

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
	I <i>Meddelelser</i>	
2003/C 298/01	Særberetning nr. 12/2003 om forsvarlig økonomisk forvaltning af den fælles markedsordning for tørret foder, med Kommissionens svar	1
2003/C 298/02	Særberetning nr. 13/2003 om støtten til bomuldsproduktionen, med Kommissionens svar	21

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 12/2003

om forsvarlig økonomisk forvaltning af den fælles markedsordning for tørret foder, med
Kommissionens svar

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

(2003/C 298/01)

INDHOLD

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
RESUMÉ	I-X	3
INDLEDNING	1-20	4
Proteinbehov i dyrefoder og tørret foders rolle	1-3	4
Målene for den fælles markedsordning og hvordan denne markedsordning har udviklet sig	4-9	4
Beskrivelse af produktionen af tørret foder i EU og af, hvordan den nuværende støtteordning fungerer	10-15	7
Budgettet	16	7
Rettens tidligere revision	17-18	7
Denne revision	19-20	8
FORVALTNINGEN AF STØTTEN	21-45	8
De støttesatser, der blev fastsat i 1995-reformen, var højere end dem, Kommissionen havde foreslået, men det blev fastsat, at de skulle holde sig inden for et bestemt loft	21-24	8
Det har været muligt at holde de samlede støtteudgifter inden for de fastsatte lofter uafhængigt af produktionen i medlemsstaterne	25-26	8
Generaldirektoratet for Landbrug har defineret de centrale kontroller, der skal foretages, men har ikke ændret de bestemmelser, medlemsstaterne skal følge	27-29	9
Uklarheder i Kommissionens forordninger har givet anledning til forskellige fortolkninger og praksis	30-44	9
I en medlemsstat foretages der ikke effektiv krydskontrol med IFKS	45	11
KOMMISSIONENS OVERVÅGNING OG EVALUERING	46-50	11
Overvågning	46-48	11
Den fælles markedsordning er ikke blevet evalueret	49-50	11
ANDRE UNDERSØGELSER AF MARKEDSORDNINGEN OG SEKTOREN	51-59	11
Udbud og efterspørgsel: proteinrige afgrøder i EU efter BSE-krisen	52-55	11
Forslag til ændringer af den fælles markedsordning efter midtvejsrevisionen af den fælles landbrugspolitik	56-59	12

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
KONKLUSION	60-68	13
ANBEFALINGER	69	13
Kommissionens svar		17

RESUMÉ

- I. Protein er en vigtig bestanddel i dyrefoder og findes i varierende omfang i en lang række foderstoffer. Tørret foder er en proteinkilde, men det har et relativt lavt proteinindhold og bidrager kun med 1,2 % ⁽¹⁾ af den samlede mængde råprotein, der gives til husdyr i EU.
- II. I 1974 blev der for første gang indført en fælles markedsordning for tørret foder for at øge udbuddet gennem støtte til forarbejdning. Der udbetales støtte til fremstilling af foder, der er naturligt eller kunstigt tørret. Den fælles markedsordning er blevet ændret to gange, i 1978 og igen i 1995. Formålet med den anden reform var at lægge loft over de stigende omkostninger ved at indføre et system med maksimale garantimængder (MGM). Det nuværende budget er på ca. 317 millioner euro. I særberetningen om en grønnere fælles landbrugspolitik fra 2000 bemærkede Retten, at markedsordningen for tørret foder viste, at der i nogle af markedsordningerne kun var taget hensyn til miljøet i begrænset omfang.
- III. Støtten udbetales til de forarbejdningsvirksomheder, der tørrer tilladte planter dyrket på marker, der er registreret under det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) ⁽²⁾. Der udbetales støtte for de mængder, der opfylder de fastsatte kriterier for protein- og vandindhold, og som har forladt forarbejdningsvirksomhedens område. Der er to forskellige støttesatser, en på 68,83 euro/ton for kunsttørret foder og en på 38,64 euro/ton for soltørret foder.
- IV. De støttesatser, Rådet fastsatte i 1995, var højere end de satser, Kommissionen havde anbefalet. Støttesatsen for kunsttørret foder blev fastsat til næsten dobbelt så meget som støttesatsen for soltørret foder, og derfor gik nogle forarbejdningsvirksomheder bort fra soltørring samtidig med, at de producerede så meget kunstigt tørret foder som muligt. Næsten alle medlemsstater producerer tørret foder, men de største producentlande er Spanien, Frankrig og Italien. EU-produktionen er steget støt siden 1995. MGM er blevet overskredet siden 1998/1999. Denne udvikling af markedet har været ulige fordelt, da nogle medlemsstater har været i stand til at overskride den nationale garantimængde med hele 60 %, mens andre altid har produceret mindre end den nationale garantimængde.
- V. Uklarheder i forordningerne har medført mulighed for forskellige fortolkninger og praksis. Nogle kontroller gennemføres ikke i visse medlemsstater, bl.a. krydskontrol med IFKS, afstemning af forarbejdningsvirksomhedernes regnskaber med deres støtteansøgninger samt kontrol af de planter, der anvendes i tørringsprocessen. I en medlemsstat var der oprettet markedsføringsselskaber for at gøre det lettere for forarbejdningsvirksomhederne at ansøge om støtte. Forarbejdningsvirksomhederne var dermed i stand til at ansøge om støtte på et tidligere tidspunkt, end hvis de skulle have overført ejendomsretten til tredjemand.
- VI. Medlemsstaterne skal indgive bestemte oplysninger til Kommissionen og forvaltningskomitéen. Men de indgiver ikke regelmæssigt oplysninger om priserne på foderprodukter eller om import og produktion af konkurrerende proteinafgrøder og -produkter.

⁽¹⁾ KOM(2001) 148 endelig/2.

⁽²⁾ Med reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 steg antallet af støttemodtagere og risikoen for uregelmæssigheder og svig betydeligt. IFKS blev indført for at imødegå denne risiko. Systemet består af fem elementer — en elektronisk database, et system til identifikation af marker, et system til identifikation og registrering af dyr, støtteansøgninger og et integreret system for administrativ kontrol og kontrol på stedet. Medlemsstaterne er ansvarlige for gennemførelsen af IFKS. I Generaldirektoratet for Landbrug varetager det direktorat, der er ansvarligt for regnskabsafslutningen, overvågningen, koordineringen og kontrollen af medlemsstaternes gennemførelse af IFKS.

VII. I forordningerne om den fælles markedsordning stilles der ikke krav om evaluering. Det var planlagt, at evalueringskontoret i Generaldirektoratet for Landbrug skulle have foretaget en evaluering i 2001, men den blev udsat to gange til fordel for evalueringer af andre markeder. Der er derfor ikke foretaget nogen evaluering af den fælles markedsordning for tørret foder.

VIII. Selv om der ikke er foretaget nogen evaluering, er der gennemført to andre store undersøgelser af markedet i andet øjemed, og Kommissionen har derfor haft mulighed for at undersøge markedet og dets udvikling. Den første undersøgelse, fra 2001, var en undersøgelse af mulighederne for at finde erstatning for de forarbejdede animalske proteiner, der var blevet forbudt efter BSE-epidemien. Konklusionen på denne undersøgelse var, at det ville være mere hensigtsmæssigt at øge importen af soja end at iværksætte andre, mere omkostningskrævende foranstaltninger, som f.eks. at øge produktionen af tørret foder. Landbrugerne ville stadig frit kunne vælge, hvordan de ville opfylde deres proteinbehov.

IX. Den vigtigste undersøgelse blev imidlertid foretaget i forbindelse med Kommissionens midtvejsrevision af den fælles landbrugspolitik i juli 2002. Der blev foreslået en grundlæggende omlægning af landbrugsstøtten fra produkt til producent, og som led i forslaget om at indføre en ordning med udbetaling af et engangsbeløb pr. bedrift uafhængigt af den faktiske produktion blev der foreslået ændringer til specifikke markedsordninger, herunder markedsordningen for tørret foder. Kommissionen har derfor foreslået, at der indføres en indkomststøtteordning for producenter sammen med en forenklet støtteordning med en enkelt sats for at lette overgangen for forarbejdningsvirksomhederne. Støtten til forarbejdningsvirksomhederne skal i så fald udfases for helt at forsvinde i 2009.

X. Retten bifalder den indsats, Kommissionen gør for at reformere den fælles markedsordning for tørret foder, og anbefaler, at Kommissionen benytter lejligheden til at sikre, at de eksisterende svagheder ikke bliver overført til den nye ordning.

INDLEDNING

Proteinbehov i dyrefoder og tørret foders rolle

1. Proteinafgrøder er en vigtig bestanddel i husdyrfoder. Protein findes i varierende omfang i en lang række foderstoffer. Proteinkilderne opdeles i kilder, der generelt ikke omsættes, og i »omsættelige« kilder. Til den første kategori hører f.eks. græs, hø, ensilage og andet grovfoder, der fortrinsvis stammer fra EU. Den anden kategori omfatter korn, energirige kilder (f.eks. maniok, majs gluten, klid og melasse) og proteinrige kilder (f.eks. soja, mel af andre oliefrø, ærter og bønner samt tørret foder). Den største proteinkilde i denne kategori er sojamel, der dækker ca. 20 % af det samlede behov. Det meste sojamel er importeret. *Tabel 1* viser de mest anvendte proteinkilder opdelt efter proteinindhold. Tørret foder hører til i kategorien med lavest proteinindhold.

2. Tørret foder fremstilles ved tørring af godkendte planter enten ved kunstig varme eller på anden måde — oftest ved soltørring.

3. *Tabel 2* viser et skøn over, hvordan kilderne til de 64 millioner tons råprotein fordeler sig på de næsten 400 millioner tons foderstoffer, som husdyrbestanden i EU blev fodret med i 1999/2000. *Tabel 3* viser, at den proteinrige gruppe bidrager med ca. 33 % af den samlede mængde råprotein i husdyrfoder, men tørret foder bidrager kun med 1,2 % af den samlede mængde.

Målene for den fælles markedsordning og hvordan denne markedsordning har udviklet sig

4. Tørret foder fremstillet i EU er i direkte konkurrence med andre proteinprodukter, navnlig importerede sojaprodukter. Da tørret foder fra EU var dyrere end importeret foder, vedtog Rådet at indføre en støtteordning. Med den fælles markedsordning, som Rådet ⁽¹⁾ vedtog i 1974, blev der for første gang ydet produktionsstøtte til tørret foder i EU.

⁽¹⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 1067/74 (EFT L 120 af 1.5.1974).

Tabel 1

Proteinindhold i de mest anvendte proteinkilder

	Råprotein i %
Højt proteinindhold	
Fiskemel	60
Kød- og benmel	55
Sojamel (high pro)	48-50
Middel proteinindhold	
Skummetmælkspulver	35
Rapsmel	32
Solsikkemel	28
Palme/kopra etc.	23
Ærter og bønner	22
Majs glutenfoder	22
Lavt proteinindhold	
Tørret foder	15-20
Korn	9-12
Tapioka	> 2
Vegetabilsk olie	0

NB: Det fremgår af tabellen, at tørret foder tilhører kategorien med lavt proteinindhold.

Kilde: Commission Staff Working Paper SEC (2001) 431 dateret den 16.3.2001.

Supply and Demand of Protein-Rich Crops in the EU following BSE Crisis (Udbud og efterspørgsel: proteinrige afgrøder i EU efter BSE-krisen).

Tabel 2

Råprotein i dyrefoder fordelt på de forskellige fodertyper EU-15, 1999/2000

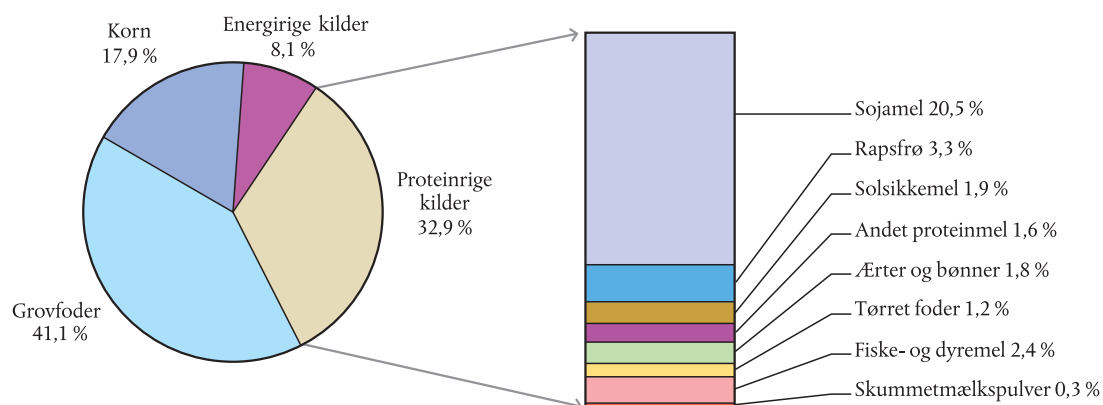
	Foder i alt millioner tons	Råprotein i alt	
		millioner tons	%
OMSÆTTELIGT I ALT	206	37,7	59
Heraf:			
Korn	110	11	18
Energirige foderstoffer	40	5	8
Proteinrige foderstoffer	56	21	33
IKKE-OMSÆTTELIGT			
Grovfoder - 85 % tørstof	188	26,3	41
I ALT	394	64,0	100

NB: Det fremgår af tabellen, at »omsættelige« proteinrige foderstoffer, herunder tørret foder, bidrog med 33 % af den samlede mængde råprotein.

Kilde: Commission Internal Working Paper DG Agriculture »Possible Developments regarding protein-rich Crops following BSE Crisis« (udviklingsmuligheder for så vidt angår proteinrige afgrøder efter BSE-krisen).

Tabel 3

Kilder til råprotein i den samlede mængde dyrefoder i EU-15, 1999/2000



NB: Denne tabel viser kilderne til de 64 millioner tons råprotein, som angives i tabel 2.

Kilde: Commission's Staff working paper SEC (2001) 431 dateret den 16.3.2001.

»Supply and Demand of Protein-Rich Crops in the EU following the BSE crisis«.

5. Det blev besluttet, at der skulle ydes støtte til fodertørings- og forarbejdningsvirksomheder for at øge produktionen i EU. For at sikre en regelmæssig forsyning af grøntfoder til tørring, og for at producenterne kunne drage fordel af ordningen, blev støtten gjort betinget af, at forarbejdningsvirksomhederne indgik kontrakt med producenterne. Der blev indført et ensartet støtteniveau, og det blev fastsat, at produktionsåret løber fra den 1. april. For at være støtteberettiget skulle det tørrede foder opfylde visse kvalitetskriterier med hensyn til vand- og proteinindhold.

6. Som følge af revisionen af markedsordningen i 1978 besluttede Rådet, at der skulle fastsættes en målpris for at sikre producenterne en rimelig indtægt. Foder produceret i EU var almindeligvis dyrere end importerede produkter, og støtten til de virksomheder, der forarbejdede tørret foder, skulle derfor være lig med en vis procentdel af forskellen mellem målprisen og verdensmarkedsprisen. Da soltørret foder også var udsat for konkurrence fra tredjelande, blev det aftalt, at det også skulle være støtteberettiget, men til en lavere sats end kunsttørret foder.

7. Produktionen steg støt gennem 1980'erne, og de samlede støtteudgifter steg derfor i takt hermed. Det var ikke muligt at begrænse denne udgiftsstigning, da der ikke var sat nogen mak-

simumsgrænse for, hvor store mængder der kunne betales støtte for. I forbindelse med revisionen af den fælles landbrugspolitik i 1991 overvejede Kommissionen at stille forslag om at udfase støtten til tørret foder. Rådet støttede ikke denne idé og bad Kommissionen om at finde andre måder at begrænse de samlede udgifter på.

8. Det endte med, at Kommissionen foreslog en støtteordning med faste satser, men hvor der stadig var forskel på støttesatsen for kunsttørret og satsen for soltørret foder. Rådet fastsatte støttesatserne til 68,83 euro pr. ton for kunsttørret foder og 38,64 euro for soltørret foder ⁽¹⁾.

9. For at begrænse omkostningerne og kontrollere mængden af tørret foder fremstillet i EU indførtes der med den nye forordning en maksimal garantimængde (MGM) på 4 412 400 tons for kunsttørret foder og på 443 500 tons for soltørret foder. Hvis den maksimale mængde blev overskredet, ville støtten blive nedsat. Tabel 4 viser fordelingen af MGM mellem medlemsstaterne. Fordelingen blev foretaget på grundlag af medlemsstaternes produktion i og støtteansøgninger for produktionsårene 1992/1993 og 1993/1994.

Tabel 4

Maksimal garantimængde pr. medlemsstat

Medlemsstat	Kunsttørret foder tons	Soltørret foder tons
UEBL (Belgien/Luxembourg)	8 000	0
Danmark	334 000	0
Tyskland	421 000	0
Grækenland	32 000	5 500
Spanien	1 224 000	101 000
Frankrig	1 455 000	150 000
Irland	5 000	0
Italien	523 000	162 000
Nederlandene	285 000	0
Østrig	4 400	0
Portugal	5 000	25 000
Finland	3 000	0
Sverige	11 000	0
Det Forenede Kongerige	102 000	0
EU-15	4 412 400	443 500

NB: Denne tabel viser fordelingen af DEN MAKSIMALE GARANTIMÆNGDE. Det fremgår heraf, at størsteparten af EU-produktionen kommer fra tre medlemsstater, Spanien, Frankrig og Italien.

Kilde: Rådets forordning (EF) nr. 603/95, artikel 4.

⁽¹⁾ Den nye ordning blev indført med Rådets forordning (EF) nr. 603/95. Gennemførelsesbestemmelserne til den nye forordning er fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 785/95.

Beskrivelse af produktionen af tørret foder i EU og af, hvordan den nuværende støtteordning fungerer

10. Der udbetales støtte til de forarbejdningsvirksomheder, der forarbejder de grønne proteinplanter til tørret foder enten ved at tørre dem kunstigt eller på anden måde — oftest ved soltørring. Planterne skal have været dyrket på registreret landbrugsjord, og der skal oplyses referencer, som muliggør krydskontrol gennem det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), således at det kan sikres, at der ikke er ansøgt om støtte for samme mark under andre arealbaserede EU-støtteordninger.

11. Støtten udbetales normalt ikke direkte til producenterne, men den kommer dem indirekte til gode gennem leveringskontrakter med forarbejdningsvirksomhederne. Støtten påvirker de priser, forarbejdningsvirksomhederne er parat til at betale leverandørerne. Men hvis producenten leverer grøntfoder til fremstilling af tørret foder til eget brug, skal forarbejdningsvirksomheden lade støtten gå videre til denne enten i rede penge eller ved, at den pris, virksomheden tager for at tørre foderet, nedsættes tilsvarende, hvilket er det mest almindelige.

12. Der udbetales støtte på følgende betingelser:

- a) de anvendte planter er godkendt til tørring
- b) planterne er dyrket på registreret landbrugsjord
- c) det tørrede foder opfylder kvalitetskriterierne for protein- og vandindhold
- d) de forarbejdningsvirksomheder, der ansøger om støtten, er behørigt godkendt af den pågældende medlemsstat og opfylder kravene i forordningerne
- e) produktet har forladt forarbejdningsvirksomhedens område eller et godkendt eksternt oplagingssted.

13. Den støttesats, der skal anvendes, fastsættes i sidste instans på grundlag af den faktiske produktion, som medlemsstaterne har anerkendt som støtteberettiget. Når produktionen holdes inden for MGM, udbetales den fulde støttesats. Når produktionen overskrider MGM, beregnes støtten med en fast eller en særlig reduceret sats.

