

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

Revisionsretten

2002/C 254/01

Særberetning nr. 6/2002 om revision af Kommissionens forvaltning af EU's støtteordning for oliefrø, med Kommissionens svar.....

1

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 6/2002

om revision af Kommissionens forvaltning af EU's støtteordning for oliefrø, med Kommissionens svar

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

(2002/C 254/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ	I-VII	3
INDLEDNING	1-2	4
VERDENSMARKEDET OG FÆLLESSKABSMARKEDET FOR OLIEFRØ OG OLIEFRØPRODUKTER	3-6	5
UDVIKLINGEN I DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR OLIEFRØ	7-16	6
Den fælles markedsordning for oliefrø og GATT	7-8	6
1991-reformen	9-10	6
Blair House-aftalen	11-12	6
Agenda 2000-reformen	13-16	6
BEMÆRKNINGER OM DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR OLIEFRØ FRA 1992/1993 TIL 1999/2000	17-33	8
Der var ingen klare og kvantitative mål, og der gik lang tid, før støtteordningen blev evalueret	18-20	8
Der var forskelle i regionaliseringsplanerne, fordi medlemsstaterne fik valgmuligheder	21-24	8
Ulige behandling af landbrugerne i de forskellige medlemsstater	25	8
Regionale referencebeløb førte til yderligere budgetudgifter	26-28	9
Regionaliseringsplaner med for høje udbytter	29-33	10
PRODUKTION AF INDUSTRIAFGRØDER PÅ BRAKLAGT JORD	34-47	10
Udtagning af agerjord	34-35	10
Ordningen er vanskelig at kontrollere	36-38	11
Ordningen omfatter potentielt høje sanktioner	39-40	11
Mangler i Kommissionens forvaltning	41-42	11
Mangler i medlemsstaternes forvaltning	43-47	12

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
KONKLUSION OG ANBEFALINGER	48-60	12
Konklusion vedrørende ordningens udformning	48-50	12
Ingen kvantitative mål	48	12
Ulige behandling af landbrugerne i de forskellige medlemsstater	49	12
Agenda 2000-reformen favoriserer dyrkning af korn frem for dyrkning af oliefrø	50	12
Konklusion vedrørende gennemførelsen af ordningen	51-59	13
Der gik lang tid, før støtteordningen blev evalueret	51-52	13
Kommissionens årlige beregninger førte til yderligere budgetudgifter	53	13
Regionaliseringsplaner med for høje udbytter	54-55	13
Udgifter kan ikke tilbagesøges	56	13
Potentielt høje sanktioner og svagheder i gennemførelsen af ordningen for industriel braklægning i medlemsstaterne	57-59	13
Anbefalinger	60	13
Tabel 1 — Arealer anvendt til produktion af oliefrø i Fællesskabet		5
Tabel 2 — Selvforsyningsgrader i EU		5
Figur 1 — Fællesskabets udgifter til oliefrø		4
Figur 2 — Forventet udvikling i landbrugernes bruttoindkomst pr. hektar for blød hvede og rapsfrø		7
BILAG — Blair House-aftalen		15
Kommissionens svar		17

RESUMÉ

I. Retten har revideret forvaltningen af den fælles markedsordning for de vigtigste oliefrø — rapsfrø, solsikkefrø og sojabønner — samt gennemførelsen af ordningen for produktion af oliefrø på braklagte landbrugsarealer.

II. I perioden 1993-1999 var de årlige budgetudgifter til oliefrø ca. 2,4 milliarder euro — ca. 15 % af Fællesskabets udgifter til markafgrøder.

III. Fællesskabsmarkedet for oliefrø er kendetegnet ved, at produktionen ikke dækker efterspørgslen. Produktionen i Fællesskabet (13,5 millioner ton i 2000) udgør 5 % af produktionen på verdensplan. USA er verdens største producent af oliefrø.

IV. Indtil 1991 blev der under den fælles markedsordning betalt produktionsstøtte til forarbejdningsindustrien til forarbejdning af oliefrø fra Fællesskabet. Formålet var at fastholde en pris på oliefrø produceret i Fællesskabet, som var højere end verdensmarkedsprisen. I 1991 gennemførte Fællesskabet en gennemgribende reform af den fælles markedsordning og erstattede produktionsstøtten med en arealstøtte, som betales direkte til oliefrøproducenterne.

V. Med Agenda 2000-reformen blev den fælles markedsordning for oliefrø igen ændret væsentligt. Efter en overgangsperiode er støtteniveauet for oliefrø med virkning fra produktionsåret 2002/2003 det samme som for korn og jordudtagning. Støtteniveauet fastsættes stadig på grundlag af det gennemsnitlige udbytte i regionen i de foregående år, men det er ikke længere bundet til verdensmarkedsprisen. Med Agenda 2000-reformen blev støtteniveauet for korn forhøjet med 17 %, mens støtteniveauet for oliefrø blev reduceret med 30 %.

VI. De vigtigste resultater af Rettens revision er følgende:

- a) Rådet satte som mål for 1991-reformen, at den skulle sikre bedre markedsligevægt, men da målet ikke blev defineret nærmere, var det vanskeligt at undersøge, om det blev nået. Selv om 1991-reformen har tegnet sig for meget store budgetudgifter, foretog Kommissionen først en evaluering af den i 2000, og resultatet blev først offentliggjort i november 2001, et år efter at Agenda 2000 var trådt i kraft.
- b) 1991-reformen tillod, at det gennemsnitlige kornudbytte blev anvendt ved beregningen af støtten for oliefrø; det førte til ulige behandling af producenterne i de forskellige regioner.
- c) Kommissionen fulgte på flere punkter ikke reglerne for den årlige beregning af støtteniveauet. Samtlige fejl resulterede i, at støtteniveauet blev højere.
- d) Kommissionen godkendte regionaliseringsplaner med for høje gennemsnitsudbytter og gik med til at fastsætte højere støttesatser, end fællesskabsforordningen tillod. Kommissionen har ikke fulgt op på Rettens bemærkninger i årsberetningen for regnskabsåret 1996.
- e) De sanktioner, der skal pålægges, når betingelserne i ordningen for industriel braklægning ikke er opfyldt, blev ikke anvendt korrekt i to af de besøgte medlemsstater.

VII. Rettens væsentligste anbefalinger:

- a) Der bør formuleres kvantitative mål for ordningen, og gennemførelsen af foranstaltningerne bør regelmæssigt evalueres.
- b) Kommissionen bør foretage en revurdering af støtten for afgrøder, som kan dyrkes i stedet for oliefrø.
- c) Kommissionen bør korrigere de for høje gennemsnitsudbytter i visse regionaliseringsplaner.
- d) Kommissionen bør, på baggrund af Rettens bemærkninger, undersøge, om uretmæssigt udbetalt støtte kan tilbagesøges.

INDLEDNING

1. I 1991 blev den fælles markedsordning for raps- og rybsfrø, solsikkefrø og sojabønner ændret. Ændringen indebar, at produktionsstøtten til forarbejdningsindustrien til forarbejdning af oliefrø fra Fællesskabet blev erstattet af direkte støtte til landbrugerne. Støttens størrelse blev beregnet på grundlag af det anvendte dyrkningsareal og de foregående års udbytte i den pågældende region. Ordningen blev anvendt fra produktionsåret 1992/1993, og dens principper gjaldt også efter Mac Sharry-reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992. Fra 1993 til 1999 lå EU-budgettets udgifter til ordningen på ca. 2,4 milliarder euro om året, mens de i perioden fra 1988/1989 til 1991/1992 var på gennemsnitlig 3,3 milliarder euro (jf. figur 1). I disse tal er ikke inkluderet den andel af de samlede udgifter til jordudtagning, som kunne tilskrives

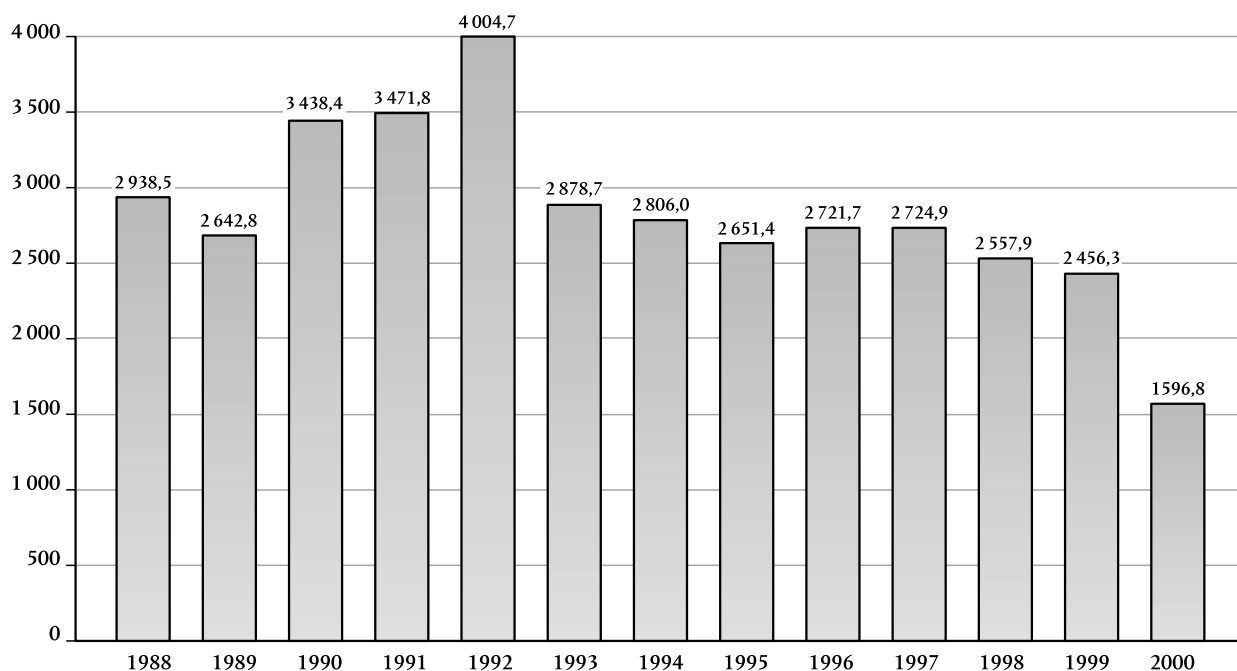
oliefrø. Retten skønner, at det drejer sig om ca. 0,2 milliarder euro pr. år. Agenda 2000-reformen harmoniserer den direkte støtte for oliefrø, korn og jordudtagning fra 2002/2003, og oliefrøstøtten mister dermed sin særlige karakter.

2. Der blev aflagt revisionsbesøg i Kommissionen og i fem medlemsstater: Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige, som tilsammen tegner sig for over 95 % af EU's udgifter til støtteordningen for oliefrø. Denne beretning omfatter en kort beskrivelse af verdensmarkedet og fællesskabsmarkedet for oliefrø og en kort beskrivelse af baggrunden for den fælles markedsordning. Derefter følger Rettens bemærkninger om gennemførelsen af 1991-reformen og kommentarer til perspektiverne efter Agenda 2000-reformen, og til sidst en analyse af forskellige aspekter ved oliefrøproduktionen på udtagne arealer.

