

EUROOPA
KONTROLLIKODA

ISSN 1831-0818

Eriaruanne nr 6

2010

KAS SUHKRUTURU
REFORMI PÕHIEESMÄRGID
ON SAAVUTATUD?



ET



Eriaruanne nr 6 // 2010

KAS SUHKRUTURU REFORMI PÕHIEESMÄRGID ON SAAVUTATUD?

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 6 // 2010

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Europa serverist (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010

ISBN 978-92-9207-860-7
doi:10.2865/41034

© Euroopa Liit, 2010
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punkt

I–IX	KOKKUVÕTE
1–14	SISSEJUHATUS
1–6	REFORMI TAUST JA SELLELE EELNENUD OLUKORD
7–14	SUHKRUREFORM JA SELLE EESMÄRGID
10–11	REFORMI PÕHIOSAD
12–14	HALDUSSÜSTEEMIDE ÜLEVAADE
15–19	AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS
20–91	TÄHELEPANEKUD
20–51	KAS SUHKRUTURU REFORM ON KINDLUSTANUD ELI SUHKRUTÖÖSTUSE EDASISE KONKURENTSIVÕIME?
26–30	REFORMI KAHE ESIMESE AASTA JOOKSUL EI SAAVUTATUD VABATAHTLIKU KVOOTIDEST LOOBUMISE OODATUD TASET
31–32	ALATES REFORMI KOLMANDAST AASTAST TEHTI VÕTMETÄHTSUSEGA MUUDATUSI ...
33	... JA 6 MILJONI TONNI (SH 0,5 MILJONIT TONNI ISOGLÜKOOSI JA INULIINISIIRUPIT) EESMÄRK SUURELT OSALT SAAVUTATI ...
34–38	... EHKKI KVOOTIDEST LOOBUSID KA TOOTJAD, KELLE KONKURENTSIVÕIME EI OLNUD KÕIGE MADALAM
39–43	REFORMIGA SOODUSTATI KVOOTIDE MAHU VÄHENDAMIST JA SAMAL AJAL ERALDATI TÄIENDAVAIK KVOOTE
44–47	RAKENDATUD MEETMETEL OLI SUHKRUPEEDIKASVATAJATE INDIVIDUAALSE KONKURENTSIVÕIME SUURENDAMISELE PIIRATUD MÕJU
48–51	PRAEGUSES KVOODISÜSTEEMIS ON SÄILINUD VARASEMA SÜSTEEMI JÄIKUS JA PIIRANGUD
52–64	KAS SUHKRUTURU REFORM ON STABILISEERINUD TURUD JA TAGANUD SUHKRUTARNETE KÄTTESAADAVUSE?
53–54	ELI SUHKRUTURU HINNAD ON SIIANI OLNUD STABIILSED, PÜSIDES VÕRDLUSHINDADE TASEMEL
55–59	TARNETE KÄTTESAADAVUSE TAGAMINE: TOOTMISKVOOTIDE TASE ON ELI TARBIMISE TASEMEST MADALAM JA ELI IMPORT ÜLETAB NÜÜDSEKS EKSPORTI
60–61	TOOTMISRAJATISTE ÜMBERPAIGUTAMISE RISK
62–64	KASU SUHKRUHINNA ALANEMISEST

65–86 KAS KONKREETSETE VAHENDITE/MEHCHANISMIDE ABIL SUUDETI EDUKALT KÄSITLEDA JA LEEVENDADA REFORMIST TULENEVAID KOHANEMISPROBLEEME?

69–74 TOOTJATELE ANTAV ÜMBERKORRALDUSABI NING TOOTJATE SOTSIAALSED JA KESKKONNAALASED KOHUSTUSED

75 ÜMBERKORRALDUSABI KASVATAJATELE JA MASINATEGA SEOTUD TÖÖVÕTJATELE, KELLE TEGEVUST KVOOTIDEST LOOBUMINE MÕJUTAB

76–82 MITMEKESISTAMISABI

83–86 ÜLEMINEKUABI TÄISKOORMUSEGA RAFINEERIMISTEHASTELE

87–91 SUHKRUREFORMIGA KAASNENUD KULUD

87–88 ON TÕENÄOLINE, ET ÜMBERKORRALDUSFONDI JÄÄB SUMMA, MIS ERALDATAKSE EAGF-ILE

89–91 MUUD ÜLDMAKSUMUST MÕJUTAVAD TEGURID

92–109 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- I LISA – ÜMBERKORRALDUSFONDI TEGELIKE TULUDE JA HINNANGULISTE KULUDE ÜLEVAADE
- II LISA – ÜLEVAADE LIIKMESRIIKIDE POOLT LOOBUTUD KVOOTIDEST
- III LISA – LIIKMESRIIKIDE JAGUNEMINE VASTAVALT KOMBINEERITUD TOOTLIKKUSELE JA LOOBUTUD KVOOTIDELE
- IV LISA – ÜLEVAADE TOOTJATELE VÕIMALDATUD ABIST JA NENDE VAHETUTEST SULGEMISKULUDEST
- V LISA – MITMEKESISTAMISABI RAKENDAMINE
- VI LISA – NÄITEID ERINEVATEST KRITERIUMIDEST, MILLE ALUSEL LIIKMESRIIGID MITMEKESISTAMISABI ERALDASID
- VII LISA – PÕHITERMINID JA LÜHENDID

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I.

ELis toodetakse suhkrut peamiselt kasvatajatelt saadavast suhkruppeedist. Enne turureformi oli EL üks maailma suurimaid suhkrutootjaid ning on teiseks suurim tarbija. 2006. aastal kiideti heaks suhkruturu reform, et viia turg kooskõlla senisest enam turule suunatud uue ühise põllumajanduspoliitika põhiprintsiipidega ning täita ELi rahvusvahelisi kohustusi.

II.

Reformi peamised eesmärgid olid:

- tagada ELi suhkrutööstuse konkurentsivõime;
- stabiliseerida turud ja tagada suhkrutarnete kättesaadavus;
- aidata kaasa põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldava elatus taseme kindlustamisele vahendite abil, mis on kasutusele võetud selleks, et vähendada asjassepüütavates piirkondades märkimisväärset otsest ja kaudset sotsiaalset ja majanduslikku mõju põllumajandustootjatele.

III.

Reformi põhiosad olid:

- tootmiskvootide vähendamine 2010. aasta septembriks 6 miljoni tonni ehk ligikaudu 30% võrra kvoodikohase toodangu kogumahust ehk tootmistaseeni, mis komisjoni hinnangul võimaldab säilitada turutasakaalu;

- suhkru ja suhkruppeedi tonnihinna järkjärguline vähendamine, kusjuures lõppjärgus kompenseeritakse vähendamist osaliselt kasvatajatele makstavate otsetoetustega;

- 6,2 miljardi euro suuruse ajutise ümberkorraldusfondi moodustamine, mida rahastavad tootjad oma kvootide maksete kaudu ja millega finantseeritakse peamiselt ümberkorraldusabi (4,7 miljardit eurot), mitmekesistamisabi (0,7 miljardit eurot) ja täiskoor-musega rafineerimistehastele antavat üleminekuabi (0,2 miljardit eurot).

IV.

Kontrollikoja auditis hinnati, mil määral on reformi eesmärgid praeguseks saavutatud.

V.

Kontrollikoda on seisukohal, et kokkuvõttes ei taganud reformiprotsess kasumit mittetootva tootmisvõimsuse valikulise vähendamisega täielikult ELi suhkrutööstuse edasist konkurentsivõimet. Reformi esimese kahe aasta jooksul ei saavutatud vabatahtliku kvoodist loobumise oodatud taset. Alates reformi kolmandast aastast tehti võtmetähtsusega muudatused ja saavutati üldjoontes 6 miljoni tonni eesmärk, ehkki märkimisväärse osa kvootidest loovutasid ka tootjad, kelle konkurentsivõime polnud kõige madalam. Samuti märgib kontrollikoda, et reformi käigus stimuleeriti üheaegselt nii kvootide vähendamist kui eraldati lisakvoote, näiliselt kõige efektiivsematele tootjatele, kuid osast lisakvootidest hiljem loobuti. Lisaks avaldasid kasutuselevõetud meetmed piiratud mõju kasvatajate individuaalse konkurentsivõime tõstmisele, samuti on praeguses kvoodisüsteemis säilinud varasema süsteemi jäikus ja piirangud. Seega on tõenäoline, et valitsev välissurve avaldab ELi suhkrusektorile jätkuvalt suurt mõju.

KOKKUVÕTE

VI.

Turgude stabiliseerimise ja suhkrutarnete kättesaadavuse tagamise eesmärgi osas leidis kontrollikoda, et kuigi seni on tagatud turu suhteline stabiilsus ja ELi suhkruturu hinnad on olnud stabiilsed, võrdlushindade tasemel, on see saavutatud tootmiskvootide abil, millega on praegu kehtestatud lubatud sisetoodangu piirmäär tunduvalt alla siseturu nõudluse, moodustades 85% ELi tarbimisest. Selle tulemusel sõltuvad ELi tärned järjest enam impordist, samas kui suhkru uued kasutusviisid suurendavad nõudmisi tarnetele. Kontrollikoda on tuvastanud ka järjest suureneva tootmisrajatiste ümberpaigaldamise riski, mis on põhjustatud turu avamisest impordile EBA („Kõik peale relvade”) soodustatud riikidest. Lisaks juhib kontrollikoda tähelepanu ohule, et suhkruhinna alanemine ei jõua tarbijani. Töödeldud toodete puhul on tõenäoline, et kulude kokkuhoiu mõju ei jõua tootjatest kaugemale, suhkru jaemüügi puhul aga mõjutab hinnamuutuste ülekandumist jaotusvõrkude koondumine.

VII.

Seoses küsimusega, kas konkreetsete vahendite/mehhanismide abil suudeti edukalt käsitleda ja leevendada reformist tulenevaid kohanemisprobleeme, märgib kontrollikoda järgnevat: üldjoontes ei ole veel võimalik teha järeldusi selle kohta, millises ulatuses on kasutatud vahenditega vähendatud asjassepuutuvates piirkondades märkimisväärset otsest ja kaudset sotsiaalset ja majanduslikku mõju põllumajandustootjatele. Reformi tagajärjel suleti ca 80 tootmisettevõtet. Komisjon ja liikmesriigid ei ole teinud piisavat järelevalvet selle üle, millist otsest sotsiaalset mõju avaldab tootmisrajatiste sulgemine. Kontrollikoda täheldas mõnes liikmesriigis suhkrutootmise alternatiivide väljatöötamiseks mõeldud mitmekesistamismeetmete rakendamisel ning keskkonnanõuete täitmisel viivitusi. Lisaks ei leitud tõendeid selle kohta, et traditsioonilistele roosuhkru rafineerimistehastele eraldatud üleminekuabi, mille summa ulatus 150 miljoni euroni, oleks põhinenud muudel suhkrureformi mõju objektiivsetel parameetritel kui asjaomaste tehaste varasemate „teatud eeliste” kadumine.

VIII.

Kontrollikoda märgib, et kuigi on tõenäoline, et ligikaudu 640 miljoni euro suurune summa on võimalik eraldada ümberkorraldusfondist Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondile, on olemas märkimisväärsed seonduvad lisakulud, mida ei kanta otse põllumajanduse eelarvejakkude ja millega saab hüvitada traditsiooniliste AKV riikide eksportijate saamatajäänud tulu. Seetõttu on reformi üldkulud 1,2 miljardi euro võrra suuremad kui keskmine eelarvetoetus enne reformi.

KOKKUVÕTE

IX.

Neid asjaolusid arvestades esitab kontrollikoda järgmised soovitusel:

- sisetootmise edaspidisel korrigeerimisel tuleb vahendeid ja meetmeid kavandada nii, et nad tagaksid üldise järjepidevuse ja põhineksid üksikajalikul tehnilisel vajaduste analüüsil ning objektiivsetel kriteeriumidel;
- komisjon peab välja pakkuma meetmeid, millega kaotada praeguse kvoodisüsteemi jäikus ja piirangud, mis mõjuvad negatiivselt kasvatajate ja tootjate konkurentsivõimele;
- edaspidistes otsustes, mis mõjutavad ELi suhkrutootmist, tuleb arvesse võtta suhkru sisetootmise taset, mida peetakse vajalikuks, et täita asutamislepingu eesmärk tagada suhkrutarnete kättesaadavus;
- komisjon peab hinnakujundust regulaarselt jälgima ning komisjonil ja liikmesriikidel tuleb tagada konkurentsivõime nõuetekohane jõustamine sektoris, mis oleks kooskõlas asutamislepingu eesmärgiga, et tarned jõuavad tarbijani mõistliku hinnaga;
- komisjon ja liikmesriigid peavad võtma kiiresti meetmeid, et tagada mitmekesistamismeetmete kiire toimimine ja soovitud mõju;
- komisjon ja liikmesriigid peavad aktiivsemalt kaasa aitama selle tagamisele, et suletud tootmisettevõtete keskkonnaalased kohustused oleksid täielikult täidetud.

SISSEJUHATUS

REFORMI TAUST JA SELLELE EELNENUD OLUKORD

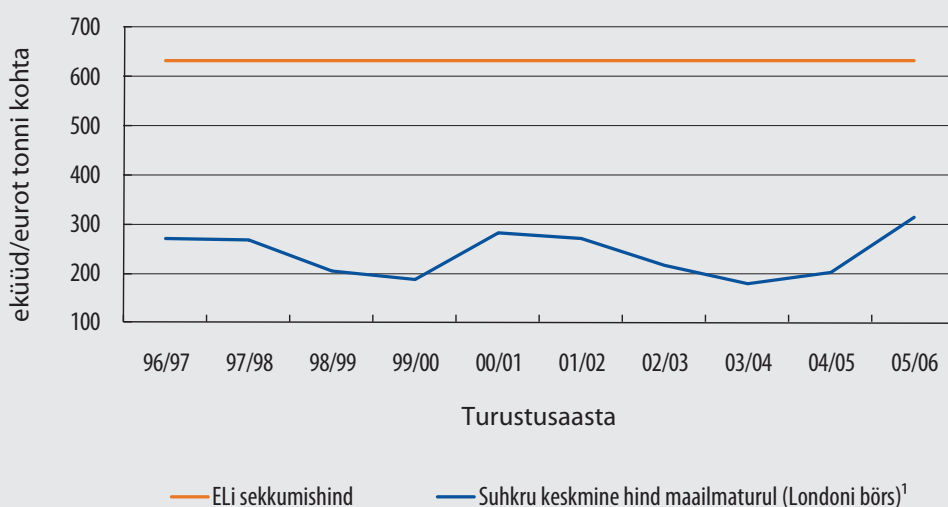
1. Suhkrut toodetakse ELis kas kasvatajatelt saadavast suhkrupeedist¹ või rafineeritakse imporditud toorsuhkrust, mida toodetakse suhkruroost. Suhkrupeeti tuleks ideaalis kasvatada tootmisettevõtete läheduses, et hoida transpordikulud mõistlikul tasemel, samuti seetõttu, et suhkrupeedi suhkrusisaldus väheneb pärast saagi koristamist. Enamik suhkrupeedikasvatajatest kasutab sellisteks tegevusteks, nagu suhkrupeedi külvamine ja koristamine, masinatega seotud töövõtjate teenuseid. Seejärel transporditakse suhkrupeedi tootjate tehastesse töötlemiseks. Lõpuks müüvad suhkrupeedi tootjad suhkru lahtiselt toidutööstusele või muudele kasutajatele, või siis pakitult jaemüüjatele.
2. Suhkruturu ühine korraldus võeti kasutusele 1967. aastal², et tagada ühenduse tootjatele rahuldav sissetulek ja stabiliseerida turg. ELi tootjad said suhkrut müüa garanteeritud hinnaga ehk sekkumishinnaga, mis oli ajavahemikul 1996–2006 tunduvalt kõrgem kui maailmaturu hind (vt *joonis 1*).

¹ Ainus ELis (kui äärepoolseimad piirkonnad välja arvata) tegutsenud tehas, mis tootis suhkrut suhkruroost, suleti 2006. aastal.

² Ühine turukorraldus sätestati nõukogu määrusega nr 1009/67/EMÜ (EÜT 308, 18.12.1967, lk 1). Praegu reguleerib seda nõukogu 22. oktoobri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus) (ELT L 299, 16.11.2007, lk 1).

JOONIS 1

VALGE SUHKRU HIND 1996–2006



¹ Valge suhkru hetkehinna (juuni-juuli) aritmeetiline keskmine, lastitud FOB (franko laeva pardal) vastavates Euroopa sadamates, uutesse kottidesse pakituna.

Allikas: Komisjon (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektooraat) - „Agriculture in the European Union - STATISTICAL AND ECONOMIC INFORMATION (2000-2008)“.

3. Liikmesriikide vahel ära jaotatud tootmiskvootidega hoiti tootmise üldmaht teatud piirides. Väljastpoolt ELi pärit toodangule kehtestati impordimaks ja suhkru ülejääk eksporditi. Kvootide piires toodetud, kuid turu nõudlust ületava suhkru ekspordimisel maksti eksporditoetusi³. Eksporditoetust ei antud sellise suhkru ekspordimiseks, mille tootmisel ületati kvote.
4. Enne reformi oli EL maailma suuruselt kolmas suhkrutootja, tootes aastas üle 20 miljoni tonni suhkrut. Suhkru tarbimiselt oli EL maailmas teisel kohal⁴. EL tootis piiratud koguses ka isoglükoosi, mida saadakse tavaliselt kas maisist, nisust või kartulitest ekstraheeritud tärklise töötlemisel. Isoglükoos on laialdaselt kasutusel toidutööstuses ning on paljudel juhtudel, nt karastusjookides, üks võimalikest suhkru asendajatest. Isoglükoosi tootmine ELis on piiratud väikesemahuliste kvootide kehtestamise tõttu⁵. Ka inuliinisiirupi (sigurijuure kiust saadav magusaine) tootmiskvoodid on väikesed. **Tabelis 1** esitatakse suhkrureformi põhinäitajad enne ja pärast reformi:
5. Reformile eelnenud aastatel oli EL järjest kasvava surve all, et vältida suhkru ülejääkide ekspordimist maailmaturule subsideeritud hinnaga. Selle tagajärjel võttis Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO) 2005. aastal vastu otsuse, millega kohustati ELi lisama oma suhkruekspordi piirmäära sisse ka kvoodivälise suhkru ekspordi ning AKV riikidest imporditud suhkru reeksporti. Seega ei saa EL alates 2006. aastast ekspordida rohkem kui 1,37 miljoni tonni subsideeritud valget suhkrut aastas varasema 6,5 miljoni tonni suuruse aasta keskmise ekspordikoguse asemel⁶. **1. selgituses** antakse WTO otsuse kohta lisateavet.

³ Eksporditoetusi finantseeriti osaliselt tootjate makstavatest maksudest. Kontrollikoja eriaruande nr 20/2000 punktis 46 tõdetakse, et „ELi eelarvest kulub suhkru ülejäägi ekspordimisele aastas 1 500 miljonit eurot, millest 800 miljonit eurot saadakse toodangumaksu kaudu tagasi”.

⁴ 2005. aastal toodeti ELis 20,3 miljonit tonni suhkrut ja tarbiti 15,6 miljonit tonni suhkrut. Toorsuhkrut imporditi ELis 2,3 miljonit tonni ja eksporditi 7,5 miljonit tonni, millest 2,5 miljonit tonni subsideeriti ELi eksporditoetustega.

⁵ Nõukogu määrusega (EÜ) nr 318/2006 (ELT L 58, 28.2.2006, lk 1) kehtestati isoglükoosi kvoodiks 507 680 tonni (EU-25 riigid); seda muudeti mitmel korral vastavalt uute kvootide määramisele ja neist loobumisele ning praegune kvoot on 690 441 tonni (EU-27 riigid) (viimati uuendatud määrusega (EÜ) nr 1234/2007). USAs moodustab isoglükoosi tootmine naturaalsete magusainete tootmisest ligi poole.

⁶ Aasta keskmised ekspordikogused turustusaastail 2003/2004, 2004/2005 ja 2005/2006 – Komisjon: Põllumajandus Euroopa Liidus – Statistiline ja majandusteave 2007.

