligt at foretage kvoteoverførsel (direkte salg/leverancer/direkte salg). Det er altid muligt mod behørigt begrundet anmodning fra producenten at foretage tilpasninger, også selv om disse måtte bevirke, at tillægsafgiften bortfalder.

Kommissionen vil følge op på de sager om manipulation og urigtige angivelser, som Revisionsretten har omtalt.

51. I forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren anmodes den berørte medlemsstat om at oplyse, hvorvidt der er foretaget de fornødne korrektioner, og om proceduren til ajourføring af spørgeskemaet er fulgt. Den pågældende medlemsstat vil ligeledes blive anmodet om at oplyse, hvorvidt proceduren vedrørende indberetning af uregelmæssigheder er fulgt (jf. forordning (EØF) nr. 595/91). Inddrivelse af beløb som følge af korrektioner henhører under OLAF's kompetence.

Beregning og betaling af afgiften

52. I forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren anmodes de tre berørte medlemsstater om at oplyse, hvorvidt der er foretaget de fornødne korrektioner, og om proceduren til ajourføring af spørgeskemaet er fulgt. De pågældende medlemsstater vil lige-

ledes blive anmodet om at oplyse, hvorvidt proceduren vedrørende indberetning af uregelmæssigheder er fulgt (jf. forordning (EØF) nr. 595/91). Inddrivelse af beløb som følge af korrektioner henhører under OLAF's kompetence.

53. Kommissionens tjenestegrene er bekendt med Portugals situation. I forbindelse med regnskabsafslutningen og kontrollen af denne i januar 2001 konstaterede man, at der ikke var sket forbedringer (jf. også punkt 39). De portugisiske producenter har ikke foretaget afgiftsbetalinger. Forskuddene er derfor nedsat for at sikre EUGFL's interesser bedst muligt.

Kommissionens tjenestegrene vil opmærksomt følge den videre udvikling.

Anmeldelse af afgiftsbeløbet og Kommissionens regnskabsføring

55. Nedsættelse af forskud foretages normalt i oktober/november efter mejeriårets udløb. Hvis den anmeldelse, der skal foretages senest 1. september, er ufuldstændig, ikke foreligger eller er upålidelig, er der ikke andre data til rådighed på dette tidspunkt. Selv om tallene ikke er pålidelige, har Kommissionen ikke andre muligheder. Hvad angår den italienske sag vedrørende mejeriåret 1999/2000, hvor Kommissionen vurderede, at afgiftsbeløbet for leverancer var for lavt, beregnede den nedsættelsen af forskud ved ekstrapolation på baggrund af data fra det foregående mejeriår.

57. Regnskabsafslutningsproceduren anvendes til at afslutte regnskaberne for de pågældende perioder, når medlemsstaten har gennemført den foreskrevne kontrol (jf. forordning (EØF) nr. 536/93, artikel 7, stk. 3) og har ajourført spørgeskemaet (jf. forordning (EØF) nr. 536/93, artikel 8). Dataene betragtes først på dette tidspunkt som definitive. EUGFL's enhed for regnskabsafslutning har to muligheder. Enten at acceptere dataene umiddelbart eller selv efterfølgende at gennemføre kontrol i visse medlemsstater på grundlag af en risikoanalyse. Situationer som den, vi ser i Italien, kommer primært frem takket være den kontrolindsats, der ydes af de nationale myndigheder og enheden for regnskabsafslutning, hvilket tjener EUGFL's interesser. Det ville være ønskeligt, om alle skyldige beløb blev krediteret EUGFL inden for den givne frist, om alle indberetninger var korrekte, og den gennemførte kontrol ikke gav anledning til korrektioner. Virkeligheden er imidlertid som oftest en anden.

58 og 59. Såfremt spørgeskemaet ikke er modtaget til tiden (1. september), må Kommissionen ved brev meddele den pågældende medlemsstat, at fristen er overskredet, og at dette kan medføre nedsættelse af forskuddene. Medlemsstaten skal have mulighed for at reagere på en sådan henvendelse. I praksis har den berørte medlemsstat altid reageret ved at indsende spørgeskemaet.

Såfremt spørgeskemaets angivelser afviger mere end 10 % fra de reelle tal, kan der ikke foretages nedsættelse af forskuddene, eftersom en sådan afvigelse kun kan fastslås i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren, og på det tidspunkt er det ikke længere muligt at nedsætte forskuddene.

Det skyldes manglende sammenhæng i lovgivningen, at der ikke er adgang til denne sanktionsmulighed, hvilket korrigeres med ændringen af forordning (EØF) nr. 536/93 (jf. resuméet og punkt 43 og 44), idet der samtidig fastsættes bestemmelser om de øvrige sanktionsmuligheder og om morarenter.