14. Det er først og fremmest medlemsstaternes opgave at sikre, at disse betingelser er opfyldt, da det er deres opgave at håndhæve gennemførelsesbestemmelserne. Kommissionen er imidlertid stadig ansvarlig for at sikre, at alle betingelserne i markedsordningen overholdes, og for at overvåge og vurdere, hvordan foranstaltningerne gennemføres, og hvilken virkning de har. Som det fremgår af *bilag A*, er EU-produktionen af kunsttørret

foder steget støt siden 1995, og i 1998/1999 overskred den MGM. Til gengæld er produktionen af soltørret foder faldet med ca. 60 % i samme periode. I Spanien er den nationale garantimængde blevet overskredet hvert år, og produktionen nåede i 2002/2003 op på 150 %. Italien og Grækenland har også overskredet deres nationale garantimængder næsten hvert år. De øvrige medlemsstater har i hele perioden produceret langt mindre end den nationale garantimængde.

15. Der produceres kunsttørret foder i næsten alle medlemsstater, men de største producentlande er Spanien, Frankrig og Italien, som tilsammen tegner sig for ca. 80 % af den samlede EU-produktion. Selv om Spanien og Italien tilsammen står for næsten hele produktionen af soltørret foder i EU, har de formindsket deres produktion i de seneste år. Til gengæld har de øget produktionen af kunsttørret foder. I andre medlemsstater produceres der mindre mængder af tørret foder, enten fordi dyrene har bedre adgang til naturlige græsningsarealer eller andre proteinkilder, eller fordi tørringsprocessen er mindre lønsom.

Budgettet

16. Det årlige støttebudget har ligget på omkring 300 millioner euro siden den sidste reform i 1995. Budgettet for 2003 er på 317 millioner euro.

Rettenns tidlige revision

17. Retten har behandlet markedsordningen som led i særberetning nr. 14/2000 om en grønnere fælles landbrugspolitik. Retten bemærkede i denne beretning, at den fælles markedsordning for tørret foder viste, at der i nogle af markedsordningerne kun var taget hensyn til miljøet i begrænset omfang. Retten henlede navnlig opmærksomheden på den højere støttesats for kunsttørret foder, der var uforenelig med EU's energipolitik, og som havde bidraget til, at man i høj grad var gået bort fra soltørring og i stedet anvendte kunsttørring. Retten kritiserede det yderligere energiforbrug, der kræves for at tørre foder kunstigt, og fremsatte desuden bemærkninger om den miljømæssige virkning af den øgede udledning af kuldioxid.

18. I sit svar forpligtede Kommissionen sig til at tage hensyn til Rettenns bemærkninger og træffe beslutning om, hvorvidt der var grund til at foreslå Rådet en ny reform af sektoren eller en eventuel ophævelse af ordningen, hvilket skete med de reformer af markedsordningen for tørret foder, der blev foreslået som følge af Kommissionens midtvejsrevision af den fælles landbrugspolitik, som omhandles senere i denne beretning.

Denne revision

19. Sigtet med Rettens revision var at undersøge følgende aspekter ved ændringen af ordningen i 1995:

- a) Var der overvejet andre muligheder for at øge proteinproduktionen?
- b) Var ordningens to støttesatser beregnet på et forsvarligt grundlag?
- c) Sikrede gennemførelsesbestemmelserne og de indførte procedurer en effektiv kontrol med den fælles markedsordning og med de vedtagne støtteforanstaltninger?
- d) Var foranstaltningerne blevet overvåget, og var effekten af dem blevet evalueret tilfredsstillende?

20. Revisionen vedrørte navnlig de vigtigste producentlande, dvs. Spanien, Frankrig og Italien, og Retten analyserede forvaltningen af støtteordningen på grundlag af transaktioner fra produktionsåret 2000/2001. Retten aflagde også revisionsbesøg i Tyskland for at kunne sammenligne med et mindre producentland. Revisionen omfattede besøg hos de enkelte forarbejdningsvirksomheder, de organisationer, der repræsenterer dem, nationale og regionale administrationer og de ansvarlige tjenester i Kommissionen. Kommissionens kontor med ansvar for afslutning af EUGFL-regnskaber og de nationale attesterende organers arbejde blev også taget i betragtning samt andet arbejde, som Retten havde udført på dette område.

FORVALTNINGEN AF STØTTEN

De støttesatser, der blev fastsat i 1995-reformen, var højere end dem, Kommissionen havde foreslået, men det blev fastsat, at de skulle holde sig inden for et bestemt loft

21. Da Kommissionen undersøgte markedsudviklingen i 1993, udtrykte den bekymring for, at støtten i denne sektor ikke var en omkostningseffektiv måde at yde støtte til landbrugernes indkomst på, og at produktionen — trods støttenedsættelserne — fortsat var steget med de sædvanlige konsekvenser for budgettet. Hvis Kommissionens omkostninger for 1994 og produktionsniveauet i 1993 lægges til grund for beregningen, udgjorde den gennemsnitlige støtte for kunsttørret foder udtrykt pr. hektar ca. 600 ecu/hektar. Til sammenligning udgjorde støtten for andre proteinafgrøder, der udbetales pr. hektar, 390 ecu/hektar. Støtteniveauet bidrog til en stigning i produktionen i visse medlemsstater, også selv om det er nødvendigt at tage produktionsomkostninger og salgspriser i betragtning, når det skal vurderes, hvor fordelagtigt det er at producere tørret foder.

22. I Kommissionens forslag om fastsættelse af priser for landbrugsprodukter i 1994/1995 ⁽¹⁾ erkendes det, at selv om Kommissionen i 1991 foreslog, at støtten for tørret foder skulle udfases, havde Rådet anmodet om andre forslag, enten baseret på, at der fortsat skulle ydes særlig støtte, eller på, at tørret foder skulle omfattes af de generelle bestemmelser om støtte for markafgrøder. Den sidstnævnte mulighed blev forkastet som uegnet, og Kommissionen endte med at foreslå en forenklet støtteordning med faste satser på 40 ecu/ton for kunsttørret foder og det halve for soltørret foder, og samtidig blev minimumskravet til indholdet af protein i foder sat op. Forskellen mellem de to satser skulle afspejle de højere energiomkostninger ved kunsttørring.

23. Dette forslag fik en blandet modtagelse i forvaltningskomitéen. I Rådets arbejdsgruppe blev der drøftet andre støtteniveauer og produktionslofter. De støttesatser, Rådet i sidste ende vedtog, steg som følge heraf til henholdsvis 57 ecu og 32 ecu pr. ton, og med de særlige omregningskurser, der gælder for landbrugsudgifter (»grøn ecu«), kom de op på 68,83 euro og 38,64 euro.

24. Formålet med de oprindeligt foreslåede støttesatser på henholdsvis 40 euro og 20 euro (jf. punkt 22) var, at forarbejdningsvirksomhederne skulle kunne producere foder til priser, der svarede til priserne for de produkter, som de konkurrerede med. Det fremgik ikke af de forskellige dokumenter, der var anvendt ved behandlingen af forslaget, hvorfor de støttesatser, Rådet til sidst vedtog, var højere end de foreslåede.

Det har været muligt at holde de samlede støtteudgifter inden for de fastsatte lofter uafhængigt af produktionen i medlemsstaterne

25. Hvis den samlede produktion i EU overstiger MGM, nedsættes støtten i henhold til forordningerne ens i alle medlemsstater, for at budgettet kan holdes, forudsat at overskridelsen af MGM ikke er over 5 %. For enhver overskridelse ud over 5 % reduceres støtten yderligere i de medlemsstater, der har overskredet deres nationale garantimængde.

26. Siden 1998/1999 har Kommissionen været nødt til at nedsætte det støttebeløb, som modtagerne fik udbetalt, fordi den samlede produktion overskred MGM. Selv om nogle lande overskred deres nationale garantimængde med væsentligt mere end 5 %, blev den anden reduktionsrats ikke anvendt, fordi andre lande havde produceret mindre end deres nationale garantimængde. Først i 2000/2001 var produktionen på over 105 % af MGM, og den anden reduktionsrats blev anvendt i Grækenland, Spanien og Italien (jf. bilag B).

⁽¹⁾ KOM(94) 10 endelig af 30.1.1994.

Generaldirektoratet for Landbrug har defineret de centrale kontroller, der skal foretages, men har ikke ændret de bestemmelser, medlemsstaterne skal følge

27. De kontroller, som Kommissionen anser for nødvendige for at sikre, at markedsordningen fungerer korrekt i medlemsstaterne, er angivet i gennemførelsesbestemmelserne, der er offentliggjort som kommissionsforordninger. I forordningerne om den fælles markedsordning er de regler, der skal anvendes, og de kontroller, der skal foretages, generelt ikke inddelt i prioriteret rækkefølge, da alle kontroller anses for at være af samme vigtighed i disse forordninger.

28. Det direktorat i Generaldirektoratet for Landbrug, der tager sig af afslutning af EUGFL-regnskaber, er ansvarligt for at undersøge på stedet, hvordan medlemsstaterne gennemfører den kontrol af støtteansøgningerne, der er fastsat i disse forordninger. Hvis det konstateres, at kontrollerne ikke er foretaget eller ikke er foretaget korrekt, foreslår direktoratet finansielle korrektioner. Retten bemærkede i årsberetningen for 2001, at direktoratet for regnskabsafslutning havde defineret centrale og sekundære kontroller på forskellige områder inden for den fælles landbrugspolitik, herunder den fælles markedsordning for tørret foder, for at gøre sammenhængen mellem systematiske svagheder konstateret under afslutningen af EUGFL-regnskaber og de foreslåede korrektionssatser klarere.

29. Den tjeneste, der var ansvarlig for den samlede forvaltning af den fælles markedsordning, var ikke med til at foretage denne analyse. Der blev ikke foreslået nogen ændringer af gennemførelsesbestemmelserne, der kunne afspejle de centrale og sekundære kontroller, der blev identificeret på grundlag af denne analyse, og som kunne hjælpe medlemsstaterne til at koncentrere deres indsats bedre og gøre det lettere for dem at foretage en risikoaanalyse.

Uklarheder i Kommissionens forordninger har givet anledning til forskellige fortolkninger og praksis

Kriterierne for, hvornår der kan ansøges om støtte for soltørret foder

30. I Rådets forordning og Kommissionens gennemførelsesbestemmelser defineres de tørrede foderprodukter, som er støt-
teberettigede.

31. For at være støtteberettiget skal soltørret foder have været tørret på en anden måde end ved anvendelse af kunstig varme, og det skal også være formalet. På en af de spanske forarbejdningsvirksomheder, der var omfattet af revisionen, blev der ganske vist ikke anvendt kunstig varme til tørring af foder, men foderet var ikke formalet, da det var fremstillet som lange fibre. De spanske myndigheder oplyste Retten om, at de for at sikre korrekt behandling havde påmindet alle de autonome samfund i 2001 om, at et produkt kun kan defineres som soltørret, hvis det har været igen

nem en formalingsproces, uanset det endelige produkts præsentationsform. De spanske myndigheder underrettede Retten om, at det selskab, der tidligere drev forarbejdningsvirksomheden, havde mistet sin godkendelse, og at de havde krævet støtten tilbage og indledt retsforfølgning.

Kontrol af forarbejdningsvirksomhedernes finansregnskaber og af leverandører og erhvervsdrivende

32. Denne kontrol af finansregnskaberne spiller en vigtig rolle, når det skal sikres, at de finansielle oplysninger i forarbejdningsvirksomhedernes finans- og forvaltningsregnskaber er i overensstemmelse med de mængder, som der er ansøgt om støtte for.

33. Direktoratet for regnskabsafslutning i Generaldirektoratet for Landbrug havde konstateret, at den tyske udgave af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende kontrol af forarbejdningsvirksomhedernes regnskaber kun krævede sådan kontrol »i tilfælde af tvivl«, mens der i de andre sprogudgaver ikke fandtes en sådan begrænsning. Direktoratet for regnskabsafslutning havde også bemærket, at den kontrol af leverandørerne, der var fastsat i de andre sprogudgaver af forordningen, ikke fandtes i den tyske udgave og heller ikke i de nationale bestemmelser. De kompetente myndigheder i Tyskland er af den opfattelse, at kun den officielle tyske udgave af forordningen er gældende. Kommissionen har endnu ikke gjort noget ved forskellene i den tyske udgave.

34. I Italien foretog de myndigheder, der var ansvarlige for kontrollen med ansøgningerne om støtte for tørret foder, ikke selv den påkrævede kontrol af forarbejdningsvirksomhedernes finansbogholderi. De støttede sig i stedet til inspektioner, som to andre tjenester foretog i anden forbindelse. Som følge heraf var denne kontrol af begrænset omfang og svarede ikke til de specifikke krav i forordningerne om tørret foder.

35. I henhold til Kommissionens gennemførelsesbestemmelser⁽¹⁾ skal myndighederne også kontrollere de leverandører og erhvervsdrivende, som det tørrede foder leveres til. Denne kontrol blev ikke foretaget i alle de besøgte medlemsstater, og i nogle tilfælde bestod den i, at der blev indhentet skriftlig bekræftelse, og der blev ikke aflagt besøg på stedet med henblik på kontrol af handelsaktiviteterne.

36. Uden kohærent og systematisk kontrol bliver det vanskeligere at sikre, at de mængder, som der er ansøgt om støtte for, er korrekte.

⁽¹⁾ Artikel 14, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 785/95.

Der føres ikke kontrol med de planter, der anvendes i tørringsprocessen

37. I Rådets forordning ⁽¹⁾ er det angivet, hvilke grønne planter der er godkendt med henblik på forarbejdning til tørret foder, og som dermed er støtteberettigede. I Kommissionens gennemførelsesbestemmelser er der dog intet krav om, at det skal kontrolleres, at der kun anvendes godkendte planter. I praksis foretager de nationale myndigheder til en vis grad indirekte kontrol gennem leveringskontrakterne. Inspektørerne kan også i et vist omfang sikre sig ved at inspicere planterne under deres regelmæssige besøg på forarbejdningsvirksomhederne, hvilket dog ikke sker systematisk.

Fastsættelse af kriterierne for, hvornår tørret foder er »udgået fra forarbejdningsvirksomhedens område«

38. For at opnå ret til støtte eller forskud på støtte skal foderet forlade forarbejdningsvirksomhedens område. Foderprodukter betragtes som udgået fra forarbejdningsvirksomheden, når de i uforarbejdet stand har forladt enten ⁽²⁾:

- a) forarbejdningsvirksomhedens område, eller
- b) ethvert oplagringssted uden for dette område, hvis det tørrede foder ikke kan oplagres inden for dette område, forudsat at stedet forud er godkendt af de kompetente myndigheder.

Kriteriet om, at tørret foder skal have forladt forarbejdningsvirksomhedens område for at være støtteberettiget, kan føre til forskellige fortolkninger.

39. I instrukserne til forarbejdningsvirksomhederne udstedt af de kompetente myndigheder i Frankrig for produktionsåret 1998/1999 angives det, at et af hovedkriterierne for støtteberettigelse var, at det tørrede foder skulle have forladt forarbejdningsvirksomheden. Det blev endvidere fastslået, at denne betingelse almindeligvis var opfyldt, når der kunne fremvises en faktura for, at produktet faktisk var solgt. Derefter blev forarbejdningsvirksomhederne gjort opmærksom på, at de kunne overføre produkterne til oplagring uden for selve virksomheden uden at sælge dem, og at dette kunne sidestilles med, at produkterne havde forladt virksomhedens område. I senere instrukser blev det imidlertid bekræftet, at produkterne skal forlade forarbejdningsvirksomhedens område eller godkendte eksterne oplagringssteder for at være støtteberettigede.

⁽¹⁾ Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 603/95 og artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 785/95.

⁽²⁾ Artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 785/95.

40. For en af de forarbejdningsvirksomheder, Retten besøgte under revisionen, blev både de produkter, der blev leveret til en fælles silo, og de produkter, der blev leveret til et andet eksternt oplagringssted, betragtet som støtteberettigede. De kompetente myndigheder mente, at det var i overensstemmelse med forordningernes krav, eftersom foderet i begge tilfælde havde forladt forarbejdningsvirksomhedens område.

41. I 2001 gik Frankrig helt bort fra begrebet godkendt eksternt oplagringssted og betragter nu alle oplagringssteder uden for forarbejdningsvirksomhedens område som ikke godkendte. Enhver transport til et eksternt oplagringssted anses dermed for at opfylde kriteriet om, at foderet skal have forladt virksomhedens område, og produkterne er derfor støtteberettigede. Denne praksis følger forordningernes bogstav, men ikke deres ånd, som efter Rettens opfattelse skulle være, at produktet overgår til tredjemand.

I en medlemsstat har forarbejdningsvirksomhederne oprettet deres egne markedsføringselskaber for at gøre det lettere at ansøge om støtte

42. De italienske myndigheder har fortolket kriteriet om, at foderet skal have forladt virksomhedens område, således, at det skal være solgt. Forarbejdningsvirksomhederne har oprettet markedsføringselskaber, som de »sælger« deres produktion til, for at være sikre på at kunne opfylde dette kriterium og ansøge om støtte. Der er tale om et påfund, som skal gøre det muligt for forarbejdningsvirksomhederne at ansøge om støtte tidligere, end hvis de havde været nødt til at vente på, at foderet blev solgt til en egentlig tredjemand. Juridisk set var markedsføringselskaberne for to af de forarbejdningsvirksomheder, Retten besøgte i Italien, fysisk adskilte enheder, men de var i virkeligheden fortsat en del af moderselskaberne, forarbejdningsvirksomhederne. Markedsføringselskabernes administration og bogholderi foregik via forarbejdningsvirksomhedernes systemer og blev varetaget af deres personale.

43. Det vedtagne kriterium om »salg« kan på en måde anses for at være striksere end det at »have forladt virksomhedens område«, men oprettelsen af sådanne markedsføringselskaber kan også udsætte ordningen for risiko for fingerede salg.

44. De italienske myndigheder foretog stikprøvekontrol af finansielle dokumenter (regninger og betalinger) vedrørende tørret foder, og i den forbindelse af slutbrugeren af produkterne. Inden for rammerne af revisionen af forarbejdningsvirksomhederne foretog Retten kontrol af begge parteres lagerregnskab, herunder af afregningerne i forbindelse med »salg«, for at sikre, at transaktionerne mellem de besøgte forarbejdningsvirksomheder

og deres markedsføringselskaber reelt havde fundet sted. Resultaterne af undersøgelserne var tilfredsstillende i dette tilfælde, men det var et stort arbejde at afstemme disse afregninger, og de nationale myndigheder foretog ikke sådanne afstemninger. Sådanne undersøgelser er af største vigtighed, når man skal sikre sig, at komplekse modtagerstrukturer kontrolleres effektivt.

I en medlemsstat foretages der ikke effektiv krydskontrol med IFKS

45. I Italien er anmeldelserne vedrørende de marker, hvor der bliver dyrket grøntfoder, inkluderet i de anmeldelser, der vedrører alle markafgrøder, og de registreres af hensyn til kontrollen i databasen over marknumre. De marker, hvor der ifølge kontrakterne om levering til forarbejdningsvirksomhederne dyrkes grøntfoder, registreres også, men i en anden database. Der blev imidlertid ikke foretaget krydskontrol mellem disse databaser, og dermed var der risiko for, at eventuelle uoverensstemmelser ikke ville blive opdaget. Der blev vedtaget nye procedurer i 2000 for at gøre foderordningen mere forenelig med IFKS. Men der blev stadig ikke foretaget krydskontrol, da Rettens revision fandt sted.