TABEL 1

PÕHINÄITAJAD ENNE JA PÄRAST SUHKRUREFORMI

Reformieelsed EU-25 riikide andmed	Reformijärgsed EU-27 riikide andmed ¹
Aastas toodetakse üle 20 miljoni tonni suhkrut (bioetanooli kasutamist arvesse ei võeta).	Aastas toodetakse 14–15,5 miljonit tonni suhkrut (bioetanooli kasutamist arvesse ei võeta).
285 000 kasvatajat kasvatavad suhkrupeeti 2,1 miljonil hektaril ja kasutavad masinatega seotud töövõtjate teenuseid; üle 8 000 kasvataja kasvatab suhkruroogu 43 000 hektaril (peamiselt ELi ülemereterritooriumidel).	164 000 kasvatajat kasvatavad suhkrupeeti 1,41 miljonil hektaril ja kasutavad masinatega seotud töövõtjate teenuseid; suhkruroo kasvatajaid on alla 8 000.
189 suhkru tehases töötab 50 000 inimest.	114 suhkru tehases töötab 30 000 inimest (sealhulgas neli tehast asub kahes uues ELi liikmesriigis).
16 isoglükoosi ja neli inuliinisiirupi tootjat; toodangu kogumaht 820 000 tonni.	10 isoglükoosi tootjat toodangu kogumahuga 690 000 tonni (mitte ühtki inuliinisiirupi tootjat).
Seitse täiskoormusega rafineerimistehast, mis impordivad ja töötlevad aastas 2 miljonit tonni suhkruroost saadud toorsuhkrut.	26 täiskoormusega rafineerimistehast (millest 15 uutes liikmesriikides ehk Bulgaarias ja Rumeenias), mis impordivad ja töötlevad aastas 2,7 miljonit tonni suhkruroost saadud toorsuhkrut.
Eksporditakse 7,5 miljonit tonni suhkrut, millest 2,5 miljonit tonni on kaetud eksporditoetusega.	Ekspordikogus ei ületa 1,37 miljonit tonni kvoodivälisest suhkrut, mida eksporditoetus ei kata.
ELis tarbitakse üle 15 miljoni tonni suhkrut (bioetanooli kasutamist arvesse võtmata).	ELis tarbitakse üle 17 miljoni tonni suhkrut (bioetanooli kasutamist arvesse võtmata).

¹ Kui Bulgaaria ja Rumeenia andmetel on oluline mõju, on seda ka näidatud.

6. Lisaks oli EL 2001. aastal vastu võtnud algatuse „Kõik peale relvade” (EBA), millega kaotati kõik imporditariifid 49 arengumaast imporditavatele toodetele. Algatusele oli otsene mõju suhkrusektorile, kuna EBA soodustatud riikide hulgas oli kuus Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna suhkruprotokollile alla kirjutanud riiki⁷. EBA ja ACP riikide 3,5 miljoni tonni suurune eksport Euroopa Liitu on majanduspartnerluse lepinguid käsitleva määruse raames kavandatud kaitsemehhanismi üheks künniseks. Tollimaksude kaotamine neist riikidest imporditavale suhkrule algas 2001. aastal ja puudutas rafineerimistööstusele mõeldud piiratud koguseid. Koguseid suurendati järk-järgult ning alates 1. oktoobrist 2009 on neile tagatud piiramatut turulepääs.

⁷ Madagaskar, Malawi, Mosambiik, Tansaania, Uganda ja Sambia.

1. SELGITUS

WTO OTSUS

Üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) 1994. aasta Marrakechi protokollile alla kirjutanud pooled nõustusid muu hulgas vähendada kuue aasta jooksul eksporditoetusi 36% võrra ja subsideeritavaid koguseid 21% võrra. Iga allakirjutanud pool esitas oma kohustuste üksikasjad eraldi dokumendina Marrakechi protokollile lisatud kontsessioonide nimekirjas, millest sai GATT 1994 lisa.

Euroopa Ühendus leidis oma kontsessioonide nimekirjas, et ühenduse kvoodivälise suhkru (C-suhkru) ekspordi ei subsideerita, kuna sellele ei laiene eksporditoetused. Lisaks otsustas Euroopa Ühendus, olles samaaegselt nii oluline importija kui eksportija, kanda vähendatavate toetuste nimekirja ainult sellise ekspordi toetused, millest oli import maha arvatud. Selle põhjal arvutas ühendus toetatava koguse määramisel kasutatava võrdlusbaasi – 1,612 miljonit tonni, millest tuli maha arvata 21%, nii et tulemuseks jäi 1 273 miljonit tonni. Pärast uute liikmesriikide ELiga ühinemist sai uueks künniseks 1,37 miljonit tonni. Sõltuvalt C-suhkru tootmise määrast võis ekspordi kogumaht seega kõikuda 4 miljonist 7 miljoni tonnini. Piirmäärade järgimine tagati ekspordilitsentside abil.

Vastavalt Brasiilia, Tai ja Austraalia 2002. aastal esitatud konsultatsioonitaotlusele vaatas WTO vaidluste lahendamise organ uuesti läbi EÜ kohustused ja ekspordipoliitika ning märkis 2005. aasta 28. aprilli lõpparuandes, et EÜ kontsessioonide nimekirja sõnastus ei andnud mõista, et AKV riikide impordile vastavate koguste eksport võiks toimuda üle kindlaksmääratud piirmäära ja et C-suhkru (kvoodivälise suhkru) ekspordi võiks käsitleda subsideeritavana, mistõttu ei saa ka see toimuda üle kehtestatud piirmäära.

Reaalselt tähendas see Euroopa ekspordi edasist vähenemist suurusjärgus 5 miljonit eurot. Turustusaastal 2006/2007 rakendati ekspordipiiranguid esmakordselt täies ulatuses.

SUHKRUREFORM JA SELLE EESMÄRGID

7. Eelnevat silmas pidades peeti vajalikuks suhkruturgu reformida, et viia ühine turukorraldus kooskõlla uue ühise põllumajanduspoliitika põhiprintsiipidega, mis näevad ette suuremat turule orienteeritust. Samuti tuli säilitada turutasakaal, täites samas liidu rahvusvahelisi kohustusi – nii WTO otsust, mille kohaselt ei tohtinud ELi subsideeritud eksport ületada 1,3 miljonit tonni (vt punkt 5), kui vähim arenenud riikidele suunatud algatust EBA, millega anti 2009. aastal mainitud riikidele piiramatut tollivaba juurdepääsu ELi turule (vt punkt 6).

8. Komisjoni ettepaneku põhjal kiitis nõukogu suhkruturu reformi heaks ning see jõustus 2006. aasta juulis⁸. Reformile eelnesid ulatuslikud läbirääkimised peamiste sidusrühmadega ja mitu mõjuhindangut, mis olid aluseks komisjoni 2005. aastal esitatud ettepanekule.

9. Reform pidi täitma rea erinevaid eesmärke, mis olid osaliselt omavahel vastuolus ning mida oli seega keeruline samaaegselt ellu viia. Peamised eesmärgid olid järgmised:
 - tagada ELi suhkrutööstuse edasine konkurentsivõime, vähendades kasumit mittetootvat tootmisvõimsust;
 - stabiliseerida turud ja tagada suhkrutarnete kättesaadavus;
 - aidata kaasa põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldava elatustase kindlustamisele vahendite abil, mis on kasutusele võetud selleks, et vähendada asjassepuutuvates piirkondades märkimisväärset otsest ja kaudset sotsiaalset ja majanduslikku mõju põllumajandustootjatele.

⁸ Õiguslik alus: nõukogu määrus (EÜ) nr 318/2006, nr 319/2006 ja nr 320/2006 (ELT L 58, 28.2.2006, lk 1, 32 ja 42). Määrus (EÜ) nr 318/2006 on hiljem tühistatud ja asendatud määrusega (EÜ) nr 1234/2007. Rakenduseeskirjad on sätestatud komisjoni määrusega (EÜ) nr 968/2006 (ELT L 176, 30.6.2006, lk 32).

REFORMI PÕHIOSAD

10. Reformi põhiosad olid:

- a) **tootmiskvootide säilitamine**, kuid nende **mahu vähendamine** 2010. aasta septembriks 6 miljoni tonni võrra (see moodustab ligikaudu 30% kvoodikohase toodangu kogumahust)⁹, mis komisjoni hinnangul säilitab turutasakaalu. Võimaldati siiski teatavat paindlikkust, tehes tootjatele (eelkõige neile, kes pidasid end uues turukeskkonnas konkurentsivõimeliseks) kättesaadavaks ligikaudu 1,5 miljoni tonni ulatuses lisakvoote;
- b) valge suhkru **tonnihinna järkjärguline alandamine** – kui enne turustusaastat 2006/2007 kehtinud sekkumishind¹⁰ oli 631,9 eurot, siis alates turustusaastast 2009/2010 kehtivaks **võrdlushinnaks**¹¹ on 404,4 eurot;
- c) kasvatajatele makstava kvoodikohase suhkrupeedi tonni **miinimumhinna** järkjärguline **vähendamine** enne turustusaastat 2006/2007¹² makstud 44,01 eurolt turustusaastast 2009/2010 makstava 26,29 euroni;
- d) **eksporditoetuste** süsteemi kvoodikohase suhkru ekspordimiseks ei tühistatud, kuid sellest plaaniti loobuda alates turustusaastast 2007/2008. Sel aastal oli aga turg tasakaalust väljas ning seetõttu nõustus komisjon eksporditoetuste rakendamisega ka turustusaastal 2007/2008. Komisjon otsustas suhkru eksporditoetused peatada 26. septembril 2008¹³.
- e) suhkrupeedi hinna languse osaline¹⁴ **hüvitamine suhkrupeedi kasvatajatele** toetusõiguste kehtestamisega tootmiskohustusega sidumata ühtse otsemaksete kava raames või eraldi makstava suhkrupeedi tootmisega uutes liikmesriikides, kes ühtset otsemaksete kava ei kohalda. Teatud tingimustel said kasvatajad ka täiendavat toetust, mida maksti viieaastase üleminekuperioodi jooksul tootmiskohustusega seotud toetusena. Vastupidiselt sellele ei makstud hüvitist aga isoglükoosi tootjaid varustavatele teraviljatootjatele, kuna eeldati, et teravilja hinda reform oluliselt ei mõjuta;

⁹ See hõlmab ka kaht suhkruasendajat – isoglükoosi ja inuliinisiirupit.

¹⁰ Varasema suhkruturu ühise korralduse raames said tootjad müüa standardkvaliteediga suhkrut riiklikele sekkumisasutustele sekkumishinnaga, mis oli hulgemüügi miinimumhinnaks ELis.

¹¹ Praegune suhkruturu ühine korraldus ei näe ette sekkumishinda, kuid komisjon on kehtestanud võrdlushinna, mis on hulgemüügi turuhindadele orientiiriks.

¹² A- ja B-kvoodi suhkrupeedi miinimumhindade kaalutud keskmine pärast maksude mahaarvamist turustusaastatel 2003/2004 ja 2004/2005.

¹³ Komisjoni määrused (EÜ) nr 900/2007 (ELT L 196, 28.7.2007, lk 26), (EÜ) nr 947/2008, nr 948/2008 ja nr 951/2008, (ELT L 258, 26.9.2008, lk 60, 61 ja 66), mis käsitlevad tahket suhkrut, suhkruisiirupeid ja asutamislepingu I lisas loetlemata kaupadena eksporditavaid suhkrupeede.

¹⁴ Ühtse otsemaksete kavaga hüvitati suhkrupeedikasvatajatele ligikaudu kaks kolmandikku hinnalangusest põhjustatud sissetuleku vähenemisest, st kolmandik sellest jäi hüvitamata.

- f) **ajutine ümberkorraldusfond**, mida rahastavad tootjad oma kvootide maksetest kogusummas 6,2 miljardit eurot. Ajutise ümberkorraldusfondi loomise eesmärk oli eelkõige rahastada hüvitiste maksmist vabatahtliku tootmiskvootidest loobumise eest. Ümberkorraldusfondi haldab komisjon vastavalt ELi eelarve sätetele¹⁵ ja plaan näeb ette, et fondi sulgemisel 2012. aasta septembris eraldatakse kõik selles olevad vahendid EAGF-ile¹⁶. Fond oli ette nähtud järgmiste toetusliikide rahastamiseks:
- i) **ümberkorraldusabi (4 750 miljonit eurot)**, mida makstakse tootjatele, kes lõpetavad kvoodikohase tootmise ja loobuvad vastavatest kvootidest. 10%¹⁷ oli ette nähtud kvootidest loobumise tõttu halvemasse seisu sattunud suhkruppeedikasvatajatele ning masinatega seotud töövõtjatele, kes pakuvad suhkruppeedikasvatajatele eriotstarbelisi teenuseid (vt **joonis 2**);
 - ii) **mitmekesistamisabi (675 miljonit eurot)**, mille eesmärk on edendada alternatiivide leidmist suhkruppeedi ja suhkruroo kasvatamisele ning suhkrutootmisele piirkondades, mida mõjutab suhkrutööstuse ümberkorraldamine.
 - iii) **täiskoormusega rafineerimistehastele eraldatav üleminekuabi (150 miljonit eurot)**, et võimaldada neil suhkrutööstuse ümberkorraldamisega kohaneda¹⁸.

¹⁵ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 1: „Ümberkorraldusfond moodustab osa Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust. Alates 1. jaanuarist 2007 moodustab ümberkorraldusfond osa Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) /.../ Artiklis 11 nimetatud ajutine ümberkorraldusmakse loetakse tuluks, mis määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 artikli 18 lõike 2 kohaselt eraldatakse ümberkorraldusfondile. Summa, mis jääb ümberkorraldusfondi pärast lõikes 2 nimetatud kulude rahastamist, eraldatakse EAGF-ile.”

¹⁶ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 1: „Summa, mis jääb ümberkorraldusfondi pärast lõikes 2 nimetatud kulude rahastamist, eraldatakse EAGF-ile.” Komisjoni määrusega (EÜ) nr 1204/2009 pikendati tähtaega 2012. aastani.

¹⁷ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikli 3 lõige 6, mida on muudetud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1261/2007 (ELT L 283, 27.10.2007, lk 8).

¹⁸ Lisaks nähti määrusega (EÜ) nr 320/2006 ette 14 miljonit eurot üleminekuabi teatavatele liikmesriikidele (Austriale 9 miljonit eurot, Rootsile 5 miljonit eurot). Vastavalt artiklile 9: „Artikli 6 lõikes 3 osutatud riikliku ümberkorralduskava raames: a) antakse Austrias maksimaalselt 9 miljonit eurot abi investeringuteks, mis tehakse suhkruppeedi kogumiskeskustesse ja muusse logistilisse infrastruktuuri, mis on vajalik ümberkorraldamise tõttu; b) antakse Rootsis maksimaalselt 5 miljonit eurot abi Gotlandi ja Ölandi suhkruppeedikasvatajate, kes riikliku ümberkorraldusprotsessi osana loobuvad suhkru tootmisest, otseseks või kaudseks toetamiseks.”

11. Ümberkorraldusfondi tulude ja kulude jaotus on esitatud *I lisas*.

JOONIS 2

ÜMBERKORRALDUSFONDI ÜLEVAADE



¹ Kõik kasutamata summad eraldatakse EAGF-ile (praegu hinnanguliselt 0,64 miljardit eurot).

HALDUSSÜSTEEMIDE ÜLEVAADE

12. Korda, mida **tootjad** ümberkorraldusabi taotlemisel peavad järgima, kirjeldatakse **2. selgituses**.

2. SELGITUS

ÜMBERKORRALDUSABI TAOTLEMISE KORD

Ümberkorraldusprotsessis osalemiseks pidi tootja oma kvoodist tervikuna või osaliselt loobuma ja esitada liikmesriigile taotluse ümberkorraldusabi saamiseks. Taotlus pidi sisaldama ümberkorraldusplaani koos järgmiste elementidega:

- **sotsiaalplan**, milles esitatakse üksikasjad meetmete kohta, mis kavatakse võtta eelkõige seoses asjaomase tööjõu ümberõppe, ümberpaigutamise ja ennetähtaegselt pensionile jäämisega;
- **keskkonnaplan**, milles esitatakse üksikasjad kavandatud meetmete kohta, mis on ette nähtud keskkonnavalaste nõuete järgimiseks;
- **äriplan**, milles esitatakse üksikasjad vabriku või vabrikute sulgemise ning tootmisseadmete täieliku või osalise demonteerimise viiside, ajakava ja kulude kohta;
- **finantsplan**, milles esitatakse üksikasjad kõikide ümberkorraldusplaaniga seotud kulude kohta.

Liikmesriigi ametivõimud pidid taotluse läbi vaatama, et kontrollida selle vastavust ELi ja liikmesriigi nõuetele. Pärast taotluse heakskiitmist võis tootja hakata ümberkorraldusplaanis ette nähtud tegevusi ellu viima ning pidi korra aastas esitama arenguaruande. Tootjale maksti ümberkorraldusabi välja kahes osas pärast tagatisdeposiidi kättesaamist 120% väärtuses saadavast abisummast. Tagatis vabastatakse vastavalt ümberkorraldusplaanis loetletud tegevuste elluviimisele ja liikmesriigi ametiasutuste asjakohastele kontrollidele.

13. Liikmesriigid peavad koostama riiklikud ümberkorraldusprogrammid ning täitma seoses ümberkorraldusfondiga järgmisi ülesandeid:

- a) tootjate esitatud ümberkorraldusabi taotluste abikõlblikkuse kontrollimine;
- b) sotsiaalsete ja keskkonnaalaste nõuete kehtestamine tootjatele, tingimusel, et see ei takista ümberkorraldusprotsessi;
- c) abisaajatele antava abi üle otsustamine, kui see on määrustega ette nähtud;
- d) ümberkorraldus- ja mitmekesistamisabi maksmine abisaajatele;
- e) ümberkorraldus- ja mitmekesistamisabi rakendamise jälgimine, kontrollimine ja selle kohta aru andmine.

14. Komisjon teeb reformi elluviimise üle järelevalvet, esitades vajadusel parandusmeetmete ettepanekuid, ning haldab ümberkorraldusfondi. Liikmesriigid saadavad komisjonile abitaotluste nimekirjad (ja taotluste koopiad), riiklikud ümberkorraldusprogrammid ja aruanded ümberkorraldusabi tegevuste elluviimise kohta.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

15. Kontrollikoja auditis analüüsiti, mil määral on suhkruturu reformi eesmärgid saavutatud, keskendudes järgmistele küsimustele:

- a) Kas suhkruturu reform on kindlustanud ELi suhkrutööstuse edasise konkurentsivõime?
- b) Kas suhkruturu reform on stabiliseerinud turud ja taganud suhkrutarnete kättesaadavuse?
- c) Kas kasutuselevõetud vahendid/mehhanismid on olnud edukad reformist tulenevate kohandumisprobleemide käsitlemisel ja lahendamisel?

16. Lisaks vaadeldi auditis tootmisraajatiste lammutamist käsitlevate keskkonnanõuete täitmist ja suhkruhinna alanemise tõenäolist mõju tarbijatele. Üheks vaatlusaluseks teemaks oli ka reformi maksumus.

17. Auditi tõendusmaterjali kogumiseks ja uurimiseks viidi läbi intervjuud ning analüüsiti süsteeme, dokumente ja andmeid komisjonis, samuti kontrolliti valimit, kuhu kuulus kaheksa liikmesriiki: Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa ja Tšehhi Vabariik¹⁹. Vältitööd toimusid 2008. aasta lõpust 2009. aasta keskpaigani ja hõlmasid ümberkorraldusfondi tegevust reformi kolme esimese turustusaasta (2006/2007–2008/2009) jooksul. Kohtuti Euroopa Suhkrutootjate Komitee, Euroopa Suhkruproduktidekasvatavate Rahvusvahelise Liidu ja Suhkrutööstustarbivate Komitee esindajatega, et kuulda nende arvamust suhkrureformi kohta.

18. Külastatud liikmesriikides vaadati auditi käigus üle makseasutustes reformi elluviimiseks kasutuselolevad süsteemid. Samuti kontrolliti (sh ka kohapeal) ümberkorraldusabi maksete valimit. Lisaks küsitleti suhkrusektori sidusrühmade (tootjate, kasvatajate, masinatega seotud töövõtjate ja suhkrutootmisettevõtete töötajate) esindajaid.

¹⁹ Nende riikide tootjate osakaal suhkrukvootidest loobumistest moodustas igal ümberkorraldusfondi rakendusaastal üle 70%.

EELMINE AUDITIARUANNE

- 19.** Kontrollikoda on varem käsitlenud suhkruturu ühise korralduse juhtimist 2001. aastal avaldatud aruandes²⁰, kus vaadeldi ÜPP üldeesmärkide saavutamist. Aruandes juhiti tähelepanu suhkru kõrgele hinnale ELi tarbijate jaoks ning sellise süsteemi ülemäärasele jäikusele, kus tootmiskvoodid on koondunud piiratud arvu tootjate kätte, ning soovitati meetmeid tööstuse konkurentsivõime tõstmiseks.

²⁰ Kontrollikoja eriaruanne nr 20/2000 suhkruturu ühise korralduse juhtimise kohta (EÜT C 50, 15.2.2001).

TÄHELEPANEKUD

KAS SUHKRUTURU REFORM ON KINDLUSTANUD ELI SUHKRUTÖÖSTUSE EDASISE KONKURENTSIVÕIME?