Figur 1

Fællesskabets udgifter til oliefrø

(mio. EUR)



Noter:

- Da oliefrø udgør ca. 15 % af markafgrøderne, er 15 % af de samlede udgifter til jordudtagning medregnet.
- Udgifterne i 1992 omfatter de samlede udgifter i produktionsåret 1991/1992 samt forskud i produktionsåret 1992/1993.
- Udgifterne i 2000 er kun de resterende udbetalinger for produktionsåret 1999/2000, for siden produktionsåret 2000/2001 er der ikke udbetalt forskud.

Kilde: Kommissionen: forvaltningsregnskaber og balancer.

VERDENSMARKEDET OG FÆLLESSKABSMARKEDET FOR OLIEFRØ OG OLIEFRØPRODUKTER

3. I 2000 blev der på verdensplan produceret 291 millioner ton oliefrø, hvoraf 55 % var sojabønner. USA er den største producent af oliefrø efterfulgt af Kina, Brasilien, Argentina og Indien. EU's produktion af oliefrø udgør kun 5 % af verdensproduktionen.

4. Mellem 1993 og 1999 steg EU's produktion af oliefrø med 55,7 %. Stigningen skyldtes, at der blev taget større arealer i brug

til dyrkning af rapsfrø (jf. tabel 1), at der blev udviklet nye frøsorter, som giver større udbytte, og at solsikkefrø og sojabønner blev erstattet med rapsfrø, som gennemsnitligt giver større udbytte. Siden 1995 har rapsfrø afløst solsikkefrø som den mest dyrkede oliefrøafgrøde på grund af stigende udbytte og fordelagtige priser. I 1999 toppede oliefrøproduktionen med 15,8 millioner ton høstet på 5,8 millioner hektar. Trods denne stigning har EU fortsat en lav selvforsyningsgrad (undtagen for rapsfrø). Selvforsyningsgraden for de forskellige typer frø, olier og oliekgager varierer imidlertid betydeligt (jf. tabel 2).

Tabel 1

Arealer anvendt til produktion af oliefrø i Fællesskabet (1 000 hektar)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rapsfrø	Tyskland	950	1 001	1 007	1 058	974	854	914	1 007	1 198	1 078	1 140
	Frankrig	719	665	550	671	864	875	988	1 145	1 344	1 188	1 092
	Det Forenede Kongerige	440	421	417	491	439	415	473	531	422	402	451
	Andre	330	215	194	268	577	472	429	412	471	332	320
	<i>I alt</i>	2 438	2 302	2 168	2 488	2 854	2 616	2 804	3 095	3 435	2 996	3 003
Solsikkefrø	Spanien	1 070	1 456	2 141	1 355	1 112	1 098	1 004	1 048	850	839	858
	Frankrig	1 069	979	786	986	963	891	875	782	826	729	707
	Italien	146	116	120	224	230	253	230	233	207	217	210
	Andre	118	156	195	343	198	188	146	151	139	119	112
	<i>I alt</i>	2 402	2 708	3 242	2 907	2 503	2 431	2 255	2 213	2 021	1 904	1 887
Soyabønner	Frankrig	66	41	57	100	102	86	98	112	98	78	120
	Italien	409	340	185	214	195	223	302	351	246	253	239
	Andre	8	17	1	4	16	19	19	26	23	18	21
	<i>I alt</i>	484	398	244	318	313	328	419	488	367	349	379
I alt	5 324	5 408	5 654	5 713	5 670	5 374	5 478	5 797	5 828	5 275	5 269	

NB: 1991-1994: EU-12.

1995-2000: EU-15.

Kilde: Eurostat, New Cronos.

Tabel 2

Selvforsyningsgrader i EU

	1991/ 1992 ⁽¹⁾	1992/ 1993 ⁽¹⁾	1993/ 1994 ⁽¹⁾	1994/ 1995 ⁽¹⁾	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001
Rapsfrø ⁽²⁾	96 %	103 %	90 %	86 %	91 %	101 %	100 %	99 %	111 %	94 %
Solsikkefrø ⁽²⁾	91 %	87 %	79 %	72 %	61 %	62 %	71 %	62 %	60 %	56 %
Soyabønner ⁽²⁾	7 %	8 %	5 %	6 %	6 %	6 %	10 %	11 %	9 %	7 %
Rapsolie ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	139 %	118 %	87 %	122 %	126 %	118 %	122 %	116 %	113 %	96 %
Solsikkeolie ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	88 %	84 %	79 %	76 %	61 %	70 %	76 %	63 %	58 %	54 %
Soyaolie ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	10 %	10 %	7 %	7 %	7 %	9 %	14 %	17 %	14 %	10 %
Vegetabilsk olie ⁽³⁾ ⁽⁴⁾	49 %	44 %	40 %	43 %	45 %	40 %	47 %	44 %	51 %	41 %
Rapskager ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	84 %	76 %	71 %	72 %	78 %	80 %	84 %	82 %	79 %	83 %
Solsikkekager ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	57 %	60 %	61 %	49 %	37 %	41 %	45 %	39 %	36 %	34 %
Soyakager ⁽³⁾ ⁽⁴⁾	3 %	4 %	2 %	3 %	3 %	4 %	5 %	5 %	4 %	3 %
Oliekager ⁽³⁾ ⁽⁴⁾	29 %	25 %	23 %	24 %	25 %	24 %	30 %	27 %	29 %	25 %

⁽¹⁾ EU-12.

⁽²⁾ Kilde og nærmere oplysninger: Kommissionen: Agriculture in the European Union — Statistical and economic information 2000.

⁽³⁾ Kilde: Beregninger baseret på data fra Fediol.

⁽⁴⁾ Disse tal udtrykker procentforholdet mellem produktionen af olie/oliekager fremstillet af oliefrø dyrket i Fællesskabet og Fællesskabets samlede forbrug af olie/oliekager.

5. EU-markedet for oliefrø er et åbent marked uden eksportstøtte, og der pålægges ingen eller kun lave importafgifter. EU-priserne på oliefrø og oliefrøprodukter følger verdensmarkedsprisen på sojabønner.

6. I 1999 blev næsten 31 millioner ton oliefrø forarbejdet i EU. Omkring halvdelen af de forarbejdede oliefrø var importerede sojabønner. I EU findes der ca. 75 større produktionsenheder. Olieforarbejdningsindustrien er kendetegnet ved stigende koncentration og vertikal integration. Omkring 75 % af forarbejdningskapaciteten i EU ejes af fire internationale koncerner.

UDVIKLINGEN I DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR OLIEFRØ

Den fælles markedsordning for oliefrø og GATT

7. Der blev oprettet en fælles markedsordning for fedtstoffer i 1966, da Fællesskabets marked for vegetabiliske olier og fedtstoffer var kendetegnet ved en høj efterspørgsel og en lav samlet produktion. Det væsentligste mål for ordningen var at sikre producenterne en rimelig indkomst. 98 % af den finansielle støtte til dyrkning af rapsfrø, solsikker og sojabønner blev ydet i form af produktionsstøtte til forarbejdningsindustrien, som modtog et bestemt beløb for hvert ton oliefrø fra Fællesskabet, som blev forarbejdet. Rådet fastsatte støtten på et niveau, så prisen på oliefrø produceret i Fællesskabet var højere end verdensmarkedsprisen.

8. I 1988 anmodede USA GATT om at nedsætte et panel til at undersøge, om USA havde ret i, at Fællesskabets produktionsstøtte skadede importen af oliefrø til EU. Den 25. januar 1990 gav GATT-panelet USA medhold i klagen, og denne afgørelse samt forskellige budgetovervejelser førte til 1991-reformen af EU's støtteordning for oliefrø.

1991-reformen

9. Med 1991-reformen blev støtten til forarbejdningsindustrien afskaffet, hvilket medførte, at de priser, som industrien betalte producenterne, kom ned på niveau med verdensmarkedspriserne. For at kompensere producenterne for dette indtægtstab blev der indført en arealstøtte, som skulle betales direkte til producenterne. Princippet i 1991-reformen blev bekræftet af 1992-reformen, som omfattede alle markafgrøder, og hvis mål var at skabe bedre ligevægt på markedet.

10. Denne støtte, »det regionale referencebeløb«, blev fastsat på grundlag af de foregående års udbytte ⁽¹⁾ i de forskellige regioner.

⁽¹⁾ Beregnet som det gennemsnitlige udbytte i regionen i perioden 1986-1990, idet man udelukkede året med det største og året med det laveste udbytte i den pågældende periode (artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181 af 1.7.1992, s. 12)).

Beløbets størrelse blev hvert år beregnet af Kommissionen på basis af »EF-referencebeløbet«, som Rådet oprindeligt fastsatte til 384 euro pr. hektar. Dette beløb blev beregnet på grundlag af en »fremskrevet referencepris« på 163 euro pr. ton ⁽²⁾ og et gennemsnitligt udbytte de foregående år på 2,36 ton pr. hektar, som var EF-gennemsnittet. Ved beregningen tog Kommissionen referenceprisen på markedet i betragtning, så producenternes indkomst pr. hektar — indtægt fra salg af oliefrø plus støtte — i princippet forblev uændret.

Blair House-aftalen

11. 1991-reformen af EU's støtteordning for oliefrø gjorde ikke en ende på tvisten mellem Fællesskabet og USA. USA foreslog, at det oprindelige oliefrøpanel skulle indkaldes igen, så det kunne afgøre, om de trufne foranstaltninger indebar, at EU-reglerne nu levede op til GATT-aftalen. Den 31. marts 1992 konkluderede panelet, at værdien af toldindrømmelserne for oliefrø stadig blev forringet af støtteordningen. Der blev derfor indledt nye forhandlinger mellem Fællesskabet og USA, som resulterede i Blair House-aftalen af 3. december 1992 (jf. bilag).

12. Ved Blair House-aftalen forpligtede Fællesskabet sig til at begrænse det areal med oliefrø, som er berettiget til hektarstøtte, så længe støtten til oliefrøproduktion er afgrødespecifik ⁽³⁾. Det blev også aftalt, at EF-støtten skal nedsættes, hvis producenterne overskrider arealbegrænsningerne. Og desuden blev det fastsat, at en vis mængde af de biprodukter, der fremkommer ved forarbejdning af oliefrø, som er dyrket til industrielle formål, kan anvendes til konsum eller foder — op til 1 million ton om året udtrykt i sojamelækvivalenter.

Agenda 2000-reformen

13. Et af målene med Agenda 2000-reformen var gradvist at bringe arealstøtten for oliefrø på niveau med støtten for korn og jordudtagning, så støtten ikke længere var afgrødespecifik. Baggrunden herfor var især punkt 2 og 4 i Blair House-aftalen (jf. bilag).

⁽²⁾ I 1995 blev den fremskrevne referencepris på 163 euro pr. ton forhøjet til 196,8 euro pr. ton, fordi man ændrede de omregningskurser, som blev anvendt ved beregningen af støtten i de nationale valutaer. Den forhøjelse har ikke haft indvirkning på støttebeløbene i de nationale valutaer.