KOMMISSIONENS OVERVÅGNING OG EVALUERING

Overvågning

46. Markedet forvaltes og overvåges af et kontor i Kommissionen og af Forvaltningskomitéen for Tørret Foder, der blev nedsat til at bistå Kommissionen ⁽¹⁾.

47. Medlemsstaterne skal kun sende følgende oplysninger til Kommissionen:

- a) det gennemsnitlige vandindhold i det grøntfoder, der skal tørres
- b) de mængder tørret foder, som der er anmodet om støtte for, og de mængder, som er godkendt
- c) lagre af tørret foder.

48. Kommissionen giver disse oplysninger videre til komitéen sammen med beregningerne af den reduktionssats, der skal anvendes, hvis produktionen har overskredet MGM. Selv om det oprindeligt var den fælles markedsordnings primære målsætning at forøge proteinforsyningen gennem støtte til forarbejdning af tørret foder, er medlemsstaterne ikke forpligtede til at indgive oplysninger om den samlede proteinforsyning og heller ikke om markedspriser på proteinprodukter eller om priser på og produktion/import af konkurrerende proteinafgrøder og -produkter.

Den fælles markedsordning er ikke blevet evalueret

49. I forordningerne stilles der ingen specifikke krav om, at markedsordningen for tørret foder skal evalueres.

50. Inden for rammerne af evalueringsprogrammet for 2001 havde evalueringskontoret i Generaldirektoratet for Landbrug imidlertid planlagt en evaluering af sektoren for tørret foder, men den blev udsat til fordel for en evaluering af vinsektoren, der var højere prioriteret. Evalueringen af den fælles markedsordning for tørret foder skulle have været foretaget i 2002, men yderligere ændringer i Kommissionens prioriteringer medførte, at evalueringen blev erstattet af en evaluering af korn. Til dato er markedsordningen derfor ikke blevet evalueret.

ANDRE UNDERSØGELSER AF MARKEDSORDNINGEN OG SEKTOREN

51. Markedsordningen er ikke blevet evalueret, men der er foretaget to større undersøgelser af sektoren i andet øjemed, og det har givet Kommissionen og Rådet mulighed for at analysere den.

Udbud og efterspørgsel: proteinrige afgrøder i EU efter BSE-krisen

52. Efter BSE-krisen opfordrede Rådet (landbrug) i december 2000 Kommissionen til at undersøge udbuddet af og efterspørgslen efter proteinrige afgrøder på grund af behovet for at finde alternative forsyningskilder, der kunne erstatte de forarbejdede animalske proteiner, der var blevet forbudt. Rådet

⁽¹⁾ Artikel 17 i Rådets forordning (EF) nr. 603/95.

opfordrede Kommissionen til: ... at udarbejde en mere detaljeret analyse af emnet (produktionen af proteinrige planter) og drage konsekvenserne heraf for politikken på dette område ...

53. Resultaterne af denne undersøgelse blev offentliggjort i en formel meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet ⁽¹⁾ »Muligheder for at fremme dyrkningen af vegetabiliske proteiner i EU«. I meddelelsen vurderedes proteinmarkedet og mulige fremtidsscenerier, som de eksisterende muligheder, herunder:

- a) at fremme produktionen af oliefrø ved at yde højere støtte
- b) at fremme produktionen af støtteberettigede proteinafgrøder
- c) at tillade, at der dyrkes proteinrige afgrøder på udtagne arealer
- d) at fremme produktionen af tørret foder ved at forhøje MGM
- e) at importere mere soja.

54. Den bedste mulighed var at øge importen af soja, da de andre muligheder blev anset for at være for kostbare eller vanskelige at forene med andre mål. Hver mulighed ville dog i sig selv kun kunne dække de yderligere behov i begrænset omfang. Markedskræfterne ville komme til at spille ind, foderindustrien og landbrugerne ville ikke bare begynde at bruge mere sojamel for at dække underskuddet. Det var mere sandsynligt, at de ville reducere de proteinrige ingredienser i foderet og bruge mere korn. Et eventuelt resterende underskud ville blive dækket af yderligere import af soja.

55. Hvis produktionen blev forøget, ville støtteudgifterne endvidere stige med næsten 14 millioner euro, men det ville ikke nødvendigvis medføre en »egentlig« produktionsstigning, men blot dække den produktion, der i forvejen overstiger MGM.

Forslag til ændringer af den fælles markedsordning efter midtvejsrevisionen af den fælles landbrugspolitik

56. Efter midtvejsrevisionen af den fælles landbrugspolitik foreslog Kommissionen i en meddelelse offentliggjort i juli 2002 ⁽²⁾ en række grundlæggende ændringer i landbrugsstøtten, der tog sigte på et mere markedsorienteret, bæredygtigt land-

brug. Det væsentligste element var en omlægning af støtten fra produkt til producent gennem indførelse af et system med betalinger pr. bedrift, som ikke længere skulle være koblet til den faktiske produktion, men baseret på historiske referencemængder og betinget af overensstemmelse med kriterier for miljø, dyrevelfærd og fødevarekvalitet. Som led i denne proces skulle sektoren for tørret foder tilpasses, navnlig skulle behovet for en ny reform af markedsordningen eller eventuelt ophævelse af den overvejes på baggrund af Rettens bemærkninger i særberetningen om en grønnere fælles landbrugspolitik.

57. Kommissionen foreslog, at den nuværende ordning for tørret foder skulle afløses af indkomststøtte til producenterne til et samlet beløb på 132 millioner euro, der skulle tages fra det eksisterende budget for støtte til forarbejdningsvirksomheder. Dette beløb skulle fordeles mellem medlemsstaterne i forhold til de nationale garantimængder. Producentrettighederne skulle baseres på de mængder grøntfoder, der var leveret til forarbejdningsindustrien i en historisk referenceperiode. For at lette overgangen for forarbejdningsindustrien skulle der opretholdes en forenklet ordning for tørret foder med en enkelt og degressiv støttesats på 33 euro/ton, og de respektive nationale garantimængder skulle lægges sammen.

58. Ud over de miljømæssige argumenter, Retten havde fremsat om foder i sin særberetning, henlede Kommissionen også opmærksomheden på, at støtten nu udgjorde op til 70 % af markedsprisen på tørret lucerne. Den anførte også, at den ikke havde udelukket muligheden for at afskaffe den nuværende ordning, hvis reformforslagene ikke blev godkendt.

59. I januar 2003 fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets forordning ⁽³⁾, hvoraf det klart fremgår, at der ikke alene vil blive overført midler fra det nuværende støttebudget (ca. 133 millioner euro) til producenterne i form af en enkelt betaling pr. bedrift, men også at den reviderede støtteordning med en enkelt udbetaling til forarbejdningsvirksomhederne skal udfases frem til 2009, og at der derefter ikke længere vil blive ydet støtte til forarbejdningsvirksomhederne. Kommissionen bekræftede over for Retten, at de penge, der i så fald vil blive sparet, ikke vil blive overført til producenterne, men at der vil være tale om en reel budgetbesparelse.

⁽¹⁾ KOM(2001) 148 endelig/2 af 16.3.2001.

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — KOM(2002) 394 endelig af 10.7.2002.

⁽³⁾ KOM(2003) 23 endelig af 21.1.2003.

KONKLUSION

60. Markedsordningen blev indført for at fremme produktionen af proteiner i form af tørret foder. Selv om produktionen er steget, dækker den mængde af tørret foder, der produceres i EU, stadig under 2 % af proteinbehovet. Tørret foder er stadig af begrænset økonomisk betydning for husdyrbestandens proteinforbrug i EU. Ved at indføre maksimale garantimængder er det lykkedes at begrænse de samlede udgifter, men det har kun i mindre omfang påvirket produktionen, da nogle medlemsstater systematisk har overskredet deres nationale garantimængder (jf. punkt 4 og punkt 7-9).

61. Kommissionen har talt imod at hæve produktionsloftet selv i det begrænsede omfang, der var nødvendigt for at afhjælpe den mangel på protein, der skyldes forbuddet mod forarbejdede animalske proteiner (jf. punkt 52-55).

62. Der er sket en ændring i produktionen, da produktionen af soltørret foder er faldet kraftigt, mens produktionen af kunsttørret foder er steget. De støttesatser, Rådet fastsatte, var højere end de satser, Kommissionen havde foreslået, og der var større forskel mellem de to satser. Da støttesatsen for kunsttørret foder var højere, blev forarbejdningsvirksomhederne opmuntret til at producere denne form for foder i størst muligt omfang. Produktionen af kunsttørret foder steg med 11 % fra 1995 til 2002, mens produktionen af soltørret foder faldt med 50 %. 87,5 % af de samlede udgifter til støtte for tørret foder vedrører kunsttørret foder. Udviklingen i produktionen har været uensartet, da nogle medlemsstater systematisk har overskredet deres nationale garantimængde, mens andre hele tiden har produceret mindre end den mængde, de havde tilladelse til at producere (jf. punkt 14 og 25-26).

63. På grund af uklarheder har medlemsstaterne kunnet fortolke forordningerne forskelligt, og det har påført systemet risiko for, at de anvendte metoder ikke er kohærente. I en medlemsstat havde forarbejdningsvirksomhederne oprettet særlige markedsføringselskaber for at gøre det lettere at ansøge om produktionsstøtte. De kunne dermed ansøge om støtte tidligere, end det ellers ville have kunnet lade sig gøre (jf. punkt 30-45).

64. Nogle medlemsstater har undladt at foretage nogle af de vigtige kontroller, der er fastsat i forordningerne, og det kan påføre systemet risiko for, at uberettigede ansøgninger ikke bliver opdaget (jf. punkt 32-36).

65. Kommissionen har defineret centrale kontrolforanstaltninger for at gøre det klart, at de korrektioner af den udbetalte støtte, den foreslår, står i forhold til de konstaterede overtrædelser af forordningerne. Men de personer, der administrerer den fælles

markedsordning, var ikke involveret i denne proces, og oplysningerne har ikke medført ændringer i forordningerne (jf. punkt 27-28). Resultaterne af definitionen af kontrolarbejdet er blevet forelagt for EUGFL-komiteén — og dermed meddelt medlemsstaterne — af direktoratet for regnskabsafslutning.

66. Kommissionens overvågning af den fælles markedsordning dækker ikke proteinforsyningen eller priserne på proteinprodukter og importerede produkter. Der er intet formelt krav om evaluering i forordningerne. Der var ganske vist planlagt en evaluering, men den er blevet udsat to gange til fordel for en evaluering af andre markedsordninger. Der er foretaget andre undersøgelser af markedet, men i andet øjemed (jf. punkt 46-50).

67. De reformforslag, der er blevet fremsat for nylig, er en reaktion dels på den ujævne markedsudvikling, dels på den fortsatte bekymring over markedsordningens manglende effektivitet. Kommissionen har meddelt Rådet, at den ikke har udelukket muligheden for at opgive den nuværende ordning, hvis Rådet ikke godkender forslagene til den generelle reform af den fælles landbrugspolitik. Uanset hvilken ny ordning der vælges, vil det være nødvendigt, at midlerne kommer ud til producenterne fremfor til forarbejdningsvirksomhederne (jf. punkt 56-59).

68. De væsentlige ændringer, som Kommissionen foreslår efter midtvejsrevisionen af den fælles landbrugspolitik, vil, hvis de godkendes af Europa-Parlamentet og Rådet, fjerne mange af de risici, der er forbundet med at yde støtte til forarbejdningsvirksomheder, selv om nogle af risiciene stadig vil være der i overgangsperioden. Når der fortsat ydes støtte til forarbejdningsvirksomheder, om end med en forenklet og nedsat sats, vil det stadig være nødvendigt med effektive kontrolforanstaltninger. Den nye ordning, hvor landbrugerne skal betales for at dyrke foderplanter, skal først defineres, og det skal fastsættes, hvordan ordningen skal kontrolleres.

ANBEFALINGER

69. Retten bifalder den indsats, Kommissionen gør for at reformere den fælles markedsordning for tørret foder. I forbindelse med gennemførelsen af reformen anbefaler Retten, at Kommissionen tager det kompromis, der blev opnået i Rådet, til efterretning og foretager sig følgende:

- a) understreger vigtigheden af, at kontrollerne prioriteres på grundlag af en formel risikovurdering
- b) definerer mere specifikt, hvad den er parat til at acceptere som opfyldelse af nøglekriteriet om, at foderet skal »være udgået fra forarbejdningsvirksomheden« for at være støtteberettiget

- c) indfører kontrol af de planter, der anvendes til fremstilling af foder, for at sikre, at de svarer til de planter, som er anført i støtteansøgningen
- d) angiver arten og omfanget af den kontrol, der skal foretages af leverandører og erhvervsdrivende, som der leveres foder til
- e) anfører og definerer, hvilke kontroller af forarbejdningsevnes lagerregnskaber og finansregnskaber der er nødvendige for i videst muligt omfang at kunne sammenholde disse oplysninger med de mængder, som støtteansøgningerne vedrører.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 24. og 25. september 2003.

På Revisionsrettens vegne

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Formand

BILAG A

UDVIKLING I EU-PRODUKTIONEN AF TØRRET FODER

Mængder godkendt som støtteberettigede

(1 000 tons)

1) KUNSTTØRRET FODER	MGM	1995/96		1996/97		1997/98		1998/99		1999/2000		2000/01		2001/02		2002/03		Difference		
		produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	02/03-01/02	02/03-MGM	02/03-95/96
UEBL	8	4	51 %	4	54 %	4	53 %	3	35 %	2	24 %	2	22 %	1	14 %	2	20 %	1	- 6	- 2
Danmark	334	271	81 %	207	62 %	225	67 %	266	80 %	186	56 %	168	50 %	147	44 %	147	44 %	0	- 187	- 123
Tyskland	421	343	81 %	300	71 %	308	73 %	321	76 %	334	79 %	357	85 %	334	79 %	348	83 %	14	- 73	5
Grækenland	32	46	145 %	30	94 %	38	120 %	46	144 %	52	161 %	44	136 %	51	160 %	58	181 %	7	26	12
Spanien	1 224	1 262	103 %	1 414	115 %	1 571	128 %	1 668	136 %	1 769	145 %	1 955	160 %	1 812	148 %	1 882	154 %	70	658	621
Frankrig	1 455	1 307	90 %	1 091	75 %	1 264	87 %	1 346	93 %	1 304	90 %	1 225	84 %	1 167	80 %	1 094	75 %	- 73	- 361	- 213
Irland	5	5	94 %	6	117 %	6	126 %	5	109 %	5	99 %	5	95 %	5	98 %	4	87 %	- 1	- 1	0
Italien	523	526	101 %	499	95 %	561	107 %	638	122 %	674	129 %	677	129 %	659	126 %	716	137 %	57	193	189
Nederlandene	285	221	77 %	176	62 %	210	74 %	223	78 %	194	68 %	214	75 %	181	64 %	203	71 %	22	- 82	- 17
Østrig	4	2	50 %	2	45 %	2	48 %	2	42 %	2	45 %	2	47 %	2	45 %	3	61 %	1	- 2	0
Portugal	5	1	16 %	2	39 %	4	71 %	3	50 %	1	19 %	2	44 %	4	74 %	0	2 %	- 4	- 5	- 1
Finland	3	2	60 %	1	44 %	1	35 %	1	40 %	0	17 %	1	19 %	1	17 %	1	21 %	0	- 2	- 1
Sverige	11	9	86 %	7	65 %	5	48 %	7	60 %	6	59 %	6	55 %	8	68 %	9	79 %	1	- 2	- 1
Det Forenede Kongerige	102	72	70 %	79	77 %	84	82 %	81	80 %	70	68 %	63	62 %	50	49 %	48	47 %	- 2	- 54	- 23
EU i alt	4 412	4 070	92,2 %	3 818	86,5 %	4 283	97,1 %	4 610	104,5 %	4 599	104,2 %	4 720	107,0 %	4 421	100,2 %	4 515	102,3 %	94	103	445
																				11 %

(1 000 tons)

2) SOLTØRRET FODER	MGM	1995/96		1996/97		1997/98		1998/99		1999/2000		2000/01		2001/02		2002/03		Difference		
		produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	produktion	% MGM	02/03-01/02	02/03-MGM	02/03-95/96
Grækenland	6	3	46 %	2	30 %	0	2 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	- 6	- 3
Spanien	101	41	40 %	37	36 %	53	52 %	93	92 %	85	84 %	108	107 %	227	225 %	105	104 %	- 122	4	64
Frankrig	150	166	111 %	86	57 %	14	10 %	4	2 %	3	2 %	3	2 %	4	3 %	3	2 %	- 2	- 147	- 163
Italien	162	190	117 %	125	77 %	87	54 %	53	33 %	73	45 %	90	56 %	74	46 %	107	66 %	33	- 55	- 83
Portugal	25	3	13 %	4	16 %	3	10 %	1	5 %	2	6 %	2	6 %	1	2 %	1	4 %	0	- 24	- 2
EU i alt	443,5	402	90,7 %	253	57,0 %	156	35,3 %	151	34,1 %	162	36,5 %	203	45,7 %	306	69,0 %	216	48,7 %	- 90	- 228	- 187
																				- 46 %

Kilder: Oplysninger fra medlemsstaterne (artikel 15, litra a, andet led, i forordning (EF) nr. 785/95).

Working Document submitted by the Commission to the Dried Fodder Management Committee in respect of the 2002/2003 marketing year. (Arbejdsdokument forelagt af Kommissionen for Forvaltningskomiteén for Tørret Foder vedrørende produktionsåret 2002/2003).

BILAG B

KUNSTTØRRET FODER — NEDSÆTTELSE AF STØTTEN, NÅR EU-PRODUKTIONEN OVERSTIGER MGM

Tabel a)

Generel reduktion med henblik på opnåelse af budgetneutralitet, når EU-produktionen < MGM + 5 %

	Produktion	Mængde 1 000 tons	Støttesats euro/ton	BUDGET millioner euro
Støtte, der kommer til udbetaling, hvis overskridelsen i EU = 0	MGM	4 412,4	68,83	303,705
Støtte, der kommer til udbetaling, hvis overskridelsen i EU = MGM + 5 %	MGM + 5 %	4 633,0	65,55	303,705

Tabel b)

Specifik reduktion, når EU-produktionen > 105 %

Produktionsår 2000/2001	PRODUKTION af mængder godkendt som støtteberettigede 1 000 tons	NGM ⁽¹⁾			Fordeling af mængder, der overstiger NGM + 5 %		STØTTESATS der skal udbetales af medlemsstaten euro/ton
		NGM 1 000 tons	Produktion i forhold til NGM	NGM + 5 % 1 000 tons	Produktion, der overstiger NGM + 5 % 1 000 tons	Andel af den samlede produktion over NGM + 5 %	
Grækenland	43,6	32	136 %	33,6	10,0	1 %	63,94
Spanien	1 954,6	1 224,0	160 %	1 285,2	669,4	83 %	63,15
Italien	676,8	523	129 %	549,2	127,7	16 %	64,23
I alt					807,1	100 %	

⁽¹⁾ NGM = National garantimængde. Den enkelte medlemsstats andel af den maksimale garantimængde, der er fastsat for EU-landene som helhed.

NB: Retsgrundlag: Artikel 5 i forordning (EF) nr. 603/95.