20. Reformiga kavandati „käivitada põhjalik ümberkorraldusprotsess, mis toob kaasa mittetasuva tootmisvõimsuse märgatava vähenemise ühenduses”²¹, pakkudes kaalukat majandussoodustust, et madalaima tootlikkusega suhkruettevõtjad loobuksid vabatahtlikult oma kvoodikohasest tootmisest, ning võimaldades arvesse võtta tootmisest loobumisega seotud sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid kohustusi²².
21. Komisjon eeldas, et madalaima tootlikkusega ettevõtted (st ettevõtted, mis ei ole reformiga kavandatud hinnalanguse olukorras enam konkurentsivõimelised) loobuvad majandussoodustuste saamiseks oma kvoodist, võttes vastu ümberkorraldusfondi hüvitise, ilma et oleks tarvis meetmeid suunata konkreetsetele ettevõtetele või piirkondadele.
22. Seega nägi reformi aluseks olev loogika ette, et kui madalama tootlikkusega ettevõtjad loobuvad 6 miljoni tonni suhkru tootmisest, suurendab see keskmist tootlikkust ja tagab seeläbi ELi tööstuse edasise konkurentsivõime. Võimaldati siiski teatavat paindlikkust, tehes tootjatele (eelkõige neile, kes pidasid end uues turukeskkonnas konkurentsivõimeliseks) kättesaadavaks ligikaudu 1,5 miljoni tonni ulatuses lisakvoote.
23. ELi suhkrutööstuse konkurentsivõime sõltub ühelt poolt suhkurutootjate tootlikkusest ja teiselt poolt suhkrupeedikasvatajate suutlikkusest varustada tootjaid suhkrupeediga, mille hind on konkurentsivõimeline. Olenemata reformi üldisest eesmärgist, mis näeb ette madalaima tootlikkusega ettevõtjate loobumist oma tootmiskvootidest, ei leitud auditi käigus ei komisjonis ega liikmesriikide korraldusasutustes võrdlusandmeid üksiktootjate või ettevõtete tootlikkuse kohta. Lisaks ei palunud komisjon liikmesriikidel ja/või tööstuse esindajail esitada andmeid, mille alusel hinnata reformi elluviimist üksiktootjate või ettevõtete tootlikkuse seisukohast.

²¹ Määruse (EÜ) nr 320/2006 põhjendus 1.

²² Määruse (EÜ) nr 320/2006 põhjendus 5.

24. Sellega seoses viidati mõjuhinnaangus ainult uuringutele²³, kus järjestatakse suhkrutootmise piirkonnad kasvatajate ja tootjate kombineeritud tootlikkuse alusel järgmistesse kategooriatesse: madal, keskmine ja kõrge kombineeritud tootlikkus. **Tabelis 2** tuuakse ära liikmesriikide järjestus ning valge suhkru esialgsete kvootide maht. Järjestus põhineb ELi suhkrutööstuse 2001. aasta andmetel. Andmeid aga ei uuendatud, kui komisjon 2005. aastal oma ettepaneku esitas, ehkki toimunud olid mitmed olulised muutused, nagu suhkrupeedisaagi suurenemine Hispaanias ja Ühendkuningriigis ning tootjapoolne tootmisrajatiste ühendamine ja tootmise ratsionaliseerimine lirimaaal.
25. Mõjuhinnaangus sisalduva tootlikkuse järjestuse alusel ja arvestades asjaolu, et komisjoni täpsemad andmed üksiktootjate või suhkrutootmisettevõtete konkurentsivõime kohta ei ole kättesaadavad, kasutatakse neid valge suhkru kvote, millest on loobunud madala ja keskmise tootlikkusega piirkondade tootjad, näitajana selle kohta, kui edukalt on reformi eesmärgid saavutatud. Kuna need on keskmised näitajad, ei näita nad siiski tootjate ja/või kasvatajate individuaalset kõrget tootlikkust madala tootlikkusega piirkondades või vastupidi.

²³ Ajakohastatud mõjuhinnaang, 22. juuni 2005, SEK(2005) 808.

REFORMI KAHE ESIMESE AASTA JOOKSUL EI SAAVUTATUD VABATAHTLIKU KVOOTIDEST LOOBUMISE OODATUD TASET

26. Reformi kaheaastase etapi jooksul seoses aeglase ülemineku tõttu teisel aastal loobusid tootjad vabatahtlikult kvootidest ainult 2,2 miljoni tonni ulatuses, võrrelduna eesmärgiks seatud 6 miljoni tonniga. See oli selgeks märgiks, et tööstus ei pidanud pakutud soodustusi kvootidest loobumiseks piisavalt atraktiivseks.
27. Oluline asjaolu, mis mõjutas suhkrutootjate otsust kvootidest loobumise kohta, oli pakutud finantshüvitistega kaasnev ebakindlus. See, kui suures ulatuses ümberkorraldusabi tootjatele eraldatakse, oli liikmesriikide otsustada, tingimusel, et vähemalt 10% abist läheb kasvatajatele ja masinatega seotud töövõtjatele. Seetõttu ei teadnud tootjad ümberkorraldusabi taotlemise hetkel, kui suures ulatuses nad hüvitist saavad.

TABEL 2

LIIKMESRIIKIDE JAGUNEMINE VASTAVALT KOMBINEERITUD TOOTLIKKUSELE

Liikmesriik	Kombineeritud tootlikuse tase ¹	Esialgne kvoot ² (tonni valget suhkrut)
Iirimaa Kreeka Itaalia Portugal (mandriosa)	Madal	2 143 923
Tšehhi Vabariik Taani Hispaania Läti Leedu Ungari Sloveenia Slovakkia Soome	Keskmine	2 923 655
Belgia Saksamaa Prantsusmaa (emamaa) Madalmaad Austria Poola Rootsi Ühendkuningriik	Kõrge	12 895 381
Muud liikmesriigid³	Ei kajastu	604 114
KOKKU		18 567 073

¹ Liikmesriikide jagunemine vastavalt kombineeritud tootlikkusele, mis mõjutaks nende suhkrutootmise tõenäolist vähenemist. (Tabel 3 komisjoni dokumendis „Ajakohastatud mõjuhindang“ (SEK(2003) 1022).)

² „Esialgne kvoot“ võrdub liikmesriikidele määruse (EÜ) nr 318/2006 lisa III alusel turustusaastaks 2006/2007 eraldatud kvoodiga koos aastatel 2006/2007 ja 2007/2008 ostetud täiendavate kvootidega.

³ „Muud liikmesriigid“ hõlmab Rumeeniat, Bulgaariat, Prantsusmaa ülemeredepartemange ja Assooride autonoomset piirkonda.

Allikas: Komisjon (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi üksus C.5).

- 28.** Veel üks asjaolu, mis võis mõjutada kasvatajate otsust suhkrupeedi kasvatamist jätkata, oli jätkuvalt kättesaadava abi tase. Õigusaktid näevad ette, et liikmesriikides, mis loobuvad kvoodist vähemalt 50% ulatuses, makstakse allesjäänud kasvatajatele viieaastase üleminekuperioodi jooksul täiendavat toetust tootmiskohustusega seotud toetusena. Sellist toetust maksti neljas madala või keskmise kombineeritud tootlikkusega liikmesriigis²⁴, mis loobusid kvoodist nõutud ulatuses. Toetus oli stiimuliks allesjäänud kasvatajatele, et jätkata suhkrupeedi kasvatamist järgmise viie aasta jooksul.
- 29.** Lisaks üksikettevõtjate olukorra arvessevõtmisele tuleb kvootidest loobumise eeldatud ja tegeliku taseme erinevust analüüsida ka eeldatud kvootidest loobumise ulatuse seisukohast. Ei olnud realistlik eeldada, et suures mahus ehk ligikaudu 30% ulatuses kvootidest loobumist oleks võimalik saavutada ainult madalaima tootlikkusega tootjate vabatahtliku valiku tulemusel. Kui kõigi komisjoni poolt madala ja keskmise tootlikkuse kategooriasse liigitatud liikmesriikide tootjate kogukvoodid kokku liita, on tulemuseks 5,1 miljonit tonni ehk vähem kui planeeritud vähenemise määr. Lisaks tuleb arvestada, et kui kõik nende riikide tootjad oleksid kvootidest loobunud, oleks 13 liikmesriigis suhkruootmine täielikult lõpetatud.
- 30.** Auditeerimisel leiti, et ühes liikmesriigis sulges oma suure, moodsa ja potentsiaalselt tõhusa suhkruootmisettevõtte ainuke tootja, kes enne suhkrureformi oli oma tootmisrajatised ühendanud ja tootmist ratsionaliseerinud ning määratles ennast Euroopa ühe tõhusaima tootjana. Tootja põhjendas oma otsust hindade alanemise riskiga, mis vähendaks suhkrupeedi tarneid ebamajandusliku tasemeni.

²⁴ Itaalia, Hispaania, Kreeka ja Ungari.

ALATES REFORMI KOLMANDAST AASTAST TEHTI VÕTMETÄHTSUSEGA MUUDATUSI ...

- 31.** Nagu eelpool märgitud, loobuti vabatahtlikult kvootidest kahel esimesel turustusaastal (2006/2007 ja 2007/2008) vähem kui loodeti.
- 32.** 6 miljoni tonni eesmärgi saavutamiseks tehti 2007. aastal ümberkorraldusfondis järgmised võtmetähtsusega muudatused²⁵:
- a) suhkrutootjatele antava ümberkorraldusabi osa suurendati 90%-ni ümberkorraldusabist ning kasvatajatele, kelle olukorda selline muudatus halvendas, maksti hüvitiseks ühekordset toetust 237,50 eurot iga kaotatud tonni kohta;
 - b) ettevõtted, kes loobusid vähemalt 13,5%-st oma 2008/2009. aasta kvootidest, ei pidanud maksma 2007/2008. aasta ajutist ümberkorraldusmakset (173,80 eurot tonni kohta) 13,5% pealt oma kvootidest;
 - c) kavandati kohustuslikku ja hüvituseeta kvootide vähendamist 2010. aastal, kui vabatahtlikust kvootidest loobumist ei piisa, et eesmärki saavutada. See meede mõjutanuks kõige enam neid tootjaid, kes ei olnud ühestki oma kvoodist loobunud. Seetõttu pidid mainitud tootjad arvestama ka vabatahtliku tootmisest loobumisega.

²⁵ Nõukogu 9. oktoobri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1260/2007, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 318/2006 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta (ELT L 283, 27.10.2007, lk 1).

... JA 6 MILJONI TONNI (SH 0,5 MILJONIT TONNI ISOGLÜKOOSI JA INULIINISIIRUPIT) EESMÄRK SUURELT OSALT SAAVUTATI ...

- 33.** Muudatuste eesmärk oli viia ELi suhkruturg loodetud tasakaalu, vähendades suhkru, isoglükoosi ja inuliinisiirupi tootmist 6 miljoni tonni võrra. Muudatuste tulemusel loobusid tootjad 2008. ja 2009. aastal kvootidest ca 3,6 miljoni tonni ulatuses. 2009. aastaks oli tegevuse lõpetanud ligikaudu 80 tootmisettevõtet ja kvootidest oli loobunud 5,77 miljoni tonni väärtuses, millest suhkrukvoote on 5,23 miljonit tonni. Isoglükoosi tootjad loobusid 0,22 miljonist tonnist ja inuliinisiirupi tootjad loobusid kõigist olemasolevatest kvootidest, kokku 0,32 miljoni tonni väärtuses (täpsemad andmed *II lisas*). Seega ei tekkinud vajadust toodangu suuremahuliseks vähendamiseks.

**... EHKKI KVOOTIDEST LOOBUSID KA TOOTJAD,
KELLE KONKURENTSIVÕIME EI OLNUD KÕIGE
MADALAM**

- 34.** Komisjoni talituste kinnitusel oli pärast ümberkorraldusperioodi teist aastat selge, et nõutavas ulatuses kvootidest loobumist ei saavutata üksnes nii, kui suhkrutootmise lõpetavad kõige vähem konkurentsivõimelised ettevõtted kõige halvemini suhkrupeedi kasvatamiseks sobivates piirkondades. Seetõttu pakuti kõigile tootjatele kaalukat majandussoodustust, kui nad loobuvad vähemalt osast oma kvootidest, et saavutada vajalik toodangu vähenemine ja viia sektor uude turutasakaalu.
- 35.** Auditiga leiti juhtumeid, kus ennast kõige konkurentsivõimelisemate ettevõtete hulka lugevad ettevõtted ostsid täiendavaid suhkrukvoote ja hiljem neist loobusid, eelkõige kvootide hüvitamata vähendamise riski vältimiseks. Prantsusmaal, Saksamaal ja Poolas teatasid auditi vältel küsitletud tootjate esindajad, et osalise kvootidest loobumise peamiseks põhjuseks oli vähendada hilisema hüvitamata vähendamise riski.
- 36.** Lisaks näitavad andmed turustusaastate ja liikmesriikide lõikes, et tootmiskvootidest loobumist esines kõigis tootmiskategooriates, kuna esialgseks eesmärgiks oli motiveerida madalaima tootlikkusega tootjaid, et nad loobuksid oma kvootidest.
- 37.** Kokku loobuti kvootidest ligi 6 miljoni tonni ulatuses, millest 5,2 miljonit tonni moodustas valge suhkur. Ehkki olemasolevatest suhkrutootmiskvootidest loobuti tunduvalt sagedamini piirkondades, mille tootlikkus liigitati madalaks või keskmiseks, loobuti 2,4 miljoni tonni ehk 47% (mis moodustab 19% esialgsetest kvootidest) ulatuses kvootidest piirkondades, mis on komisjoni hinnangul kõige konkurentsivõimelisemad (vt **III lisa**).

- 38.** Kirjelatud olukord tekitab küsimuse, kuivõrd mõjusad on suhkrutööstuse edasise konkurentsivõime tagamiseks rakendatud meetmed tootjate seisukohast. Eelkõige puudus reformi kolmandal aastal kasutusele võetud meetmetel soovitud eesmärgi saavutamiseks vajalik kitsam suunitlus.

²⁶ Määrus (EÜ) nr 320/2006.

²⁷ Määruse (EÜ) nr 318/2006 artiklid 8 ja 9.

REFORMIGA SOODUSTATI KVOOTIDE MAHU VÄHENDAMIST JA SAMAL AJAL ERALDATI TÄIENDAVID KVOOTE

- 39.** Suhkrureformiga võeti kasutusele lai valik mehhanisme, mis on mõnikord üksteisega vastuolus. Üheks neist on soovitava kvoodikohase tootmise taseme kehtestamine.

- 40.** Ühelt poolt kehtestati reformiga ümberkorraldusabi, et turu stabiilsuse säilitamiseks soodustada suhkrutootmisettevõtete poolset loobumist kvoodikohasest tootmisest²⁶. Teiselt poolt võimaldas reform WTO otsusega (punkt 5) sätestatud ülemineku ladususe tagamiseks samadel ettevõtetel kvoodikohast tootmist suurendada kokku 1,5 miljoni tonni ulatuses²⁷, mis jaguneb alljärgnevalt:

- **Täiendavad suhkrukvoodid:** suhkrutootmisettevõtted võisid taotleda täiendavate suhkrukvootide eraldamist kogumahu kuni 1,1 miljonit tonni, makstes ühekordse summana 730 eurot iga täiendava kvoodi tonni eest. Kvoot osteti ligikaudu 1 miljoni tonni väärtuses.
- **Täiendavad isoglükoosi kvoodid:** proportsionaalselt juba olemasolevate kvootidega eraldati ettevõtetele veel 300 000 tonni isoglükoosi kvoot. Täiendavad kvoodid eraldati tasuta.
- **Isoglükoosi lisakvoodid:** Itaalias, Leedus ja Rootsis võisid ettevõtted taotleda isoglükoosi lisakvootide eraldamist kogusummas kuni 103 000 tonni, makstes ühekordse summana 730 eurot iga eraldatud lisakvoodi tonni eest. Auditi toimumise ajaks ei olnud ükski tootja lisakvootide ostmise võimalust kasutanud.

- 41.** Lisakvootide võimaldamist võib põhjendada konkurentsivõime tõstmisega, kuna see oli suunatud tõhusamatele tootjatele, kuid paratamatult suurendas see vajadust vähendada kvootide üldmahtu, saavutamaks soovitud turutasakaal.
- 42.** Tegelikuses on täiendavaid suhkrukvoote ligikaudu 1 miljoni tonni ulatuses eraldatud ettevõtetele, kes maksid ühekordse summana 730 eurot eraldatud kvoodi tonni kohta. Auditiga leiti juhtumeid (peamiselt reformi teises etapis), kus ettevõtted loobusid hiljuti ostetud suhkru lisakvootidest samaväärse hüvitise eest, et vältida olukorda, kus neil tuleb kvootidest loobuda ilma selle eest hüvitist saamata, nagu nägi ette 2007. aasta kava (vt punkti 32 alapunkt c). Ettevõtete poolt lisakvootide eest makstud summa vastab enam-vähem summale, mille nad said kvootidest loobumise eest, seetõttu võib finantsmõju pidada üldjoontes neutraalseks. Puudub aga mõistlik põhjendus, miks kvote suurendada ja seejärel keskenduda nende vähendamisele. Lisaks olid sellisel teguviisil negatiivsed tagajärjed ELi eelarvele, nagu järgnevalt selgitatakse.
- 43.** Kui ettevõtetele eraldati 300 000 tonni täiendavaid isoglükoosi kvote tasuta, maksti samadele ettevõtetele sellele järgnevalt hüvitisi kvootidest loobumiseks. 2009. aastaks olid isoglükoosi tootjad loobunud 222 316 tonnist toodangust ja saanud hüvitisena ümberkorraldusabi hinnanguliselt 97 miljoni euro eest²⁸. Seega võib teha järelduse, et reformi käigus maksti ettevõtetele kvootidest loobumise eest, mis olid neile tasuta antud. Loogika, mille alusel kaasati tasuta antud lisakvoodid vähendatavate kvootide hulka, on äärmiselt ebaselge. Lisaks ei ole nende otsustega kaasnevad lisakulud põhjendatud.

²⁸ Isoglükoosi tootjatel oli õigus saada abi osalise demonteerimise eest (välja arvatud juhul, kui nad lammutasid kõik tärglase tootmisega seotud rajatised), seetõttu korrutatakse abisumma väljaarvutamiseks hüvitis vastaval turustusaastal loobunud tonnidega, st 547,50 eurot × 32 664 tonni, millest loobuti aastal 2007/2008 + 468,75 eurot × 60 568 tonni, millest loobuti aastal 2008/2009 + 390,00 eurot × 129 083 tonni, millest loobuti aastal 2009/2010.

RAKENDATUD MEETMETEL OLI SUHKRUPEEDIKASVATAJATE INDIVIDUAALSE KONKURENTSIVÕIME SUURENDAMISELE PIIRATUD MÕJU

- 44.** Suhkruppeedikasvatavate konkurentsivõime, st nende suutlikkus tarnida suhkrupeedi tootjatele konkurentsivõimelise hinnaga, sõltub sellest, kas nad suudavad vähendada suhkrupeedi kasvatamise kulusid tonni kohta, et püsida reformiga kehtestatud madalama suhkruhinnaga samal tasemel. Ühtse otsemaksete kava raames kompenseeriti suhkrupeedikasvatavatele osaliselt sissetuleku kaotus, mis oli tingitud suhkrupeedi eest makstava miinimumhinna olulisest langusest, kuid rakendatud meetmetel oli piiratud mõju kasvatavate individuaalse konkurentsivõime suurendamisele.
- 45.** Komisjoni mõjuhindangus analüüsiti valitud liikmesriikide kasumiläve punkti, st hinnataset, millest allpool otsustab keskmine kasvataja suhkrupeedi asemel muud sarnast kultuuri kasvatama hakata. Mõjuhindangus rõhutati, et enamiku vaadeldud liikmesriikide suhkrupeedikasvatavate kasumiläve punkt oli tunduvalt kõrgem (vt **tabel 3**) kui alates 2009. aasta oktoobrist kehtiv suhkrupeedi miinimumhind, mis on ca 26 eurot tonni kohta.

TABEL 3

VALITUD LIIKMESRIIKIDE JAGUNEMINE VASTAVALT SUHKRUPEEDI HINNANGULISELE KESKMISELE KASUMILÄVELE PÕLLUMAJANDUSETTEVÕTETE TASANDIL

Tunduvalt üle 25 euro tonni kohta		Ligikaudu 25 eurot tonni kohta	
Liikmesriik	Kasumilävi eurodes tonni kohta	Liikmesriik	Kasumilävi eurodes tonni kohta
Soome	44	Belgia / Madalmaad	30
Itaalia	42	Taani	25
Ühendkuningriik	40	Prantsusmaa	26
Austria	40	Saksamaa	30
Hispaania	36		
Rootsi	34		
Kreeka	34		

Allikas: Komisjoni dokument SEK(2005) 808, lk 11.