⁽³⁾ Begrænset til 5 482 000 hektar i 1994/1995 og 5 128 000 hektar fra 1995/1996 og fremefter. Arealet reduceres med en sats, der afspejler den jordudtagningssats for markafgrøder, som Rådet fastsætter hvert år, men reduktionen skal være på mindst 10 %.

14. Efter en overgangsperiode på to produktionsår (2000/2001 og 2001/2002) er støtteniveauet nu det samme for korn, oliefrø og jordudtagning, og det er ikke bundet til verdensmarkedsprisen. Harmoniseringen af støtteniveauet har medført en forhøjelse af støtten for korn på mere end 17 % og en nedsættelse på ca. en tredjedel af støtten for oliefrø i forhold til 1999/2000 (- 28 % i forhold til den gennemsnitlige støtte i perioden fra 1995/1996 til 1999/2000). Forhøjelsen af støtten for korn var en kompensation for den samtidige sænkelse af interventionsprisen fra 119,19 euro pr. ton i 1999 til 101,31 euro pr. ton i 2002.

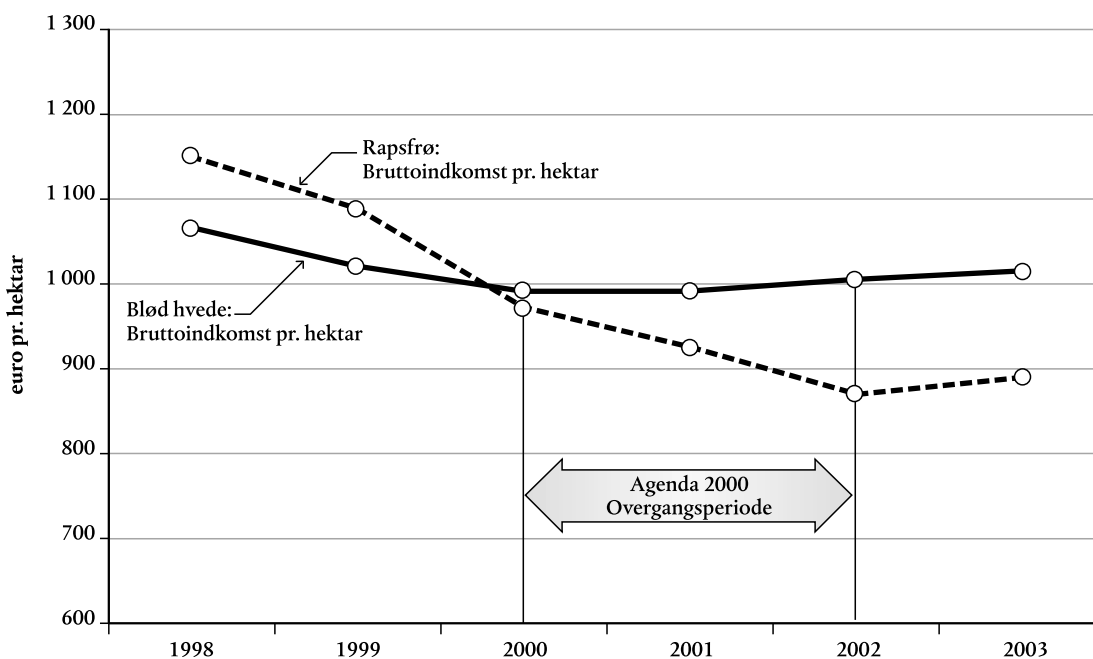
15. Agenda 2000-reformen har bevaret 1991-reformens princip om, at støtten fastsættes på grundlag af det gennemsnitlige udbytte

i regionen i de foregående år. Men medlemsstaterne har ikke længere mulighed for at anvende det gennemsnitlige udbytte af oliefrø ved beregningen. Fra 2002 beregnes støtten for oliefrø på grundlag af det gennemsnitlige kornudbytte.

16. Ifølge Kommissionens prisprognose vil den gennemsnitlige EU-bruttoindtægt pr. hektar for korn (f.eks. blød hvede) være mere eller mindre stabil efter Agenda 2000-reformen, mens den gennemsnitlige EU-bruttoindtægt pr. hektar for rapsfrø vil falde (jf. figur 2). Dertil kommer, at priserne på verdensmarkedet for oliefrø faldt, efter at Kommissionen havde offentliggjort sin prisprognose i forbindelse med Agenda 2000-reformen.

Figur 2

Forventet udvikling i landbrugernes bruttoindkomst pr. hektar for blød hvede og rapsfrø



Kilde: Kommissionen: Prospects for Agricultural Markets — 2000-2007.

BEMÆRKNINGER OM DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR OLIEFRØ FRA 1992/1993 TIL 1999/2000

17. Bemærkningerne om perioden fra 1992/1993 til 1999/2000 omfatter bortset fra bemærkningerne i punkt 32 og 33 ikke den ordning, som blev indført med Agenda 2000-reformen.

Der var ingen klare og kvantitative mål, og der gik lang tid, før støtteordningen blev evalueret

18. Det er fastsat i finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, at der skal opstilles kvantitative mål for budgetbevillinger, og at virkeliggørelsen heraf skal kontrolleres ⁽¹⁾.

19. Rådet formulerede to mål i forbindelse med vedtagelsen af 1992-reformen: Reformen skulle sikre bedre markedsligevægt og kompensere producenterne for det indtægtstab, som sænkelsen af de institutionelle priser påførte dem. Da det ikke var nærmere defineret, hvad der mentes med bedre markedsligevægt, var det vanskeligt at undersøge, om målet var nået. Hvad angår kompensationen for producenterens indtægtstab (jf. punkt 9), evaluerede Kommissionen først i november 2001 støtteordningen, som den var gældende mellem 1992 og 1999, selv om der var tale om meget store beløb (ca. 2,4 milliarder euro pr. år). På det tidspunkt var Agenda 2000-ændringerne allerede ved at blive gennemført.

20. I forordningen om vedtagelse af Agenda 2000-reformen pålægger Rådet Kommissionen inden to år at forelægge en rapport for Rådet om udviklingen på markedet for oliefrø og om nødvendigt at stille forslag til ændringer af forordningen ⁽²⁾.

Der var forskelle i regionaliseringsplanerne, fordi medlemsstaterne fik valgmuligheder

21. Medlemsstaterne kunne vælge at beregne det regionale referencebeløb på grundlag af det gennemsnitlige oliefrøudbytte eller det gennemsnitlige kornudbytte i de foregående år. For hver region i regionaliseringsplanen bestemte den pågældende medlemsstat på grundlag af relevante, objektive kriterier, hvilken metode der skulle anvendes.

⁽¹⁾ Artikel 2 i finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 356 af 31.12.1977, s. 1).

⁽²⁾ Artikel 10, stk. 10, i Rådets forordning (EF) nr. 1251/1999 af 17. maj 1999 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markagrøder (EFT L 160 af 26.6.1999, s. 1).

22. Med henblik på fastsættelsen af det gennemsnitsudbytte, som skulle anvendes ved beregningen af regionale referencebeløb, udarbejdede hver medlemsstat en regionaliseringsplan. For hver enkelt produktionsregion gav medlemsstaten nærmere oplysninger om arealerne og om udbyttet af korn og oliefrø i den pågældende region i femårsperioden 1986/1987 til 1990/1991 ⁽³⁾. Der blev beregnet et gennemsnitligt kornudbytte og, hvis det var muligt, et gennemsnitligt oliefrøudbytte for hver enkelt region. Regionaliseringsplanen skulle i hvert enkelt tilfælde sikre, at medlemsstatens gennemsnitsudbytte for perioden ikke blev overskredet.

23. Kommissionen skulle gennemgå medlemsstaternes regionaliseringsplaner og sikre sig, at hver enkelt plan var baseret på relevante, objektive kriterier og var i overensstemmelse med de foreliggende oplysninger om tidligere år ⁽⁴⁾. Kommissionen kunne rejse indvendinger mod planer, der ikke opfyldte kriterierne, især med hensyn til medlemsstaternes gennemsnitsudbytter.

24. Der er tre typer regionaliseringsplaner: Otte medlemsstater (Danmark, Tyskland, Grækenland, Irland, Luxembourg, Østrig, Finland og Det Forenede Kongerige) valgte at anvende oliefrøudbyttet. Fire medlemsstater (Spanien, Frankrig, Nederlandene og Portugal) valgte at anvende kornudbyttet. Og tre medlemsstater (Belgien, Italien og Sverige) forelagde regionaliseringsplaner med en kombination af oliefrø- og kornudbytter. Antallet af produktionsområder i de forskellige medlemsstater varierer fra et enkelt til 255. Rådet var klar over, at der var risici forbundet med denne store handlefrihed i forbindelse med regionaliseringen, og indførte en bestemmelse om, at betalingerne til en medlemsstat kunne nedsættes ⁽⁵⁾.

Ulige behandling af landbrugerne i de forskellige medlemsstater

25. Den mulighed, som Rådets forordning giver medlemsstaterne for at vælge mellem kornudbyttet og oliefrøudbyttet (jf. punkt 21), har medført ulige behandling af landbrugerne i de forskellige medlemsstater. I Frankrig og Spanien, hvor kornudbyttet blev anvendt, var hektarstøtten henholdsvis 21,8 % og 25,1 % højere, end den ville have været, hvis den var blevet beregnet på grundlag af oliefrøudbyttet. Retten skønner, at indvirkningen på EU-budgettet i perioden fra 1992/1993 til 1999/2000 beløber sig til 1 245 millioner euro for Frankrigs vedkommende og 729 millioner euro for Spaniens vedkommende ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92.

⁽⁴⁾ Artikel 3, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92.

⁽⁵⁾ Artikel 1, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 231/94 af 24. januar 1994 om ændring af forordning (EØF) nr. 1765/92 (EFT L 30 af 3.2.1994, s. 2).

⁽⁶⁾ Den skønnede indvirkning er beregnet ved at sammenholde de faktiske udgifter med de udgifter, som ville være blevet afholdt, hvis hektarstøtten i Frankrig og Spanien havde været baseret på oliefrøudbyttet.

Regionale referencebeløb førte til yderligere budgetudgifter

26. I Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 ⁽¹⁾ er det fastsat, hvordan Kommissionen skal beregne de regionale referencebeløb på grundlag af EF-referencebeløbet:

- a) Den fremskrevne referencepris erstattes med den konstaterede referencepris. Der tages ikke hensyn til prisudsving inden for 8 % af den fremskrevne referencepris.
- b) For hver produktionsregion justeres støtten på grundlag af regionaliseringsplanens oplysninger om kornudbyttet eller oliefrøudbyttet for den pågældende region.
- c) Ved beregningen skal der tages højde for eventuelle overskridelser af de maksimale garantiarealer i det pågældende eller i det foregående år.