Den fulde støtte i henhold til artikel 3 i forordning (EF) nr. 603/95 betales, hvis den støtteberettigede EU-produktion ikke overstiger MGM. Hvis EU-produktionen overstiger MGM, er der i henhold til artikel 5 i forordning (EF) nr. 605/95 to muligheder for at holde EU's samlede udgifter inden for de budgetmæssige rammer:

- EU-produktionen overskrider MGM med 0-5 %: Støtten nedsættes i alle medlemsstater med et beløb, der er proportionalt med størrelsen af overskridelsen.
- EU-produktionen overskrider MGM med over 5 %: Støtten nedsættes med 5 % i alle medlemsstater, og i de medlemsstater, der har overskredet deres NGM plus 5 %, reduceres støtten yderligere proportionalt med størrelsen af deres overskridelse.

I 2000/2001 overskred EU-produktionen af tørret foder for første gang MGM med mere end 5 %, og derfor blev b-reglen anvendt.

Tabel b) viser en nærmere beregning heraf.

Kilde: Oplysninger fra medlemsstaterne til Kommissionen forelagt for Forvaltningskomitéen for Tørret Foder.

KOMMISSIONENS SVAR**RESUMÉ**

IV. I marts 1994 foreslog Kommissionen i forbindelse med prispakkeforslaget for produktionsåret 1994/95 støttesatser, men uden nogen produktionsbegrænsning. I februar 1995 vedtog Rådet som led i et samlet kompromis et højere støtteniveau end det oprindeligt af Kommissionen foreslåede, men inden for en faktisk øvre grænse for EU's budgetudgifter, idet der indførtes maksimale garantimængder.

Kommissionen erkender, at der siden 1995-reformen af sektoren har været tale om en uensartet udvikling i produktionen af tørret foder, dels med hensyn til typen af tørret foder, dels med hensyn til fordelingen mellem medlemsstaterne.

V. Kommissionens tjenestegrene er også meget opmærksomme på afvigende fortolkninger, når de foretager revision i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Kommissionens tjenestegrene foretog således i 1999 en række revisioner af landbrugsudgifterne i forbindelse med tørret foder i de vigtigste producentmedlemsstater. Under disse undersøgelser konstateredes der svagheder af lignende art som dem, Retten har afsløret. Under hensyntagen til andre elementer i medlemsstaternes kontrolsystemer skønnede man dog, at den finansielle risiko for EUGFL var begrænset, undtagen i visse konkrete tilfælde, hvor der blev foretaget finansielle korrektioner.

Kommissionens tjenestegrene tager Rettens bemærkninger vedrørende disse svagheders fortsatte beståen til efterretning, og vil tage hensyn hertil ved de følgende revisioner.

Hvad angår de procedurer, der tager sigte på en fremskyndelse af støtten, mener Kommissionens tjenestegrene ikke, at disse i sig selv kan betragtes som overtrædelser. Kriteriet om, at det tørrede foder skal være udgået fra forarbejdningsvirksomhedens område, er nemlig begrundet i ønsket om en effektiv fysisk kontrol, og skal hovedsageligt sikre, at der ikke ydes støtte for det tørrede foder to gange.

VI. For at lette den administrative byrde mest muligt, skal medlemsstaterne ifølge Kommissionens forordning kun meddele de oplysninger, der er nødvendige for forvaltningen af støtteordningen. Oplysninger om de forhold, der nævnes af Retten, er tilgængelige via andre kilder såsom Eurostat og brancheoplysninger.

VII. En evaluering af ordningen for tørret foder er forudset i Rådets beslutning og skal være afsluttet så betids, at resultaterne kan indgå i Kommissionens rapport til Rådet senest den 30. september 2008. Som Retten anfører, skal det bemærkes, at sektoren var medtaget i den analyse, der forelagdes i rapporten om proteinforsyningen.

IX. I sit forslag — »et langtidsperspektiv i politikken for et bæredygtigt landbrug« — tog Kommissionen hensyn til Revisionsrettens beretning om »en grønnere fælles landbrugspolitik«, for så vidt angår de negative virkninger, som tørringen af foder har for miljøet.

INDLEDNING

3. Selv om det faktiske proteinindhold i foder er et vigtigt element, må der også tages hensyn til proteinsammensætningen og andre kvalitative egenskaber, som er vigtige for de forskellige dyre kategorier.

FORVALTNINGEN AF STØTTEN

21. Siden 1995 har ordningen med budgetstabilisatorer sikret, at en overskridelse af de maksimale garantimængder ikke medfører yderligere udgifter for Fællesskabets budget.

24. I marts 1994 foreslog Kommissionen i forbindelse med prispakkeforslaget for produktionsåret 1994/95 støttesatser, men uden nogen produktionsbegrænsning. I februar 1995 vedtog Rådet som led i et samlet kompromis et højere støtteniveau end det oprindeligt af Kommissionen foreslåede, men inden for en faktisk øvre grænse for EU's budgetudgifter, idet der indførtes maksimale garantimængder.

27-29. Kommissionen mener ikke, at en prioriteringsrækkefølge for de enkelte kontroller i EF-bestemmelserne er ønskelig.

En sådan prioritering anvender Kommissionens tjenestegrene kun i forbindelse med regnskabsafslutningen for bedre at kunne vurdere den finansielle risiko, der har været for EUGFL, når en eller flere kontroller ikke er blevet anvendt eller er blevet anvendt forkert. Opdelingen i nøglekontroller og støttekontroller er baseret på generelle retningslinjer, som Kommissionen har vedtaget. Det er de tjenestegrene, der foretager revision af landbrugsudgifterne, der er ansvarlige herfor, og de er helt uafhængige af de tjenestegrene, der varetager forvaltningen af markederne.

31. Detaljerede definitioner, navnlig af det støtteberettigede foder og godkendte virksomheder, er efter forvaltningskomitéproceduren blevet optaget i Kommissionens forordning, og disse skal anvendes af medlemstaterne.

33. Ved den revision, der blev foretaget i forbindelse med regnskabsafslutningen, konstaterede Kommissionen, at de øvrige kontroller, der er foreskrevet i bestemmelserne, var blevet indført af de tyske myndigheder, og at der endog til anvendelse i tvivlstilfælde var indført yderligere kontroller, som ikke var foreskrevet i bestemmelserne. Set i denne sammenhæng fandt Kommissionen, at kontrolordningen alt i alt var egnet til at håndtere de finansielle risici for EUGFL.

Under alle omstændigheder vil Kommissionen i forbindelse med reformen af sektoren berigtige denne fejl i den tysksprogede udgave.

34. Det forhold, at den finansielle kontrol uddelegeres til specialiserede kontrolorganer, kan ikke i sig selv betragtes som en svaghed.

Med undtagelse af visse konkrete finansielle korrektioner fandt Kommissionen ved sin kontrol i 1999, at det italienske system ikke indebar finansielle risici for EUGFL. Dette punkt vil dog blive taget op på ny i forbindelse med de kommende undersøgelser, der skal foretages i forbindelse med regnskabsafslutningen.

36. Hvad angår de forskelle, som Revisionsretten har konstateret i de nærmere regler om gennemførelsen af de kontroller, der er foreskrevet i bestemmelserne, er det Kommissionens opfattelse, at der her snarere er tale om bestående forskelle mellem de forskellige nationale organisationer. Kommissionen er dog også altid meget opmærksom på sådanne aspekter ved sine undersøgelser.

37. I betragtning af den brede definition af de foderarter, der kan kunsttørres, vedrører spørgsmålet hovedsageligt soltørret foder. Støttebeløbet er næsten kun halvt så stort som det, der ydes for kunsttørret foder, og produktionen udgør kun en lille del af den samlede produktion af tørret foder.

Desuden skal de arealer, der er bestemt til produktion af tørret foder, medtages i den arealerklæring, der er foreskrevet i forbindelse med IFKS, med angivelse af anvendelsesformålet (kunsttørret foder eller soltørret foder).

På denne måde kontrolleres beplantningernes art normalt i forbindelse med den kontrol, som medlemsstaterne foretager på stedet.

39-41. Bestemmelsernes kriterium om, at foderet skal være »udgået fra forarbejdningsvirksomhedens område«, har til formål at undgå, at der ydes støtte for det tørrede foder to gange. Ved den revision, Kommissionens tjenestegrene foretog i 1999, var de særlige franske forhold og navnlig de ikke godkendte oplagingssteder genstand for en grundig undersøgelse, på grundlag af hvilken det konkluderedes, at denne praksis opfylder kravene i de gældende bestemmelser.

42-43. Kommissionen mener ikke, at den praksis, der går ud på at anvende specialiserede selskaber til afsætningen af det tørrede foder, og som giver virksomhederne mulighed for hurtigere at modtage støtten, kan betragtes som en overtrædelse.

44. Ved den revision, som Kommissionens tjenestegrene foretog i Italien i forbindelse med regnskabsafslutningen i 1999, konstateredes der svagheder af lignende art som dem, Retten har afsløret. Under hensyntagen til andre elementer i medlemsstaternes kontrolsystemer skønnede man dog, at den finansielle risiko for EUGFL var begrænset, undtagen i visse konkrete tilfælde, hvor der blev foretaget finansielle korrektioner.

Som Revisionsretten anfører, har disse undersøgelser ikke afsløret nogen uregelmæssigheder. Kommissionens tjenestegrene tager dog Rettens bemærkninger vedrørende disse svagheders fortsatte beståen til efterretning og vil tage hensyn hertil ved de følgende revisioner.

45. Ved den revision, som Kommissionens tjenestegrene foretog i Italien i 1999, konstateredes det, at der foretoges krydskontrol med de under IFKS anmeldte marker, men at der ikke udarbejdedes dokumentation herom.

Dette punkt vil igen blive taget op ved den næste undersøgelse.

KOMMISSIONENS OVERVÅGNING OG EVALUERING

48. Ordningens målsætninger er baseret på traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 36 og 37. Siden 1995 er der navnlig lagt vægt på at forvalte støtten inden for de af Rådet vedtagne maksimale garantimængder og dermed på at respektere de budgetmæssige begrænsninger. Det primære mål er ikke længere at øge proteinproduktionen.

For at lette den administrative byrde mest muligt, skal medlemsstaterne ifølge Kommissionens forordning kun meddele de oplysninger, der er nødvendige for forvaltningen af støtteordningen. Oplysninger om de forhold, der nævnes af Retten, er tilgængelige via andre kilder.

49-50. En evaluering af ordningen for tørret foder er forudsat i Rådets beslutning af 26. juni 2003 og skal være afsluttet så betids, at resultaterne kan indgå i Kommissionens rapport til Rådet senest den 30. september 2008. Som Retten anfører, skal det bemærkes, at sektoren var medtaget i den analyse, der foretoges i rapporten om proteinforsyningen.

ANDRE UNDERSØGELSER AF MARKEDSORDNINGEN OG SEKTOREN

53. Kommissionens meddelelse blev udarbejdet efter mandatatet fra Det Europæiske Råd i december 2000, hvor der anmodedes om analyser i nøje overensstemmelse med de finansielle overslag.

56-59. Ved Rådets kompromis af 26. juni 2003 blev Kommissionens forslag om tørret foder vedtaget med to ændringer:

1. Ingen udfasning af forarbejdningsstøtten, men opretholdelse af en enkelt støttesats på 33 EUR pr. ton.
2. Senest den 30. september 2008 vil Kommissionen på grundlag af en evaluering af den fælles markedsordning for tørret foder forelægge en rapport om sektoren, navnlig om udviklingen i arealerne med bælgeplanter og andet grønfoder, produktionen af tørret foder og de opnåede besparelser med hensyn til fossile brændstoffer. Rapporten vil i givet fald blive ledsaget af relevante forslag.

KONKLUSION

62. Den nylige rådsbeslutning vil forbedre ordningen gennem en afkobling af støtten og indførelse af en enkelt støttesats for såvel kunsttørret som soltørret foder, idet de maksimale garantimængder vil blive slået sammen (se punkt 56-59).

63. I forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren har Kommissionen konkluderet, at de af Retten nævnte nationale gennemførelsesregler ikke medfører finansielle risici for EUGFL.

Navnlig kan det forhold, at de erhvervsdrivende indfører procedurer, der giver dem mulighed for at fremskynde støtten, ikke i sig selv anses for at være en overtrædelse.

64. Den af Retten fremsatte kritik vedrører hovedsageligt Italien og Tyskland. Kommissionens tjenestegrene foretog i 1999 en undersøgelse af disse to medlemsstater i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Efter en analyse af de samlede kontrolsystemer fandt man, at de var egnede til at håndtere risiciene for EUGFL.

Kommissionen tager dog Rettens bemærkninger til efterretning og vil tage hensyn hertil ved de kommende undersøgelser.

65. Kommissionen mener ikke, at en prioriteringsrækkefølge for de enkelte kontroller i EF-bestemmelserne er ønskelig.

En sådan prioritering anvender Kommissionens tjenestegrene kun i forbindelse med regnskabsafslutningen for bedre at kunne vurdere den finansielle risiko, der har været for EUGFL, når en eller flere kontroller ikke er blevet anvendt eller er blevet anvendt forkert. Opdelingen i nøglekontroller og støttekontroller er baseret på generelle retningslinjer, som Kommissionen har vedtaget. Det er de tjenestegrene, der foretager revision af landbrugsudgifterne, der er ansvarlige herfor, og de er helt uafhængige af de tjenestegrene, der varetager forvaltningen af markederne.

66. En evaluering af ordningen for tørret foder er forudsat i rådsbeslutningen og skal være afsluttet så betids, at resultaterne kan indgå i Kommissionens rapport til Rådet senest den 30. september 2008.

68. I forbindelse med reformen af den fælles markedsordning vil Kommissionens tjenestegrene føre et passende tilsyn med fastlæggelsen af hensigtsmæssige kontroller.

ANBEFALINGER

69. Kommissionens forslag bygger hovedsageligt på Revisionsrettens bemærkninger i dennes beretning om »en grønnere fælles landbrugspolitik«, for så vidt angår de negative virkninger, som tørringen af foder har for miljøet.

- a) Behovet for en formel risikoanalyse er blevet understreget i de dokumenter, der uddeltes til medlemsstaterne i februar 2001.
- b) og c) I forbindelse med reformen vil Kommissionen fortsat være opmærksom på kriteriet om, at foderet skal »være udgået fra forarbejdningsvirksomheden«, samt på plantekriteriet, idet der tilstræbes en større omkostningseffektivitet.
- d) og e) Det er naturligvis ikke muligt på udtømmende måde at opregne og fastlægge arten af alle de mulige kontroller, men Kommissionens tjenestegrene har hidtil i forbindelse med regnskabsafslutningen foretaget en vurdering af kontrollernes kvalitet og hensigtsmæssighed og vil fortsat gøre dette.
- Kommissionen vil dog tage alle disse kontroller op til fornyet vurdering i forbindelse med den nye reform.
-

SÆRBERETNING Nr. 13/2003
om støtten til bomuldsproduktionen, med Kommissionens svar

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

(2003/C 298/02)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ	I-XIII	22
INDLEDNING	1-23	23
Bomuldsproduktion	4-6	24
Indvirkning på budgettet	7	24
De væsentligste træk ved produktionsstøtteordningen	8-19	24
Rettens revision	20-23	27
KOMMISSIONENS FORVALTNING	24-42	28
Hensynet til budgetdisciplinen og til miljøet førte til en ændring af stabilisatorordningen	24-27	28
Stabilisatorordningen	28-31	30
Det er vanskeligt at efterprøve, om arealerklæringerne er korrekte, og at opgøre de støtteberettigede mængder	32-35	30
Ordningens betydning for egneringsvirksomhedernes økonomi er ikke blevet undersøgt på baggrund af de ændrede omstændigheder, navnlig den øgede produktion	36-38	31
Ikke alle egneringsvirksomheder ser på kvaliteten, når de køber bomuld, og »kvalitetsbonussen« forekommer blot at være en ekstra indtægtskilde	39-42	33
EVALUERING AF MEDLEMSSTATERNES KONTROLSYSTEMER	43-47	33
Manglende anvendelse af risikokriterier og dårlig kontrol i Grækenland	44-47	33
KONKLUSION	48-57	34
Den anvendte mekanisme og dens indvirkning på fællesskabsudgifterne	49-54	34
Miljø	55	34
Højnelse af kvaliteten	56	34
Kontrolsystemer	57	35
ANBEFALINGER	58-59	35
Kommissionens svar		36

RESUMÉ

I. Denne beretning indeholder resultaterne af den revision, Retten har foretaget med henblik på at efterprøve, om den økonomiske forvaltning af ordningen for støtte til bomuldsproduktionen er forsvarlig. Retten reviderede sidst ordningen i begyndelsen af 1990'erne, og resultaterne blev offentliggjort i Rettens årsberetninger for 1992 og 1995.

II. Det overordnede mål med ordningen er at støtte bomuldsproduktionen og at sikre producenterne en rimelig indkomst. De vigtigste bomuldsproducerende medlemsstater er Grækenland og Spanien. En beskedent mængde bomuld produceres i Portugal.

III. Støtten udbetales til egreneringsvirksomhederne, som skal betale producenterne en minimumspris. Støttebeløbet varierer efter markedspris og producerede mængder. Mekanismen til beregning af støtten har til formål at give egreneringsvirksomhederne en stabil indtægt, som er stor nok til at dække deres driftsomkostninger, og at gøre det muligt for EU-produceret bomuld at konkurrere på prisen med importeret bomuld. Når producenterne sælger bomulden til egreneringsvirksomhederne, får de en pris, der er to til tre gange højere end bomuldens handelsværdi.

IV. Resultaterne af Rettens revision præsenteres under to overskrifter:

- Kommissionens forvaltning
- Evaluering af medlemsstaternes kontrolsystemer.

V. Siden ordningen blev indført i 1981, er den årlige bomuldsproduktion i EU steget fra 0,3 millioner ton til 1,7 millioner ton. Stigningen afspejler, at bomuldsstøtten er tre til fire gange højere end støtten til dyrkning af andre afgrøder. En sammenligning af bruttofortjenesten for bomuld og kernemajs viser, at fortjenesten ved dyrkning af bomuld er ca. halvanden gang så stor som den ved kernemajs. Omkring en fjerdedel af stigningen i produktionen skyldes, at Spanien tiltrådte EØF i 1986.

VI. I 1987 blev der indført en stabilisatorordning med det formål at reducere støtten, når produktionen overstiger den maksimale garantimængde.

VII. I 2001 blev der gennemført en reform af produktionsstøtteordningen, som blandt andet omfattede en styrkelse af stabilisatorordningen, der har den effekt, at støtten falder drastisk, når de fastsatte grænser for produktionen overskrides.

VIII. I produktionsåret 2001/2002 var den græske produktion højere end forventet, og det fik Grækenland til at anmode om tilladelse til at holde en del af produktionen uden for ordningen. Ved behandlingen af denne anmodning konstaterede Kommissionen, at der var en række problemer i de gældende bestemmelser om støtteberettigede mængder og de mængder, der skal lægges til grund for beregningen af sanktioner for produktion ud over garantimængderne. Lovgivningen blev så ændret, og der blev fastsat kriterier for beregningen af disse mængder, for hvis ikke det afsløres, at ikke-støtteberettiget bomuld er medregnet i garantimængderne, vil samtlige producenter blive straffet med en højere bøde i henhold til stabilisatorordningen. Et af kriterierne for støtteberettigelse er, at støtten kun udbetales for bomuld fra arealer, der er anmeldt som arealer med bomuldsdyrkning inden for rammerne af IFKS. I praksis gør svaghederne ved IFKS det vanskeligt for de nationale myndigheder i Grækenland at beregne den støtteberettigede produktion. Hertil kommer, at resultaterne af den kontrol, myndighederne har foretaget til beregning af de mængder, der skal holdes ude fra den produktion, som er omfattet af stabilisatorordningen, ikke stemmer overens med resultaterne af de kontroller af individuelle

producenter, der er foretaget som led i efterprøvelsen af arealerklæringerne. Svaghederne ved anvendelsen af IFKS i Grækenland har gjort det vanskeligere for Kommissionen at føre tilsyn med, om stabilisatorordningen anvendes korrekt. Kommissionen ønskede at gennemføre en reform af den eksisterende ordning med virkning fra det produktionsår, der begyndte den 1. september 2003. Denne frist er ikke blevet overholdt, og Kommissionen har til hensigt at fremsætte et forslag til reform af bomuldstøtteordningen for Rådet og Europa-Parlamentet i efteråret 2003.