- 46.** Lisaks sellele tuleb arvestada, et suhkruppeedi kasvatamine peaks toimuma tootmisettevõtete läheduses (vt punkt 1), mistõttu on kasvatajal kohaliku ettevõtte sulgemisel keeruline saaki teisele ettevõttele tarnida. Seetõttu oli mitmel juhul isegi neilt kasvatajatelt, kes näitasid üles tahet või suutlikkust töhusust suurendada näiteks hektari kohta saadava saagi suu- rendamisega, võetud võimalus seda teha, kui kohalik tootja otsustas oma ettevõtte sulgeda. Auditi käigus tuvastati juhtu- meid, kus suhkrutootmisettevõtted suleti suhteliselt väikese tootmisvõimsuse ja vananenud tehnoloogia tõttu, ehkki seal- sete suhkruppeedikasvatajate saagikus hektari kohta oli kõige kõrgem.
- 47.** Sellistes tingimustes ei pakkunud reform stiimuleid nende kas- vatajate konkurentsivõime tõstmiseks, kes soovisid suhkrupee- di kasvatamisega edasi tegeleda.

PRAEGUSES KVOODISÜSTEEMIS ON SÄILINUD VARASEMA SÜSTEEMI JÄIKUS JA PIIRANGUD

- 48.** Kontrollikoja varasemas eriaruandes suhkruturu ühise korral- duse kohta (vt punkt 18) juhiti tähelepanu kvoodisüsteemi jäi- kusele ja tõdeti, et „riiklikud kvoodid on takistanud tootmise liikumist kõige tõhusamatesse piirkondadesse”²⁹, „tavapärased konkurentsijõud ei toimi ja mitmel juhul on suhkrutootmiset- tevõtteid trahvitud konkurentsi kahjustamise eest”³⁰ ning et olukord, kus uute suhkruppeedikasvatajate turule sisenemisele kehtivad piirangud, nõuab komisjoni tähelepanu³¹.
- 49.** Seoses sellega tegi komisjon oma 2004. aasta teatises³² algselt ettepaneku suhkrusektori reformimiseks kvootide ühtlase vä- hendamise alusel ja kavandas ELi tootjate vahelise kvootide ülekantavuse soodustamist. Ettepanekut ei võetud aga vastu, kuna enamus liikmesriike olid ühendusesisese kvootide üle- kandmise vastu.

²⁹ Kontrollikoja eriaruande nr 20/2000 punkti 72 alapunkt d.

³⁰ Kontrollikoja eriaruande nr 20/2000 punkt 83.

³¹ Kontrollikoja eriaruande nr 20/2000 punkti 23 alapunkt d.

³² Komisjoni teatis (KOM(2004) 499 (lõplik)) nõukogule ja Euroopa Parlamendile – Euroopa jaoks säästva põllumajandusmudeli väljatöötamine reformitud ÜPP abil – suhkrusektori reform.

50. Suhkrutööstuse töötlemisvõimsuse seisukohalt on praegune süsteem säilitanud varasema süsteemi jäikuse ja piirangud, näiteks kvantitatiivsete kvootide kehtestamine individuaalsetele kasvatajatele mõnes liikmesriigis, võimaluse puudumine kvootidega kaubelda ja piiratud võimalused kvootide ülekandmiseks. Mainitud piirangud põhjustavad tootmisvõimsuse ülemäärast jäikust ja vähendavad nii kasvatajate kui tootjate võimalusi tõhusust suurendada. Audit kinnitas, et mõnes auditeeritud liikmesriigis takistavad kvoodipiirangud võimalike uute kasvatajate turule tulekut ja olemasolevate kasvatajate tarneõigusi ei ole võimalik ilma nende nõusolekuta muuta. See tähendab suhkruturu jaoks tõsiseid piiranguid.

51. Osa tootjaist püüdis piiranguid omaalgatuslikult vähendada, kuid kokkuvõttes takistavad need siiski majandusliku jätkusuutlikkuse põhimõtte rakendamist, mida mõjuhinna koostamiseks tuleks parandada, „liikudes praeguses suhkrukvootide süsteemis rakendatava tootmisvõimsuse proportsionaalseteks osadeks jaotamise asemel konkurentsivõimelisema ja rohkem turule suunatud sektori poole”.

KAS SUHKRUTURU REFORM ON STABILISEERINUD TURUD JA TAGANUD SUHKRUTARNETE KÄTTESAADAVUSE?

52. Üks suhkrureformi eesmärke oli suhkruturu stabiliseerimine ja suhkrutarnete kättesaadavuse tagamine³³. Kontrollikoja auditiga kontrolliti selle eesmärgi saavutamist.

ELI SUHKRUTURU HINNAD ON SIIANI OLNUD STABIILSED, PÜSIDES VÕRDLUSHINDADE TASEMEL

53. Auditis hinnati suhkruturu tasakaalu saavutamist, võttes arvesse, et tarbimine peab olema vastavuses tootmisega ja impordiga, millest on lahutatud eksport, ning turuhinnad peavad vastama võrdlushindadele.

³³ Tarnete kättesaadavus ja turgude stabiilsus on üks ÜPP eesmärke, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu (nn Lissaboni lepingu) artiklis 39 (varasem ELi asutamislepingu artikkel 33) ning kehtib seetõttu ka suhkruturu ühisele korraldusele.

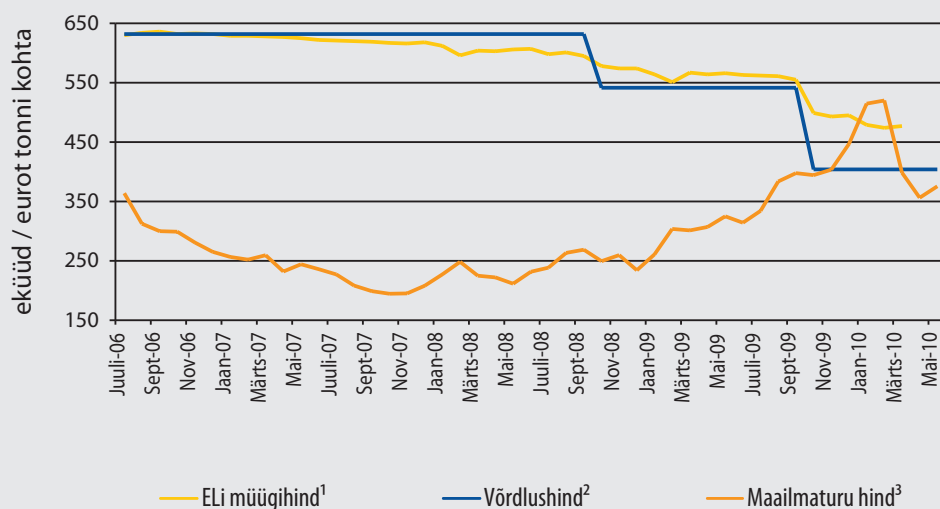
54. Auditis jõuti järeldusele, et kolme esimese aasta jooksul oli ELi suhkruturg stabiilne; nagu näitavad **joonisel 3** toodud hinnandmed, on turud alates reformi algusest olnud stabiilsed ning hinnatase püsinud võrdlushinna tasemel.

**TARNETE KÄTTESAADAVUSE TAGAMINE:
TOOTMISKVOOTIDE TASE ON ELi TARBIMISE
TASEMEST MADALAM JA ELi IMPORT ÜLETAB
NÜÜDSEKS EKSPORTI**

55. Suhkruturule avaldas topeltmõju impordi kasv ja subsideeritud ekspordi võimaluste vähenemine. Alates 1. oktoobrist 2009 ei kehti enam kvantitatiivseid piiranguid impordile vähim arenenud riikidest, kes kuuluvad algatuse „Kõik peale relvade” soodustatud riikide hulka.

JOONIS 3

VALGE SUHKRU HIND REFORMI AJAL



Märkused: ¹ Valge suhkru keskmine hind ühenduses, ELi suhkrutootjate ja rafineerijate andmed (homogeense standardkvaliteediga kristallsuhkru tehasehind, lahtiselt või suurtes kottides).

² Määrusega (EÜ) nr 318/2006 kehtestatud võrdlushind.

³ Londoni LIFFE börsil noteeritud futuurhinnad (standardkvaliteediga valge suhkur, franko laeva pardal, mere-kindlalt paigutatud).

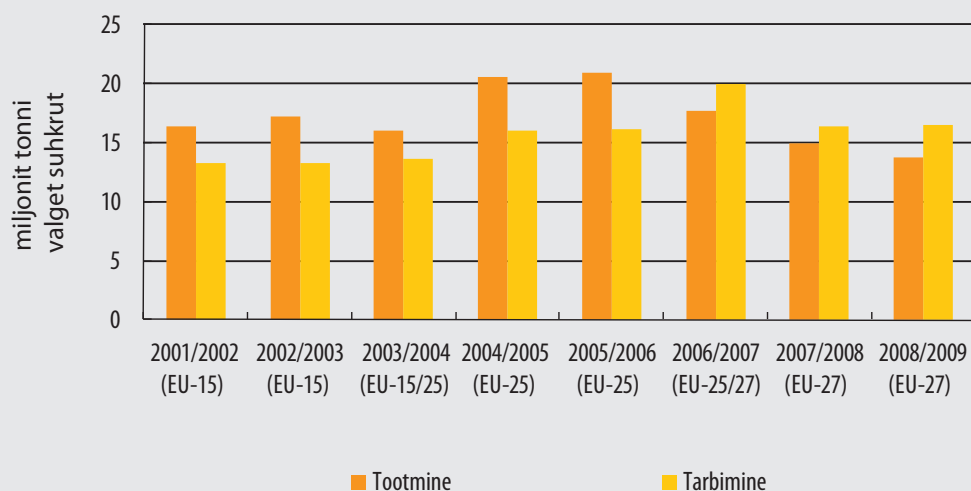
Allikad: ⁽¹⁻²⁾ Komisjon (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi üksus C.5).

⁽³⁾ *L'économie sucrière* 2010 ja igakuine statistika - ONIGC (lk 88 ja 89) *France Agrimer*.

56. Seetõttu on ELi vajadustele vastav sisetoodangu tase muutunud peamiseks turu stabiliseerimise teguriks. Reformi abil püüti sisetootmist kvootidest loobumise abil vajaliku määrani vähendada ja see eesmärk suuremalt jaolt ka saavutati, kuid selle tagajärjel on pakkumine ELi turul tasemelt, kus suhkrutootmine tunduvalt ületas sisetarbimise, langenud tasemeni, kus tootmine jääb oluliselt allapoole tarbimist. Nii ületab ELi import eksporti, kuna ELi toodang katab 85% tarbimisest (vt **joonis 4**).
57. Impordi edasine kasv avaldaks ELi suhkruturu tasakaalule negatiivset mõju, mistõttu võib juhtuda, et komisjon peab rakendama oma kõrvaldamismehhanismi, et ELi tootjate kvoote taas vähendada. See vähendab omakorda ELi suhkrutootmise võimsust ning võib viia tootmisettevõtete täiendava sulgemiseni. On oluline märkida, et tootmisvõimsuse käivitamiseks ette nähtud aeg on suhteliselt pikk ja arvestades suuri kapitalikuluseid, ei ole tootmisvõimsuse vähendamisel tõenäoline seda lühikese aja jooksul taas suurendada.

JOONIS 4

SUHKRU TOOTMINE JA TARBIMINE ELis 2001/2002–2008/2009



Märkus: Turustusaasta 2006/2007 (EU-25/27) pikkus oli 15 kuud.

Allikas: Komisjon (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi üksus C.5).

- 58.** Seetõttu sõltub EL varasemast enam sellise põllumajandusliku toiduainetööstuse ja keemiatööstuse seisukohast strateegilise toote importimisest, samas kui suhkru uued kasutusviisid, nagu bioetanool, suurendavad nõudlust tarnete järele. Lisaks kasvab maailmaturu volatiilsus, kuna tarnimine on koondunud piiratud arvu eksportivate riikide kätte.
- 59.** Olemasolevad andmed näitavad, et edasine tarnete kättesaadavus ja ELi turu stabiilsus sõltub sellest,
- a) kas tootjatel on võimalik maksta kasvatajatele piisavalt kõrget hinda, mis motiveeriks neid suhkrupeedi tarnimist jätkama;
 - b) mil määral peavad kolmandad riigid, kellega EL on sõlminud kahepoolsed kaubanduslepingud, suhkru ELi eksportimist atraktiivseks. See sõltub mitmest tegurist, nagu suhkru hind maailmaturul, transpordikulud, muude põllukultuuride kasvatamise kulud jne, mis suurendab ebakindlust suhkru ELi turule tarnimise suhtes.

TOOTMISRAJATISTE ÜMBERPAIGUTAMISE RISK

- 60.** Kolmandate riikide ELi turule juurdepääsu lihtsustumine stimuleerib ühtlasi tootjaid neisse riikidesse investeerima. See suurendab riski, et osa ELi tootmisrajatistest paigutatakse ümber neisse riikidesse, mis suurendaks ELi sõltuvust impordist ja võib avaldada negatiivset mõju asjassepuutuvate ELi piirkondade sotsiaalsele võrgustikule.
- 61.** Kontrollikoda märgib, et vähemalt kolm ELi tootjarühma, mis said abi kvootidest loobumise ja ELis asuvate ettevõtete sulgemise eest, on investeerinud suhkrutootmisrajatistesse või sõlminud kaubanduslepinguid kolmandates riikides, millele rakenduvad ELi kaubandussoodustused. Seetõttu on mõned tootjad avaldanud vastutoimet kvootidest loobumisele ELis suhkru importimisega väljastpoolt.

KASU SUHKRUHINNA ALANEMISEST

- 62.** Reformi eesmärk on vähendada suhkru hinda kuni 36%³⁴ ja suhkru hind ELis on tõepoolest järginud võrdlushinna alanemist. **Joonisel 3** võis näha, et suhkru hind on alates reformi algusest langenud.
- 63.** Üks ühise põllumajanduspoliitika eesmärke³⁵ on tagada mõistlikud tarbijahinnad. Tarbijahinna kujunemine on keeruline protsess, kus hindu ei mõjuta mitte üksnes toormaterjali hind, vaid ka teised parameetrid, nagu energia ja tööjõu maksumus. Sellest tulenevalt on väga keeruline hinnata, mil määral mõjutab tootjate müüdava lahtise suhkru võrdlushinna alanemine hinda, mida maksab lõpptarbija. Komisjon on rõhutanud vajadust „tagada, et toormehindade langemine kanduks kohe tarbijatele edasi”³⁶. Komisjoni palvel läbi viidud uuringud³⁷ näitavad aga, et lahtise suhkru hinna alanemine ei kandu tõenäoliselt lõpptarbijale üle. Töödeldud toodete puhul, mis moodustavad suhkru kogutarbimisest üle kahe kolmandiku, lisatakse suurem osa hinnalangusest tulenevast kulude kokkuhoiust tööstuslike tootjate kasumimarginaalile³⁸; jaesuhkru puhul, mis moodustab suhkruarbitimisest ülejäänud kolmandiku, mõjutab hinnamuutuste ülekandumist jaotusvõrkude koondumine³⁹.
- 64.** Lisaks on reformi tagajärjel tootmine veelgi enam koondunud, nii et 75% ELi sisetoodangust pärineb ainult kuuelt tööstuskontsernilt.

³⁹ „Suhkru turustamise ja jaemüügi kulude erinevused liikmesriikide vahel tulenevad turu struktuuri erinevustest (turul valitsev monopol või ostumonomol, turujõu (ära)kasutamine), (makro)majanduslikust ja poliitilisest keskkonnast. Erinevused kajastuvad transpordikulude, tööjõukulude, investeerimiskulude, käibemaksu, kasumilt makstavate maksude jm erinevuses, mis kõik kokku moodustab turustus- ja jaekaubandussektori kulude poole. Need kuluerinevused kajastuvad omakorda jaemüügihindades.” Madalmaade majandusinstituudi hinnang „Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector”, lk 77.

³⁴ Reformieelse sekkumishinna ja reformijärgse võrdlushinna vahe oli 36%.

³⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 39 (varem EÜ asutamislepingu artikkel 33).

³⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – toiduainete hinnad Euroopas – KOM(2008) 821 (lõplik).

³⁷ Madalmaade majandusinstituudi hinnang „Evaluation of the Common Organisations of the Markets in the Sugar Sector” ja AgraCEAS Consulting Ltd. uuring „Price transmission for the agro-food sector”.

³⁸ „Tuleb arvesse võtta, et suhkrut sisaldavate toodete nõudluse hinnaelastsus on vähe. Nende toodete tööstuslikele tootjatele ei ole suhkruhinna tõus suureks probleemiks, kuna nad saavad kulude kasvu kanda üle lõpptarbijale ilma, et läbimüük oluliselt väheneks. Üldjuhul pooldavad nad suhkruhinna alanemist, sest see võimaldab neil lisada suurema osa kulude kokkuhoiust oma kasumimarginaalile. Puudub tugev stiimul kulude kokkuhoiu ülekandmiseks lõpptarbijale.” Madalmaade majandusinstituudi hinnang „Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector”, lk 76.

KAS KONKREETSETE VAHENDITE/ MEHCHANISMIDE ABIL SUUDETI EDUKALT KÄSITLEDA JA LEEVENDADA REFORMIST TULENEVAID KOHANEMISPROBLEEME?

65. Õiguslik raamistik sätestab ühe eesmärgina põllumajanduses hõivatud rahvastikuosale rahuldava elatustaseme tagamise⁴⁰.
66. Eeldati, et ümberkorraldusmeetmetega seonduv suhkrupeedi kasvatamise lõpetamine ja tootmisettevõtete sulgemine avaldab põllumajandustootjatele ja asjassepuutuvatele piirkondadele märkimisväärset otsest ja kaudset sotsiaalset mõju. Mõjuhinnaangus prognoositi, et asjaomastes piirkondades väheneb töökohtade arv oluliselt: hinnanguliselt kaob vähemalt 4 500 töökohta põllumajandussektoris, 24 500 tööstuses ja 49 000 sektoriga kaudselt seotud valdkondades⁴¹.
67. Seetõttu nähti õigusaktidega ette ümberkorraldusfond, millega finantseerida konkreetseid vahendeid/mehhanisme, nimelt ümberkorraldusabi, mitmekesistamisabi ja üleminekuabi, et leevendada kohanemisprobleeme, aidates sellega kaasa suhkru-sektoris tegutsevate põllumajandustootjate rahuldava elatustaseme kindlustamisele.
68. Auditis analüüsiti mainitud vahendeid/mehhanisme, nagu alljärgnevalt kirjeldatakse.

TOOTJATELE ANTAV ÜMBERKORRALDUSABI NING TOOTJATE SOTSIAALSED JA KESKKONNAALASED KOHUSTUSED

69. Tootjatel, kes lõpetasid kvoodikohase tootmise ja loobusid kvoodist, oli õigus saada ümberkorraldusabi, mida arvutati kindla summana iga loobunud kvooditonni kohta⁴². Suhkrukvootidest loobumisega seonduvalt maksti tootjatele ligi 90% ümberkorraldusabist⁴³ ning ülejäänud osa reserveeriti suhkrupeedikasvatajatele ja masinatega seotud ettevõtjatele. Samamoodi eraldati inuliinisiirupi tootjatele 90% abist. Kvoodist loobunud isoglükooositootjatel oli õigus saada ümberkorraldusabina makstavat hüvitist 100% ulatuses.

⁴⁰ Määruse (EÜ) nr 318/2006 põhjendus 2.

⁴¹ Ka 2003. aasta juulist pärineva EURO CARE uuringu „Study to assess the impact of future options for the future reform of the sugar CMO” kohaselt on suhkrutootmisettevõtetega seotud kaudseid töökohti kaks korda rohkem kui sellega otseselt seotud töökohti.

⁴² Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikli 3 lõige 5.

⁴³ Tuleb mainida, et määruse (EÜ) nr 320/2006 artikli 3 lõikes 6 nähti ette „vähemalt 10%”, kuni see muudeti määrusega (EÜ) nr 1261/2007 „10%”-ks.

- 70.** Suhkrutootmine ELis on üsnagi koondunud, mistõttu saab ümberkorraldusabi jagamine toimuda piiratult. Kaheksas külastatud liikmesriigis suleti 45 ettevõtet ning ca 3,7 miljardi tonni suhkrukvootidest loobumise eest saadi hüvitist ligikaudu 2,1 miljardit eurot (*IV lisa*).
- 71.** Kvoodikohasest tootmisest loobunud tootjad pidid täitma sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid kohustusi. Õigusaktides nähti ette, et ümberkorraldusabi taotlemisel tuleb esitada „sotsiaalplaan, milles esitatakse üksikasjad meetmete kohta, mis kavatakse võtta eelkõige seoses asjaomase tööjõu ümberõppe, ümberpaigutamise ja ennetähtaegselt pensionile jäämisega”⁴⁴.

⁴⁴ Määruse nr 320/2006 artikli 4 lõike 3 punkt f.