27. Det er fastsat i EU-bestemmelserne, at Kommissionen skal beregne den konstaterede referencepris. Denne pris skal baseres på priser og bud fra Fællesskabets repræsentative markeder. Syv medlemsstater meddeler regelmæssigt Kommissionen priserne fra deres markeder for rybs- og rapsfrø, solsikkefrø og sojabønner i løs afladning. Eftersom de priser, medlemsstaterne indsamler, i nogle tilfælde oplyses af virksomheder, som har fordel af støtteordningen, f.eks. forarbejdningsvirksomheder, er det ikke sikkert, at disse data er pålidelige. Rettens revision af beregningen af den konstaterede referencepris og de regionale referencebeløb giver anledning til følgende bemærkninger om forhold, som Kommissionen var opmærksom på, men ikke tog skridt til at ændre:

- a) Det endelige regionale referencebeløb skulle fastsættes af Kommissionen inden den 30. januar i hvert produktionsår. Altså blev priserne fra februar til juni ikke taget i betragtning ved beregningen af den konstaterede referencepris og vægtningskoefficienterne, selv om der indgås kontrakter om forarbejdning af 30 til 40 % af høsten i den periode. Priserne i disse måneder blev ikke engang taget i betragtning ved beregningen af den konstaterede referencepris for det følgende produktionsår ⁽²⁾. I produktionsårene fra 1993/1994 til 1998/1999 var den gennemsnitlige markedspris i Frankrig for eksempel 1,91 % højere i disse måneder end i årets øvrige måneder på grund af lageromkostninger. Når de højeste priser udelades, bliver der fastsat højere støttesatser. Retten skønner, at de deraf følgende

ekstraomkostninger for EU beløb sig til i alt 130 millioner euro i produktionsårene fra 1993/1994 til 1999/2000 ⁽³⁾.

- b) Når Kommissionen foretog sin beregning med henblik på den årlige justering af støtten, rundede den forskellen mellem den konstaterede referencepris og den fremskrevne referencepris af til det laveste procentpoint, selv om det ikke var fastsat i forordningen ⁽¹⁾. Afrundingen medførte en stigning i Fællesskabets udgifter på 95 millioner euro fra 1992/1993 til 1999/2000 ⁽⁴⁾.
- c) Ved sin årlige beregning af støtten anvendte Kommissionen desuden systematisk en anden formel end den formel, der er angivet i Rådets forordning fra 1992 om indførelsen af den nye ordning. Anvendelsen af denne anden formel førte til en forhøjelse af støtten. Udgifterne til støtteordningen fra 1992/1993 til 1999/2000 øgedes med 90 millioner euro, som blev betalt over EU-budgettet ⁽⁵⁾.
- d) Kommissionen kunne ikke fremlægge bevis på, at medlemsstaterne eller Kommissionen selv i forbindelse med tjenesterejser til medlemsstaterne på noget tidspunkt kontrollerede, om de meddelte priser var faktiske priser for levering til et efterspørgselscenter såsom en forarbejdningsvirksomhed. For eksempel var de priser, som Italien meddelte Kommissionen, priser noteret på de fire store varebørser. De priser, der noteres på de italienske varebørser, er priser betalt til landbrugere. De indbefatter ikke de yderligere omkostninger ved transport og indsamling, som bæres af forarbejdningsindustrien. Efter en tjenesterejse til Italien besluttede Kommissionen at foretage en korrektion for transportomkostningerne. Der blev ikke foretaget nogen korrektion for indsamlingsomkostningerne, som svinger mellem 10 og 13 euro pr. ton. Det forklarer de konstaterede forskelle mellem de italienske priser og priserne fra de andre medlemsstater. Kommissionen vægtede de italienske priser med 19 % ved fastsættelsen af den konstaterede referencepris. Det betyder, at den konstaterede referencepris blev fastsat for lavt. Retten skønner, at ekstraudgifterne på EU-budgettet i 1997/1998 og 1998/1999 beløber sig til 51,8 millioner euro ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92.

⁽²⁾ I en dom afsagt den 7. marts 2002 (C-328/00) bekræfter Domstolen, at Kommissionen har ret til at anvende beregningsmetoden på en referenceperiode på syv måneder. Domstolen udtaler sig i denne dom kun om lovligheden af Kommissionens beslutning. Den tager ikke stilling til aspektet forsvarlig økonomisk forvaltning.

⁽³⁾ Overkompenseringen er beregnet ved at sammenholde de faktiske udgifter med de udgifter, som ville være blevet afholdt, hvis den konstaterede referencepris havde været beregnet på grundlag af 12 måneder, dvs. fra juli til juni. I ordningens første år (1992/1993) forelå der ikke data for 12 måneder.

⁽⁴⁾ Stigningen i udgifterne er beregnet ved at sammenholde de faktiske udgifter med de udgifter, der ville være blevet afholdt, hvis den procentuelle forskel mellem den konstaterede og den fremskrevne referencepris ikke var blevet afrundet.

⁽⁵⁾ De øgede udgifter er beregnet ved at sammenholde de faktiske udgifter med de udgifter, der ville være blevet afholdt, hvis den konstaterede referencepris var blevet anvendt ved den oprindelige beregning af EF-referencebeløbet i stedet for den fremskrevne referencepris. Kommissionen korrigerede hektarstøtten med den procentuelle forskel mellem den konstaterede og den historiske referencepris.

⁽⁶⁾ Ekstraudgifterne er beregnet ved at sammenholde de faktiske udgifter med de udgifter, der ville være blevet afholdt, hvis indsamlingsomkostningerne havde været indregnet i de markedspriser, som Italien indberettede.

28. Fordi grundlaget for de yderligere udgifter, som er omtalt i punkt 27, var Kommissionens egne beslutninger, er det under hensyntagen til retsprincipperne om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerheden ikke længere muligt at tilbagegive midlerne fra medlemsstaterne eller støttemodtagerne.

Regionaliseringsplaner med for høje udbytter

29. I årsberetningen for regnskabsåret 1996 ⁽¹⁾ redegjorde Retten for en undersøgelse af de udbytter, som var angivet i forskellige regionaliseringsplaner. Retten konstaterede dengang, at der i nogle planer var angivet gennemsnitlige udbytter, som var højere, end fællesskabsforordningen tillod, blandt andet i den tyske regionaliseringsplan for oliefrø ⁽²⁾ og i de franske og spanske regionaliseringsplaner for korn ⁽³⁾. Kommissionen har ikke pålagt medlemsstaterne at korrigerer deres regionaliseringsplaner, så de er blevet ved med at anvende de høje udbyttetotal, og det har medført udgifter for Fællesskabet, som er højere, end forordningen tillader.

30. De gennemsnitlige udbytter er angivet for højt i to andre regionaliseringsplaner:

- a) Med hensyn til udarbejdelsen af den portugisiske regionaliseringsplan henvises der i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 til data meddelt af Portugal i henhold til forordning (EØF) nr. 3653/90 ⁽⁴⁾. En analyse af disse data giver et vægtet gennemsnitligt udbytte på 2,5 ton pr. hektar. Kommissionen gav Portugal tilladelse til at anvende et vægtet gennemsnitligt udbytte på 2,9 ton pr. hektar, hvilket svarer til en forhøjelse på 16 % i forhold til det udbytte, som er defineret i forordningen.
- b) I den italienske regionaliseringsplan er der også angivet for høje udbytter. I referenceperioden 1986-1990 kom ca. 20 % af de italienske producerede oliefrø fra arealer, der blev høstet to gange om året: først korn og derefter sojabønner. Ved beregningen af det gennemsnitlige oliefrøudbytte medregnede de italienske myndigheder den samlede produktion af oliefrø, også oliefrø fra de arealer, der blev høstet to gange om året. Men myndighederne sammenholdt denne samlede produktion med et samlet areal, som ikke omfattede de arealer, der blev høstet to gange om året. De italienske myndigheder meddelte på dette grundlag Kommissionen et vægtet gennemsnitligt oliefrøudbytte på 3,74 ton pr. hektar. Men i virkeligheden var det gennemsnitlige oliefrøudbytte i perioden 1986-1990 kun 3,07 ton pr. hektar ⁽⁵⁾. Da Kommissionen blev bekendt med denne beregningsmetode, meddelte den de italienske myndigheder, at den ikke ville gøre indvendinger imod metoden og heller ikke imod resultaterne.

⁽¹⁾ EFT C 348 af 18.11.1997, s. 70.

⁽²⁾ Punkt 3.23 i årsberetningen for regnskabsåret 1996.

⁽³⁾ Punkt 3.22 i årsberetningen for regnskabsåret 1996.

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3653/90 af 11. december 1990 om overgangsbestemmelser for den fælles markedsordning for korn og ris i Portugal (EFT L 362 af 27.12.1990, s. 22).

⁽⁵⁾ Kilde: Eurostat — »New Cronos«.

31. Retten anslår, at den samlede finansielle effekt af de forhold, som er omtalt i punkt 29 og 30, kan opgøres til 729,3 millioner euro, der blev dækket over fællesskabsbudgettet i perioden 1993-1999, heraf 474,7 millioner euro til oliefrø og 254,6 millioner euro til korn ⁽⁶⁾. Fordi disse udgifter blev afholdt på grundlag af regionaliseringsplaner, som Kommissionen havde godkendt, er det under hensyntagen til de retsprincipper, som er omtalt i punkt 28, ikke længere muligt at tilbagegive midlerne fra medlemsstaterne eller støttemodtagerne.

32. Efter Agenda 2000-reformen anvendes der stadig regionaliseringsplaner med udbytteangivelser, der er højere end de gennemsnitlige udbytter:

- a) For Spaniens og Italiens vedkommende fastsatte Rådet de gennemsnitlige udbytter til henholdsvis 2,9 og 3,9 ton pr. hektar ⁽⁷⁾. Til sammenligning var de faktiske kornudbytter 2,513 og 3,78 ton pr. hektar. Rådet forhøjede således *ex decreto* de faktiske gennemsnitsudbytter med henholdsvis 15,4 % og 3,2 %.
- b) For Portugals vedkommende ⁽⁸⁾ gav Kommissionen igen denne medlemsstat tilladelse til at anvende et gennemsnitligt udbytte på 2,9 ton pr. hektar i stedet for 2,5 ton pr. hektar (jf. punkt 30, litra a)).

33. Det skal desuden påpeges, at Rettens tidligere bemærkninger ⁽⁹⁾ om den tyske regionaliseringsplan for korn også er relevante for oliefrø fra produktionsåret 2002/2003, og at bemærkningerne vedrørende den franske regionaliseringsplan stadig er aktuelle med hensyn til samtlige markafgrøder (jf. punkt 29). Disse forhold fører til betalinger, som er højere, end fællesskabsreglerne tillader.

PRODUKTION AF INDUSTRIAFGRØDER PÅ BRAKLAGT JORD

Udtagning af agerjord

34. I 1992 indførte Fællesskabet en regel om, at producenter skal udtage en bestemt procentdel af deres agerjord for at kunne få støtte ⁽¹⁰⁾. Som kompensation for udtagningen får landbrugerne

⁽⁶⁾ Den finansielle effekt af de for høje gennemsnitsudbytter er beregnet på følgende måde: Forskellen mellem de faktiske gennemsnitsudbytter og de gennemsnitsudbytter, der er angivet i regionaliseringsplanerne, er udtrykt som en procentdel af sidstnævnte gennemsnit. Denne procentsats er anvendt på de kumulerede budgetudgifter i 1993-1999. Resultatet af denne beregning er 474,7 millioner euro til oliefrø og 254,6 millioner euro til korn.