IX. Hvis fællesskabsudgifterne til ordningen et produktionsår ikke når op på 770 millioner euro, er det fastsat i forordningerne, at det beløb, der ydes til producenterne, kan forhøjes under forudsætning af, at visse betingelser er opfyldt. I tre af de syv produktionsår fra 1995/1996 til 2001/2002 modtog producenterne et forhøjet støttebeløb i medfør af denne bestemmelse. Hertil kommer, at denne foranstaltning formindsker effekten af stabilisatorordningen, og at den kan betragtes som en bonus til producenterne. Det kan ikke garanteres, at ordningen er budgetneutral, og i de andre fire år oversteg udgifterne 770 millioner euro.

X. Kommissionen har ikke tilstrækkelige oplysninger om de negative virkninger, bomuldsproduktionen kan have på miljøet, og der føres ikke løbende tilsyn med miljøsituationen i de regioner, hvor bomulden produceres.

XI. Kommissionen kan ikke sige noget om effekten af den bonus, der ydes til egreneringsvirksomhederne for at højne kvaliteten. Den udbetalte bonus er tilsyneladende en unødvendig udgift og betragtes blot som en ekstra indtægt oven i den indtægt, som opnås fra salg på markedet, når kvaliteten er høj og udbyttet stort. Hertil kommer, at Kommissionen ikke har undersøgt egreneringsvirksomhedernes driftsomkostninger på ny og derfor ikke ved, om man ved regulering af de støttebeløb, der udbetales til egreneringsvirksomhederne, kan få reduceret fællesskabsudgifterne.

XII. Revisionen i Spanien gav ikke anledning til væsentlige bemærkninger, men Retten konstaterede alvorlige svagheder ved de græske myndigheders kontrol af producenternes arealerklæringer. Effekten af disse svagheder forstærkes yderligere af, at der ikke er sket fremskridt i gennemførelsen af IFKS i Grækenland. For så vidt angår produktionsåret 2001/2002, skønnede de græske myndigheder, at ca. 10 % af de arealer, der var tilsat med bomuld, enten ikke var anmeldt i henhold til IFKS eller var anmeldt med en anden afgrøde. Hvis det ikke opdages, modtager producenterne støtte to gange for den samme parcel: én gang på grundlag af høsterklæringen og én gang på grundlag af den faktiske bomuldsproduktion.

XIII. Retten anbefaler, at Kommissionen benytter sig af den foreslåede reform til at få afhjulpet svaghederne i den gældende ordning (at ordningen ikke er budgetneutral, at støttesatsen for producerede mængder er så attraktiv, og at der ikke foreligger oplysninger om bomuldsproduktionens indvirkning på miljøet). Med hensyn til den gældende ordning anbefaler Retten endvidere, at Kommissionen undersøger ordningens betydning for egreneringsvirksomhedernes økonomi, samt at den undersøger virkningen af den bonus, der gives for at højne kvaliteten.

INDLEDNING

1. Der blev indført en ordning for støtte til bomuldsproduktionen, da Grækenland tiltrådte EØF ⁽¹⁾, og den fandt første gang anvendelse på bomuld høstet i 1981. Ordningen blev udvidet, da Spanien og Portugal tiltrådte EØF i 1986.

2. I 2001 blev bestemmelserne om gennemførelse af ordningen forenklet og samlet i Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001 ⁽²⁾. De detaljerede gennemførelsesbestemmelser for produktionsstøtteordningen er fastlagt i Kommissionens forordning (EF) nr. 1591/2001 ⁽³⁾ som ændret ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Protokol nr. 4 til den græske tiltrædelsesakt af 1979 (EFT L 291 af 19.11.1979, s. 174).

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001 af 22. maj 2001 (EFT L 148 af 1.6.2001, s. 3).

⁽³⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1591/2001 af 2. august 2001 (EFT L 210 af 3.8.2001, s. 10).

⁽⁴⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1486/2002 af 19. august 2002 (EFT L 223 af 20.8.2002, s. 3).

3. Det overordnede mål med ordningen er at støtte bomuldsproduktionen i de af Fællesskabets områder, hvor den spiller en betydelig rolle for landbrugsøkonomien, og sikre producenterne en rimelig indkomst ⁽¹⁾.

Bomuldsproduktion

4. Bomuld sås om foråret og høstes om efteråret. Den rå bomuld leveres til egreneringsvirksomheder, hvor fibrene skilles fra frø og urenheder ved en proces kaldet egrenering. Produktionsåret strækker sig fra 1. september til 31. august.

5. I EU dyrkes bomuld næsten udelukkende i Grækenland og Spanien. I de tre produktionsår fra 1999/2000 til 2001/2002 har den årlige produktion i gennemsnit været på 1,6 millioner ton, hvilket giver et udbytte på 0,51 millioner ton egreneret bomuld. Denne produktion dækker ca. 47 % af EU's eget behov. Resten af behovet dækkes af bomuld, der importeres told- og afgiftsfrit til Fællesskabet.

6. EU-landene står for ca. 3 % af verdensproduktionen (anslået til 19 millioner ton egreneret bomuld). USA, Kina og Indien er de største producenter.

Indvirkning på budgettet

7. Der ydes gennemsnitligt 600 millioner euro i støtte til bomuldsproduktionen i Grækenland og 200 millioner euro i Spanien, hvilket udgør næsten 2 % af EUGFL-budgettet.

De væsentligste træk ved produktionsstøtteordningen

8. Det er fastsat i forordningen ⁽²⁾, at bomuldsproducenterne får en pris (minimumsprisen ⁽³⁾), som er højere end handelsværdien, for den ikke-egrenerede bomuld, de leverer til egreneringsvirksomhederne. Det er et af de vilkår, der er fastsat i de skriftlige kontrakter om egreneringsvirksomhedernes opkøb af bomuld.

Egreneringsvirksomhederne er forpligtet til mindst at betale minimumsprisen for bomuld af standardkvalitet, men de kan også tilbyde mere.

9. Den støtte, der ydes til egreneringsvirksomhederne, udligner forskellen mellem den såkaldte målpris ⁽⁴⁾ (minimumsprisen plus 5 % ⁽⁵⁾) og den pris, Kommissionen fastsætter ⁽⁶⁾ for den ikke-egrenerede bomuld, der er opkøbt hos producenterne. Det er fastsat i forordningen, at værdien af ikke-egreneret bomuld beregnes som en procentdel af markedsprisen på egreneret bomuld, som er en handlet råvare med internationalt noterede priser.

10. Støttens størrelse afhænger af udviklingen i markedspriserne på egreneret bomuld. Når markedspriserne er lave, forhøjes støtten for at kompensere, og omvendt. Det betyder, at en egreneringsvirksomheds indtægt fra salg af en given mængde egreneret bomuld altid er stort set den samme, når støtten regnes med. Dette system giver egreneringsvirksomhederne økonomisk sikkerhed og gør det muligt for EU-produceret bomuld at konkurrere på prisen med importeret bomuld.

11. Hvis de samlede budgetudgifter til støtteordningen et produktionsår ikke når op på 770 millioner euro, er det fastsat i forordningen ⁽⁷⁾, at støttebeløbet kan forhøjes, når visse betingelser er opfyldt ⁽⁸⁾. I forordningen er der fastsat grænser for, hvor meget støttebeløbet kan forhøjes, og de samlede fællesskabsudgifter til ordningen må ikke overstige 770 millioner euro. Denne foranstaltning, som ikke findes inden for andre støtteordninger end bomuldsstøtteordningen, begrænser stabilisatorordningens effekt, når verdensmarkedspriserne er relativt høje, og kan betragtes som en bonus til producenterne. I tre af de syv produktionsår fra 1995/1996 til 2001/2002 fik producenterne udbetalt højere støtte som følge af denne bestemmelse (jf. tabel 1, som indeholder mere detaljerede oplysninger). I de tre pågældende år (1995/1996, 1997/1998, 2000/2001) blev der i alt udbetalt 260 millioner euro i støtte i henhold til denne bestemmelse.

12. I forordningerne fra 2001 er det fastsat, at medlemsstaterne skal træffe miljøforanstaltninger for bomuldssektoren.

⁽¹⁾ Protokol nr. 4 til den græske tiltrædelsesakt af 1979 (EFT L 291 af 19.11.1979, s. 174).

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, som erstattede forordning (EØF) nr. 1964/87 og (EF) nr. 1554/95.

⁽³⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, artikel 2. Minimumsprisen fastsættes af Rådet og er i dag 100,99 euro pr. 100 kg ikke-egreneret bomuld.

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, artikel 2. Målprisen fastsættes også af Rådet og er i dag 106,30 euro pr. 100 kg ikke-egreneret bomuld.

⁽⁵⁾ Egneringsvirksomhederne får differencen mellem minimumsprisen og målprisen (5 %) til dækning af administrationsomkostninger.

⁽⁶⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1591/2001, artikel 2.

⁽⁷⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, artikel 8.

⁽⁸⁾ Betingelserne er, at stabilisatorordningen er anvendt, at den vægtede gennemsnitspris for ikke-egreneret bomuld, der er lagt til grund for beregningen af støtten, er over 302 euro pr. ton, at producenterne i alt ikke kan få mere end minimumsprisen, og at det forhøjede støttebeløb ikke kan overstige det beløb, der skulle udbetales, hvis den maksimale mængde blev forhøjet til 1,120 millioner ton.

Tabel 1
Beløb modtaget af producenterne

GRÆKENLAND				
År	Minimums-pris pr. ton euro	Sanktion pr. ton ⁽¹⁾ euro	Stigning pr. ton ⁽²⁾ euro	Netto-indtægt pr. ton euro
1995/1996	1 010	297,64	79,73	792,09
1996/1997	1 010	98,86	0	911,14
1997/1998	1 010	206,22	46,63	850,41
1998/1999	1 010	291,26	0	718,74
1999/2000	1 010	386,93	0	623,07
2000/2001	1 010	333,78	69,09	745,31
2001/2002	1 010	416,70	0	593,30

SPANIEN				
År	Minimums-pris pr. ton euro	Sanktion pr. ton ⁽¹⁾ euro	Stigning pr. ton ⁽²⁾ euro	Netto-indtægt pr. ton euro
1995/1996	1 010	0	0	1 010
1996/1997	1 010	109,49	0	900,51
1997/1998	1 010	278,51	46,63	778,12
1998/1999	1 010	189,21	0	820,79
1999/2000	1 010	342,29	0	667,71
2000/2001	1 010	110,55	49,96	949,41
2001/2002	1 010	188,15	0	821,85

⁽¹⁾ Sanktion for overskridelse af den nationale garantimængde.
⁽²⁾ Stigningen skyldes, at de samlede fællesskabsudgifter var på under 770 millioner euro.

13. I 1987 blev der indført en stabilisatorordning, primært for at begrænse Fællesskabets udgifter, men også for at bremse den stigende produktion. Ordningen indebærer, at støtten for hele produktionen nedsættes, når den maksimale garantimængde overskrides ⁽¹⁾.

14. I 1995 blev den maksimale garantimængde forhøjet til 1,031 millioner ton, og målprisen blev tilsvarende reduceret for at sikre, at disse ændringer var budgetneutrale. De bomuldsproducerende medlemsstater fik tildelt nationale garantimængder ⁽²⁾. Siden da har støttenedsættelsen ved overproduktion kun været gældende i den medlemsstat, hvor overproduktionen har fundet sted.

15. I 2001 blev stabilisatorordningen styrket ⁽³⁾, og nu nedsættes støtten yderligere, når produktionen i Spanien og Grækenland overstiger 1,5 millioner ton. Den styrkede stabilisatorordning

har den effekt, at forholdsvist beskedne stigninger i produktionen over denne grænse medfører en kraftig nedsættelse af støtten for hele produktionen. Den maksimale garantimængde blev ikke forhøjet i 2001, og der blev ikke foretaget ændringer i proceduren for beregning af sanktioner, når produktionen er på mellem 1,031 millioner ton og 1,5 millioner ton. *Diagram 1* viser stabilisatorordningens effekt og sammenligner dens effekt før og efter styrkelsen.

16. Siden indførelsen af stabilisatorordningen i 1987 har produktionen hvert år oversteget den maksimale garantimængde, og støtten til producenterne er derfor blevet nedsat.

17. Verdensmarkedspriserne kan variere, men generelt er producenterne minimumspris på 101 euro pr. 100 kg 3-4 gange højere end værdien af den ikke-egrenerede bomuld, der produceres. Efter anvendelse af stabilisatorordningen falder det beløb, producenterne modtager, til 2-3 gange værdien af den ikke-egrenerede bomuld. Samlet set stiger støtten til producenterne, indtil produktionen når 1,5 millioner ton. Derefter falder det samlede støttebeløb, fordi den sanktion, som pålægges i tilfælde af overproduktion, overstiger den yderligere støtte, producenterne får for øget produktion (jf. *tabel 2*, som indeholder mere detaljerede oplysninger).

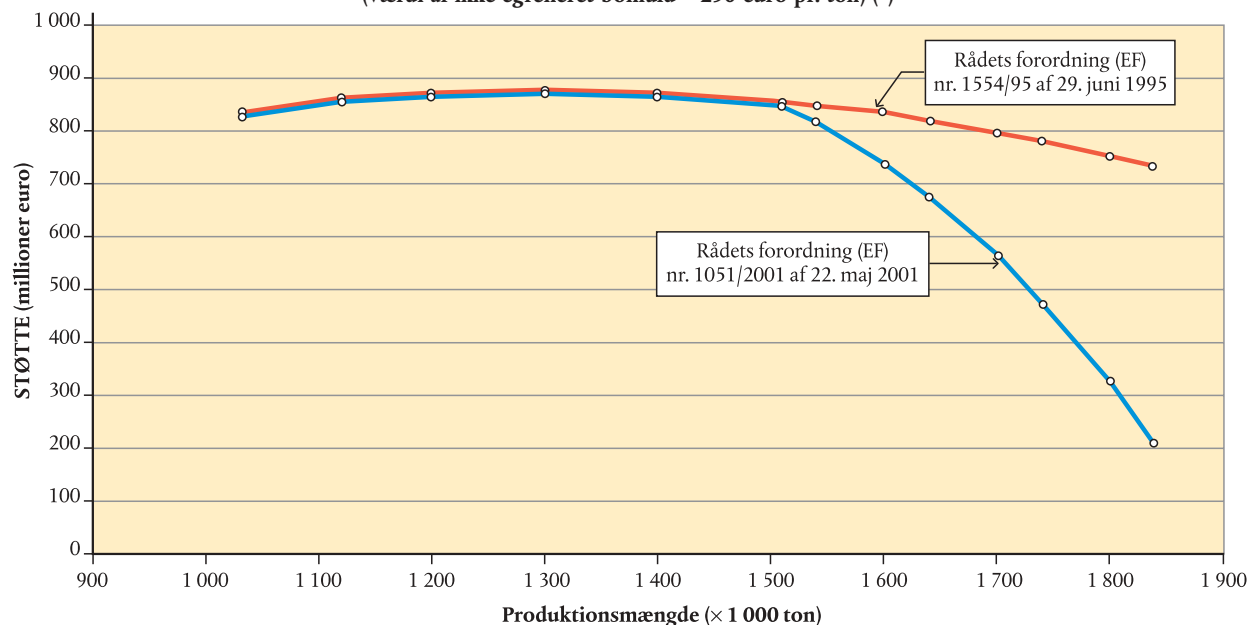
⁽¹⁾ I produktionsårene fra 1992/1993 til 1994/1995 var den maksimale garantimængde fastsat til 701 000 ton.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1553/95 af 29. juni 1995, artikel 2 (EFT L 148 af 30.6.1995, s. 45). Den maksimale garantimængde blev forhøjet til 1 031 000 ton, og der blev tildelt nationale garantimængder til Spanien, 249 000 ton, og til Grækenland, 782 000 ton. Når disse mængder overskrides, nedsættes målprisen med 50 % af den procentuelle overskridelse af den nationale garantimængde.

⁽³⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, artikel 7.

Diagram 1 — STABILISATORORDNINGEN

Stabilisatorordningens effekt på fællesskabsudgifterne
(værdi af ikke-egreneret bomuld = 250 euro pr. ton) ⁽¹⁾



NB: Diagrammet viser støtten for forskellige produktionsmængder før og efter ændringen af stabilisatorordningen i 2001.

Ved en stigning i produktionen fra 1,0 til 1,34 millioner ton begrænser stabilisatorordningen stigningen i udgifterne.

Når produktionen overstiger 1,34 millioner ton, medfører stabilisatorordningen, at den samlede støtte reduceres.

Den samlede støtte falder langt mere drastisk efter ændringen ved Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001.

⁽¹⁾ Der er anvendt en værdi på 250 euro, da det var den gennemsnitlige værdi, der blev fastsat for ikke-egreneret bomuld i de fem produktionsår fra 1997/1998 til 2002.

Tabel 2

Sammenligning af støtten til producenterne før og efter styrkelsen af stabilisatorordningen

Stabilisatorordningens effekt før styrkelsen i 2001				
A	B	C	D	E
Produktion 1 000 ton	Minimumspris A × 1 010 1 000 euro	Sanktion 1 000 euro	Modtaget af producenterne B - C 1 000 euro	Støtte pr. Ton D/A euro
1 100	1 111 000	39 171	1 071 829	974,39
1 200	1 212 000	104 599	1 107 401	922,83
1 300	1 313 000	180 336	1 132 664	871,28
1 400	1 414 000	266 392	1 147 608	819,72
1 500	1 515 000	362 595	1 152 405	768,27
1 600	1 616 000	469 251	1 146 749	716,72
1 700	1 717 000	586 223	1 130 777	665,16

Stabilisatorordningens effekt efter styrkelsen				
A	B	C	D	E
Produktion 1 000 ton	Minimumspris A × 1 010 1 000 euro	Sanktion 1 000 euro	Modtaget af producenterne B - C 1 000 euro	Støtte pr. Ton D/A euro
1 100	1 111 000	39 171	1 071 829	974,39
1 200	1 212 000	104 599	1 107 401	922,83
1 300	1 313 000	180 336	1 132 664	871,28
1 400	1 414 000	266 392	1 147 608	819,72
1 500	1 515 000	362 595	1 152 405	768,27
1 600	1 616 000	563 135	1 052 865	658,04
1 700	1 717 000	820 780	896 220	527,19

NB: Det samlede beløb til producenterne er størst, når produktionen er på 1,5 millioner ton.

Tabel 3

Sammenligning af støtten, når værdien af ikke-egreneret bomuld er 200, 250, 300 og 350 euro pr. ton

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Produktion ton	Målpris A × 1063 1 000 euro	Sanktion 1000 euro	Værdi (A × 200) 1 000 euro	Støtte (B - C - D) euro	Værdi (A × 250) 1 000 euro	Støtte (B - C - F) ton	Værdi (A × 300) 1 000 euro	Støtte (B - C - H) 1 000 euro	Værdi (A × 350) 1 000 euro	Støtte (B - C - J) euro
1 100	1 169 300	39 171	220 000	910 129	275 000	855 129	330 000	800 129	385 000	745 129
1 200	1 275 600	104 599	240 000	931 001	300 000	871 001	360 000	811 001	420 000	751 001
1 300	1 381 900	180 336	260 000	941 564	325 000	876 564	390 000	811 564	455 000	746 564
1 400	1 488 200	266 392	280 000	941 808	350 000	871 808	420 000	801 808	490 000	731 808
1 500	1 594 500	362 595	300 000	931 905	375 000	856 905	450 000	781 905	525 000	706 905
1 600	1 700 800	563 135	320 000	817 665	400 000	737 665	480 000	657 665	560 000	577 665
1 700	1 807 100	820 780	340 000	646 320	425 000	561 320	510 000	476 320	595 000	391 320

NB: Uanset markedsprisen er det omkring en produktion på 1,3 millioner ton, Fællesskabets udgifter begynder at falde.