SUURED KÕIKUMISED ÜMBERKORRALDUSABIS, MILLEST ON MAHA ARVESTATUD VAHETUD LAMMUTAMISKULUD

- 72.** Ümberkorraldusabi ei olnud mõeldud üksnes tootmishoonete lammutamise vahetute kulude katmiseks, ning tegelikkuses ka ei piirdunud üksnes selliste kulude katmisega. Komisjoni sõnul oli abi ette nähtud ka kvootide vähendamise majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnavalaste tagajärgedega toimetulemiseks. Auditis analüüsiti auditeeritud liikmesriikides tootjatele eraldatud ümberkorraldusabi suhet tootjate otseselt ettevõtte sulgemisega kaasnevate eelarveliste kuludega, st sulgemiskuludega, milles ei ole arvesse võetud võimalikku kvootide väärtustamist. Auditi käigus leiti, et seda, millised kulud peavad ümberkorraldusplaanis kajastuma, ei olnud selgelt määratletud, ning et eelarvesse kantud kulud ei olnud liikmesriigiti võrreldavad. Seetõttu näitavad olemasolevad andmed väga suuri kõikumisi alates 390 euro suurusest netoülejäägist iga loobunud tonni kohta võrreldes sulgemise netokuludega kuni 226 euro suuruse netopuudujäägini tonni kohta (*IV lisa*).

EBAPIISAV JÄRELEVALVE SOTSIAALSETE KOHUSTUSTE TÄITMISE ÜLE

- 73.** Reformi tagajärjel suleti ca 80 tootmisrajatist üle ELi. Komisjon ei kohustanud liikmesriike esitama teavet tootmisrajatiste lammutamise otsese sotsiaalse mõju kohta. Auditiga leiti, et selline teave ei ole komisjonile järjepidevalt kättesaadav ning puuduvad ülevaatlilikud andmed selle kohta, millist mõju avaldab kvootidest loobumine kohalikule majandusele, kui palju töökohti kaotati ja millised olid lammutamisele läinud tootmisrajatiste personali alternatiivsed töövõimalused. See takistab hindamast reformi mõju asjaomastele piirkondadele.

VIIVITUSED KESKKONNAALASTE KOHUSTUSTE TÄITMISEL

- 74.** Tootmisrajatiste sulgemine toob endaga kaasa tõsiseid keskkonnavalaste tagajärgi, mistõttu on reguleerivates määrustes sätestatud, et rajatiste sulgemisel tuleb võtta asjakohaseid meetmeid tootmisseadmete demonteerimiseks ja rajatiste ümbruse keskkonnaseisundi taastamiseks. Auditiga leiti aga, et tootjate keskkonnavalaste kohustuste õigeaegsel täitmisel esines tõsiseid viivitusi ja järjest kasvavat ebakindlust. 2009. aasta detsembris muutis komisjon õigusakti, pikendades tähtaega 2011. aasta septembrini⁴⁵.

ÜMBERKORRALDUSABI KASVATAJATELE JA MASINATEGA SEOTUD TÖÖVÕTJATELE, KELLE TEGEVUST KVOOTIDEST LOOBUMINE MÕJUTAB

- 75.** Kõigist loobunud kvootidest ülekaalukalt suurima osa moodustavate suhkrukvootide puhul oli osa ümberkorraldusabist (kuni 2007. aastani vähemalt 10%, alates 2007. aastast 10%) ette nähtud kvootidest loobumisest mõjutatud suhkrupeedikasvatajatele ja neile eriotstarbelisi teenuseid pakkunud masinatega seotud töövõtjatele⁴⁶. Samuti oli osa abist ette nähtud sigurikasvatajatele, keda mõjutab inuliinisiirupi kvootidest loobumine. Mingit abi ei olnud aga ette nähtud maisikasvatajatele, kui isoglükoositootjad oma kvootidest loobusid. Abi eraldamise üle otsustasid riiklikud ametivõimud pärast konsulteerimist kasvatajate ja võimalusel ka masinatega seotud töövõtjate esindajatega⁴⁷. 2007. aastal maksti asjaomastele kasvatajatele ühekordse maksena 237,50 eurot iga loobunud tonni kohta⁴⁸, mis moodustas neile makstud hüvitistest lõviosa.

⁴⁵ Komisjoni 4. detsembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1204/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 968/2006, millega kehtestatakse ühenduse suhkrutööstuse ümberkorraldamise ajutise kava loomist käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 320/2006 üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 323, 10.12.2009, lk 64).

⁴⁶ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikli 3 lõige 6, mida on muudetud määrusega (EÜ) nr 1261/2007.

⁴⁷ Poolas masinatega seotud töövõtjate organisatsiooni ei olnud, mistõttu valisid riiklikud ametivõimud konsulteerimiseks kolm töövõtjat.

⁴⁸ Määrus (EÜ) nr 1260/2007.

MITMEKESISTAMISABI

- 76.** Reformi tagajärjel suleti ca 80 suhkrutootmisettevõtet. Suhkrutootmisettevõtetele on tugev territoriaalne side kohaliku elanikkonnaga. Tootmisettevõtete sulgemine võib tuua endaga eriti negatiivseid tagajärgi piirkonna sotsiaalsele võrgustikule, kui see toimub kõrvalistes ja ebasoodsate tingimustega piirkondades.
- 77.** Seda, keda mõiste „põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa” all mõeldakse, ei ole õiguslikult määratletud. Igal juhul näitab hindamine, et suhkrureform mõjutas kohalikku elanikkonda laiemalt, mitte üksnes suhkrusektori peamisi sidusrühmi, kellele oli määrusega abi ette nähtud (tootmisettevõtte ja selle töötajad, kasvatajad, masinatega seotud töövõtjad).
- 78.** Õigusaktidega nähti ette abi kogusummas 675 miljonit eurot, et soodustada suhkruproduktide kasvatuse ja suhkrutootmise alternatiivide väljatöötamist piirkondades, mida suhkrutööstuse ümberkorraldamine mõjutab (vt liikmesriikide jagunemist **V lisas**).
- Mitmekesistamiseks ettenähtud abi⁴⁹ eesmärk on rahastada eelkõige meetmeid, mis vastavad Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste 1. ja 3. telje alusel toetatavatele meetmetele⁵⁰. Üldjuhul rahastatakse nende abil põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamise, maapiirkondade elu kvaliteedi parandamise ja maamajanduse mitmekesistamise projekte.
 - Täiendav mitmekesistamiseks ettenähtud abi⁵¹ eraldatakse liikmesriigile, kui kvootidest on loobunud üle 50% ulatuses, ja abisummat suurendatakse vastavalt loobumiste osakaalu suurenemisele. Abi võib eraldada samal põhimõttel mis mitmekesistamisabi või maksta seda otse kasvatajatele.
- 79.** Liikmesriigid, kes otsustavad anda mitmekesistamisabi, loovad riiklikud ümberkorraldusprogrammid, milles esitatakse üksikajad asjaomastes piirkondades võetavate mitmekesistamismeetmete kohta, ja teavitavad nendest programmidest komisjoni. Komisjoni heakskiit neile programmidele ei ole nõutav.

⁴⁹ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 6.

⁵⁰ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1).

⁵¹ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 7.

- 80.** Liikmesriikide koostatud riiklike ümberkorraldusprogrammide analüüsist ilmneb, et liikmesriigiti eraldati mitmekesistamisabi väga erinevate kriteeriumide alusel, nagu näidatud **VI lisas**.
- 81.** Lisaks täheldas kontrollikoda mõnes liikmesriigis viivitusi nende meetmete elluviimisel, mis on ette nähtud suhkrupeedikasvatusele ja suhkrutootmisele alternatiivide väljatöötamiseks. Viivituste tõttu kulub ettevõtte sulgemisest majandusliku alternatiivi rakendamiseni aastaid, ja mõnel juhul on kaheldav, kas mingit alternatiivi üldse leitakse. 2009. aasta detsembris muutis komisjon õigusakti, pikendades meetme rakendamise tähtaega 2011. aasta septembrini⁵².
- 82.** Samuti puudub komisjonil ülevaade selle kohta, millist mõju avaldab mitmekesistamisabi asjassepuutuvatele piirkondadele, ehkki liikmesriigid peavad esitama komisjonile iga-aastased arenguaruanded muu hulgas riiklike ümberkorraldusprogrammide kohta⁵³. Komisjon ei ole aga veel kasutusele võtnud menetlust, mille abil mainitud teavet süstemaatiliselt läbi vaadata ja hinnata⁵⁴.

ÜLEMINEKUABI TÄISKOORMUSEGA RAFINEERIMISTEHASTELE

- 83.** Õigusaktiga nähti ette üleminekuabi täiskoormusega rafineerimistehastele (150 miljonit eurot), et võimaldada neil kohendada suhkrutööstuse ümberkorraldamisega⁵⁵. Täiskoormusega rafineerimistehas on tootmisüksus, mille ainsaks tegevuseks on imporditud toorroosuhkru rafineerimine või mis rafineerib seda üle teatava miinimumkoguse⁵⁶.
- 84.** See abiliik ei sisaldunud komisjoni esialgsetes ettepanekutes, vaid võeti kasutusele pärast diskussioone nõukogus. Abi anti väga vähestele rafineerimistehastele (kokku seitsmele), alates 1,5 miljonist eurost kuni 94 miljoni euronihase kohta.

⁵² Määrus (EÜ) nr 1204/2009.

⁵³ Määruse (EÜ) nr 968/2006 artikkel 24.

⁵⁴ Ainsad komisjoni poolt liikmesriikides läbiviidavad kontrollid on põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise üksuse tehtavad kontrollid määruste järgimise kohta.

⁵⁵ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 8.

⁵⁶ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 2.

85. Auditiga ei leitud tõendeid, et abi andmisel oleks lähtutud rafineerimistehaste vajaduste tehnilisest hindamisest ja et abisummade arvutamine oleks põhinenud objektiivsetel kriteeriumidel. Lisaks muudab seatud eesmärkide (suhkrutööstuse ümberkorraldamisega kohanemine)⁵⁷ ja abi (sealhulgas tegevuskulude maksete ja muude vajalikuks peetavate eraldiste)⁵⁸ saamiseks äriplaani kantavate võimalike tegevuste ebamäärasus abi tõhususe või mõjususe hindamise võimatuks. Tõendid viitavad sellele, et abi seisnes peamiselt kompensatsioonil imporditud toorrosuhkru täiskoormusega rafineerimistehastele selle eest, et nad tulevikus kaotavad oma monopoolse seisundi toorsuhkru importimisel. Komisjoni määruses viidatakse üksnes varem antud „eeliste“⁵⁹ kaotamisele.
86. Enamikus asjaomastes liikmesriikides on võimalikke abisaajaid ainult üks. Seetõttu ei ole võimalik kohaldada õigussätet, mille kohaselt annavad liikmesriigid abi objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel⁶⁰.

SUHKRUREFORMIGA KAASNENUD KULUD

ON TÖENÄOLINE, ET ÜMBERKORRALDUSFONDI JÄÄB SUMMA, MIS ERALDATAKSE EAGF-ile

87. Õigusaktis on sätestatud, et „summa, mis jääb ümberkorraldusfondi pärast lõikes 2 nimetatud kulude rahastamist, eraldatakse EAGF-ile“⁶¹.
88. Kvootidest loobumise madala määra tõttu eelkõige reformi teisel aastal oli ajutise ümberkorraldusmakse summal põhineva sissetuleku osa suurem, kui komisjon oli prognoosinud. Kõik summad, mis jäävad ümberkorraldusfondi pärast selle sulgemist 2012. aasta septembris, eraldatakse EAGF-ile. Praeguste hinnangute kohaselt jääb ümberkorraldusfondi ca 640 miljonit eurot.

⁵⁷ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 8.

⁵⁸ „Investeeringud, tootmiseladmete demonteerimine, tegevuskulude maksete, vara amortiseerimise eraldised ja muud eraldised, mida peetakse uue olukorraga kohanemisel vajalikeks“ (määruse (EÜ) nr 968/2006 artikkel 15).

⁵⁹ Määruse (EÜ) nr 968/2006, millega rakendatakse määrust (EÜ) nr 320/2006, põhjendus 10: „Selleks et täiskoormusega rafineerimistehastel, mis kaotasid nõukogu 19. juuni 2001. aasta määrusega (EÜ) nr 1260/2001 (suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta) neile antud eelised, oleks pärast nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 318/2006 (suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta) jõustumist lihtsam uue olukorraga kohaneda, kehtestatakse määrusega (EÜ) nr 320/2006 üleminekuabi, mida eraldatakse liikmesriikides, kus tegutsesid varem rafineerimistehased määruse (EÜ) nr 1260/2001 tähenduses. Asjaomased liikmesriigid peaksid andma nende territooriumil asuvatele täiskoormusega rafineerimistehastele abi asjaomase ettevõtja poolt koostatud äriplaani alusel.“

⁶⁰ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikli 8 lõige 3.

⁶¹ Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 1.

MUUD ÜLDMAKSUMUST MÕJUTAVAD TEGURID

- 89.** Reformi kavandades hindas komisjon ELi eelarve suhkruturu ühise korraldusega seotud kulusid seitsmeks aastaks (2007–2013) 10,7 miljardile eurole⁶². See võrdub suhkruturu ühise korralduse ligikaudu seitsmekordsete kuludega 2006. aastal. Selle põhjal järeldas komisjon, et põllumajanduse eelarvejaos sisalduvad kulud vastavad eelmise ühise turukorralduse kuludele⁶³.
- 90.** Kontrollikoda märgib aga, et suhkruturuga on seotud kaks muud meetet, mille kogumõju ELi eelarvele on 1,2 miljardit eurot, ehkki neid ei kanta otse põllumajanduse eelarvejakkku:
- a) toodangumaks⁶⁴, mis 2006. aastal ulatus 498 miljoni euroni, kaotati ja asendati kindlasummalise maksuga summas 12 eurot tonni kohta. Ühenduse rahvusvaheliste kohustuste tõttu ei oleks 2006. aasta tootmisloivude tase siiski säilinud, kuna kõnealuseid loive kohaldati ainult tarbimist ületava toodangu suhtes.
 - b) 1,2 miljardi euro suurune summa on kõnealuseks seitsmeks aastaks eraldatud suhkruprotokolli riikide kaasnevateks meetmeteks. Sellise abi suhtes tehti ettepanek AKV riikidele, hüvitamaks saamatajäänud tulu seoses sooduskorra alusel toimuva impordi hindade langusega. Summa on kantud jaotisse 21 „Areng ja suhted AKV riikidega” ning seega ei ole seda loetud suhkruturu ühise korralduse osaks.
- 91.** Kava kohaselt pidi suhkrureform olema eelarveliselt neutraalne. Seoses sellega märgib kontrollikoda, et eelpool mainitud kulusid arvesse võttes on üldkulud ELi eelarvele pärast reformi perioodil 2007–2013 tõenäoliselt 1,2 miljardi euro võrra suuremad kui enne reformi.

⁶² Hinnang põhineb perioodi 2007–2013 finantsraamistiku jaoks tehtud prognoosidel. Sellele järgneva eelarve kohta sõlmitakse uus kokkulepe.

⁶³ Komisjoni ettepaneku 5. osa, mis käsitleb reformiettepanekute mõju eelarvele, KOM(2005) 263 (lõplik).

⁶⁴ Toodangumaks kehtestati osale kvootidest (nn B-kvootidele) kuni 39,5% ulatuses sekkumishinnast (631 eurot tonni kohta) ning võis seega olla kuni 249 eurot tonni kohta (määruse (EÜ) nr 1260/2001 artikkel 15).

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

92. Suhkruturu reformi peeti vajalikuks, et viia turg kooskõlla senisest enam turule suunatud uue ühise põllumajanduspoliitika põhiprintsiipidega ning täita ELi rahvusvahelisi kohustusi.
93. Reform pidi täitma rea erinevaid eesmärke, mis olid osaliselt omavahel vastuolus ning mida oli seega keeruline samaaegselt ellu viia. Kontrollikoja auditis hinnati, mil määral on reformi eesmärgid praeguseks saavutatud.

KAS SUHKRUTURU REFORM ON KINDLUSTANUD ELI SUHKRUTÖÖSTUSE EDASISE KONKURENTSIVÕIME?

94. Reformi eesmärk oli mittetasuva tootmisvõimsuse märgatav vähenemine (6 miljonit tonni) ühenduses, pakkudes kaalukat majandussoodustust, et madalaima tootlikkusega suhkruetevõtjad loobuksid oma kvoodikohasest tootmisest. Lähtuti loogikast, et madala tootlikkusega ettevõtjate loobumine tootmiskvootidest suurendab keskmist tootlikkust ja tagab seeläbi ELi tööstuse edasise konkurentsivõime. Nii komisjonil kui liikmesriikidel puudusid aga andmed üksiktootjate suhtelise tootlikkuse kohta. Samal ajal tehti tootjatele peamiselt ostmiseks kättesaadavaks ligikaudu 1,5 miljoni tonni ulatuses lisakvoote, mis oli suunatud tõhusamatele tootjatele.
95. Reformi kahe esimese aasta jooksul loobusid tootjad vabatahtlikult ainult 2,2 miljonist tonnist, mis viitab sellele, et asjasepuutuvad tootjad ei pidanud pakutud soodustusi piisavalt atraktiivseks. Seetõttu tehti reformiprotsessis 2007. aastal mitmeid muudatusi, et pakkuda kõigile tootjatele olulist soodustust, loobumaks oma kvoodist vähemalt teatud ulatuses. Selle tulemusel saavutati eesmärgiks seatud kvoodist loobumise määr, kuid mitte üksnes seetõttu, et kõige madalama konkurentsivõimega ettevõtted tootmisest loobusid.

- 96.** Auditiga leiti juhtumeid, kus ettevõtted olid saadud või ostenud lisakvootidest loobunud. Lisakvootide pakkumine ja seejärel nende vähendamise taotlemine ei ole põhjendatud. Lisaks maksti isoglükoosi lisakvootide puhul ettevõtetele nendest kvootidest loobumise eest, mis neile eelnevalt tasuta oli antud. Sellega kaasnevad kulud ligikaudu 97 miljoni euro suuruses summas ei ole põhjendatud.
- 97.** Ehkki reformiga kompenseeriti suhkruproduktide kasvatajatele osaliselt sissetuleku kaotus, mis oli tingitud suhkruprodukti eest makstava miinimumhinna olulisest langusest, oli rakendatud meetmetel kasvatajate individuaalse konkurentsivõime suurendamisele piiratud mõju.
- 98.** Lisaks, nagu juba märgitud kontrollikoja varasemas aruandes⁶⁵, on praeguses süsteemis säilinud varasema süsteemi jäikus ja piirangud, mis põhjustavad tootmisvõimsuse ülemäära jäikust ja vähendavad nii kasvatajate kui tootjate võimalusi töhusust suurendada.
- 99.** Kokkuvõtteks võib öelda, et eesmärki stabiliseerida turg 6 miljoni tonniga kvoodikohasest toodangust vabatahtliku loobumisega eelistati eesmärgile vähendada ühenduses mittetasuvat tootmisvõimsust. Sellest tulenevalt ei taganud reformiprotsess täielikult ELi suhkrutööstuse edasist konkurentsivõimet. Seega on tõenäoline, et valitsev välissurve avaldab ELi suhkrusektorile jätkuvalt suurt mõju.

⁶⁵ Kontrollikoja eriaruanne nr 20/2000 suhkruturu ühise korralduse juhtimise kohta.

1. SOOVITUS

Valitsev välissurve võib tingida selle, et komisjon peab tegema ettepanekuid sisetootmise edasiseks korrigeerimiseks. Selleks soovib komisjon kavandada vahendeid ja meetmeid nii, et nad tagaksid üldise järjepidevuse ja põhineksid üksikasjalikul tehnilisel vajaduste analüüsil ning objektiivsetel ja mittediskrimineerivatel kriteeriumidel.

2. SOOVITUS

Võttes arvesse suhkrutootmise tähtsust põllumajandusele, soovitab kontrollikoda komisjonil välja pakkuda meetmeid, millega kaotada praeguse kvoodisüsteemi jäikus ja piirangud, mis mõjuvad negatiivselt kasvatajate ja tootjate konkurentsivõimele.

KAS SUHKRUTURU REFORM ON STABILISEERINUD TURUD JA TAGANUD SUHKRUTARNETE KÄTTESAADAVUSE?

- 100.** Suhkruturule avaldas topeltmõju impordi kasv ja subsideeritud ekspordi võimaluste vähenemine. Sellises olukorras on ELi vajadustele vastav sisetoodangu tase muutunud peamiseks turu stabiliseerimise teguriks. Impordi edaspidine kasv suurendab tõenäoliselt kvootidest loobumist, mille tõttu ELi suhkrutootmine omakorda väheneb.
- 101.** Kontrollikoda tõdeb, et kuigi seni on tagatud turu stabiilsus, on see saavutatud tootmiskvootide abil, millega on praegu kehtestatud lubatud sisetoodangu piirmääraks ligikaudu 85% sellise põllumajandusliku toiduainetööstuse ja keemiatööstuse seisukohalt strateegilise toote tarbimisest ELis. See suurendab ELi sõltuvust impordist, samas kui maailmaturu tärned on koonduvad piiratud arvu eksportivate riikide kätte.