⁽⁷⁾ Artikel 3, stk 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1251/1999.

⁽⁸⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3653/90.

⁽⁹⁾ Punkt 3.22, litra a), i årsberetningen for regnskabsåret 1996. Retten bemærkede, at de nye tyske delstater i henhold til forordningen skulle have anvendt de gamle delstateres gennemsnitlige udbytter, men i stedet anvendte de et udbytte, som var 0,04 ton pr. hektar højere.

⁽¹⁰⁾ Artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92.

arealstøtte fra Fællesskabet. Jordudtagningsreglen gælder al agerjord. Mindstesatsen for jordudtagning var oprindelig 15 %, og procentsatsen justeres hvert år, så der kan tages højde for ændringer i produktionen og på markedet. Siden ordningen blev indført, har procentsatsen svinget mellem 5 % og 15 %.

35. I 1992 indførte Fællesskabet også ordningen for industriel braklægning. Denne ordning giver mulighed for at anvende udtagne arealer til dyrkning af råvarer beregnet til fremstilling i Fællesskabet af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug, men det er en forudsætning, at der anvendes effektive kontrolordninger ⁽¹⁾. I perioden 1992-1999 blev mellem 7 % og 18 % af alle oliefrø produceret på braklagt jord.

Ordningen er vanskelig at kontrollere

36. Gennemførelsesbestemmelserne for ordningen for industriel braklægning er fastlagt af Kommissionen ⁽²⁾. For at det kan sikres, at afgrøderne anvendes til industriel brug, er både producenter og kontrolmyndigheder underlagt komplicerede administrative procedurer. Afgrøder, som dyrkes på udtagne landbrugsarealer, skal være omfattet af en kontrakt, der indgås mellem producenten og opkøberen eller forarbejdningsevirsomheden. I denne kontrakt skal det blandt andet specificeres, hvilket areal afgrøderne skal dyrkes på, hvor stort et udbytte der forventes, og hvor stor en garanti der skal stilles. En genpart af kontrakten skal indsendes til kontrolmyndigheden, som kontrollerer oplysningerne om arealer og afgrøder. Levering og modtagelse af råvarerne skal meddeles myndigheden. Producenten skal levere alle de høstede råvarer. Opkøberen eller den første forarbejdningsevirsomhed skal modtage alle råvarerne og sikre, at en mængde, der svarer hertil, anvendes til fremstilling i Fællesskabet af nonfoodprodukter.

37. Opkøberen eller den første forarbejdningsevirsomhed skal stille en sikkerhed på 250 euro pr. hektar. Sikkerheden frigives for hver råvare i forhold til de forarbejdede råvaremængder, forudsat at det over for opkøberens eller den første forarbejdningsevirsomheds kontrolmyndighed er godtgjort, at råvaren har nået sit endelige, godkendte bestemmelsessted.

38. I de besøgte medlemsstater, hvor kontrollen er centraliseret (Tyskland, Frankrig og Det Forenede Kongerige), fører i alt 65 personer kontrol med anvendelsen af frø hos opkøbere og forarbejdningsevirsomheder.

⁽¹⁾ Indtil produktionsåret 2001/2002 fik producenterne braklægningsstøtte for de industrielt braklagte arealer. Fra produktionsåret 2002/2003 er støttesatsen for braklægning og markafgrøder den samme.

⁽²⁾ Bestemmelserne om industriel braklægning i den periode, som Rettens revision dækker, findes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 334/93 af 15. februar 1993 (EFT L 38 af 16.2.1993), som blev ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1586/97 af 29. juli 1997 (EFT L 215 af 7.8.1997, s. 3).

Ordningen omfatter potentielt høje sanktioner

39. For at sikre, at alle de frø, der dyrkes på udtagne landbrugsarealer, leveres til opkøberen eller den første forarbejdningsevirsomhed, er det fastsat i forordningen, at de nationale myndigheder hvert år skal fastlægge repræsentative udbytter. Disse repræsentative udbytter er minimumsudbytter, der skal opnås i praksis. De skal fastlægges inden den 31. juli for rybs- og rapsfrø og sojabønner og inden den 31. august for solsikkefrø, altså ca. en måned før høsten. Efter disse datoer kan kontrakterne ikke annulleres. Et udbytte, som er mindre end det repræsentative udbytte, kan kun godtages, hvis mankoen er på højst 10 %, og kun i behørigt begrundede tilfælde.

40. Hvis producenten ikke leverer den krævede mængde af en given råvare, anses han — medmindre der foreligger force majeure — for ikke at have opfyldt sine forpligtelser vedrørende de industrielt braklagte marker. I det tilfælde anvendes de sanktioner, som er fastsat i forordningen om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger ⁽³⁾. Når det repræsentative udbytte ikke opnås, nedsættes det støtteberettigede udtagne areal og støttebeløbet ⁽⁴⁾. Hvis mankoen er mindre end 3 %, nedsættes støtten forholdsmæssigt. Hvis mankoen er større end 3 % og mindre end 20 %, nedsættes støtten med to gange mankoen. Hvis mankoen er på over 20 %, ydes der ingen braklægningsstøtte. Hvis det braklagte areal efter en forholdsmæssig nedsættelse ikke længere når op på den obligatoriske jordudtagningsprocent, nedsættes støtten for alle de dyrkede markafgrøder også forholdsmæssigt.

Mangler i Kommissionens forvaltning

41. I fællesskabsforordningen fra juli 1997 er det ikke præciseret, hvordan de repræsentative udbytter skal fastlægges. I april 1998 udsendte Kommissionen en fortolkende note, hvori den foreslog retningslinjer, som ikke var bindende. I to af de besøgte medlemsstater (Tyskland og Italien) var de myndigheder, som beregner de repræsentative udbytter, ikke klar over, at denne note fandtes.

42. Den fortolkende note fastsatte ikke en kvalitetsstandard til brug ved kontrol af, om det repræsentative udbytte er opnået. I Tyskland bliver den faktiske vægt omregnet til en standardvægt, hvor der regnes med 2 % urenheder og et vandindhold på 9 %. I de fire andre medlemsstater, som Retten besøgte, foretages kontrollen på grundlag af den faktiske vægt, uden at der tages højde for urenheder og vandindhold. I forbindelse med Rettens kontrol

⁽³⁾ Artikel 9 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391 af 31.12.1992, s. 36).

⁽⁴⁾ Artikel 5, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1586/97.

blev der konstateret et indhold af urenheder på op til 20 % og et vandindhold på op til 32 %. Når de repræsentative udbytter fastlægges, uden at disse to parametre fastsættes, er der en risiko for, at producenterne kan opfylde minimumskravet ved hjælp af et kunstigt højt indhold af vand og urenheder.

Mangler i medlemsstaternes forvaltning

43. Rettens sammenligning af de nationale systemer viste, at nogle nationale myndigheder lempede reglerne ved at fastlægge forholdsvist lave repræsentative udbytter. En undersøgelse af de repræsentative udbytter for ikke-vandet dyrkning af solsikker i de spanske provinser Cordoba og Sevilla i 2000 viste, at gennemsnittet af disse udbytter kun svarede til 60 % af det samlede udbytte opnået på ikke-braklagte arealer i de pågældende provinser. 26 % af de samlede arealer, som anvendes til dyrkning af solsikkefrø i Spanien, ligger i disse to provinser. I Catalonien konstaterede Retten, at de ansvarlige myndigheder havde fastsat de repræsentative udbytter én gang for alle, og også her meget lavt.

44. Kravet om, at råvarerne skal forarbejdes til nonfoodprodukter i Fællesskabet, er en betingelse for, at braklagte landbrugsarealer må anvendes. I Spanien konstaterede Retten, at i alt 2 248 ton solsikkeolie var blevet eksporteret til Tyrkiet. De spanske myndigheder frigav uretmæssigt den del af sikkerheden, som vedrørte denne olie (1,25 millioner euro). Midlerne burde ikke have været frigivet, men sikret fællesskabsbudgettet. Den eksporterede olie udgjorde 23 % af den samlede produktion under ordningen for industriel braklægning i Spanien i det pågældende år (1998).

45. Når en producent ikke leverede en mængde svarende til det repræsentative udbytte, foretog de italienske myndigheder kun en forholdsmæssig nedsættelse af det areal, der var omfattet af kontrakten, uanset hvor stor mankoen var.

46. I Spanien undersøgte Retten en stikprøve på 49 kontrakter, som omfattede et samlet areal på 1 125 hektar. I 11 tilfælde, svarende til et samlet areal på 231 hektar, var de leverede mængder mere end 3 % for små. I stedet for at pålægge en sanktion med to gange mankoen foretog de spanske myndigheder kun en forholdsmæssig nedsættelse, og kun i 5 af sagerne. Det betød, at der blev udbetalt i alt 29 000 euro i uretmæssig støtte.

47. Reglen om, at der skal pålægges bestemte sanktioner, når mankoen er på mere end 3 % i forhold til det repræsentative udbytte, er aldrig blevet anvendt i Italien. Derfor er der uretmæssigt betalt støtte for 86 hektar braklagt jord i årene 1997-1999. Retten undersøgte også en stikprøve på 19 sager, hvor minimums-

udbyttet ikke var opnået. I 15 af sagerne, svarende til et samlet areal på 793 hektar, var man efter den forholdsmæssige nedsættelse ikke nået op på minimumsudtagningsprocenten. I otte af disse sager havde de italienske myndigheder ikke foretaget den forholdsmæssige nedsættelse af støtten for de andre markafgrøder, hvilket medførte uberettigede udgifter på i alt 61 000 euro.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Konklusion vedrørende ordningens udformning

Ingen kvantitative mål

48. Et af målene med 1991-reformen var at sikre bedre markedslikevægt. Kommissionen præciserede imidlertid ikke målet nærmere, så det kunne måles. Derfor var det vanskeligt at foretage den evaluering, som finansforordningen foreskriver (jf. punkt 18-19).

Ulige behandling af landbrugerne i de forskellige medlemsstater

49. 1991-reformen gav medlemsstaterne mulighed for at vælge at beregne støtten for oliefrø på grundlag af enten oliefrøudbyttet eller kornudbyttet, og det har medført ulige behandling af landbrugerne i de forskellige medlemsstater. Retten skønner, at denne valgmulighed desuden har medført øgede budgetudgifter i perioden 1992-1999 på ca. 2 milliarder euro i de medlemsstater, som beregnede støtten på grundlag af kornudbyttet (jf. punkt 25).