18. Som anført i punkt 9, 10 og 13 beregnes fællesskabsudgifterne på grundlag af den minimumspris, som egneringsvirksomhederne betaler producenterne, minus virkningen af stabilisatorordningen og minus den pris, der er fastsat for opkøbt ikke-egreneret bomuld. Fællesskabsudgifterne begynder at falde, når den gradvist stigende sanktion for overproduktion samt stigningen i den samlede værdi af ikke-egreneret bomuld overstiger den yderligere støtte, der udbetales for øget produktion. Dette sker normalt, når produktionen ligger på eller omkring 1,3 millioner tons (jf. tabel 3, som indeholder mere detaljerede oplysninger).

19. Selv om ordningen er produktionsbaseret, skal alle bomuldsdykere i Fællesskabet anmelde de tilsæede arealer ved at indgive støtteansøgninger inden for rammerne af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) ⁽¹⁾. Oplysningerne i disse ansøgninger anvendes til udarbejdelse af prognoser for produktionen og til kontrol af, at de anmeldte producenter faktisk findes, og til kontrol af, at de leverede mængder svarer nogenlunde til de anmeldte arealer.

Rettens revision

Rettens tidligere bemærkninger

20. Resultaterne af Rettens tidligere revision blev offentliggjort i årsberetningen for 1992 ⁽²⁾, og resultaterne af en opfølgende revision blev offentliggjort i årsberetningen for 1995 ⁽³⁾. Retten kritiserede, at risikoen for uregelmæssigheder var høj, at kontrollen var svag, og at der var udbetalt støtte for fiktive mængder (i Grækenland). I 1995 søgte Kommissionen at afhjælpe disse mangler ved en lovgivningsændring, hvori det fastsættes, at den mængde ikke-egreneret bomuld, der udbetales støtte for, skal ned-

sættes, når udbyttet af egreneret bomuld ikke når op på de 32 %, der er standard ⁽⁴⁾. I sådanne tilfælde udbetales der støtte for den mængde ikke-egreneret bomuld, som ville have givet de producerede fibre, hvis bomulden havde været af standardkvalitet. Formålet med at sammenkoble det opnåede udbytte med den mængde, der udbetales støtte for, er at fjerne incitamentet til at angive råvarens vægt for højt eller forsøge at ændre den.

21. Retten udtalte også kritik af, at stabilisatorordningen ikke opfyldte målet om at modvirke en stigning i produktionen. Fra 1995 og fremefter er produktionen fortsat med at stige.

Den aktuelle revision

22. Ved den aktuelle revision, som dækkede årene fra 1999 til 2002, undersøgte Retten, om Kommissionens forvaltning af støtten til bomuldsproduktion var forsvarlig, og vurderede i den forbindelse virkningen (tilsigtet og utilsigtet) af de gældende foranstaltninger og regler for gennemførelse af ordningen, samt overvågningen af støtteordningen i medlemsstaterne.

23. Retten aflagde revisionsbesøg i Kommissionens tjenestegrene, i fire af de vigtigste produktionsområder i Grækenland ⁽⁵⁾ og i Andalusien i Spanien. Retten evaluerede medlemsstaternes kontrolsystemer og undersøgte blandt andet, om de var i overensstemmelse med de nationale regler og fællesskabsreglerne. Den

⁽¹⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 (EFT L 355 af 5.12.1992, s. 1).

⁽²⁾ EFT C 309 af 16.11.1993, s. 1.

⁽³⁾ EFT C 340 af 12.11.1996, s. 1.

⁽⁴⁾ I Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, artikel 3, er standardkvaliteten defineret som ikke-egreneret bomuld, der indeholder 10 % vand og 3 % urenheder og har de egenskaber, der er nødvendige for efter egnering at opnå 32 % fibre af kvalitet nr. 5 og af en længde på 28 mm.

⁽⁵⁾ Præfekturerne Kardítsa, Lárissa, Rodópi og Évros.

gennemgik dokumentation og registre og overvågede leverings- og egneringsprocessen og de forskellige fysiske kontroller, som inspektører foretager i egneringsvirksomhederne. Retten foretog endvidere en analytisk gennemgang af oplysninger og havde samtaler med de vigtigste aktører (ansatte i Kommissionen, de nationale myndigheder og repræsentanter for egneringsvirksomhedernes sammenslutning og producentgrupper). På grundlag af dette arbejde indsamlede Retten revisionsbevis.

KOMMISSIONENS FORVALTNING

Hensynet til budgetdisciplinen og til miljøet førte til en ændring af stabilisatorordningen

24. EU's bomuldsproduktion steg støt indtil 2000, hvor den årlige produktion var steget fra 330 000 ton i 1982/1983 til over 1,7 millioner ton (jf. tabel 4). Stigningen afspejler såvel, at støtten til bomuldsproduktion er attraktiv sammenlignet med støtten til dyrkning af andre afgrøder, som at den samlede produktion steg, da Spanien tiltrådte EØF i 1986, og at den maksimale garanti-mængde blev forhøjet i 1995. Fordi støtten beregnes på grundlag af de producerede mængder, har de enkelte producenter desuden et incitament til at øge den støtte, de kan få under ordningen ved at producere mere ⁽¹⁾. Tallene i tabel 5 viser, at bomuldsstøtten er tre til fire gange højere end støtten til dyrkning af andre afgrøder. For de tre år fra 1998 til 2000 sammenlignede Retten endvidere bruttofortjenesten ⁽²⁾ ved dyrkning af bomuld med den tilsvarende fortjeneste ved dyrkning af hård hvede og kernemajs i to af de bomuldsproducerende regioner i Grækenland og i den vigtigste bomuldsproducerende region i Spanien. I begge tilfælde var fortjenesten ved bomuldsdyrkning større end ved dyrkning af de to andre afgrøder. En sammenligning af bruttofortjenesten ved dyrkning af bomuld og kernemajs i perioden 1999/2000 viser, at fortjenesten ved dyrkning af bomuld er ca. halvanden gang så stor som fortjenesten ved dyrkning af kernemajs.

25. Anvendelsen af stabilisatorordningen begrænser fælleskabsudgifterne trods den stigende produktion, men støttens størrelse afhænger også af værdien af den ikke-egnerede bomuld, der opkøbes af egneringsvirksomhederne. Når markedspriserne er lave i en lang periode, stiger Fællesskabets udgifter. Tabel 3 viser,

hvor meget støtte der skal udbetales, når markedspriserne svinger mellem 200 og 350 euro pr. ton. I perioden fra 1995/1996 til 2001/2002 oversteg Fællesskabets udgifter til bomuldsstøtte 770 millioner euro i produktionsårene 1996/1997, 1998/1999, 1999/2000 og 2001/2002 — jf. tabel 4.

26. Den stigende produktion har også givet anledning til bekymring over de negative miljøpåvirkninger ⁽³⁾ fra det intensive landbrug, monokulturproduktionsmetoden ⁽⁴⁾ og dyrkningen af bomuld i områder, som ikke er særligt egnede til det. Disse betænkeligheder blev nævnt i et forslag til en rådsforordning ⁽⁵⁾, som Kommissionen fremsatte i 1999, og hvori det blev påpeget, at der var sket en væsentlig stigning i bomuldsarealerne og produktionen. I den forordning, der blev vedtaget i 2001, er det fastsat, at medlemsstaterne skal træffe de miljøforanstaltninger, de anser for passende, og inden den 31. december 2004 forelægge Kommissionen en rapport om miljøsituationen i bomuldssektoren og virkningerne af de nationale foranstaltninger, der er truffet ⁽⁶⁾. Når disse oplysninger er modtaget og evalueret, vil Kommissionen have et bedre grundlag for at træffe beslutninger om bæredygtige produktionsniveauer.

27. Kommissionens forslag fra 1999 omfattede en ændring af stabilisatorordningen, som ville gøre støtten til bomuldsproduktion mindre attraktiv ⁽⁷⁾ og nedbringe fælleskabsudgifterne. Denne ændring skulle begrænse muligheden for, at udgifterne overstiger referencebeløbet på 770 millioner euro i de år, hvor markedspriserne er lave. Rådet kunne ikke tilslutte sig forslaget og vedtog i stedet en ændring af stabilisatorordningen, som finder anvendelse, når produktionen overstiger 1,5 millioner ton ⁽⁸⁾. Ændringen af ordningen medfører, at støtten falder mere drastisk end tidligere, hvis denne grænse overskrides. Produktionen havde i de tre foregående år været gennemsnitlig 1,6 millioner ton, så det var sandsynligt, at den ændrede stabilisatorordning ville finde anvendelse allerede det første år efter dens ikrafttræden.

⁽¹⁾ Dette gælder, indtil produktionen når op på 1,5 millioner ton. Derefter falder det samlede støttebeløb, producenterne får, fordi den sanktion, der pålægges i tilfælde af, at de garanterede mængder for produktion overskrides, overstiger den yderligere støtte, producenterne får for den øgede produktion.

⁽²⁾ Bruttofortjenesten er defineret som de samlede indtægter fra produktion og støtte minus forbrug i produktionen (sæd, gødning, beskyttelse af afgrøderne, brændstof, vand, vedligeholdelse, energi, kontraktarbejde og andre direkte omkostninger), afskrivning, lønninger, leje og renter.

⁽³⁾ Ved bomuldsproduktion anvendes der vand, kemikalier (jorddesinfektionsmidler, vækstregulatorer, herbicider, pesticider, afløvningsmidler), gødning og plastik (tildækning og kemikaliebeholdere).

⁽⁴⁾ Med tiden kan monokultur føre til udpining af jorden og vandsourcerne.

⁽⁵⁾ KOM/1999/492 endelig.

⁽⁶⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, artikel 17.

⁽⁷⁾ Kommissionen foreslog, at målprisen skulle nedsættes med 60 % i stedet for med 50 % af den procentdel, hvormed den nationale garanti-mængde var overskredet, hvilket skønnedes at ville reducere fælleskabsudgifterne med ca. 75 millioner euro om året.

⁽⁸⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, artikel 7, stk. 4. Når produktionen overstiger 1,5 millioner ton (Grækenland 1 138 000 ton, Spanien 362 000 ton), forhøjes nedsættelsen af målprisen på 50 % med 2 procentpoint af den procentuelle overskridelse af de nationale garanti-mængder for hver 20 000 ton ekstra bomuld, der produceres (Grækenland 15 170 ton, Spanien 4 830 ton).

Tabel 4

Udgifterne til støtte til bomuldsproduktionen siden 1982

år	Støtteberettiget mængde (ton)					Udgifter (millioner euro (°))				
	Grækenland	Spanien	Italien	Portugal	EU (10, 12 eller 15) (°)	Grækenland	Spanien	Italien	Portugal	EU (10, 12 eller 15) (°)
1982/1983	333 162				333 162	124,7				124,7
1983/1984	428 453				428 453	106,2				106,2
1984/1985	481 246				481 246	151,1				151,1
1985/1986	561 540				561 540	355,0				355,0
1986/1987	667 779	284 550			952 329	468,1	199,5			667,6
1987/1988	600 448	275 070			875 518	358,2	164,1			522,3
1988/1989	805 856	383 619	99		1 189 574	434,9	207,0	0,1		642,0
1989/1990	886 919	211 599	29		1 098 547	398,0	95,0	0,01		493,0
1990/1991	709 871	281 838	32		991 743	313,4	124,4	0,1		437,9
1991/1992	719 449	279 575	—		999 024	499,1	186,5	—		685,6
1992/1993	760 685	223 932	—		984 617	570,1	167,8	—		737,9
1993/1994	985 676	98 883	—		1 084 559	602,6	60,5	—		663,1
1994/1995	1 191 400	143 249		—	1 334 649	603	72,5		—	675,5
1995/1996	1 364 798	104 400		1	1 469 199	671,4	76,2		—	747,6
1996/1997	927 650	300 221		—	1 227 871	603,3	191,5		—	794,7
1997/1998	1 085 482	379 358		99	1 464 942	590,9	179,1		—	770
1998/1999	1 210 900	337 567		147	1 548 614	675,5	220,4		—	895,9
1999/00	1 350 677	409 518		73	1 760 268	640,1	213,5		—	853,9
2000/01	1 272 873	300 657		0	1 573 530	544,9	190,2		—	735,1
2001/02	1 273 103	336 984		612	1 574 699	571	233			804

(°) Tal for produktionsårene fra 1982 til 1986 (10 medlemsstater).

Tal for produktionsårene fra 1986 til 1994 (12 medlemsstater).

Tal for produktionsårene fra 1994 til 2001 (15 medlemsstater).

(°) Millioner ECU indtil 1998.

Kilde: Kommissionen, Generaldirektoratet for Landbrug/C/2001.

Tabel 5

Støtten for bomuld sammenlignet med støtten for andre afgrøder

STØTTE PR. HEKTAR

(euro pr. ha)

Afgrøde/region	Bomuld	Majs	Korn (ekskl. majs)	Hård hvede	Oliefrø	Protein-afgrøder	Oliehør
Andalusien — overrislet	2 071	478	234	530	584	338	452
Grækenland — region 1	1 508	484	191	550	349	275	369

NB:

a) Produktionsomkostninger er ikke medregnet i tabellen.

b) Rentabiliteten er højere i Andalusien end i Grækenland, fordi gennemsnitsudbyttet er højere i Spanien.

c) Gennemsnitlig støtte pr. år i perioden 1995-1999.

Kilde: Kommissionens arbejdsdokument »The Cotton Sector in the European Union« (SEC(2000) 1630 af 5.10.2000).

Bruttofortjeneste — bomuld, hård hvede og kernemajs

(euro pr. ha)

Makedonien-Thrakien	1998	1999	2000
Bomuld	616	572	572
Hård hvede	301	192	192
Kernemajs	144	119	113
Thessalien	1998	1999	2000
Bomuld	445	738	989
Hård hvede	341	344	387
Kernemajs	15	598	191
Andalusien	1998	1999	2000
Bomuld	1 241	1 132	1 253
Hård hvede	545	488	533
Kernemajs	736		1 064

Kilde: Kommissionen, Generaldirektoratet for Landbrug/G.3, marts 2003.

Stabilisatorordningen

28. Når produktionen når de grænser, hvor den styrkede stabilisatorordning finder anvendelse (Grækenland 1 138 000 ton og Spanien 362 000 ton), reduceres den minimumspris, der betales producenten, med 24 % (24,18 euro pr. 100 kg). Når produktionen når 1,7 millioner ton (13 % over grænserne), reduceres minimumsprisen med 48 % (48,28 euro pr. 100 kg), og når produktionen når 1,840 millioner ton (23 % over grænserne), reduceres den minimumspris, der betales producenten, med 69 % (70,07 euro pr. 100 kg). Markedspriserne svinger ganske vist, men det er omkring dette sanktionsniveau, støtten svinder ind til ingenting ⁽¹⁾, og det beløb, der betales til producenten, svarer til bomuldens handelsværdi.

29. I produktionsåret 2001/2002, som var det første år, de nye fællesskabsregler og nationale regler var gældende, nåede Grækenlands produktion op på 1,354 millioner ton, hvilket er 19 % over den grænse, der udløser den styrkede stabilisatorordning. De græske myndigheder anmodede Kommissionen om, at en produktion på 206 362 ton blev holdt uden for ordningen, at der ikke blev udbetalt støtte for denne mængde, og at den ikke blev taget i betragtning ved beregningen af den sanktion, der skulle anvendes på støttesatsen. I forordningerne var der ikke taget højde for en sådan procedure. Kommissionen påpegede i den forbindelse en række problemer vedrørende forordningernes bestemmelser:

- a) Der var ikke fastlagt præcise regler for, om hele produktionen eller kun den del af den, der var produceret i overensstemmelse med Fællesskabets regler, skulle lægges til grund for beregningen af stabilisatorordningens indvirkning.
- b) Hvis man, som det tidligere havde været praksis, havde lagt samtlige producerede mængder bomuld af sund og sædvanlig handelskvalitet til grund for beregningen af sanktionen, ville støtten til producenterne være blevet reduceret med 58 %. Det er en betydelig højere sanktion end i de foregående år ⁽²⁾. Efter at have gennemgået de oplysninger, som de græske myndigheder havde indsendt, holdt Kommissionen 144 551 ton uden for ordningen, hvilket resulterede i, at den minimumspris, der blev betalt producenterne, blev reduceret med 41 %.
- c) Fremgangsmåden med at lægge hele produktionen til grund for sanktionsniveauet var ikke i overensstemmelse med den metode, der blev anvendt i andre landbrugsstøtteordninger.

⁽¹⁾ Støtten er målprisen på 106,3 euro minus sanktionen (i dette eksempel 70 euro) og værdien af den ikke-egrenerede bomuld.

⁽²⁾ I de fire foregående år førte den fastsatte sanktion til, at den minimumspris, der blev betalt de græske producenter, blev reduceret med gennemsnitlig 29 %.

- d) Der var ikke fastsat en specifik tidsgrænse for, hvornår kontrollerne på stedet af producenternes arealerklæringer skulle være fuldført. Sådanne kontroller er ineffektive, hvis de ikke foretages, mens planten stadig er i jorden. Man er nødt til at have resultaterne af disse kontroller, når man skal vurdere, om arealerklæringerne indeholder pålidelige oplysninger om de arealer, der er anmeldt til bomuldsdyrkning, og hvor stort et udbytte de enkelte dyrkere kan forventes at producere og levere til egneringsvirksomhederne.

30. De forhold, Kommissionen påpegede i denne sag, var anledningen til, at lovgivningen blev ændret i august 2002, og de støtteberettigede mængder og de mængder, der skal lægges til grund for beregningen af stabilisatorordningens indvirkning, blev fastlagt. Kun bomuld af sund og sædvanlig handelskvalitet, som stammer fra arealer, der er anmeldt i henhold til IFKS, og ikke stammer fra arealer, der er udelukket fra støtte af miljømæssige årsager, kan være støtteberettigede og lægges til grund for beregningen af sanktionsniveauet. Disse regler blev brugt til at beregne stabilisatorordningens indvirkning på støtten for den græske produktion i 2001/2002 og førte som anført til en reduktion på 41 % af den minimumspris, der blev betalt producenterne.

31. I 2001 var Grækenlands faktiske produktion langt højere end forventet, og der var en risiko for, at de beløb, der var blevet udbetalt som forskud, skulle vise sig at være større end den endelige støtte. Da det græske udbetalende organ blev klar over dette, gav det egneringsvirksomhederne instrukser om kun at betale handelsværdien for bomuld, der blev opkøbt ud over de grænser, der var fastsat for de enkelte producenter.