3. SOOVITUS

Kontrollikoda soovitab edaspidistes otsustes, mis mõjutavad ELi suhkrutootmist, arvesse võtta suhkru sisetootmise taset, mida peetakse vajalikuks, et täita asutamislepingu eesmärk tagada suhkrutarnete kättesaadavus.

- 102.** Tarned peaksid jõudma tarbijani mõistliku hinnaga⁶⁶. Reformi eesmärk on vähendada suhkru hinda kuni 36%⁶⁷. Kuna tarbijahinna kujunemine on keerukas protsess, on väga keeruline hinnata, mil määral mõjutab tootjate müüdava lahtise suhkru võrdlushinna alanemine hinda, mida maksab lõpptarbija. Komisjon on rõhutanud vajadust tagada, et toormehindade langedamine kanduks kohe tarbijatele edasi, kuid komisjoni palvel läbi viidud uuringud näitavad, et lahtise suhkru hinna alanemine ei kandu tõenäoliselt lõpptarbijale üle.

⁶⁶ EÜ asutamislepingu artikkel 33, nüüd Euroopa Liidu toimimise lepingu (nn Lissaboni lepingu) artikkel 39, sätestab ühise põllumajanduspoliitika ühe eesmärgina tagada mõistlikud tarbijahinnad.

⁶⁷ Reformieelse sekkumishinna ja reformijärgse võrdlushinna vahe oli 36%.

4. SOOVITUS

Võttes arvesse, et hinna kujunemine on eriti keeruline toiduainesektoris, on kontrollikoda seisukohal, et komisjon peab seda regulaarselt jälgima. Komisjonil ja liikmesriikidel tuleb tagada konkurentsioiguse nõuetekohane jõustamine sektoris, mis oleks kooskõlas asutamislepingu eesmärgiga, et tarned jõuavad tarbijani mõistliku hinnaga.

KAS KONKREETSETE VAHENDITE/MEHHAANISMIDE ABIL SUUDETI EDUKALT KÄSITLEDA JA LEEVENDADA REFORMIST TULENEVAID KOHANEMISPROBLEEME?

- 103.** Suhkrupeedi kasvatamise lõpetamine ja tootmisettevõtete sulgemine avaldab põllumajandustootjatele ja asjassepuutuvatele piirkondadele märkimisväärset otsest ja kaudset mõju, põhjustades muu hulgas suure arvu töökohtade kadumist. Õigusaktidega nähti ette ajutine ümberkorraldusfond, millega finantseerida konkreetseid vahendeid kohanemisprobleemide leevendamiseks.
- 104.** Auditiga leiti, et ei komisjon ega asjaomased liikmesriigid teinud piisavat järelevalvet ümberkorralduse sotsiaalsete tagajärgede üle. Seetõttu puuduvad ülevaatlikud andmed selle kohta, millist mõju avaldab kvootidest loobumine kohalikule majandusele.

- 105.** Lisaks ei olnud mitmes liikmesriigis mitmekesistamisabi meetmed auditikülastuste ajal veel täiel määral rakendatavad. Viivitused ettevõtete sulgemise ja mitmekesistamismeetmete rakendamise vahel võivad tekitada asjassepuutuvates piirkondades keerulise olukorra.
- 106.** Tootmisrajatiste sulgemisel tuli võtta asjakohaseid meetmeid tootmisseadmete demonteerimiseks ja rajatiste ümbruse keskkonnaseisundi taastamiseks. Auditiga leiti aga, et tootjate keskkonnavalaste kohustuste õigeaegsel täitmisel esines viivitusi.
- 107.** Auditi käigus ei leitud tõendeid selle kohta, et täiskoormusega rafineerimistehastele makstava üleminekuabi andmisel oleks lähtutud vajaduste tehnilisest hindamisest ja et abisummade arvutamine oleks põhinenud objektiivsetel kriteeriumidel.
- 108.** Üldjoontes ei ole veel võimalik teha järeldusi selle kohta, milises ulatuses on kasutatud vahenditega vähendatud asjassepuutuvates piirkondades märkimisväärset otsest ja kaudset sotsiaalset ja majanduslikku mõju põllumajandustootjatele.

5. SOOVITUS

Kontrollikoda soovib komisjonil ja liikmesriikidel võtta kiiresti meetmeid, tagamaks mitmekesistamismeetmete kiire toimimine ja soovitud mõju suhkrupeedikasvatuse ja suhkrutootmise alternatiivide soodustamiseks.

6. SOOVITUS

Kontrollikoda soovib komisjonil ja liikmesriikidel aktiivselt kaasa aidata selle tagamisele, et suletud tootmisettevõtete keskkonnavalaste kohustused oleksid täielikult täidetud.

REFORMI MAKSUMUS

- 109.** Kontrollikoda märgib, et võttes arvesse lisakulusid, nimelt täiendavate meetmete maksumust suhkruprotokolliga ühinenud AKV riikidele, mida ei kanta otse põllumajanduse eelarvejakkku, on ELi eelarve üldkulud pärast reformi perioodil 2007–2013 tõenäoliselt 1,2 miljardi euro võrra suuremad kui enne reformi.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Michel CRETIN, võttis käesoleva aruande vastu 21. juuli 2010. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

ÜMBERKORRALDUSFONDI TEGELIKE TULUDE JA HINNANGULISTE KULUDE ÜLEVAADE

(miljonit eurot)

Liikmesriik	Tulud kokku	Kulud			
		Ümberkorraldusabi ¹	Mitmekesistamisabi ²	Üleminekuabi ³	Kokku
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E) = (B) + (C) + (D)
Belgia	339	331	19	0	350
Bulgaaria	13	2	1	0	3
Tšehhi Vabariik	166	88	11	0	99
Taani	163	37	8	0	45
Saksamaa	1 350	639	71	0	710
Iirimaa	0	187	44	0	231
Kreeka	88	130	26	0	156
Hispaania	346	454	70	0	524
Prantsusmaa	1 354	611	64	25	700
Itaalia	293	981	167	0	1 148
Läti	8	59	15	0	74
Leedu	40	17	2	0	19
Ungari	152	260	52	0	312
Madalmaad	344	177	12	0	189
Austria	152	25	5	9	39
Poola	657	288	34	0	322
Portugal	10	34	15	24	73
Rumeenia	32	10	0	0	10
Sloveenia	7	51	12	2	65
Slovakkia	76	77	16	0	93
Soome	45	64	7	5	76
Rootsi	128	63	9	5	77
Ühendkuningriik	466	165	15	94	274
KOKKU	6 229	4 750	675	164	5 589

¹ Sisaldab ka tagasiulatuvaid makseid.

² Sisaldab nii mitmekesistamisabi kui täiendavat mitmekesistamisabi.

³ Vastavalt määruse (EÜ) nr 320/2006 artiklitele 8 ja 9 (Täiskoormusega rafineerimistehastele ja teatud liikmesriikidele antav üleminekuabi).

Allikas: Kontrollikoja audiitorid kasutasid ülaltoodud summade arvutamiseks komisjoni (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi üksus C.5) poolt loobumiste kohta esitatud andmeid.

ÜLEVAADE LIIKMESRIIKIDE POOLT LOOBUTUD KVOOTIDEST

A - SUHKUR

(tonni valget suhkrut)

Liikmesriik	Esiagne kvoot ¹	Vastaval turustusaastal loobutud kvoodid				Turustusaastast 2009/2010 kasutatavad kvoodid	Kõigi loobutud kvootide osakaal
		2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = $\Sigma(B+C+D+E)/A$
Prantsusmaa ²	4 120 687			-683 655		3 437 032	16,6%
Saksamaa	3 655 456			-757 200		2 898 256	20,7%
Poola	1 772 477			-366 869		1 405 608	20,7%
Ühendkuningriik	1 221 474			-165 000		1 056 474	13,5%
Madalmaad	931 435			-126 547		804 888	13,6%
Belgia	882 301			-206 066		676 235	23,4%
Itaalia	1 557 443	-778 737	-24 861	-245 467		508 378	67,4%
Hispaania	996 961	-93 119	-16 679	-256 578	-132 106	498 479	50,0%
Tšehhi Vabariik	474 932		-102 473			372 459	21,6%
Taani	452 466			-80 083		372 383	17,7%
Austria	405 812			-54 785		351 027	13,5%
Rootsi	385 984	-42 562		-50 236		293 186	24,0%
Kreeka	317 502		-158 800			158 702	50,0%
Slovakkia	216 037		-70 133	-33 584		112 320	48,0%
Ungari	406 684		-108 093	-193 171		105 420	74,1%
Rumeenia ³	109 164			-4 475		104 689	4,1%
Leedu	111 010			-20 758		90 252	18,7%
Soome	146 087		-56 087	-9 001		80 999	44,6%
Portugal ⁴	79 671	-35 218	-19 500	-15 000		9 953	87,5%
Sloveenia	52 973		-52 973			0	100,0%
Läti	66 505		-66 505			0	100,0%
Lirimaa	199 260	-199 260				0	100,0%
Bulgaaria ³	4 752			-4 752		0	100,0%
KOKKU	18 567 073	-1 148 896	-676 104	-3 273 227	-132 106	13 336 740	28,2%
Loobutud suhkrukvoodid kokku = 5 230 333							

¹ „Esiagne kvoot“ võrdub liikmesriikidele määruse (EÜ) nr 318/2006 lisa III alusel turustusaastaks 2006/2007 eraldatud kvoodiga koos aastatel 2006/2007 ja 2007/2008 ostetud täiendavate kvootidega.

² Hõlmab ka Prantsusmaa ülemere departemange (480 245 tonni).

³ Kvoodid alates aastast 2007/2008 (liikmesriik ühines ELiga 2007. aastal).

⁴ Hõlmab ka Assooride autonoomse piirkonna kvote (9 953 tonni).

B - INULIINISIIRUP

(tonni suhkru ekvivalenti)

Liikmesriik	Esiagne kvoot ¹	Vastaval turustusaastal loobutud kvoodid				Turustusaastast 2009/2010 kasutatavad kvoodid	Kõigi loobutud kvootide osakaal
		2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = (B+C+D+E)/A
Belgia	215 246	-215 246				0	100,0%
Madalmaad	80 950	-80 950				0	100,0%
Prantsusmaa	24 521	-24 521				0	100,0%
KOKKU	320 717	-320 717	0	0	0	0	100,0%
Loobutud inuliinisiirupi kvoodid kokku = 320 717							

C - ISOGLÜKOOS

(tonni kuivainet)

Liikmesriik	Esiagne kvoot ¹	Vastaval turustusaastal loobutud kvoodid				Turustusaastast 2009/2010 kasutatavad kvoodid	Kõigi loobutud kvootide osakaal
		2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = (B+C+D+E)/A
Ungari	220 266					220 266	0,0%
Belgia	114 580					114 580	0,0%
Bulgaaria²	89 198					89 198	0,0%
Slovakkia	68 095					68 095	0,0%
Saksamaa	56 638					56 638	0,0%
Hispaania	131 423		-5 000	-3 000	-69 613	53 810	59,1%
Poola	42 861					42 861	0,0%
Itaalia	32 493					32 493	0,0%
Portugal	15 871			-3 371		12 500	21,2%
Prantsusmaa	27 664		-27 664			0	100,0%
Ühendkuningriik	43 592				-43 592	0	100,0%
Madalmaad	14 563			-14 563		0	100,0%
Kreeka	20 636			-20 636		0	100,0%
Rumeenia²	15 879				-15 879	0	100,0%
Soome	18 999			-18 999		0	100,0%
KOKKU	912 758	0	-32 664	-60 569	-129 084	690 441	24,4%
Loobutud isoglükoosi kvoodid kokku = 222 317							

¹ „Esiagne kvoot“ võrdub liikmesriikidele määruse (EÜ) nr 318/2006 lisa III alusel turustusaastaks 2006/2007 eraldatud kvoodiga koos alates aastatest 2006/2007, 2007/2008 ja 2008/2009 eraldatud täiendavate kvootidega.

² Kvoodid alates aastast 2007/2008 (liikmesriik ühines ELiga 2007. aastal) koos kuni aastani 2009/2010 eraldatud täiendavate kvootidega. Allikas: Kontrollikoda komisjoni (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat) andmete põhjal.

LIIKMESRIIKIDE JAGUNEMINE VASTAVALT KOMBINEERITUD TOOTLIKKUSELE JA LOOBUTUD KVOOTIDELE

(tonni valget suhkrut)

Liikmesriik	Kombi- neeritud tootlikkuse tase ¹	Reformi tegelik mõju					
		Esiagne kvoot ²	Kahel esi- mesel aastal loobutud kvoodid	Turustusaas- tal 2008/2009 loobutud kvoodid ³	Loobutud kvoo- tide osakaal esialgsetest kvootidest	Loobutud kvooti- de osakaal kõigist kvootidest	Turustusaas- tast 2009/2010 kättesaada- vad kvoodid
		(A)	(B)	(C)	(D) = (B+C)/(A)	(E) = (B+C)/ (B kokku + C kokku)	(F) = A+B+C
Iirimaa	Madal	2 143 923	-1 216 376	-260 466	68,9%	28,2%	667 081
Kreeka							
Itaalia							
Portugal (mandriosa)							
Tšehhi Vabariik	Keskmine	2 923 655	-566 062	-725 282	44,2%	24,7%	1 632 311
Taani							
Hispaania³							
Läti							
Leedu							
Ungari							
Slovakkia							
Sloveenia							
Soome							
Belgia	Kõrge	12 895 381	-42 562	-2 410 358	19,0%	46,9%	10 442 461
Saksamaa							
Prantsusmaa (emamaa)							
Madalmaad							
Austria							
Poola							
Rootsi							
Ühendkuningriik							
Muud liikmes- riigid⁴	Ei ole kaasatud	604 114	0	-9 227	1,5%	0,2%	594 887
KOKKU		18 567 073	-1 825 000	-3 405 333	28,2%	100,0%	13 336 740

¹ Liikmesriikide jagunemine vastavalt kombineeritud tootlikkusele, mis mõjutaks nende suhkrutootmise tõenäolist vähenemist (Tabel 3 komisjoni dokumendis „Ajakohastatud mõjuhindang“ (SEK(2003) 1022)).

² „Esiagne kvoot“ võrdub liikmesriikidele määruse (EÜ) nr 318/2006 lisa III alusel turustusaastaks 2006/2007 eraldatud kvoodiga koos aastatel 2006/2007 ja 2007/2008 ostetud täiendavate kvootidega.

³ Need 132 106 tonnile vastavad kvoodid, millest Hispaania loobus turustusaastal 2009/2010, kajastuvad turustusaasta 2008/2009 teabes.

⁴ „Muud liikmesriigid“ hõlmab Rumeeniat, Bulgaariat, Prantsusmaa ülemere departemange ja Assooride autonoomset piirkonda.

Allikas: Komisjon (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi üksus C.5).

ÜLEVAADE TOOTJATELE VÕIMALDATUD ABIST JA NENDE VAHETUTEST SULGEMISKULUDEST

Auditeeritud liikmesriigid	Tšehhi Vabariik	Saksamaa	Iirimaa	Kreeka ¹	Hispaania	Prantsusmaa	Itaalia	Poola
Suletud suhkrutehaste arv	3	5	1	2	7	5	14	8
A) Loobunud suhkrukvootide arv suletud tehaste kohta (1 000 tonni valget suhkrut)	102	736	199	159	498	651	1 049	296

(miljonit eurot)

B) Tootjatele võimaldatud ümberkorraldusabi kogusumma – sisaldab ka tagasiulatuvat makset tehaste sulgemise eest	58	415	127	72	277	358	666	166
C) Vahetud sulgemiskulud kokku²	48	178	172	21	266	104	450	98
seoses varade ja varude mahakandmisega	22	67	108	4	165	42	237	51
seoses sotsiaalkuludega (koondamine, pensionimaksed, koolitus, töötajate ümberpaigutamine)	8	49	42	5	62	37	67	15
seoses demonteerimise ja muude sulgemiskuludega	18	62	22	12	39	25	146	32
Ümberkorraldusabi ja vahetute sulgemiskulude vaheline vahe (B-C)	10	237	-45	51	11	254	216	68
Ümberkorraldusabi loobunud tonni kohta, millest on maha arvestatud vahetud sulgemiskulud (B-C)/A	98	322	-226	321	22	390	206	230

¹ Kõnealused kaks tehist kavatsetakse ümber ehitada biomassi tootmise üksusteks (abi taotleti ainult osaliseks demonteerimiseks).

² Kasumi kaotust tulevikus ei käsitletud vahetute sulgemiskuludena.

Allikas: Auditeeritud liikmesriikides tootjate poolt esitatud ümberkorraldusplaanid ja lõplikud arenguaruanded.

MITMEKESISTAMISABI RAKENDAMINE

(eurot)

Liikmesriigid	Aastateks 2006 – 2010 eraldatud mitmekesistamisabi ¹		
	Mitmekesistamisabi	Täiendav mitmekesistamisabi	Kokku
(A)	(B)	(C)	(D) = (B)+(C)
Belgia	19 328 991	0	19 328 991
Bulgaaria	445 738	445 738	891 475
Tšehhi Vabariik	11 220 772	0	11 220 772
Taani	7 511 785	0	7 511 785
Saksamaa	71 025 341	0	71 025 341
Iirimaa	21 818 970	21 818 970	43 637 940
Kreeka	17 388 600	8 694 300	26 082 900
Hispaania	46 394 042	23 197 021	69 591 063
Prantsusmaa (emamaa)	64 126 854	0	64 126 854
Itaalia	111 018 706	55 509 353	166 528 059
Läti	7 282 298	7 282 298	14 564 595
Leedu	1 947 100	0	1 947 100
Ungari	29 955 623	22 466 717	52 422 341
Madalmaad	11 870 109	0	11 870 109
Austria	5 138 833	0	5 138 833
Poola	34 412 305	0	34 412 305
Portugal (mandriosa)	7 398 621	7 398 621	14 797 242
Rumeenia	419 772	0	419 772
Sloveenia	5 800 544	5 800 544	11 601 087
Slovakkia	10 829 743	5 414 871	16 244 614
Soome	6 985 820	0	6 985 820
Rootsi	9 372 676	0	9 372 676
Ühendkuningriik	15 477 000	0	15 477 000
Kokku	517 170 242	158 028 432	675 198 674

¹ Mitmekesistamisabi hõlmab nii mitmekesistamiseks ettenähtud abi (määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 6) kui täiendavat mitmekesistamiseks ettenähtud abi (määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 7).

Allikas: Komisjon (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi üksus C.).

NÄITEID ERINEVATEST KRITEERIUMIDEST, MILLE ALUSEL LIIKMESRIIGID MITMEKESISTAMISABI ERALDASID

Mitmekesistamisabi andmise kriteeriumid olid liikmesriigiti väga erinevad. Näiteks:

- **Iirimaa** anti kogu mitmekesistamisabi kasvatajatele, kes olid kaotanud oma tarneõigused, ilma et nad oleksid pidanud mitmekesistamiskulusid tõendama;
- **Tšehhi Vabariigi** anti samuti kogu mitmekesistamisabi kasvatajatele, kuid ainult uute põllutöomasinade ostukulude osaliseks katmiseks;
- **Itaalias** ja **Poolas** eraldati mitmekesistamisabi mitmekesistamisprojektidele, mida viisid ellu kasvatajad ja muud tüüpi abisaajad, peamiselt väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad;
- **Prantsusmaal**, **Saksamaal** ja **Hispaanias** eraldasid piirkondlikud ametiasutused mitmekesistamisabi mitmesugustele maaelu arenguga seotud meetmetele, mille puhul olid abisaajateks kasvatajad, väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad ja kohalikud asutused.

PÕHITERMINID JA LÜHENDID

A- ja B-kvoodid ning nn C-suhkur: suhkrukvootide süsteem enne 2006. aasta reformi: A-kvoodid vastasid ligikaudselt Euroopa Ühenduse tarbimisvajadustele; B-kvoodid, mis moodustasid teatud osa A-kvoodist, vastasid kogustele, mida võis eksporditoetuste alusel eksportida. B-kvootide eest tuli maksta kõrget toodangumaksu, millega finantseeriti eksporditoetusi; A-kvootide eest nõutav maks oli tunduvalt madalam. Kvoodiväliseks toodanguks ehk C-suhkruks nimetati A- ja B-kvootide kogusummat ületavat suhkrutoodangut ning selle eksportimisel toetusi ei makstud.