FORVALTNING AF KVOTENIVEAUERNE

62 og 63. Det skønnes ikke nødvendigt at gennemføre den yderligere reduktion af kvoterne med 3 %, eftersom situationen var forbedret. Stigende fedtindhold straffes med en særlig høj tillægsafgift (stiger fedtindholdet til et niveau, der overskrider referenceniveauet, skal der erlægges en tillægsafgift på 155 % af indikativprisen, mens tillægsafgiften ved mængdemæssig overskridelse af kvoten ligger på 115 %). Stigende fedtindhold reducerer således reelt den samlede produktion, især produktionen af mælkepulver. Udviklingen er derfor stabiliseret, og i visse tilfælde er fedtindholdet faldende. Nedsættelsen af interventionspriserne på smør og mælkepulver har ikke til formål at begrænse produktionen, men derimod at begrænse interventionindsatsen (og dermed ansøre til at søge afsætningsmuligheder). Verdensmarkedet er kendetegnet ved betydelig volatilitet, hvorfor Revisionsrettens prissammenligninger kun har meget begrænset gyldighed og ikke kan danne grundlag for en langsigtet strategi. Endvidere er der en række producentlande i den vestlige verden (eksempelvis USA, Canada, Schweiz, Japan, Norge m.fl.), som sikrer deres producenter priser, som svarer til priserne på det interne europæiske marked.

AGENDA 2000

64-66. De afgørelser, der er truffet inden for rammerne af Agenda 2000, skal ses i lyset af dels de politiske drøftelser og dels de seneste skøn vedrørende markedsudviklingen. Det er værd at erindre om, at Rådet har accepteret Kommissionens forslag om en nedsættelse af priserne med 15 %. Rådet har ligeledes accepteret princippet om forhøjelse af kvoterne, men har vedtaget en ændret fordeling af denne forhøjelse over tid og medlemsstaterne imellem. Rådet har endvidere truffet afgørelse om en forlængelse af ordningen, dog ikke med seks år, som foreslået af Kommissionen, men med otte år.

KONKLUSION

Kvoteordningen

68 og 69. Såfremt der i den aktuelle situation skulle fastsættes et kvoteniveau, som sikrer ligevægt mellem på den ene side produktionen og på den anden side det ikke-subsidierede forbrug og den ikke-subsidierede eksport, ville det efter Kommissionens opfattelse være ensbetydende med en begrænsning af produktionen med cirka 20 %. Kommissionen mener, at dette ville resultere i en nedbrydning af produktionskapaciteten og dermed forarbejdningsindustrien.

Den fleksible forvaltning af kvoteordningen har været helt afgørende for at sikre den enkelte producent mulighed for at opnå de referencemængder, denne i henhold til Rådets forordning kunne gøre krav på.

Det fremgår af Rådets afgørelser, at det ikke har været hverken en politisk eller økonomisk målsætning at tilpasse mælkeproduktionen til det interne forbrug. Fællesskabets relative andel af de internationale markeder er i øvrigt faldet markant efter indførelsen af kvoterne. Dette gælder også markeder, hvor Fællesskabet traditionelt har stået stærkt.

Det vil være afgørende for den europæiske mælkesektors fremtid, hvorvidt der fastsættes nationale kvoter for ansøgerlandene, og i givet fald, hvilket kvoteniveau der bliver tale om, ligesom også de igangværende forhandlinger i WTO vil være afgørende. Der er på nuværende tidspunkt ikke truffet afgørelser i så henseende.

Gennemførelse af ordningen

70. Kommissionens tjenestegrene har i denne forbindelse nedsat forskuddene for at beskytte Fællesskabets finansielle interesser og har foretaget korrektioner i beslutningerne om regnskabsafslutning med hensyn til yderligere skyldige beløb og morarenter. Endvidere indledte Kommissionen overtrædelsesprocedure mod Italien (begrunder udtalelse 97/2228), primært under henvisning til manglende opkrævning af afgifter.

Forbedringerne i Grækenland og Spanien er en direkte konsekvens af den skærpede fremgangsmåde, Kommissionens tjenestegrene har taget i anvendelse under og efter revisionsbesøg, via nedsættelse af forskud, korrektioner for yderligere skyldige afgiftsbeløb og renter i forbindelse med regnskabsafslutning. Endvidere indledte Kommissionen overtrædelsesprocedure mod Spanien (begrunder udtalelse 97/2227) for u hensigtsmæssig forvaltning af mælkekvoteordningen og manglende opkrævning af afgift. Kommissionen følger til stadighed meget opmærksomt de fortsatte forbedringer i de to medlemsstater. Kommissionen er som Revisionsretten af den opfattelse, at afgifter grundlæggende er en præventiv foranstaltning for at forhindre individuelle producenters overproduktion.