Det er vanskeligt at efterprøve, om arealerklæringerne er korrekte, og at opgøre de støtteberettigede mængder

32. Tidligere blev der udbetalt støtte for den bomuld, der blev opkøbt af egneringsvirksomhederne i overensstemmelse med de fastlagte regler, herunder at producenten skulle have anmeldt de arealer, hvor han havde sået bomuld. Det er specifikt angivet i lovgivningsændringen fra 2002, som blev vedtaget, fordi det var nødvendigt at præcisere støttebetingelserne, at der ikke ydes støtte for bomuld, som ikke stammer fra anmeldte arealer, eller som stammer fra arealer, der er udelukket fra støtte af miljømæssige årsager. Denne bomuld kan ikke identificeres med absolut nøjagtighed, og det er op til de nationale myndigheder at afgøre, hvilke mængder der accepteres under ordningen, og hvilke der skal kontrolleres yderligere.

33. I gennem årene har de nationale myndigheder kontrolleret, om de leverede mængder stemte overens med de anmeldte arealer, og de har indhentet oplysninger om udbytter. Eftersom der kan være mange grunde til, at udbyttet varierer, for eksempel vejrforholdene, landbrugsmetoderne og de sorter, der er sået, er det op til de nationale myndigheder at afgøre, hvor store udbytter de anmeldte områder med rimelighed kan forventes at have givet. Som følge af svaghederne i IFKS-systemet i Grækenland kan systemet imidlertid ikke betragtes som en fuldstændig pålidelig kilde til nøjagtige og fyldestgørende oplysninger, der kan danne grundlag for beslutninger, og som kan anvendes i forbindelse med yderligere kontrol. Eftersom det i praksis er umuligt at kontrollere oprindelsen af alle leverancer til egreneringsvirksomheder, er der endvidere risiko for, at der vil blive ubetalt støtte til bomuld, der ikke er dyrket på anmeldte arealer, eller til bomuld fra arealer, der er udelukket fra støtte af miljømæssige årsager. Hvis det ikke opdages, at der er ydet støtte til sådanne ikke-støtteberettigede mængder, vil alle de producenter, der handler i god tro, blive straffet i form af højere bøder.

34. Det er fastsat i forordningerne, at de nationale myndigheder ved kontrol på stedet, der omfatter mindst 5 % af arealerklæringerne, skal efterprøve, om oplysningerne er nøjagtige. Ved kontrollen på stedet sammenlignes det tilsåede areal med det anmeldte areal⁽¹⁾. Sådanne kontroller gør det muligt at afgøre, om de kontrollerede producenter har afgivet nøjagtige erklæringer om de anmeldte arealer. Ved den stedlige kontrol kan man imidlertid ikke være sikker på at finde frem til de arealer, der er tilsået med bomuld men ikke anmeldt.

35. Under den stedlige kontrol i 2000 konstaterede de græske nationale myndigheder kun tre tilfælde af uoverensstemmelser i de mere end 5 000 kontrollerede arealerklæringer. Konklusionen af den dybtgående kontrol, der blev gennemført det efterfølgende år, var derimod, at ca. 10 % (44 000 hektarer) af det samlede tilsåede areal enten ikke var anmeldt i henhold til IFKS eller var anmeldt med en anden afgrøde. Det pågældende år (2001) havde 94 000 producenter indgivet arealerklæringer, i henhold til hvilke der blev dyrket bomuld på i alt 379 000 hektarer. I betragtning af at det gennemsnitlige dyrkningsareal for de enkelte producenter var 4 hektarer, er det sandsynligt, at en betydelig del af producenterne ikke har anmeldt hele det areal, der var tilsået med bomuld i 2001. Den dybtgående kontrol, som Grækenland gennemførte i 2001, var baggrunden for, at Kommissionen vedtog en forordning om at holde en mængde bomuld uden for ordningen. Denne bomuld kom fra områder, der ikke var støtteberettigede i henhold til artikel 17, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001⁽²⁾,

eller fra områder, der ikke var anmeldt i henhold til IFKS eller var anmeldt med en anden afgrøde. Denne foranstaltning reducerede sanktionen for overproduktion og øgede støtten til producenterne.

Ordningens betydning for egreneringsvirksomhedernes økonomi er ikke blevet undersøgt på baggrund af de ændrede omstændigheder, navnlig den øgede produktion

36. Det er fastsat i forordningen⁽³⁾, at der ved beregningen af støtten fastsættes en værdi for den ikke-egrenerede bomuld, egreneringsvirksomhederne har opkøbt, på mellem 20,6 % og 24,4 % af den internationalt noterede pris for egreneret bomuld. Mekanismen til beregning af støtten til egreneringsvirksomhederne fungerer sådan, at den giver virksomhederne et overskud, der kan dække egreneringsomkostningerne på mellem 98,8 euro og 125,4 euro pr ton — jf. tabel 6, som indeholder yderligere oplysninger.

37. Indtil 1995 beregnede Kommissionen egreneringsomkostningerne og fastsatte værdien af den ikke-egrenerede bomuld således, at egreneringsvirksomhederne tjente nok til at dække deres driftsomkostninger. Det viste sig imidlertid at være en besværlig fremgangsmåde, og det var vanskeligt at skaffe tilstrækkelige og pålidelige oplysninger, så i stedet blev der indført en forenklet procedure⁽⁴⁾, hvor værdien af ikke-egreneret bomuld fastsættes på grundlag af forholdet i de foregående år mellem markedsprisen på egreneret bomuld og den af Kommissionen fastsatte værdi af ikke-egreneret bomuld.

38. Egreneringsomkostningerne kan have ændret sig med tiden og med den øgede produktion, men Kommissionen har ikke sammenholdt egreneringsvirksomhedernes indtægter med deres faktiske driftsomkostninger og ved derfor ikke, om der er en mulighed for at reducere fællesskabsudgifterne ved at ændre de procentsatser, der anvendes. Ingen af de egreneringsvirksomheder, Retten talte med under revisionen, var utilfredse med mekanismen til fastsættelse af værdien af ikke-egreneret bomuld.

⁽¹⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1591/2001, artikel 13, stk. 1, litra a).

⁽²⁾ I henhold til artikel 17, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001 kan medlemsstaterne begrænse de arealer, som er berettigede til støtte til produktion af ikke-egreneret bomuld på grundlag af objektive miljøkriterier.

⁽³⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1591/2001, artikel 2, stk. 2.

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1554/1995 af 29. juni 1995, artikel 3 (EFT L 148 af 30.6.1995, s. 48).

Tabel 6
Egreneringsvirksomhedernes indtægter

I denne tabel er høsten beregnet som 1,5 millioner ton ikke-egreneret bomuld, så der med et standardudbytte på 32 % produceres 480 000 ton egreneret bomuld.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
Markedsværdi Egreneret bomuld (euro pr. ton)	Værdi af ikke- egreneret bomuld (euro pr. ton) (¹)	Indtægt fra salg af bomuld Euro (1 000) [A × 480 000]	Målpris euro (1 000) (²)	Værdi af ikke- egreneret bomuld euro (1 000) [B × 1,5 mio.]	Sanktion euro (1 000) (³)	Støtte euro (1 000) [D - (E+F)]	Indtægter i alt euro (1 000) [C + G]	Betalt til producenterne euro (1 000) (⁴)	Midler til egrenerin- gsvirksomhederne euro (1 000) [H - I]	Bidrag til adminis- tration euro (1 000) (⁵)	Overskud til dækning af egrenerings- omkostninger euro (1 000) [J - K]	Overskud til dækning af egrenerings- omkostninger euro pr. ton
900	185,4 (20,6 %)	432 000	1 594 500	278 100	362 600	953 800	1 385 800	1 152 250	233 550	79 650	153 900	102,6
950	195,7 (20,6 %)	456 000	1 594 500	293 550	362 600	938 350	1 394 350	1 152 250	242 100	79 650	162 450	108,3
1 000	206 (20,6 %)	480 000	1 594 500	309 000	362 600	922 900	1 402 900	1 152 250	250 650	79 650	171 000	114
1 050	216,3 (20,6 %)	504 000	1 594 500	324 450	362 600	907 450	1 411 450	1 152 250	259 200	79 650	179 550	119,7
1 100	226,6 (20,6 %)	528 000	1 594 500	339 900	362 600	892 000	1 420 000	1 152 250	267 750	79 650	188 100	125,4
1 150	250,7 (21,8 %)	552 000	1 594 500	376 050	362 600	855 850	1 407 850	1 152 250	255 600	79 650	175 950	117,3
1 200	261,6 (21,8 %)	576 000	1 594 500	392 400	362 600	839 500	1 415 500	1 152 250	263 250	79 650	183 600	122,4
1 250	287,5 (23,0 %)	600 000	1 594 500	431 250	362 600	800 650	1 400 650	1 152 250	248 400	79 650	168 750	112,5
1 300	317,2 (24,4 %)	624 000	1 594 500	475 800	362 600	756 100	1 380 100	1 152 250	227 850	79 650	148 200	98,8
1 350	329,4 (24,4 %)	648 000	1 594 500	494 100	362 600	737 800	1 385 800	1 152 250	233 550	79 650	153 900	102,6
1 400	341,6 (24,4 %)	672 000	1 594 500	512 400	362 600	719 500	1 391 500	1 152 250	239 250	79 650	159 600	106,4
1 450	353,8 (24,4 %)	696 000	1 594 500	530 700	362 600	701 200	1 397 200	1 152 250	244 950	79 650	165 300	110,2
1 500	366 (24,4 %)	720 000	1 594 500	549 000	362 600	682 900	1 402 900	1 152 250	250 650	79 650	171 000	114

(¹) Det er fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 1591/2001, artikel 2, at værdien af ikke-egreneret bomuld skal være lig med en vis procentdel af markedsprisen på egreneret bomuld.

(²) Målprisen på 1 063 euro pr. ton ganget med 1,5 millioner ton.

(³) Reduktion efter anvendelse af stabilisatorordningen.

(⁴) Minimumsprisen på 1 514 850 000 euro minus sanktionen på 362 600 000 euro. (Minimumsprisen = 1009,9 euro pr. ton ganget med 1,5 mio. ton = 1 514 850 000 euro).

(⁵) Egreneringsvirksomhederne får et bidrag på 53,1 euro pr. ton til dækning af administrationsomkostninger.

Ikke alle egreneringsvirksomheder ser på kvaliteten, når de køber bomuld, og »kvalitetsbonussen« forekommer blot at være en ekstra indtægtskilde

39. Fællesskabsordningen tager højde for, at der kan produceres bomuld af forskellig kvalitet, og det er fastsat, at producenterne skal have betaling i overensstemmelse med den kvalitet, de leverer.

40. I Grækenland er der egreneringsvirksomheder, der ikke betaler producenterne efter kvaliteten af de enkelte partier, men foretrækker at tilbyde alle en pris svarende til prisen på bomuld af en kvalitet over gennemsnittet ⁽¹⁾. Denne praksis fjerner producenternes incitament til at anvende de dyrknings- og høstmetoder, der giver den bedste bomulds-kvalitet.

41. Det er også fastsat i forordningen, at en egreneringsvirksomhed modtager støtte for en større mængde end den leverede, når kvaliteten af den egrenerede bomuld i et produktionsår er over standard ⁽²⁾. Den procentuelle forhøjelse af mængden er begrænset til 3,125 % ⁽³⁾. Forhøjelsen beregnes, når hele egreneringen er fuldført, og den er baseret på årets udbytte som helhed. Kommissionen har ingen nøjagtig viden om, hvorvidt denne bestemmelse har bidraget til at højne kvaliteten af den producerede bomuld. Det kræves i øvrigt ikke i forordningen, at egreneringsvirksomheden skal lade denne ekstra indtægt gå videre til producenterne.

42. Ønsket om at højne kvaliteten er prisværdigt, men markedet giver allerede i form af højere indtægter et incitament til at øge både kvaliteten og kvantiteten af de producerede fibre. At dømme efter det foreliggende materiale må den bonus, der betales for at højne kvaliteten, nærmest blot betragtes som en ekstra indtægtskilde for egreneringsvirksomhederne.

⁽¹⁾ Nogle egreneringsvirksomheder mener, at eftersom den ikke-egrenerede bomuld forarbejdes i store partier, kan det ikke betale sig at måle kvaliteten af de enkelte partier og betale producenterne marginalt forskellige priser.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001, artikel 15.

⁽³⁾ For begge medlemsstater øges den mængde, der betales støtte for, hvert år med ca. 3 %, hvilket er tæt på den maksimale procentsats. Antager man, at den gennemsnitlige støttesats er 500 euro pr. ton, udbetales der ca. 25 millioner euro pr. år til egreneringsvirksomhederne i henhold til denne bestemmelse.

EVALUERING AF MEDLEMSSTATERNES KONTROLSYSTEMER

43. I perioden fra oktober 2001 til februar 2002 foretog Retten en specifik undersøgelse af støtten til bomuldsproduktion i forbindelse med det revisionsarbejde, den udførte med henblik på revisionserklæringen om Kommissionens regnskab for 2001 ⁽⁴⁾. Kun Rettens revision af kontrollerne i Grækenland gav anledning til væsentlige bemærkninger.

Manglende anvendelse af risikokriterier og dårlig kontrol i Grækenland

44. En af de centrale kontroller består i at kontrollere, om producenterne faktisk findes, og om de leverede mængder svarer nogenlunde til de arealer, producenterne har anmeldt i deres arealerklæringer. Denne kontrol er kun effektiv, hvis IFKS anvendes korrekt i medlemsstaterne. Retten konstaterede mange svagheder i anvendelsen af systemet i Grækenland. Eftersom disse svagheder ikke er blevet afhjulpet, anføres nedenfor Rettens revisionsresultater fra årsberetningen for regnskabsåret 2001.

45. I Grækenland anvendes der i forbindelse med ca. 30 % af de anmeldte parceller referencer, som er inkompatible med IFKS-referencerne, og derfor er det ikke muligt at få bekræftet, om oplysningerne om parcellerne er rigtige. Desuden kan der registreres flere forskellige referencenumre på hver enkel parcel i it-systemerne.

46. Hertil kommer, at der ikke blev anvendt risikokriterier ved udvælgelsen af den stikprøve, der skulle kontrolleres, at der ikke fandtes klare og dækkende instrukser om, hvornår den stedlige kontrol af bomuldsproducenteres arealerklæringer skulle finde sted, eller hvilke metoder der skulle anvendes i den forbindelse, og at der for produktionsåret 2000/2001 blev rapporteret meget få uoverensstemmelser (0,05 % af de undersøgte erklæringer). Denne fejlprocent på 0,05 % stemmer ikke overens med resultaterne af Rettens test af, om arealerklæringerne for 2001/2002 var rigtige. I 16,7 % af de undersøgte erklæringer konstateredes der væsentlige differencer (større end der tillades i henhold til nationale bestemmelser) mellem de anmeldte arealer og de arealer, hvor der blev dyrket bomuld. Fejlprocenten på 0,05 % stemmer heller ikke overens med resultaterne af den kontrol, som myndighederne har foretaget til beregning af de mængder, der skal holdes ude fra den produktion, der er omfattet af stabilisatorordningen.

47. På grund af den betydelige forskel mellem den forventede produktion og den faktiske produktion i 2001 gennemførte de græske myndigheder en undersøgelse, der førte til den konklusion, at ca. 10 % af den jord, der var tilsået med bomuld i 2001, enten ikke var anmeldt i henhold til IFKS eller var anmeldt med en anden afgrøde. Det indikerer, at producenter indgiver

⁽⁴⁾ EFT C 295 af 28.11.2002, s. 1.

ansøgninger om støtte til dyrkning af afgrøder for jord, hvor der i virkeligheden dyrkes bomuld. Hvis det ikke opdages, modtager producenten EU-støtte to gange for den samme parcel: én gang på grundlag af høsterklæringen og én gang på grundlag af den faktiske bomuldsproduktion. Denne situation viser de problemer, der er forbundet med tilsynet af EU-støttebetalinger, når IFKS ikke anvendes korrekt.

KONKLUSION

48. Retten har i forbindelse med sine tidligere revisioner kritiseret ordningen, fordi risikoen for uregelmæssigheder var høj, kontrollen var svag, og der var blevet udbetalt støtte for fiktive mængder (i Grækenland). Kommissionen søgte at afhjælpe disse mangler ved lovgivningsændringen i 1995 (jf. punkt 20). Men ordningen er også behæftet med andre svagheder.

Den anvendte mekanisme og dens indvirkning på fællesskabsudgifterne

49. Stigningen i bomuldsproduktionen i de sidste tyve år, fra 0,3 millioner ton til 1,7 millioner ton, afspejler, at ordningen gør bomuld attraktiv i forhold til andre afgrøder — bomuldsstøtten er tre til fire gange større end støtten til dyrkning af andre afgrøder. En sammenligning mellem bruttofortjenesterne pr. hektar viser, at fortjenesten ved dyrkning af bomuld er ca. halvanden gang så stor som fortjenesten ved andre afgrøder. Omkring en fjerdedel af stigningen i produktionen skyldes, at Spanien tiltrådte EØF i 1986 (jf. punkt 24).

50. Ved en stabilisatorordning, som blev indført i 1987, blev støtten for produktionen nedsat ved overskridelse af den maksimale garantimængde. Men fordi ændringer i markedspriserne også afspejles i støttesatsen, har Kommissionen ikke kontrol over de endelige udgifter, og budgetneutralitet kan aldrig garanteres (jf. punkt 25).

51. Når markedspriserne er lave, bærer Fællesskabet omkostningerne ved, at støttesatsen forhøjes. Men i produktionsår, hvor markedspriserne er høje og produktionen er stor, og fællesskabsudgifterne ikke når op på 770 millioner euro, udbetales der ekstra støtte til producenterne. Denne foranstaltning formindsker virkningen af stabilisatorordningen (jf. punkt 11 og 25).

52. Fællesskabsstøtten plus indtægten fra salg giver egreneringsvirksomhederne et stabilt indtægtsniveau, som dækker drifts- og administrationsomkostninger. Siden 1995 har Kommissionen ikke undersøgt, om de midler, egreneringsvirksomhederne har til-

bage, når de har betalt producenterne minimumsprisen, svarer til de faktiske driftsomkostninger, og Kommissionen ved derfor ikke, om der er en mulighed for at reducere fællesskabsudgifterne (jf. punkt 36 og 37).

53. Reglerne for ordningen var uklare, og det førte i 2002 til en lovgivningsændring, hvorved de støtteberettigede mængder og de mængder, der skal lægges til grund for beregningen af sanktioner for overproduktion, blev fastlagt (jf. punkt 29 og 30).

54. Det er fastsat i de nye regler, at der kun kan udbetales støtte for bomuld, som stammer fra arealer, der er anmeldt i henhold til IFKS, og ikke fra arealer, der er udelukket fra støtte af miljømæssige årsager. Svagheder i anvendelsen af IFKS har gjort det vanskeligere for Kommissionen at føre tilsyn med, om stabilisatorordningen anvendes korrekt, og det er i praksis umuligt at kontrollere oprindelsen af alle leverancer til egreneringsvirksomheder. Resultaterne af de kontroller, som de nationale myndigheder har gennemført i 2000 og 2001 til efterprøvelse af, om arealerklæringerne var nøjagtige, og om de mængder, der var leveret til egreneringsvirksomhederne, var støtteberettigede, viser, at der er stor forskel på kvaliteten af dette kontrolarbejde. Når de nationale myndigheder skal beregne de støtteberettigede mængder, skal de vurdere, hvor stort et udbytte af ikke-egreneret bomuld der kan forventes fra de anmeldte arealer. Der kan imidlertid være mange grunde til, at udbyttet varierer, så reelt er Kommissionens mulighed for at føre tilsyn med dette aspekt ved ordningen blevet svækket. Hvis sådanne ikke-støtteberettigede mængder ikke opdages, vil alle producenter over en kam blive straffet i form af en større nedsættelse af minimumsprisen (jf. punkt 32-34).