AKV: Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riigid

Bioetanool suhkruroost või suhkrupreedist: saadakse kääritatud toormahlast (kohe pärast suhkruroost või suhkrupreedist ekstraheerimist) või paksust mahlast (saadakse edasise töötlemisprotsessi käigus, mis sisaldab ka kontsentreerimisetappi, võimaldamaks vahepealset ladustamist) pärast destilleerimist; tootmisprotsessi tulemuseks ei ole suhkur tahkel kujul. Bioetanooli võib toota ka muudest põllukultuuridest ja seda saab kasutada kütusena või kütuselisandina.

C-suhkur: vt **A- ja B-kvoodid ning nn C-suhkur**

Eksporditoetused: turutoetusmehhanism, millega võimaldatakse tootjatel või hulgimüüjatel eksportida põllumajandustooteid maailmaturu müügihinnast kõrgema hinnaga; toetust makstakse iga eksporditehingu pealt, hüvitades vahe siseturu hinna ja ekspordihinna vahel.

Imporditollimaksud: turutoetusmehhanism, mis seisneb erimaksu kogumises maailmaturult imporditud kogustelt, muutes need võrreldes sisetoodanguga kallimaks. 1995. aastal sõlmitud mitmepoolse kaubanduskokkuleppega loobuti maailmakaubanduses osaliselt põllumajandustoodete imporditollimaksudest ja WTOs käivad praegu läbirääkimised edasise maksudest loobumise üle.

Inuliin ja inuliinisiirup: inuliin on mitmetes taimedes leiduv kiudaine (koosneb fruktoosimolekulide ahelast). Tööstuslikult ekstraheeritakse seda sigurijuurtest. Inuliini hüdroolüüsimisel saadakse fruktoosi ja selle protsessi saadus, magusaine nimega inuliinisiirup, on osa ELi suhkruturu ühisest korraldusest. Inuliinisiirupi 2006. aasta tootmiskvoot oli ligikaudu 321 000 tonni (1,5% turust). NB! Inuliin ei ole seotud insuliiniga, mis on veresuhkrut reguleeriv hormoon.

Isoglükoos: (tuntud ka kui kõrge fruktoosisisaldusega maisisiirup e HFCS) magusaine, mis saadakse glükoosi töötlemisel, muutes osa sellest fruktoosiks. Nii saadud siirup sarnaneb suhkruga hüdroolüüsimisel (muudab sahharoosi glükoosiks ja fruktoosiks) saadavale siirupile; standardkvaliteet sisaldab 42% või 55% fruktoosi. Isoglükoosi tootmiseks kasutatav glükoos on samuti magusaine, mida kasutatakse toiduainetööstuses teatud eriotstarveteks. Glükoosi saadakse maisi-, harvemini nisu- või kartulitärklisest. Isoglükoos konkureerib suhkruga olulistes valdkondades, nagu karastusjookide tootmine, ning on hõlmatud ELi suhkruturu ühises korralduses: selle reformieelne tootmiskvoot oli ligikaudu 508 000 tonni (alla 3% suurune turuosa EU-25 riikides).

Kvoodid (tootmiskvoodid): turutoetusmehhanism, millega eelkõige püütakse vältida ülejääke, andes igale tootjale piiratud turuosa. Kvooti ületav toodang võib kaasa tuua trahvi või kohustusliku ladustamise; samuti võidakse anda luba selle erikasutuseks (nt subsideerimata ekspordiks, nagu suhkrusektoris). Suhkrusektori kvote võib sama liikmesriigi tootjate vahel (piiratud määral) üle kanda, teistes liikmesriikides asuvatele tootjatele neid aga üle kanda ei saa.

Kõik peale relvade (EBA): nõukogu 26. veebruari 2001. aasta määrusega (EÜ) nr 416/2001 vastu võetud ühepoolne algatus; võimaldab tollimaksu- ja kvoodivaba juurdepääsu Euroopa turule kõigile vähim arenenud riikidest (ÜRO poolt spetsiifiliste arengunäitajate põhjal kehtestatud riikide kategooria) pärit toodetele, välja arvatud relvad ja laskemoon; sisaldub mitmeaastases üldiste tariifsete soodustuste kavas. Algatusega laiendati kõikidele valdkondadele soodustust, mis juba kehtis suuremale osale vähim arenenud riikidest pärit kaubale. Seetõttu ei oodatud algatusest ELile suurt mõju, välja arvatud banaanide, riisi ja suhkru osas – nende kaupade puhul lükati algatuse täielik rakendamine edasi. Banaanide üleminekuperiood lõppes 2006. aastal ning riisi ja suhkru oma 2009. aastal.

Otsetoetused: sissetulekutoetuse kava alusel otse põllumajandustootjatele antavad toetused (nagu nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 I lisas sisalduv ühtne otsemaksete kava). Selline toetus võib olla tootmiskohustusega (st teatava toodanguga) seotud või sidumata, põhinedes varasemate võrdlusperioodide toetusõigustel.

Peedisuhkur ja roosuhkur: suhkrut toodetakse kas suhkrupeedist või suhkruroost. Suhkruroogu (teatud tüüpi pilliroog) kasvatatakse peamiselt troopilistes piirkondades ja suhkrupeedi (juurvili) mõõdukas kliimas, ehkki järjest on kasvamas huvi troopilise suhkrupeedi vastu. Suhkruroo saak hektari kohta on potentsiaalselt suurem, kuid seda võib osaliselt korvata suhkrupeedi lühema kasvutsükliga. Praegu moodustab roosuhkur 80% maailma suhkrutoodangust.

Sekkumine (riiklik ladustamine): turutoetusmehhanism, mis võimaldab tootjatel müüa teatud põllumajandustoodet liikmesriigis (sekkumisasutus) nõukogu määruses sätestatud hinnaga; sekumishind on siseturu miinimumhinnaks. Algselt ei olnud toetusmehhanismiga hõlmatud kogused piiratud. Suhkrusektoris kitsendati toetust 2006. aasta reformiga alguses piiratud kogusele alan- datud hinnaga müüdavatele toodetele, seejärel mehhanismist loobuti.

Suhkrupeedi miinimumhind: nõukogu määrusega (EÜ) nr 318/2006 kehtestati suhkrupeedi miinimumhind ning kohustati suhkrutootjaid maksma suhkrupeedikasvatajatele hinda, mis ei oleks madalam kui kvoodikohaseks suhkruks töötlemiseks mõeldud standardkvaliteediga suhkrupeedi eest makstav hind. Miinimumhind põhineb suhkru võrdlushinnal ning selle mehhanismiga püütakse tagada, et suhkruturu toetus oleks kasulik põllumajandustootjatele.

Suhkru võrdlushind: toorsuhkrule ja valgele suhkrule kehtestati võrdlushind nõukogu määrusega (EÜ) nr 318/2006; tegemist ei ole tootjatele garanteeritud hindadega, kuid komisjon võib võtta teatavaid turutoetusmeetmeid, kui reaalse turuhinna ja võrdlushinna vaheline erinevus ületab kindlaksmääratud protsendi.

Toorsuhkur ja valge suhkur: valgeks suhkruks nimetatakse suhkrut, mille sahharoosi (keemiliselt puhas molekul, mis moodustab suhkru) sisaldus on vähemalt 99,5%; toorsuhkru standardkvaliteet sisaldab 96% sahharoosi, üldjuhul aga veelgi rohkem, ning selle värvus varieerub helebeežist keskmise pruunini. Toorsuhkrut toodetakse enamasti suhkruroost, valget suhkrut saadakse aga kas suhkrupeedi või suhkruroo töötlemisel või toorsuhkru edasisel töötlemisel (rafineerimisel). Põhiliselt tarbitakse valget suhkrut, väiksemates kogustes aga ka toorsuhkrut (peamiselt värvuse või suhkruroo maitse pärast).

Turutoetus: põllumajandustoodete siseturu hinna hoidmine maailmaturu hinnast kõrgemal tasemel (erinevalt otsesest sissetulekutoetusest). Mainitud eesmärgil on kasutatud selliseid meetmeid, nagu imporditollimaksud, eksporditoetused ja riiklikku ladustamist võimaldav sekkumine. Varasemate ÜPP reformidega, nagu ka 2006. aasta suhkruturu reformiga, vähendati turutoetuse osakaalu, mis kompenseeriti põllumajandustootjate otsetoetustega (nt ühtse otsemaksete süsteemi raames).

ÜPP: Ühine põllumajanduspoliitika.

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I–III.

ELi suhkruturu 2006. aasta reformiga on saavutatud sektori edukas ümberkorraldamine, määratletud selle pikaajaline poliitiline raamistik ning oluliselt parandatud konkurentsivõimet. ELi suhkrutootjad tegutsevad praegu olukorras, kus institutsionaalseid hindu on 36% võrra vähendatud ning tootmine on senisest enam koondunud suure kasumlikkusega piirkondadesse.

Reformi võtmeelementideks olid institutsionaalsete hindade oluline vähendamine ja ajutine ümberkorraldusfond, mille eesmärk oli hüvitada ettevõtjatele tootmiskvoodist loobumine ning aidata tasakaalustada reformi võimalikku negatiivset sotsiaalset ja keskkonnamõju. Sellega stimuleeriti nõrgima konkurentsivõimega suhkrutootjaid oma kvootidest loobuma. Lisaks pakuti ELi suhkrutootmissektori konkurentsivõime parandamiseks ELi ettevõtjatele ühekordse tasu eest lisakvoote.

Põllumajanduskulude osas ei ole reform eelarvet mõjutanud. Komisjoni ettepanekus võeti selgesõnaliselt arvesse suhkruprotokollile alla kirjutanud AKV riikide kohandamisvajadusi, mille rahuldamiseks leppisid nõukogu ja parlament reformipaketi raames kokku eriabi programmi.

Suhkrureformi tuleb vaadelda ELi 2001. aasta algatuse „Kõik peale relvade“ ning ELi suhkruturu korraldust käsitleva Maa-ilmkaubandusorganisatsiooni (WTO) 2005. aasta otsuse kontekstis. „Kõik peale relvade“ andis vähimarenenud riikidele vaba juurdepääsu ELi turule, sealhulgas suhkruturule. WTO otsusest tulenevalt oli vaja ELi subsideeritud suhkrueksporti vähendada. Vastuseks sellele oli EL sunnitud vähendama suhkru tootmiskvoote, et säilitada turul nõuetekohane tasakaal. Niisiis on mõningad kontrollikoja kirjeldatud arengud (nt suhkru tootmiskvootide vähendamine) tegelikult põhjustatud pigem kahest eespool nimetatud laiemast poliitilisest muutusest. Muud (nt tootmisüksuste koondumine ja sulgemine) langevad vähemalt osaliselt pikaajaliste suundumuste arvele.

V.

Reformiga saavutatud ELi suhkrusektori konkurentsivõime üldine kasv on ilmne ning komisjoni hinnangul on see eesmärk täielikult saavutatud.

Reform põhines vabatahtlikul kvootidest loobumisel, mida võimaldas eelkõige ajutine ümberkorraldusfond. Igal suhkrutootjal äriühingul tuli otsustada, kas tootmisest loobuda või seda jätkata, pidades silmas, et tulevikus peavad nad pikaajalise kasumlikkuse kindlustama oluliselt madalamate institutsionaalsete hindade tingimustes.

KOMISJONI VASTUSED

Asjaolu, et reformiga avati korraga nii kvootidest loobumise kui ka lisakvootide omandamise võimalus, oli täielikult kooskõlas eesmärgiga muuta ELi suhkrutootmissektor väiksemaks, ent konkurentsi-võimelisemaks.

Nagu ilmneb komisjoni 1. tabelist, oli kvootidest loobumine sagedasem väikese üldkasumlikkusega liikmesriikides, samas kui 93% uutest kvootidest on eraldatud suure üldkasumlikkusega liikmesriikidele. Selle protsessi tulemusena moodustab suure kasumlikkusega liikmesriikide kvoot 78% ELi kvoodist (enne reformi 68%), samas kui väikese kasumlikkusega liikmesriikidele kuulub 5% kvoodist (varem 12%).

VI.

Komisjon tervitab kontrollikoja kinnitust, et suhkruturu ja suhkruhindade stabiliseerimise osas on reformi eesmärgid saavutatud.

Suurem sõltuvus välismaistest suhkrutar- netest tuleneb ELi kaubandus- ja arengupoliitikast, eelkõige algatusest „Kõik peale relvade“, millega lubatakse ELi turule piiranguteta importi vähimarene- nud riikidest, kellest mõningad on arves- tatava suhkrueksporti potentsiaaliga.

Lisaks pakub suhkruturu korraldus vaja- likke vahendeid hüpoteetiliseks tarne- raskuste tekke puhuks ELi turul, eelkõige võimalust konverteerida kättesaadav kvoodiväline suhkur kvoodisuhkruks.

Selle teema täpsemaks uurimiseks alus- tab komisjon peatselt suhkrusektori hin- dade ülekandumise uuringut.

VII.

Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele vastutavad tehaste sulgemise (või toot- mise vähendamise) tagajärgedega tege- lemise, sealhulgas vajalike mitmeke- sistamismeetmete eest liikmesriigid. Sellele vaatamata sisaldavad ELi õigus- aktid nende meetmete õigeaegsuse taga- miseks ja tarbetu viivitamise vältimiseks ette nähtud üksikasjalikke täitmis- ja maksetähtaegu, mida liikmesriigid pea- vad järgima.

Reformiga tugevdatakse konkurentsi traditsiooniliste rafineerijate vahel, kes uues olukorras konkrentsivõime säilita- miseks peavad oma tegevust kohandama. Selle, komisjoni algses ettepanekus puu- dunud üleminekuabi eesmärk on võimal- dada äriühingutel oma konkrentsivõime parandamiseks vajalikke meetmeid võtta.

VIII.

Seoses suhkruturu reformiga tuleb arvesse võtta kõiki suhkruturu ühise kor- ralduse muudatusi, st üleminekut taga- tud kõrgete peedihindade ning tootmis- ja eksporditoetuste süsteemilt peamiselt põllumajandustootjatele suunatud otse- toetuste süsteemile. Seda arvestades kavandati suhkruturu korraldus nii, et sel puuduks mõju eelarve põllumajandusku- ludele (vt ka kontrollikoja järeldust punk- tis 89). Komisjoni hinnangul on kõne- alune eesmärk saavutatud.

Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 320/2006 artikli 1 lõikele 3 antakse pärast ümberkorraldusfondi alla kuulu- vate meetmete rahastamist fondi jääv summa üle EAGF-ile.

KOMISJONI VASTUSED

Kaasnevad AKV riikidele suunatud meetmed tulenevad AKV-ELi partnerluslepingu raamistiku kohasest ELi üldisest kohustusest toetada AKV riike teel vaesuse vähendamise ja säästva arengu suunas. Suhkrureformini viinud protsessi käigus kohustus komisjon toetama suhkruprotokolliga enamsoodustatud riikide kohandamisvajadusi ning analüüsis suhkrureformi mõju AKV riikidele. Need AKV riikidele suunatud vajalikud lisameetmed olid nõuetekohaselt kavandatud ja need ei mõjuta eelarve põllumajanduse osa.

IX. Esimene taane

Komisjon on oma tegevuses alati ülimalt hoolikas, et tagada õigusaktide ja meetmete üldiselt järjekindel, vajaduste põhjalikul tehnilisel hindamisel ning objektiivsetel ja mittediskrimineerivatel kriteeriumidel põhinev kavandamine. Sellist lähenemisviisi on kasutatud ka suhkruturu reformi puhul.

IX. Teine taane

Pärast turustusaastat 2014/2015 kehtima hakkavate suhkrureeglite eelnõu ettevalmistamisel vaatab komisjon varasematele kogemustele tuginedes läbi rea eri võimalusi.

IX. Kolmas taane

Komisjon on arvamusel, et reformist tuleb uus suhkruturu tasakaal, sealhulgas ELi omavarustatuse tase on kooskõlas aluslepingu sätetega, mis ei nõua ELi omavarustatust kõikide põllumajandustoodete osas. Lisaks pakub suhkruturu korraldus vajalikke vahendeid turul tarneraskuste tekke olukorraks, eelkõige võimalust konverteerida kättesaadav kvoodiväline suhkur kvoodisuhkruks.

IX. Neljas taane

Selle teema täpsemaks uurimiseks alustab komisjon peatselt suhkrusektori hindade ülekandumise uuringut.

IX. Viies taane

Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele vastutavad rakendus- ja mitmekesisustamismeetmete ning keskkonnaalaste kohustuste täitmise tagamise eest liikmesriigid, kel on paremini võimalik teha vajalikke otsuseid iga juhtumi erinevaid asjaolusid arvesse võttes.

SISSEJUHATUS

4.

Kvoodipõhise suhkruturu korralduse sujuv toimimine eeldab ka isoglükoosi ja inuliinisiirupi kvootide olemasolu, kuna mõlemad on potentsiaalsed suhkru asendustooted, nagu kontrollikoda õigesti osutab. Kvoodid kehtestati ajal, mil nende alternatiivsete magusainete tootmine ühenduses jõudis mahitudeni, millega kaasnes oht suhkruturu korralduse normaalsele toimimisele. Kehtestatud kvoodid vastasid tollastele tootmismahitudele.

5.

Komisjon soovib selgitada, et Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) otsusest ei tulene valge suhkru ekspordi absoluutset kogusepiirangut:

KOMISJONI VASTUSED

WTO vaekogu ja apellatsioonikogu soovitasid vaidluste lahendamise organil nõuda Euroopa Ühenduselt (EÜ) oma suhkruturu korralduse vastavusseviimist WTO põllumajanduslepingust tulenevate kohustustega selles osas, milles see leiti nimetatud lepingule mitte vastavat.

Mis puutub mittevastavuse ulatusse, siis WTO apellatsioonikogu kiitis oma 28. aprilli 2005. aasta aruandes heaks vaekogu järgmised järeldused:

- teatavate AKV riikide ja India impordi sooduskorda käsitleval EÜ loendi 1. joonealusel märkusel puudub õiguslik mõju EÜ loendis toodud Euroopa Ühenduste koguselise kohustustaseme suurendamisele või muul viisil muutmisele,
- kaebuse esitajad (Austraalia, Brasiilia ja Tai) esitasid *prima facie* tõendid, et EÜ kohustustasemeid ületava C-suhkru (st kvoodivälise suhkru) tootjad/eksportijad said eksportimisel „makseid” i) C-peedi müümise kaudu C-suhkru tootjatele alla tootmise omahinna; ja ii) rahaliste vahendite ülekandmise kaudu, mis toimus EÜ suhkruturu korralduse toimimisest tuleneva WTO põllumajanduslepingu artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud ristsubsideerimise kaudu (millele seetõttu laienes ekspordisubsiidiumide vähendamise kohustus),
- EÜ ei tõendanud, et tema kohustustasemeid ületavat C-suhkru ning (sama-väärse) AKV/India suhkru eksporti ei subsideeritud.

Seega võib EL lubada kvoodivälise suhkru eksporti oma WTO kohustusi ületavas mahu, juhul kui EL tõendab, et kõnealust eksporti ei subsideerita.

1. selgitus

Vt vastust punktile 5.

7.

Algatuseks rõhutab komisjon, et WTO otsusega ette nähtud piiresse ei pea jääma ELi kogu suhkruexport, vaid üksnes subsideeritud eksport. See tähendab, et piirang ei hõlma kvoodisuhkru ning kvoodi- ja kvoodivälisest isoglükoosi, tingimusel et nende eest eksporditoetust ei anta.

9.

Reformi eesmärgid on vahetult seotud aluslepingutes sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega. Ka ei näita reformi osalt vastandlikud eesmärgid reformi puudulikkust, vaid tulenevad pigem reformi laiahaardelisest. Reformi erinevad eesmärgid peegeldavad suhkruturu eri aspekte ning need tuleb omavahel tasakaalu seada.

10. d)

Teise aasta vähesem kvootidest loobumine põhjustas siseturul ülepakkumise, millele reageerimiseks oli komisjon sunnitud võtma kahesuguseid meetmeid: ühelt poolt suurendama turustusaasta 2007/2008 eksporditoetusi ning teiselt poolt kehtestama kõrvaldamise protsendimääraks 13,5% (komisjoni määrus (EÜ) nr 290/2007), et säilitada turu struktuurne tasakaal.

KOMISJONI VASTUSED

10. e)

Kuna reformi üheks osaks oli peedihindade alandamine, oli sel vahetu mõju kasvatajate sissetulekutele, mistõttu oli põhjendatud hüvitise maksmine. Teraviljakasvatajate jaoks moodustab isoglühkoos teravilja realiseerimisel väheolulise väljundi ning teravilja hind oleneb palju enam muudest muutujatest. Reformil puudus märkimisväärne mõju teraviljakasvatajate sissetulekutele, mistõttu neile hüvitise maksmine olnuks põhjendamatu.

MÄRKUSED

21.