Mælkepriser

72. Såfremt en reform af mælkesektoren skal afspejle de reformer, der er gennemført inden for andre sektorer, skal interventionsprisen reduceres til det prisniveau, der er gældende på verdensmarkedet, i forbindelse med en liberalisering af sektoren. Forbrugerne/skatteborgerne vil dermed komme til at betale en pris, som vil nærme sig verdensmarkedsprisen, og ikke, som det er tilfældet i dag, betale 3 milliarder EUR for at sikre afsætningen af mælk og mejeriprodukter på det interne marked og på eksportmarkederne. Gennemføres der en gennemgribende reform af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, som indebærer liberalisering af produktionen svarende til den liberalisering, der er gennemført inden for sektoren for markafgrøder (korn og olieholdige produkter), indebærer dette imidlertid betragtelige budgetomkostninger. Reduceres priserne til det niveau, der er gældende på verdensmarkedet, indebærer det således, at der skal ydes kompensation til producenterne i form af direkte støtte. Budgetomkostningerne kan i så fald meget vel stort set erstattes af 3 milliarder EUR, Revisionsretten omtaler, og de nuværende omkostninger for forbrugerne, beregnet som forskellen mellem priserne på det interne marked og priserne på verdensmarkedet. Kommissionen gør i øvrigt opmærksom på, at en sådan udgift ikke kan finansieres inden for de budgetmæssige rammer, der blev lagt med Berlin-aftalen, ligesom Kommissionen erindrer om, at en nedsættelse af priserne til producenterne sjældent kommer forbrugerne til gode.

73.a)

- Tillader man kvoteoverførsel medlemsstaterne imellem, sættes der spørgsmålstegn ved grundlaget for bestemmelserne om kvoteordningen, jf. forordning (EØF) nr. 3950/92, eftersom der er tale om en ordning, som beror på en national kvote. Der henvises i øvrigt til resuméet.
- Under sine revisionsbesøg i medlemsstaterne undersøger Kommissionen grundigt de eksisterende kontrol- og sanktionsforanstaltninger. En vurdering af den kontrol, som medlemsstaternes kontrolinstanser har gennemført, er et centralt element i forbindelse med disse besøg. Alle konstaterede svagheder drøftes under besøget, og skriftlige bemærkninger og anbefalinger fremsendes efterfølgende officielt per brev. Opfølgningen af anbefalingerne verificeres af Kommissionen under det næste revisionsbesøg i medlemsstaten med det formål at forbedre det eksisterende system.
- Det foreliggende udkast til ny forordning om gennemførelsesbestemmelser vedrørende forordning (EØF) nr. 3950/92 opfylder Revisionsrettens krav. Der henvises i øvrigt til punkt 43 og 44.
- Rent bortset fra, at afgiften tydeligvis ikke opkræves og betales fuldt ud før den 1. september, er der ikke registreret særlige problemer med *regnskabsføringen* i medlemsstaterne, når det gælder den omhandlede afgift. Den krediteres generelt EUGFL meget hurtigt efter modtagelsen i det udbetalende organ. Kommissionen er opmærksom på, at renter ikke altid beregnes og inkasseres konsekvent af medlemsstaterne. Derfor foretager Kommissionens tjenestegrene en grundig beregning og

anvender rentekorrektion for medlemsstaterne i regnskabsafslutningsproceduren.

- For at sikre øget viden om det interne forbrug og viden om, i hvilket omfang medlemsstaterne er selvforsynende, tilstræber Kommissionen en harmonisering af de metoder, der anvendes ved udarbejdelsen af den nødvendige information.

73.b) Rådet har forpligtet sig til i 2003, på baggrund af en rapport udarbejdet af Kommissionen, at foretage en midtvejsvurdering med det formål at lade den nuværende ordning med opkrævning af tillægsafgift ophøre efter 2006. Rådets konklusioner i 2003 vil være bestemt af forskellige faktorer, herunder medlemsstaternes holdninger og Kommissionens rapport. Kommissionen vil i sin analyse inddrage ikke blot det budgetmæssige aspekt, men også aspekter vedrørende forbrugerne, producenterne, forarbejdningsindustrien, miljøet og udviklingen i forhandlingerne om udvidelsen samt forhandlingerne i WTO. Også Revisionsrettens her omhandlede beretning vil indgå i drøftelserne om den fremtidige ordning. Kommissionen finder imidlertid ikke, at beretningen leverer argumenter, som retfærdiggør en ophævelse af denne ordning. Kommissionen finder ikke, at der, ud fra en budgetmæssig betragtning, er logisk sammenhæng mellem reduktion af kvoterne og disses ophør. Det vil endvidere være vanskeligt at gennemføre en sådan reduktion og samtidig sikre mælkeproducenterne en rimelig indkomst (der henvises i øvrigt til resuméet).