Miljø

55. Fordi bomuldsproduktion kan skade miljøet, er det fastsat, at de bomuldsproducerende medlemsstater skal træffe de miljøforanstaltninger, de anser for passende til regulering af, hvilke områder der må anvendes til dyrkning af bomuld. Der foreligger endnu ingen oplysninger om virkningen af denne bestemmelse, da Kommissionen ikke fører løbende tilsyn med anvendelsen af den. Inden den 31. december 2004 skal medlemsstaterne i henhold til forordningerne forelægge Kommissionen en rapport om miljøsituationen i bomuldssektoren og virkningerne af de foranstaltninger, der er truffet (jf. punkt 26).

Højnelse af kvaliteten

56. Ordningen fremmer produktionen af kvalitetsbomuld, fordi støtten til producenterne justeres på grundlag af kvaliteten af det leverede produkt. I Grækenland er det ikke alle egreneringsvirksomheder, der betaler forskellige priser for forskellige kvaliteter, hvilket fjerner producenternes incitament til at producere den bedst mulige kvalitet. Desuden ved Kommissionen ikke, om denne kvalitetsbonus til egreneringsvirksomhederne har nogen virkning.

Bonusen er en ekstraindtægt på linje med den højere indtægt, som kan opnås fra salg på markedet, når kvaliteten er høj og udbyttet stort (jf. punkt 39-42).

Kontrolsystemer

57. Rettens undersøgelse af medlemsstaternes kontrol har afsløret, at der fortsat er alvorlige svagheder i Grækenland, navnlig i kontrollen af de arealer, bomuldsproducenterne har anmeldt (jf. punkt 43-47).

ANBEFALINGER

58. Retten anbefaler, at Kommissionen søger at afhjælpe de påpegede svagheder i den gældende ordning, når den udarbejder sine reformforslag. Retten anbefaler navnlig, at Kommissionen:

- a) overvejer at indføre en mekanisme, der sikrer budgetneutralitet, og som ikke svækker virkningen af stabilisatorordningen
- b) tager højde for, at støtten til bomuldsproduktion er forholdsvis attraktiv, og at støttens størrelse har betydning for, hvor store mængder der produceres
- c) indsamler oplysninger om bomuldsproduktionens negative indvirkning på miljøet.

59. Med hensyn til den gældende ordning anbefaler Retten, at Kommissionen:

- a) sørger for, at medlemsstaternes kontrol til efterprøvelse af støtteberettigelse er gennemskuelig, velfunderet og gennemføres konsekvent
- b) undersøger ordningens betydning for egreneringsvirksomhedernes økonomi
- c) undersøger virkningen af den bonus, der gives for at højne kvaliteten af den producerede bomuld.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 24. og 25. september 2003.

På Revisionsrettens vegne
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Formand

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

IX. På grund af udligningsordningen er udgifterne pr. definition, i hvert fald delvist, afhængig af verdensmarkedspriserne, og det er derfor ikke muligt at sikre budgetneutraliteten som nævnt af Retten.

Som en integreret del af stabilisatoren er denne bestemmelse med til at mindske faldet i støtten, når udgifterne ikke når op på 770 mio. EUR.

X. Medlemsstaterne har siden 2001 på grundlag af Rådets forordning (EF) nr. 1051/2002 vedtaget miljøbestemmelser, som er blevet gennemgået af Kommissionens tjenestegrene.

Gennem opfølgningen af disse nationale bestemmelser og den efterfølgende rapport, som medlemsstaterne skal fremlægge inden udgangen af 2004, vil Kommissionen få yderligere oplysninger om miljøsituationen i bomuldssektoren.

XI. Eftersom udbyttet af egreneret bomuld som regel ligger over standardsatsen på 32 %, er det Kommissionens opfattelse, at bestemmelserne om en højnelse af kvaliteten fungerer.

Den kvalitetsbonus, der betales oven i verdensmarkedspriserne for egreneret bomuld, er forholdsvis beskeden og kan i betragtning af verdensmarkedspriserne ikke have nogen særlig betydning som ekstraindtægt for egreneringsvirksomhederne.

Kommissionen har tidligere forsøgt at tage egreneringsvirksomhedernes driftsomkostninger op til vurdering, men forhandlingerne med medlemsstaterne førte ikke til noget på grund af de store forskelle i resultaterne. Derfor besluttede Rådet i forbindelse med reformen i 1995 at beregne verdensmarkedsprisen for ikke-egreneret bomuld på grundlag af den historiske ratio mellem verdensmarkedsprisen for egreneret bomuld og verdensmarkedsprisen for ikke-egreneret bomuld, hvorved der blev taget hensyn til egreneringsomkostningerne.

XII. Kommissionen er opmærksom på, at IFKS har fungeret dårligt i Grækenland, herunder især ordningen med identifikation af marker og kontrollen hermed, og der foretages derfor en særlig kontrol i forbindelse med regnskabsopgørelsen, uanset om det drejer sig om betaling af arealstøtte eller andre støtteordninger.

Det samme gælder problemet med manglende anmeldelse af de arealer, der i Grækenland er tilsæt med bomuld. Ud over det specifikke problem med IFKS i Grækenland hænger dette problem

sammen med, at medlemsstaternes miljøbestemmelser er af ny dato, at visse producenter bevidst forsøger at omgå bestemmelserne, og at producenterne undervurderer betydningen af forholdet mellem de producerede mængder (støtteberegningsgrundlag) og størrelsen af de arealer, der anvendes til at frembringe dem.

XIII. Kommissionen vil under udarbejdelsen af reformforslagene tage hensyn til de svagheder, som Retten påpeger. Der vil desuden blive taget hensyn til, at den nuværende ordning er meget indviklet og ikke stemmer overens med den seneste udvikling i den fælles landbrugspolitik.

INDLEDNING

11. Som en integreret del af stabilisatoren bevirker denne bestemmelse, at faldet i støtteniveauet reduceres, når udgifterne ikke når op på 770 mio. EUR.

17. Såvel EF's udgifter som størrelsen af det beløb, der modtages af producenterne, er først og fremmest afhængig af de producerede mængder.

20. De lovgivningsændringer, der blev vedtaget i 1995, omfattede en række foranstaltninger, som havde til formål at forbedre ordningen. Blandt de vigtigste kan nævnes:

- opdeling af de maksimale garantimængder i nationale garantimængder med det formål at gøre producenterne i de enkelte medlemsstater mere ansvarlige for deres produktion
- forhøjelse af de maksimale garantimængder samtidig med en proportionel nedskæring af de vejledende priser og mindstepriserne med det formål at tilpasse disse mængder til den konstaterede gennemsnitsproduktion, som gør det muligt at fastholde budgetneutraliteten
- afskaffelse af den særlige støtteordning for mindre producenter, da den ikke opfyldte det oprindelige formål, og
- en bestemmelse, som gør, at der er en forbindelse mellem de støtteberettigede mængder og udbyttet, som nævnt af Retten.

I 2001 blev stabilisatorordningen opstrammet, hvilket øgede faldet i den støtte, der udbetales ved produktioner på over 1,5 mio. tons. Opstramningen af stabilisatorordningen har bevirket, at selv ved forholdsvis små overskridelser af denne produktionsgrænse, så sker der et drastisk fald i den støtte, der udbetales til hele produktionen.

KOMMISSIONENS FORVALTNING

24. I 1995 blev de maksimale garantimængder forhøjet og den vejledende pris blev tilsvarende reduceret ud fra et ønske om, at disse ændringer skulle være budgetneutrale.

25. I forbindelse med en udligningsordning er udgifterne pr. definition i det mindste delvist afhængig af verdensmarkedspriserne.

26. Før 2000 havde Kommissionen kun begrænsede muligheder for at kræve detaljerede miljøbestemmelser for bomuldsproduktionen, da bomuld hverken var omfattet af bilaget til Rådets forordning (EF) nr. 1259/99 eller Rådets forordning (EF) nr. 1257/99.

Siden 2001 har medlemsstaterne på grundlag af Rådets forordning (EF) nr. 1051/2002 indført miljøbestemmelser, som er blevet vurderet af Kommissionens tjenestegrene.

Kommissionen forventes gennem opfølgningen af disse nationale bestemmelser og den rapport, som medlemsstaterne skal fremlægge inden udgangen af 2004, at få yderligere oplysninger om miljøsituationen i bomuldssektoren.

28. De sanktioner, der i forlængelse af stabilisatorordningen anvendes i medlemsstaterne, afhænger næsten udelukkende af den enkelte medlemsstats produktion. Sanktionerne er derfor højere i de medlemsstater, der har hovedansvaret for overproduktionen.

29. Efter en detaljeret gennemgang af de tal, som de græske myndigheder har indberettet, og en juridisk vurdering af fordelingen af de 206 362 tons, har Kommissionen truffet følgende beslutninger:

— 6 376 tons blev udelukket fra ordningen, da kravet om sund og sædvanlig handelskvalitet ikke var opfyldt.

— 61 811 tons blev henregnet til den faktiske produktion, hvori mod de resterende 138 175 tons blev udelukket.

a) Denne udlægning af retsfor skrifterne gjorde, at retsakterne straks blev ændret, så det blev klarere, hvornår produktionen var støtteberettiget, og hvor stor en del af produktionen der var berørt af stabilisatorordningen; hensigten var at de skulle være gældende for det følgende produktionsår 2002/2003.

d) Siden produktionsåret 2002/2003 har fristen for gennemførelsen af kontrollen på stedet af arealanmeldelserne været den 15. november, altså umiddelbart før fremlæggelsen af det reviderede skøn over produktionen.

I forbindelse med regnskabsafslutningen tages der hensyn til de risici, som kan opstå for EUGFL, hvis kvaliteten af de kontroller, der på stedet udføres af de arealer, der er tilsået med bomuld, ikke er tilfredsstillende. Der er således allerede foretaget finansielle korrektioner, og om nødvendigt vil det fortsat ske.

33-35. Rettens bemærkninger vedrører især svaghederne i det græske kontrolsystem. Kommissionen er bekendt med disse svagheder. I forbindelse med regnskabsafslutningen tages der højde for de risici, som kan opstå for EUGFL på grund af de svagheder i IFKS og forvaltnings- og kontrolordningen, som Grækenlands mangelfulde gennemførelse afstedkommer. Der er således allerede foretaget finansielle korrektioner, og om nødvendigt vil det fortsat ske.

Kommissionen har desuden konstateret visse risici i forbindelse med den metode, der anvendes til at udvælge de ansøgere om direkte støtte, hos hvem der skal foretages kontrol på stedet i Grækenland. Man er for øjeblikket i færd med at analysere disse risici i forbindelse med de igangværende regnskabsafslutninger.

36. Da der ikke findes nogen international prisnotering for ikke-egreneret bomuld, fastsættes prisen herfor på grundlag af den internationale pris for egreneret bomuld under hensyntagen til det historiske forhold mellem de to varer. På denne måde tages der hensyn til egreneringsudgifterne, som således indirekte kommer til at indgå i beregningen af verdensmarkedsprisen for ikke-egreneret bomuld.

38. Kommissionen har tidligere forsøgt at tage egreneringsvirksomhedernes driftsudgifter op til vurdering, men forhandlingerne med medlemsstaterne førte ikke til noget på grund af de store forskelle i resultaterne. Derfor besluttede Rådet i forbindelse med reformen i 1995 at beregne verdensmarkedsprisen for ikke-egreneret bomuld på grundlag af den historiske ratio mellem verdensmarkedsprisen for egreneret bomuld og verdensmarkedsprisen for ikke-egreneret bomuld, hvorved der tages hensyn til egreneringsomkostningerne.

40. Ifølge støtteordningen skal prisen tilpasses efter kvaliteten af den leverede bomuld. Tilpasningen sker efter gensidig overenskomst på grundlag af prøver, der ved leveringen tages af hver enkelt parti ikke-egreneret bomuld. Herved ansøres producenterne til at levere bomuld af en bedre kvalitet.

Kommissionens revision ved regnskabsafslutningen har ikke gjort det muligt at konstatere, at der skulle være problemer med at få den nuværende ordning til som planlagt at virke fremmende for kvaliteten.

41. En bedre kvalitet af den ikke-egrenerede bomuld er ensbetydende med et højere udbytte af egreneret bomuld, men det kan først konstateres efter egreneringen. De støtteberettigede mængder må med henvisning til denne bestemmelse kun stige med 3,125 %, hvorimod der ikke er nogen grænser for, hvor meget

de støtteberettigede mængder må falde, hvis udbyttet er lavt som følge af, at der leveres ikke-egreneret bomuld af dårlig kvalitet. Da udbyttet af egreneret bomuld som regel ligger over standardsatsen på 32 %, er det ensbetydende med, at kvaliteten af den ikke-egrenerede bomuld, der leveres, generelt er god. Dette incitament gør det muligt for egreneringsvirksomhederne at tilbyde producenterne en pris, der ligger over mindsteprisen, hvilket som regel også er tilfældet.

42. Den kvalitetsbonus, der betales oven i verdensmarkedspriserne for egreneret bomuld, er forholdsvis beskedne, og i betragtning af verdensmarkedspriserens størrelse kan den ikke siges at udgøre nogen væsentlig ekstra indtægtskilde for egreneringsvirksomhederne.

EVALUERING AF MEDLEMSSTATERNES KONTROLSYSTEMER

45. Kommissionen er opmærksom på, at IFKS har fungeret dårligt i Grækenland, herunder især ordningen med identifikation af marker (LPIS).

De hermed forbundne risici for EUGFL tages der højde for i forbindelse med regnskabsafslutningen, uanset om det drejer sig om arealstøtte eller andre støtteordninger. Hvad angår produktionsstøtten til bomuld, pågår der for øjeblikket flere afslutningsprocedurer.

46. Kommissionen erkender fuldt ud de alvorlige mangler, som Retten har påpeget i forbindelse kontrol på stedet af de marker, der er tilsået med bomuld. De er stort set sammenfaldende med de mangler, som Kommissionen regelmæssigt har påpeget i sine rapporter.

47. Arealer, som uretmæssigt er anmeldt til IFKS med en anden afgrøde end bomuld, udgør en risiko for udbetalingen af arealstøtte, hvilket der tages hensyn til i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Kommissionens tjenestegrene ser i forbindelse med de igangværende procedurer for regnskabsafslutning på spørgsmålene vedrørende den fælles markedsordning for bomuld.

KONKLUSION

50. På grund af udligningsordningen er udgifterne pr. definition, i hvert fald delvist, afhængig af verdensmarkedspriserne, og det er derfor ikke muligt at sikre budgetneutraliteten som nævnt af Retten. Med 2001-reformen blev stabilisatormekanismen ændret med det formål at øge reduktionen i den støtte, der betales, når produktionen overskrider grænsen på 1 500 000 tons, hvilket i visse tilfælde kan føre til store fald i udgifterne.

51. Som en integreret del af stabilisatoren er denne bestemmelse med til at mindske faldet i støtten, når udgifterne ikke når op på 770 mio. EUR.

52. Kommissionen har tidligere forsøgt at tage egreneringsvirksomhedernes driftsomkostninger op til vurdering, men forhandlingerne med medlemsstaterne førte ikke til noget på grund af de store forskelle i resultaterne. Derfor besluttede Rådet i forbindelse med reformen i 1995 at beregne verdensmarkedsprisen for ikke-egreneret bomuld på grundlag af den historiske ratio mellem verdensmarkedsprisen for egreneret bomuld og verdensmarkedsprisen for ikke-egreneret bomuld, hvorved der bliver taget hensyn til egreneringsomkostningerne.

54. Ifølge Kommissionen har ændringen af bestemmelserne i 2002 gjort det lettere at definere den støtteberettigede produktion, og det er ikke Kommissionens opfattelse, at dens muligheder for at forvalte ordningen er blevet forringet. De mangler, som Retten påpeger i forbindelse med IFKS og kontrolordningen for bomuld i Grækenland, svarer til de mangler, som Kommissionens tjenestegrene allerede har påpeget i forbindelse med regnskabsafslutningen. Der har allerede fundet finansielle korrekationer sted, og det vil der fortsat gøre, hvis det er nødvendigt.

55. Før 2000 havde Kommissionen kun begrænsede beføjelser til at kræve, at der blev vedtaget detaljerede miljøbestemmelser for bomuldsdyrkingen, idet bomuld hverken var omfattet af bilaget til Rådets forordning (EF) nr. 1259/99 eller Rådets forordning (EF) nr. 1257/99.

Med udgangspunkt i Rådets forordning (EF) nr. 1051/2002 har medlemsstaterne siden 2001 truffet miljøbestemmelser, som er blevet gennemgået af Kommissionens tjenestegrene.

Gennem opfølgningen af disse nationale bestemmelser og den efterfølgende rapport, som medlemsstaterne skal fremlægge inden udgangen af 2004, vil Kommissionen få yderligere oplysninger om miljøsituationen i bomuldssektoren.

56. Ifølge ordningen sker der efter fælles overenskomst mellem egreneringsvirksomheden og producenten en tilpasning af priserne på grundlag af kvaliteten af de enkelte partier ikke-egreneret bomuld, der leveres. På denne måde opmuntres alle producenter til at anvende dyrkningsmetoder, som sikrer bomuld af en bedre kvalitet. En bedre kvalitet af den ikke-egrenerede bomuld er ensbetydende med et højere udbytte af egreneret bomuld, men det kan først konstateres efter egreneringen. Da udbyttet af egreneret bomuld som regel ligger over standardsatsen på 32 %, er det ensbetydende med, at kvaliteten af den ikke-egrenerede bomuld, der leveres, generelt er god. Den kvalitetsbonus, der betales på verdensmarkedet for egreneret bomuld, er forholdsvis beskedne, så dette incitament gør det muligt for egreneringsvirksomhederne at tilbyde producenterne en pris, der ligger over mindsteprisen, hvilket ofte er tilfældet.

Det kan ikke på grundlag af den revision, som Kommissionens tjenestegrene foretager i forbindelse med regnskabsafslutningen, officielt konstateres, at man med den nuværende ordning ikke har opnået målet om at fremme kvaliteten.

57. Som understreget i punkt 42-46 er de svagheder, som Retten har påpeget i forbindelse med anmeldelsen og kontrollen af dyrkningsarealer i Grækenland, allerede blevet påpeget af Kommissionens tjenestegrene i forbindelse med tidligere revisioner. De risici, som dette medfører, er genstand for et særligt tilsyn, og der tages højde for risiciene i forbindelse med regnskabsafslutningen, både når det drejer sig om arealstøtte og andre støtteordninger, f.eks. produktionsstøtte til bomuld.

ANBEFALINGER

58. a) og b) Kommissionen vil tage hensyn til de svagheder, som Retten har påpeget, i forbindelse med fremsættelsen af reformforslag. Herudover vil den også være opmærksom på, at den nuværende ordning er meget kompliceret, og at den ikke er i overensstemmelse

med den seneste udvikling inden for den fælles landbrugs politik.

c) Kommissionen er allerede i færd med at indsamle alle de oplysninger, som den har kendskab til.

59. a) Kommissionens tjenestegrene tilslutter sig Rettens anbefaling og vil som hidtil fortsat overvåge, at kontrolordningerne anvendes korrekt og på en ensartet måde.

b) Kommissionen har tidligere forsøgt at tage egreneringsvirksomhedernes driftsomkostninger op til vurdering, men forhandlingerne med medlemsstaterne førte ikke til noget på grund af de store forskelle i resultaterne.

c) Ifølge Kommissionen kan det faktum, at udbyttet af egreneret bomuld som regel ligger over standardsatsen på 32 %, forklares med, at bestemmelserne om forbedring af kvaliteten fungerer efter hensigten.