Agenda 2000-reformen favoriserer dyrkning af korn frem for dyrkning af oliefrø

50. Med Agenda 2000-reformen blev den direkte støtte for korn, oliefrø og jordudtagning fastsat på samme niveau. På den måde har Kommissionen taget det første skridt mod en ensartet behandling af alle markafgrøder, og reformen gør nogle af begrænsningerne i Blair House-aftalen overflødige. Men reformen favoriserer dyrkning af korn frem for dyrkning af oliefrø, fordi den opretholder interventionssystemet og eksportrestitutionerne. Kommissionen anslår, at den gennemsnitlige indtægt pr. hektar for oliefrø vil falde, mens den gennemsnitlige indtægt pr. hektar for korn vil være stabil (jf. punkt 16).

Konklusion vedrørende gennemførelsen af ordningen

Der gik lang tid, før støtteordningen blev evalueret

51. Det andet mål, som Rådet satte for 1991-reformen, var, at en direkte støtte skulle kompensere producenterne for det indtægts- tab, sænkelsen af de institutionelle priser påførte dem. Dette mål var konkret nok til, at det i overensstemmelse med finansforordningen kunne undersøges regelmæssigt, om målet var opfyldt.

52. Selv om Fællesskabets udgifter til støtteordningen for oliefrø beløb sig til ca. 2,4 milliarder euro om året i perioden 1993-1999, undersøgte Kommissionen først støtteordningens produktivitet og effektivitet i november 2001, da Agenda 2000-ændringerne allerede var ved at blive gennemført (jf. punkt 19).

Kommissionens årlige beregninger førte til yderligere budgetudgifter

53. Retten skønner, at Kommissionens beregning af konstaterede referencepriser og regionale referencebeløb førte til yderligere budgetudgifter på i alt 366 millioner euro i perioden fra 1992/1993 til 1999/2000 (jf. punkt 27).

Regionaliseringsplaner med for høje udbytter

54. Fællesskabets støtteniveau afhænger af de gennemsnitlige udbytter, der er angivet i regionaliseringsplanerne, som udarbejdes af medlemsstaterne. I de tyske, spanske, franske, italienske og portugisiske regionaliseringsplaner, som Kommissionen formelt havde godkendt, var der angivet for høje udbytter, hvilket medførte, at udgifterne i perioden 1993-1999 blev 729,3 millioner euro højere, end de skulle have været i henhold til forordningen (jf. punkt 31).

55. Efter Agenda 2000-reformen anvendes der stadig regionaliseringsplaner med forhøjede udbytter, som medfører ekstraudgifter (jf. punkt 32-33).

Udgifter kan ikke tilbagesøges

56. De yderligere udgifter, som er afholdt over EU-budgettet, og som er omtalt i punkt 53-54, anslås til i alt ca. 1 100 millioner euro i perioden 1993-1999. Men fordi disse udgifter blev afholdt på grundlag af Kommissionens egne beslutninger, er det juridisk umuligt at tilbagesøge dem (jf. punkt 28 og 31). Samme forhold gør sig gældende for en række udgifter, som er omtalt i punkt 32 og 33.

Potentielt høje sanktioner og svagheder i gennemførelsen af ordningen for industriel braklægning i medlemsstaterne

57. Ordningen for industriel braklægning er kompliceret at kontrollere (jf. punkt 36-38), men den er nødvendig, for at det kan sikres, at Blair House-aftalen overholdes. De sanktioner, som skal pålægges, hvis en producent ikke opnår det repræsentative udbytte, udgør en ikke uvæsentlig risiko for støttemodtagerne (jf. punkt 39 og 40).

58. Retten konstaterede følgende mangler ved gennemførelsen med indvirkning på budgettet: Der var godkendt råvarer med et meget højt indhold af urenheder og vand (jf. punkt 42), der var fastlagt kunstigt lave repræsentative udbytter (jf. punkt 43), og sanktionsbestemmelserne var anvendt forkert (jf. punkt 46 og 47). Med to års forsinkelse udsendte Kommissionen en fortolkende note, hvori den gav retningslinjer for fastlæggelsen af de repræsentative udbytter, men ikke fastsatte en øvre grænse for indholdet af urenheder og vand (jf. punkt 41 og 42).

59. I Spanien konstaterede Retten en uregelmæssighed vedrørende et beløb på 1,25 millioner euro (jf. punkt 44).

Anbefalinger

60. Retten anbefaler:

- a) at der formuleres klare og kvantitative mål
- b) at Kommissionen foretager en revurdering af støtten for afgrøder, som kan dyrkes i stedet for oliefrø
- c) at Kommissionen vurderer regionaliseringsplanerne efter kriterierne for forsvarlig økonomisk forvaltning med henblik på at gøre lovgivningen om regionalisering mere klar og enkel og sikre en rimelig behandling af de endelige støttemodtagere i de forskellige medlemsstater
- d) at det undersøges, om det vil være hensigtsmæssigt at korrigere de for høje gennemsnitsudbytter i visse regionaliseringsplaner (jf. punkt 32 og 33)
- e) at det undersøges, om det er muligt at tilbagesøge nedenstående uretmæssigt udbetalte støtte:

— et ikke fastlagt beløb — i Spanien og Italien havde man ikke pålagt de sanktioner, som skal anvendes, når det repræsentative udbytte for industriafrøder ikke er opnået (jf. punkt 46 og 47)

— 1,25 millioner euro — en garanti blev frigivet i Spanien, selv om betingelserne i den gældende lovgivning ikke var opfyldt (jf. punkt 44).

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 17. og 18. juli 2002.

På Revisionsrettens vegne

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Formand

BILAG

BLAIR HOUSE-AFTALEN

»Aftalememorandum inden for rammerne af GATT mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Amerikas Forenede Stater om visse olieafgrøder« (EFT L 147 af 18.6.1993, s. 26).

1. Fællesskabsbestemmelserne for producenter af raps- og rybsfrø, solsikkefrø og sojabønner er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992.

2. Fællesskabet skal foretage nedenstående yderligere justeringer af de fordele, som fællesskabsproducenterne har under denne ordning, for så vidt angår afgrødespecifikke godtgørelser for oliefrø.

3.

a) Fællesskabet må ikke påtage sig andre markedsstøtteudgifter for raps- og rybsfrø, solsikkefrø og sojabønner end dem, der opfylder kravene og kriterierne i den forordning, der er nævnt i punkt 1.

b) Fællesskabet udelukker dyrkning af »konfekturesolsikkefrø« fra ordningen med virkning fra såningen til høst i 1994.

4. Fællesskabet indfører et særskilt basisareal (SBA) for producenter, der er omfattet af ordningen med afgrødespecifik godtgørelse for oliefrø, idet følgende principper skal overholdes:

- indførelsen sker gradvis, så indvirkningen indtræder for afgrøder sået til høst i 1994 og de efterfølgende år
- i overensstemmelse med tiltrædelsestraktaterne begynder den fulde indførelse for Spanien og Portugal i 1995/96.

5. SBA-ordningen skal bestå af følgende elementer:

- der fastlægges et fællesskabsbasisareal for oliefrø, for hvilket der ydes afgrødespecifik godtgørelse for oliefrø (tallene for De Tolv findes i bilaget)
- det afgrødespecifikke basisareal for oliefrø i De Tolv i et givet produktionsår skal reduceres for at afspejle den årlige jordudtagningsrate for markafgrøder, som Rådet har fastsat. Reduktionen pr. år skal dog mindst være på ti (10) procent af basisarealet.

6. For den afgrødespecifikke godtgørelse for oliefrø i et givet produktionsår gælder følgende supplerende bestemmelser (jf. dog bestemmelserne for den korrektionsmekanisme, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 1765/92):

- for hver procent, som det tilsæede areal, for hvilket der ydes afgrødespecifik godtgørelse for oliefrø, overstiger fællesskabsbasisarealet for oliefrø (som reduceret efter punkt 5), nedsættes godtgørelsen til sådanne oliefrøproducenter med én procent
- enhver sådan nedsættelse af godtgørelsen for tilsæede arealer ud over SBA foretages i det pågældende produktionsår
- endvidere fremføres den procentvise nedsættelse af den justerede godtgørelse til det følgende produktionsår
- i et produktionsår, hvor der ikke skal ske nogen nedsættelse af godtgørelsen (hvis det tilsæede areal er lig med eller mindre end SBA (som reduceret efter punkt 5)), kan godtgørelsen igen komme op på basisreferencebeløbet
- senere justeringer af godtgørelsen foretages som beskrevet ovenfor.

7. Hvis mængden af de biprodukter, der fremkommer ved dyrkningen af oliefrø på arealer, som er udtaget med henblik på fremstilling i Fællesskabet af produkter, der ikke primært er bestemt til konsum eller foder, overstiger 1 million tons om året udtrykt i sojamelækvivalenter, træffer Fællesskabet de fornødne korrektionsforanstaltninger under reformen af den fælles landbrugspolitik.

8. Fællesskabet åbner et toldkontingent for indførsel af 500 000 tons majs til Portugal fra produktionsåret 1993/94. Satsen inden for toldkontingentet bindes på et sådant niveau, at det sikres, at kontingentet opbruges.

9. Fællesskabet indarbejder de forpligtelser, der er fastsat i dette dokument's punkt 1 til 8, i fællesskabslisterne over forpligtelser vedrørende intern støtte, der skal knyttes som bilag til Uruguay-rundens protokol til GATT.

10. USA indvilliger i at give afkald på ethvert yderligere krav om kompensation for nedsættelse af de bundne satser. Hvis en af parterne skønner, at denne aftale er blevet brudt, indvilliger parterne i at lade spørgsmålene om aftalebrud og om skadens størrelse og afhjælpning afgøre ved bunden voldgift i GATT.

Bilag

Ordningen i De Tolv med særskilt basisareal for oliefrø ⁽¹⁾

(Sojabønner, raps- og rybsfrø samt solsikkefrø)

Land/oliefrø	Referenceår ⁽¹⁾	
	1994/95	1995/96 og efterfølgende år ⁽²⁾
	Hektarer	
Spanien solsikkefrø	1 411 000	—
Portugal solsikkefrø	122 000	—
De Tolv andet	3 966 000	—
I alt	—	5 128 000

⁽¹⁾ 1994/95 henviser til Fællesskabets produktionsår, dvs. oliefrø (både vintersæd og vårsæd) til høst i 1994.

⁽²⁾ Hvis der bliver optaget nye lande i Fællesskabet, vil aftalen blive ændret, så den kommer til at afspejle en udvidelse af det særskilte basisareal, idet udvidelsen højst kan svare til det gennemsnitlige produktionsareal i de nye medlemsstater, der bliver optaget i EF, i de tre år, som går umiddelbart forud for de pågældende landes optagelse.

⁽¹⁾ Tallene skal nedsættes, så de afspejler den årlige jordudtagningssats for markafgrøder.

KOMMISSIONENS SVAR**RESUMÉ**

VI.

a) Reformen af den fælles landbrugspolitik fra 1992 evalueres gradvis for de enkelte sektorer. For de store afgrøder er følgende evalueringer allerede afsluttet: hård hvede (1999), oliefrø (2001), stivelse og stivelsesprodukter (2002), braklægning (2002). Generaldirektoratet har planlagt evalueringer af andre sektorer.

b) Eftersom reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 medførte store fald i priserne på solsikkefrø og sojabønner, gav Rådet og Parlamentet gennem ændringen af Kommissionens forslag udtrykkeligt medlemsstaterne mulighed for at vælge mellem historiske udbytter af »oliefrø« eller »korn«.

Kommissionen deler ikke Rettens konklusioner vedrørende beregningsmetoden for støtte, som nævnes i punkt 27 a), b) og d). Den mener at have overholdt Rådets forordning. Derfor kan den ikke erklære sig enig i Rettens konklusioner om, at der er tale om en meromkostning på budgettet, der beregnes som følge af en fejlagtig anvendelse af forordningen. Det system, som Retten kritiserer, er blevet udskiftet med Agenda 2000.

d) Kommissionen mener, at regionaliseringsplanerne er udarbejdet i overensstemmelse med den gældende forordning. Den har ikke til hensigt at bede medlemsstaterne om at ændre dem, idet de er en integrerende del af Agenda 2000-reformen.

e) Kommissionen er opmærksom på de tilfælde, som Revisionsretten nævner, og undersøger i øjeblikket, hvordan den skal følge dem op inden for rammerne af regnskabsafslutningsproceduren.

VII.

a) Gennemførelsen af foranstaltninger på landbrugsområdet er genstand for evalueringer i henhold til finansforordningen og finder sted hvert sjette år. De gennemførte aktiviteter sammenfattes i dokumentet SEK(2002) 24, en meddelelse til Rådet om GD for Landbrugs evalueringsaktiviteter 1997-2001. Hvad angår prognoser er planen for evalueringsaktiviteter en del af den årlige forvaltningsplan og omfatter en flerårig plan, der revideres og udbygges hvert år.

I øvrigt er målsætningen om markedsligevægt et velkendt princip, der udvikler sig afhængigt af markedssituationen (ligevægt mellem udbud og efterspørgsel).

b) Spørgsmålet om en ny evaluering af støtte til produkter, der kan dyrkes i stedet for olieholdige frø, vil blive behandlet i forbindelse med midtvejsevalueringen.

c) Kommissionen agter ikke at bede de pågældende medlemsstater ændre deres regionaliseringsplaner, idet disse planer efter drøftelserne i Rådet er blevet medtaget i Agenda 2000.

d) Sagerne om ordningen for dyrkning af industriafgrøder på braklagte arealer undersøges i øjeblikket inden for rammerne af regnskabsafslutningsproceduren.

UDVIKLINGEN I DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR OLIEFRØ

16. Bemærkningerne og illustrationen vedrørende indkomst pr. hektar ⁽¹⁾ gælder kun årene 1998-2003. Med den gradvise tilnærmelse af støtten til oliefrø til kornstøtten, der kommer på et tidspunkt, hvor priserne er forholdsvis lave, kan der konstateres faldende priser for indkomsten pr. hektar for oliefrø. Men på mellemlangt og langt sigt ventes priserne på raps og solsikke på Fællesskabets marked at stige på grund af den vedvarende efterspørgsel og give mulighed for øgede indtægter til producenterne.

⁽¹⁾ Indkomst pr. hektar: støtte pr. hektar + producentpriser * udbytte.

BEMÆRKNINGER OM DEN FÆLLES MARKEDSORDNING FOR OLIEFRØ FRA 1992/1993 TIL 1999/2000

19. Gennemførelsen af foranstaltninger på landbrugsområdet er genstand for evalueringer i henhold til finansforordningen og finder sted hvert sjette år. De gennemførte aktiviteter sammenfattes i dokumentet SEK(2002) 24, en meddelelse til Rådet om GD for Landbrugs evalueringsaktiviteter 1997-2001. Hvad angår prognoser er planen for evalueringsaktiviteter en del af den årlige forvaltningsplan og omfatter en flerårig plan, der revideres og udbygges hvert år.

Ved evalueringen har man analyseret udviklingen — før og efter reformen — af den relative rentabilitet for oliefrø og konkurrerende afgrøder. Den direkte støtte har uden undtagelse udlignet de faldende priser på oliefrø. Evalueringsenheden konkluderede, at producenterens indkomst var blevet beskyttet.

25. Eftersom reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 medførte store fald i priserne på solsikkefrø og sojabønner, gav Rådet og Parlamentet gennem ændringen af Kommissionens forslag udtrykkelig medlemsstaterne mulighed for at vælge mellem historiske udbytter af »oliefrø« eller »korn«.

Gennem muligheden for at vælge mellem historiske udbytter af henholdsvis korn eller oliefrø tog man hensyn til de forskellige vækstbetingelser i medlemsstaterne i den pågældende referenceperiode. Det var mere fordelagtigt at basere præmien for oliefrø på udbyttet for »oliefrø« i regioner, hvor der dyrkes rapsfrø, den højstydende type af oliefrø, mens kornbaseret støtte generelt udgjorde en bedre kompensation for soja og solsikke, idet disse afgrøder giver et lavere udbytte end rapsfrø. Med henblik på ikke at give producenter i regioner, hvor der navnlig dyrkes soja og solsikke, en uretfærdig behandling, besluttede Rådet og Parlamentet at give medlemsstaterne denne valgmulighed. Budgetudgiften er en følge af en klar politisk beslutning fra Rådets side, og Kommissionen har handlet i overensstemmelse med de regler, som Rådet har fastlagt.

Tilpasningen af arealstøtten, som blev besluttet under Agenda 2000, betyder, at kun det historiske kornudbytte kan benyttes ved indførelse af ikke-afgrødespecifikke tilskud til oliefrø.

I forbindelse med evalueringen (jf. punkt 19) kom man desuden ind på regionaliseringsplanernes indvirkning på produktionen i de enkelte regioner, det vil sige sammenhængen med markedslikevægten. Man konstaterede, at planerne havde gjort det muligt at nå de regionale målsætninger for fordelingen af afgrøder i forhold til fordelingen af efterspørgslen på produkterne.

27. Kommissionen deler ikke Rettens konklusioner vedrørende beregningsmetoden for støtte, som nævnes i punkt 27 a), b) og d). Den mener at have overholdt Rådets forordning. Derfor kan den ikke erklære sig enig i Rettens konklusioner om, at der er tale om en meromkostning på budgettet, der beregnes på grund af fejlagtig anvendelse af forordningen. Det system, som Retten kritiserer, er blevet udskiftet med Agenda 2000.

a) Rådet besluttede at fastsætte det endelige beløb inden udgangen af januar med henblik på at kunne betale producenterne i tide. I den anvendte beregningsmetode benyttede man de priser, der lå tættest på høsten af den pågældende afgrøde og begyndelsen af markedsføringsåret med op til 70 % af salget af afgrøden. Kommissionen havde ikke kendskab til de seneste priser på det tidspunkt, hvor tilskuddet skulle fastsættes. Desuden har priserne i månederne fra februar til juni mindre betydning for producenterens indkomst, idet de fleste producenter sælger deres afgrøder kort efter høsten, og senere prisstigninger, som Retten har beregnet til 1,91 %, dækker ikke en gang lageromkostningerne. Så dette element sikrer ikke landmændene nogen ekstra indkomst. Kommissionen har indirekte taget hensyn til prisstigninger senere på høståret, idet man ikke anvendte muligheden for at yde producenterne markedsføringspræmie i henhold til artikel 11, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1765/92.

- b) Beregningsmetoden blev udformet således, at der var mulighed for en korrektion, hvis der var tale om en højere eller lavere konstateret referencepris end den foreløbige. På det tidspunkt, hvor beregningsmetoden blev fastlagt, kunne man ikke forudse, i hvilken retning prisen ville udvikle sig. Den anvendte beregningsmetode ville have medført lavere stigninger i tilskuddene i tilfælde af lavere markedspriser, hvilket var tilfældet i det første anvendelsesår.
- c) Den formel, som Kommissionen anvendte, blev forelagt Rådet under vedtagelsesproceduren.
- d) Kommissionen fandt det ikke nødvendigt at anfægte de priser, som medlemsstaternes ministerier indberettede, navnlig idet en officiel publikation (ZMP Ölsaaten Spezialinformation) dækkede priser fra tre medlemsstater, som anvendtes sideløbende med de priser, som de pågældende medlemsstater selv indberettede, og her var der ikke tale om betydende forskelle mellem de to kilder. Man foretog en rejse til Italien for at kontrollere transportudgifter i Italien og for at beregne et tillæg i henhold til forordning (EF) nr. 3405/93, idet man i de foregående år havde udelukket de italienske priser, fordi de ikke omfattede transportudgifter. I de år, hvor de italienske priser ikke var i overensstemmelse med priserne, der blev indberettet af de øvrige medlemsstater, blev de holdt uden for beregningen. Kun i 1997/1998 ville man være nået frem til et andet resultat.

Men Kommissionen tager Rettens bemærkninger til efterretning og er af den opfattelse, at de i vid udstrækning afspejler problemer inden for ordningen for udligningsstøtte. Disse problemer er løst med Agenda 2000-reformen, hvor støtten er tilpasset kornstøtten.

28. Kommissionen har handlet i overensstemmelse med de bestemmelser, som Rådet har fastlagt.

29 til 31. Rådets forordning giver mulighed for regionalisering og anvendelse af forskellige referenceår (fem-årigt gennemsnit minus bedste og dårligste år) for udbytte og arealer på regionalt plan. Desuden er alle data ikke nødvendigvis tilgængelige eller nøjagtige i den udstrækning, som Revisionsretten har antaget (jf. olieholdig forårsrapport i Tyskland). Der er således ikke nogen præcis eller automatisk matematisk sammenhæng mellem referenceudbyttet og udbytteerne i regionaliseringsplanen. Dette forhold anerkendes implicit i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92, hvor det i artikel 3, stk. 4, hedder, at Kommissionen kan afvise en plan, der ikke er forenelig med historiske data eller referenceudbyttet. Hvis det var muligt at konstatere en præcis matematisk sammenhæng, således som Retten påstår, ville Rådets tekst ikke forpligte Kommissionen til at afvise enhver plan, som ikke er udtryk for en nøjagtig og automatisk matematisk beregning af udbytteerne.

Kommissionen agter ikke at bede de pågældende medlemsstater ændre deres regionaliseringsplaner, idet disse planer efter drøftelserne i Rådet er blevet medtaget i Agenda 2000.

31. Kommissionen har handlet i overensstemmelse med de bestemmelser, som Rådet har fastlagt.

32-33. De historiske referenceudbytter, som blev anvendt ved gennemførelsen af reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992, dannede grundlag for drøftelserne om Agenda 2000 i Rådet og Parlamentet og er dermed indirekte indeholdt i Rådets afgørelse.

PRODUKTION AF INDUSTRIAFGRØDER PÅ BRAKLAGT JORD

41. I henhold til forordningen har medlemsstaten ret til enten at beregne udbyttet for de enkelte berørte bedrifter eller på lokalt plan. I sidstnævnte tilfælde kan medlemsstaterne udvælge de områder, der skal anvendes ved beregningen af udbytteerne. Disse kan, men skal ikke nødvendigvis, være de samme som de regioner, der defineres i regionaliseringsplaner, som er udarbejdet i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1251/1999.

I fortolkningsmeddelelsen — som er udsendt ved flere lejligheder — får medlemsstaterne en acceptabel ramme til brug ved beregningen af repræsentative udbytter for nonfoodafgrøder. Men de procedurer og kontrolforanstaltninger, der reelt anvendes i de særlige lokale situationer, hører imidlertid under medlemsstaternes ansvarsområde.

42. Kommissionen erindrer om, at der ydes tilskud til nonfoodafgrøder på braklagte jorder under braklægningsordningen og ikke under en produktionsordning. Hele høstudbyttet fra braklagte jorder skal indleveres til forarbejdning til nonfoodformål.

Kontrollen kan styrkes ved at pålægge medlemsstaterne at indføre maksimale satser for urenheder og vandindhold i forbindelse med det repræsentative udbytte. Imidlertid:

- findes der ikke, undtagen i forbindelse med intervention for kornprodukter, fællesskabsstandarder for definition af standardkvaliteter, idet støtten pr. definition udgør et fast beløb pr. hektar. Indførelsen af yderligere kriterier vil gøre systemet endnu tungere og betyde, at foranstaltningen vil blive anvendt mindre
- findes der mange støtteberettigede produkter inden for nonfoodsystemet
- er formålet med at kontrollere de leverede minimumsmængder at undgå, at en del af nonfoodproduktionen af oliefrø sælges på fødevaremarkedet. Siden indførelsen af produktionen af biobrændsel, som fortsat støttes gennem nye direktivforslag fra Kommissionen om fremme af forbruget af biobrændsel, er der ikke længere tale om større prisforskelle på oliefrø til nonfoodanvendelse og oliefrø bestemt til fødevarer.

43. For så vidt angår sagen i Catalonien for høstårene 1998 og 1999 var årsagerne til de foretagne korrektioner i hovedsagen betydelige mangler i kontrolforanstaltningerne inden for IFKS for disse selvstyrende regioner. Blandt disse mangler har man for Cataloniens vedkommende navnlig kritiseret det meget lave udbytte fra brakmarkerne med industriafgrøder.

Kommissionen er opmærksom på de konstaterede mangler i Andalusien og vil følge sagen op inden for rammerne af regnskabsafslutningsproceduren. Se svaret til punkt 46.

44. Dette punkt vil blive genstand for en undersøgelse i henhold til regnskabsafslutningsproceduren. I givet fald vil der blive foretaget finansielle korrektioner.

45. Se svaret til punkt 47.

46. Kommissionens tjenestegrene har foretaget opfølgning af de mangler, som Retten har beskrevet ved tidligere revisionsbesøg. Således er der for høstårene 1996 og 1997 foretaget finansielle korrektioner (for Catalonien, se punkt 43). Årsagerne til disse korrektioner har navnlig været betydelige mangler i de kontrolforanstaltninger, som er indført inden for IFKS for disse selvstyrende regioner. Blandt disse mangler har man for Andalusiens vedkommende navnlig kritiseret det meget lave udbytte fra brakmarkerne med industriafgrøder.

Ifølge de spanske myndigheder er der iværksat en undersøgelse med henblik på at geninddrive uberettigede udbetalinger i forbindelse med høståret 1998 i Andalusien. En undersøgelse, som myndighederne i denne selvstyrende region har iværksat af situationen med hensyn til høstårene 1999 og 2000, har vist, at disse mangler ikke længere er til stede. Kommissionens tjenestegrene vil gennemføre en korrekt opfølgning af sagen.

47. Allerede i 2000 identificerede Kommissionens tjenestegrene problemer med anvendelsen af sanktioner og planlægger i forbindelse med regnskabsafslutningen at anvende et fast korrektionsbeløb for de udgifter, som Italien har indberettet for høstårene 1999 og 2000, navnlig fordi de italienske myndigheder ikke systematisk

anvender de nedslag og sanktioner, der foreskrives i forordningen. De mener således, at de tilfælde, som Retten gør opmærksom på, er omfattet af den faste finansielle korrektion, som anvendes for Italiens vedkommende i forbindelse med regnskabsafslutningen.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

48. Målsætningen om markedsligevægt er et velkendt princip, hvis indhold udvikler sig afhængigt af situationen på markedet. Desuden er det ikke relevant at definere et kvantitativt mål inden for rammerne af Agenda 2000 på grund af hektarstøttens ikke-specifikke karakter, hvilket betyder, at det maksimale areal, som fastsættes i Blair House-aftalen for oliefrø, ikke gør sig gældende. For oliefrøenes vedkommende vedrørte evalueringsspørgsmålene effektiviteten af foranstaltningerne til markedsforsyning. Evalueringsenheden anvendte et hensigtsmæssigt bedømmelseskriterium for de enkelte situationer med hensyn til udbud og efterspørgsel for de berørte produkter.

49. For det første erindres der om, at Rådet og Parlamentet ændrede Kommissionens forslag netop for at give medlemsstaterne mulighed for at vælge mellem historisk udbytte af »oliefrø« eller »korn«. Gennem muligheden for at vælge mellem historiske udbytter af henholdsvis korn eller oliefrø tog man hensyn til de forskellige vækstbetingelser i medlemsstaterne i den pågældende referenceperiode. Det var mere fordelagtigt at basere præmien for oliefrø på udbyttet for »oliefrø« i regioner, hvor der dyrkes rapsfrø, den højstydende type af oliefrø, mens kornbaseret støtte generelt udgjorde en bedre kompensation for soja og solsikke. Medlemsstaterne bærer ansvaret for deres valg ved udarbejdelsen af regionaliseringsplanerne. Tilpasningen af arealstøtten, som blev besluttet under Agenda 2000, betyder, at kun det historiske kornudbytte kan benyttes ved indførelse af ikke-afgrødespecifikke tilskud til oliefrø.

50. Tilpasningen af støtten til oliefrø til kornstøtten giver producenterne mulighed for at reagere på markedets signaler og vejrforholdene samt for at vælge uafhængigt af støtteniveauet. Efter tilpasningen af støtten til oliefrø efter kornstøtten mener Kommissionen ikke, at arealet med oliefrø for de enkelte høstår vil være lavere end 1999-niveauet. Oliefrø spiller en vigtig rolle i omdriften, og landbrugernes valg af afgrøder vil afhænge af prisudviklingen for både oliefrø og korn. Arealet med oliefrø vil vokse, hvis markedsprisen på korn ligger tæt på interventionsprisen. Kommissionens konklusion vedrørende indkomstudviklingen er baseret på formodningen om, at hvedepriisen fortsat vil ligge et godt stykke over interventionsprisen, og at der ikke skal udbetales refusion på grund af en positiv udvikling på verdensmarkedet. I nogle regioner steg arealet med oliefrø allerede i perioden 2000-2002, f.eks. i de nye tyske delstater. Kun gennem ikke-specifik støtte til oliefrø kan Fællesskabets produktion udvikle sig ud over grænsen fra Blair House.

I Agenda 2000 er tilpasningen af oliefrøstøtten og kornstøtten ledsaget af en sænkning af interventionsprisen på korn, hvilket begrænser de virkninger, der viste sig ved ex post-simuleringen. Kommissionens prognoser viser på mellemlangt og langt sigt en stigende produktion af oliefrø i Europa til gavn for stigende priser og udbytter.

51-52. I 2000 indgik Kommissionen en kontrakt med et uafhængigt konsulentfirma om en evaluering af den europæiske politik for oliefrø i perioden 1993-1999. Denne rapport blev færdig i september 2001 og har siden november 2001 været tilgængelig på GD AGRI's websted. Denne detaljerede evaluering blev først udført for nylig, fordi oliefrøsektoren skulle ses i sammenhæng med kornsektoren, for hvilken reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 gjaldt fuldt ud fra 1995 og frem.

53. Retten fremsætter fire bemærkninger til Kommissionens beregningsmetode for støtteniveauet og konkluderer, at der er tale om meromkostning for Fællesskabets budget. Kommissionen mener at have overholdt Rådets forordninger, hvilket fremgår af svarene på punkt 27 a), b) og d). Dermed vil der ikke være behov for korrigerende foranstaltninger. Det system, som Retten kritiserer, er blevet udskiftet med Agenda 2000.

54-55. Kommissionen har ikke til hensigt at bede medlemsstaterne ændre deres regionaliseringsplaner, idet disse planer efter diskussionerne i Rådet har udgjort et grundelement for gennemførelsen af Agenda 2000. Kommissionen har handlet i overensstemmelse med de regler, som Rådet har fastlagt, og ser derfor ingen grund til at inddrive udbetalte beløb.

55. De historiske referenceudbytter, som blev anvendt ved gennemførelsen af reformen af den fælles landbrugs politik i 1992, dannede grundlag for drøftelserne om Agenda 2000 i Rådet og Parlamentet og er dermed indirekte indeholdt i Rådets afgørelse.

56. Kommissionen har handlet i overensstemmelse med de bestemmelser, som Rådet har fastlagt.

58. Leveringen af frø med et meget højt indhold af urenheder og vand udgør ikke i sig selv en fejl med budgetmæssige konsekvenser inden for ordningen for nonfoodprodukter. Hele høstudbyttet skal rent faktisk leveres.

En af fejlene kunne bestå i en bevidst ændring af den leverede mængde gennem en kunstig forhøjelse af vandindholdet eller indholdet af urenheder med henblik på at anvende en del af produktionen til andre formål.

Kommissionen er af den opfattelse, at i den nuværende situation, hvor priserne på oliefrø til fødevarermarkedet og nonfoodmarkedet nærmer sig hinanden, vil det være vanskeligt at retfærdiggøre yderligere kontrolforanstaltninger rettet mod det maksimale indhold af urenheder og vand med det formål at sikre bedre omkostningseffektivitet (se svaret til punkt 42).

59. Dette punkt vil blive genstand for en undersøgelse i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren. I givet fald vil der blive foretaget finansielle korrektioner.

60.

- a) I øvrigt er målsætningen om markedsligevægt et velkendt princip, der udvikler sig afhængigt af markedsituationen (ligevægt mellem udbud og efterspørgsel).
- b) Spørgsmålet om en ny evaluering af støtte til produkter, der kan dyrkes i stedet for olieholdige frø, vil blive behandlet i forbindelse med midtvejsevalueringen af Agenda 2000.
- c) Fra 2002 og frem tilpasses betalingerne for oliefrø til betalingerne for korn og et fast tilskud, der i alle medlemsstater kun er baseret på kornudbyttet, hvilket vil betyde en forenkling af regionaliseringsplanerne.
- d) Kommissionen agter ikke at bede de pågældende medlemsstater ændre deres regionaliseringsplaner, idet disse planer efter drøftelserne i Rådet er blevet medtaget i Agenda 2000.
- e) Som anført i punkt 46-47 er Kommissionens tjenestegrene af den opfattelse, at uretmæssigt udbetalte beløb i hovedsagen er blevet geninddrevet i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren eller af de berørte medlemsstater selv. Desuden skal det tilføjes, at de pågældende beløb er forholdsvis begrænsede.

Dette punkt vil blive genstand for en undersøgelse i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren.