Tõhusa ja sujuva ümberkorraldamise huvides valis komisjon suhkrutootjate vabatahtlikel otsustel põhineva reformimudeli. See valik osutus reformi eesmärkide saavutamise seisukohalt tulemuslikuks. Konkreetsetele piirkondadele või üksiktootjatele keskenduv lähenemisviis poleks mitte üksnes pälvinud kvoodikärbetest mõjutatud liikmesriikide ja ettevõtjate tugevat vastuseisu, vaid põhjustanud ka tõsisemaid praktilisi probleeme otsustamisel, kes tootjatest peaksid ärist lahkuma ja kes jääma.

22.

Reformi esmane eesmärk oli leida ELi suhkrutootmissektorile uus tasakaal tingimustes, kus siseturg on rohkem avatud kolmandatest riikidest pärinevale impordile. Selle saavutamiseks oli tarvis vähendada kvoote; allesjäävad ettevõtjad pidid suutma tegutseda oluliselt madalamate institutsionaalsete hindadega turul.

23.

Tõhusust ja läbipaistvust silmas pidades valis komisjon reformimudeli, kus lõplikud otsused tootmise jätkamise, vähendamise või tootmisest loobumise kohta langetaksid suhkruettevõtjad ise, võttes seejuures arvesse, et tulevikus on hinnad oluliselt madalamad. Lisaks nähti ette rahaline stiimul äriühingutele, kes otsustavad kvoodist loobuda. See mudel ei eelda iga ELi suhkrutootja praeguse kasumlikkuse ja tulevikuväljavaadete analüüsimist. See tõttu ei pidanud komisjon valitud mudeli puhul vajalikuks tootlikkuse ja efektiivsuse kohta andmeid koguda. Lisaks oleks selline analüüs eeldanud eraettevõtjate konfidentsiaalsete andmete kasutamist, millel põhinev ettevõtjate võrdlemine oleks problemaatiline.

ELi suhkrutööstuse konkurentsivõime kasv reformi tulemusena on vaieldamatu, kuna nüüd peavad tegutsevad ettevõtjad säilitama kasumlikkuse oluliselt madalamate institutsionaalsete hindade tingimustes.

24.

Komisjon on iga liikmesriigi suhkrusektori kasumlikkuse hindamiseks järjepidevalt kasutanud parimaid saadaolevaid andmeid. Tulemuste usaldusväärsuse tagamiseks peavad need andmed põhinema pikema perioodi konsolideeritud üldsuundumustel. Reformi praegused tulemused on nimetatud hinnangute õigsust väga suurel määral kinnitanud.

KOMISJONI VASTUSED

Algne mõjuhindang SEK(2003) 1022 põhines CEFS-i tellimusel koostatud LMC „Suhkruturu ühise korralduse tulevikuväljavaadete hinnangu“ (2003) andmetel, mis suurel määral kinnitasid komisjoni varasemaid järeldusi.

Uuendatud mõjuhindang SEK(2005) 808 põhines mitmetel eri allikatel, sealhulgas valdkonna organisatsioonide (nt *Comité Européen de Fabricants de Sucre*, *Confédération Générale de Betteraviers*) ja liikmesriikide tellitud uuringutel ning teadustöödel.

Seega on uuendatud mõjuhindangu 2. tabelis esitatud uusimad saadaolevad andmed, mis sobivad iga liikmesriigi kogu suhkrusektori kasumlikkuse hindamiseks.

25.

Komisjoni valitud reformimudeli tunnusjoonte osas vt vastust punktile 23.

Nagu komisjoni 1. tabelist nähtub, on suure kasumlikkusega liikmesriikide kvoodiosa reformijärgselt kasvanud 68%-lt 78%-le, samas kui väikese kasumlikkusega liikmesriikide osa on vähenenud 12%-lt 5%-le. ELi suhkrutootmissektori konkurentsivõime üldine kasv on ilmne.

26.

Reformi põhjenduseks oli 6 miljoni tonni tootmiskvootidest vabatahtlik loobumine enne 2009/2010. aasta kampaaniat, millega nähti ette nelja-aastane ümberkorraldusskeem. Esimesel aastal saavutatud maht (1,47 miljonit tonni) oli küll selle eesmärgiga kooskõlas, kuid teise aasta maht (0,71 miljonit tonni) mitte, seega pidi komisjoni tegema vajalikke muudatusi. Vastav nõukogu määrus (EÜ) nr 1261/2007 võeti vastu 2007. aasta oktoobris.

Reformi esimesel kahel aastal kvoodist loobumise eest pakutud vahendid osutusid atraktiivseks üksnes väikseima konkurentsivõimega töötlejatele ning kvoodimaht, millest loobuti, ei olnud sektoris uue tasakaaluni jõudmiseks piisav. Nagu kontrollikoda punktis 27 õigesti ja üksikasjalikumalt selgitab, ei olnud valdkonna ettevõtjatele suurimaks takistuseks finantsstiimuli puudumine, vaid pigem ebaselgus kasvatajatele ja töövõtjatele eraldatava toetuse osas.

28.

Viieaastast tootmiskohustusega seotud üleminekutoetust kasvatajatele tuleb hinnata poliitilises kontekstis, mis muuhulgas hõlmas suhkrusektori reformile nende liikmesriikide heakskiidu saamist, kelle suhkrutootmisvõimsus oleks selle tulemusena vähenenud. Suhkrureformi hindamise aluseks tuleb võtta ülemineku perioodi järgsed lõpptulemused.

KOMISJONI VASTUSED

29.

Komisjoni hinnatud kvootidest loobumise üldmaht ei põhine üksikute ettevõtete kasumlikkuse analüüsil, vaid ELi suhkrumajandust mõjutaval uuel makromajanduslikul olukorral, mille on põhjustanud WTO vaekoja otsus ning teatavatele suhkrueksportijatele lihtsama juurdepääsu lubamine.

Kuna komisjon üldjoontes jagab kontrollikoja seisukohta, et suhkrutootjate kasumlikkus võib ka sama regiooni piires erineda, valis ta reformimudeli, kus lõplikke otsuseid teeksid suhkruettevõtjad ise. Seda arvesse võttes ei olnud reformi peaeesmärgiks uue turutasakaalu saavutamine pelgalt vähimkasumlikes liikmesriikides tootmise täieliku lõpetamise teel, vaid selliste tingimuste ja stiimulite pakumine, mis võimaldaksid sektoris vajalikke tootmiskärpeid teha.

30.

Suhkrutootmise lõpetamise otsuse tegid suhkruettevõtjad ise. On selge, et madalamate hindade korral on paremad võimalused tegutsemist jätkata kõige tõhusamatel suhkrutootjatel. Nagu kontrollikoda oma aruande teistes osades õigesti märgib, ei sõltu suhkrutootmise üldine kasumlikkus üksnes töötlemisüksuste majandustulemustest, vaid ka kasvatusektori konkurentsivõimest. Äri jätkusuutlikkuse tagamiseks peavad mõlemad tegutsema käsikäes.

32. c)

Reformi kolmandal aastal saavutatud suure mahuni jõudmisel osutus määravaks kohustuslike hüvitamisele mittekuvulvate kvoodikärbete kehtestamine 2010. aastaks, juhul kui vabatahtliku loobumise ees ei ole selleks ajaks sihttasemeid saavutatud.

34.

Nagu kontrollikoda punktis 27 kirjeldab, takistas teisel aastal ümberkorraldusfondi suuremat ärakasutamist olulisel määral ebakindlus suhkrutöötlejale antava abi tegeliku suuruse osas. Komisjon soovib lisaks rõhutada, et abi kogusummat reformi teisel etapil ei suurendatud, ent kvootidest loobumise kogumahu osas eesmärk siiski saavutati.

35.

Kvootidest loobumise otsused tegid ettevõtjad vabatahtlikult vastavalt oma olukorra ja tulevikuperspektiivide hinnangutele. Kõik ELi ettevõtjad seati samadel tingimustel sama valiku ette ning igaüks tegi otsuse, mida ta sobivaimaks pidas.

36.

Reformi tulemusena oli eesmärk saavutada ELi suhkrusektori tootlikkuse üldine kasv ning see eesmärk ka saavutati.

Kuna tegemist oli vabatahtliku skeemiga, oli kõikidel ELi suhkrutootjatel juurdepääs ümberkorraldusskeemile. Lõplikud otsused tegid ettevõtjad ise, arvestades ettevõtte prognoositavat kasumlikkust uues turuolukorras.

Vt ka arve, mis on esitatud komisjoni vastuses punktile 25.

KOMISJONI VASTUSED

37.

Konkreetsete ettevõtjate konkurentsivõime ei sõltu üksnes liikmesriigist, kus ta tegutseb, vaid ka nende suurusest, töötlemisüksuste jõudlusest, juhtimisest ja paljudest muudest teguritest. Nagu kontrollikoda õigesti selgitab, võivad olulised olla sama liikmesriigi ettevõtjate kasumlikkuse erinevused.

Enne reformi eraldati suure kasumlikkusega liikmesriikidele oluliselt rohkem kvooti kui väikese kasumlikkusega liikmesriikidele. Nagu III lisast nähtub, moodustab väikese kasumlikkusega liikmesriikide reformijärgne kvoot 31% neile enne reformi kuulunud kvoodist. Suure kasumlikkusega liikmesriikidel on see näitaja 81%.

38.

Komisjon leiab, et reformi eesmärgid on täielikult saavutatud, ning on endiselt veendunud, et kõige paremini saavad otsuseid langetada tootjad ise oma edaspidise konkurentsivõime hinnangute alusel.

39 ja 40.

Komisjoni hinnangul ei ole mehhanismid omavahel vastuolus, kui arvestada, et ümberkorraldusfondi kaudu kvootidest loobumise stiimulite pakkumisega samal ajal pakutud lisakvoodid teenisidki kontrollikoja mainitud eesmärki – soodustada juba konkurentsivõimeliste ettevõtjate konkurentsivõime kasvu nende töötlemisvõimsuse suurendamise teel.

40. Teine taane

Kuna reformijärgselt saaksid suhkrutöötajad kasu madalamatest peedihindadest, jääks isoglükoosi valmistamiseks kasutatava maisi ja muude toorainete hind muutumatuks. Et tagada isoglükoosi valmistajate suhtelise konkurentsivõime säilimine, anti neile mastaabisäästu saavutamist võimaldavaid tasuta lisakvoote.

41.

Mõlema meetme ühise kohaldamise tulemusena soodustati suhkrutootmise koonustumist ettevõtetesse, millel on parimad võimalused aastate jooksul konkurentsivõimelisena püsida, ning sellega saavutati ELi suhkrutootmissektori konkurentsivõime üldine kasv.

42.

Reformiga sooviti sujuval ja tõhusal viisil saavutada ELi suhkrutootmissektori vajalik kohandumine. Selleks oli vaja ümberkorraldusfondi kvootidest loobuvatele ettevõtjatele ning paindlikke kohandamisvahendeid neile, kes otsustavad äris jätkata. ELi suhkruettevõtjatel paluti teha rida otsuseid lähtuvalt oma tulevikuperspektiivide analüüsist ja turuprognosidest. Kujunenud keerukas majandusolukorras otsustas osa ettevõtjaid algul kvooti osta ning hiljem kvoodist osaliselt loobuda.

Komisjon leiab, et ettevõtjate sellest tulenenud suurem paindlikkus aitas ELi suhkrusektoril tõhusamalt kohaneda, kindlustades samas kõikide ettevõtjate võrdse kohtlemise.

KOMISJONI VASTUSED

Nagu kontrollikoda õigesti osutab, olid kvoodi ostmisel makstud tasu ja kvoodist loobumise eest saadud tasu võrdsed.

Väidetava rahalise kahjuga seonduvat kirjeldatakse komisjoni vastuses punktile 43.

43.

Kuna reformijärgselt saaksid suhkrutöötajad kasu madalamatest peedihindadest, jääks isoglükoosi valmistamiseks kasutatava maisi ja muude toorainete hind muutumatuks. Kuna suhkruhinna langus toob kaasa isoglükoosi hinna languse, oleks reformi tulemusena vähenenud isoglükootootjate kasum.

Et isoglükootootjad saaksid säilitada oma suhtelise konkurentsivõime ning seeläbi oleksid suhkru ja isoglükoosi tootjatele tagatud võrdsed reeglid, suurendati isoglükoosi kvoote, et võimaldada viimasel mastaabisäästu saavutada.

Komisjon soovib rõhutada, et sarnaselt suhkrukvootidega pidid kvoodist loobunud ja ümberkorraldustoetust taotlenud isoglükootootjad esitama ümberkorraldamiskava ning tõendid selle nõuetekohase rakendamise kohta.

44.

Reformi eesmärgiks oli suurendada sektori, sealhulgas kasvatajate üldist konkurentsivõimet peedi miinimumhinna alandamise teel. Nagu kontrollikoja VI lisas on välja toodud, otsustas osa liikmesriike suunata mitmekesistamistoetusi eelkõige suhkrupeedikasvatajatele.

45.

Reformi tulemused näitavad, et ELi peedikasvatajate kohanemisvõime on olnud algselt prognoositust suurem ning peedikasvatus jätkub tabelis 2 nimetatud liikmesriikides suurtel aladel.

46 ja 47.

Suhkrutootmiseks on tarvis rasketööstusrajatisi. Suhkrutootmine saab konkurentsivõimelisena püsida üksnes juhul, kui konkurentsivõimeline on nii peedi tootmine kui ka peedi töötlemine. Lisaks kontrollikoja kirjeldatud juhtumitele on ka võimalik, et efektiivsed tööstusüksused on olnud sunnitud tootmise lõpetama ümbruskonnas kasvatatava peedi vähese konkurentsivõime tõttu. Selliseks juhtumiks näib olevat olnud kontrollikoja punktis 30 kirjeldatu.

50.

Kontrollikoja märkused puudutavad nõukogu vastu võetud õiguslikku alust, mida komisjon on kohustatud rakendama.

51.

Reform on aidanud vähendada ELi siseturu ja maailmaturu vahelist hinnalõhet. ELi suhkrusektor allub nüüd rohkem turureeglitele ning on konkurentsivõimelisem kui enne reformi.

54.

Komisjon tervitab kontrollikoja kinnitust, et alates reformi algusest on ELi suhkruturg püsinud stabiilsena.

KOMISJONI VASTUSED

55.

Neist riikidest pärineva impordi tegelik maht sõltub ELi turu suhtelisest atraktiivsusest, võrreldes maailmaturuga. Seepärast on reformi üheks eesmärgiks olnud kõnealuse hinnalõhe vähendamine.

56.

Suuremat sõltuvust impordist ei ole põhjustanud suhkrureform, vaid ELi poliitika, mille eesmärk on suurendada suhkru kui majandustegevuse katalüsaatori rolli vähimarenenud, ent hea tootmispotentsiaaliga riikides.

57.

Komisjon on seisukohal, et reformiga saavutatud uut turutasakaalu on võimalik lähitulevikus säilitada. Turu arengud näivad seda kinnitavat.

58.

ELi suurem sõltuvus impordist on ELi turu kolmandatele riikidele avamise loogiline tagajärg. Sõltuvus impordist oleks aga kujunenud palju suuremaks, kui suhkru hinnad ELis oleksid ka praegu reformieelisel kõrgel tasemel.

Kokkuvõttes võib omavarustatuse taset pärast reformi kehtiva kvoodi raames (umbes 85%) pidada rahuldavaks ning komisjon rõhutab, et režiim pakub vajalikke vahendeid turul tarneraskuste tekke puhuks, eelkõige võimalust konverteerida kättesaadav kvoodiväline suhkur kvoodisuhkruks.

59. b)

Suurem sõltuvus impordist oleneb eelkõige maailma ja ELi suhkruhindade vahelisest lõhest. Reformiga on seda lõhet oluliselt vähendatud ning aidatud seeläbi kaasa ELis tugeva, ehkki väiksema suhkru- tootmissektori säilimisele.

60.

Komisjon leiab, et tänu ELi toodangu üldise konkurentsivõime olulisele tõusule on ELi suhkrusektoril paremad võimalused ümberpaigutamisele vastu seista.

61.

Nagu kontrollikoda õigesti selgitab, peab ettevõtja ümberkorraldustoetuse saamiseks esitama ümberkorraldamiskava, milles sisalduvate üksikasjalike konkreetsete meetmete rakendamise järele valvavad liikmesriikide asutused. Makseid tehakse üksnes äriühingutele, kes on need meetmed rahuldavalt ellu rakendanud.

Uudiseks ei ole asjaolu, et ELi suhkrut tootvad kontsernid ka impordivad suhkrut ELi. Lisaks võimaldab teatavate tootmisüksuste rafineerimistehasteks ümberehitamine ELi suhkruimpordi suurenemise tingimustes säilitada imporditava suhkru töötlemise osaliselt ELis.

KOMISJONI VASTUSED

62.

Komisjon tervitab kontrollikoja kinnitust, et suhkruhinna alandamise osas on reformi eesmärk saavutatud.

63.

Selle teema täpsemaks uurimiseks alustab komisjon peatselt suhkrusektori hindade ülekandumise uuringut.

Lisaks algatab komisjon korrapärase valdkondliku hindamise raames suhkrusektoris rakendatud ühise põllumajanduspoliitika meetmete järelhindamise. Hindamise käigus uuritakse alates reformi 2006. aastal alustamisest rakendatud ühise põllumajanduspoliitika meetmete mõju suhkrutarneahelale, sealhulgas põllumajandustootjatele ning suhkrutootjatele ja rafineerijatele. Hindamistegevus peaks algama 2010. aasta neljandas kvartalis. Tulemusi oodatakse 2011. aasta lõpuks.

64.

Ei ole üllatav, et sektori üldmahtu vähen-dav reform, mis ühtlasi nõuab allesjääva-telt ettevõtjatelt konkurentsivõime olulist suurendamist, toob kaasa tööstuse tea-tava kontsentreerumise.

69.

Isoglükoosi valmistatakse teraviljast (pea-miselt maisist ja nisust) ning erinevalt suhkruproduktidest puuduvad seal kas-vatajate ja töötajate vahel konkreetsed tegevusharudevahelised tarnelepingud. Seepärast olnuks osa toetuste kasvataja-tele eraldamine põhjendamatult.

72.

Nagu kontrollikoda on punktis 13 tõde-nud ning nagu subsidiaarsuse põhimõte ette näeb, vastutavad ümberkorraldustoe-tuse rakendamise eest liikmesriigid, kel on kõige paremini võimalik konkreetsete olukordade erinevaid asjaolusid arvesse võtta.

Lisaks rõhutab komisjon, et ümberkor-raldustoetuse maksmise tingimuseks on kava, mille ettevõtja esitab asjaomasele liikmesriigile ning mis sisaldab konkreet-sete meetmete üksikasjalikku kirjeldust. Pole tarvis lisada, et nimetatud kavad peavad vastama ELi ja riiklikele normi-dele, millest osa võivad liikmesriigiti olu-liselt erineda.

73.

Liikmesriikide ametivõimud peavad kont-rollima sotsiaalkohustuste täitmist koos-kõlas sotsiaalkavadega. Raamatupidamis-arvestuse heakskiitmisele eelneva auditi käigus veendutakse, et liikmesriigid on seda kontrollinud.

Sotsiaalkavad koostatakse enamasti tootja ning töötajate/ametiühingute kokkulep-pel. Kohustuste täitmist – koolituse, tei-sele tööle üleviimise, hüvitiste jms osas – kontrollivad ka seotud osapooled.

KOMISJONI VASTUSED

Lisaks tegutseb komisjoni juhtimisel „Suhkrutööstuse sektori sotsiaaldialoogi komitee“, millesse kuuluvad ametiühingute ja suhkrutööstuste esindajad. Eelkõige on see komitee heaks kiitnud ettevõtjate sotsiaalset vastutust käsitleva Euroopa suhkrutööstuse tegevusjuhendi, mida on reformi kontekstis laialdaselt rakendatud.

Reformi sotsiaalset mõju arvestatakse ka suhkrusektoris rakendatud ühise põllumajanduspoliitika meetmete hindamisel. Hindamistegevus peaks algama 2010. aasta neljandas kvartalis. Tulemusi oodatakse 2011. aasta lõpuks.

74.

Tootjate keskkonnaalaste kohustuste täitmise tähtaja pikendamisel oli kaks põhjendust: esiteks oli algne tähtaeg määratud 2006. aastal ning ajakava oli tarvis uuendada, võtmaks arvesse olulisi muudatusi 2008. aastal alanud riiklikes ümberkorraldamisprogrammides. Teiseks õigustas seda muudatust ülemaailmse finantskriisi mõju mõningate liikmesriikide majandusele.

75.

Isoglükoosi valmistatakse teraviljast (peamiselt maisist ja nisust) ning erinevalt suhkruproduktide sektoriga puuduvad seal kasvatajate ja töötajate vahel konkreetsed tegevusharudevahelised tarnelepingud. Seepärast oluks osa toetuste teraviljakasvatajatele eraldamine põhjendamatut, kuna teraviljahindu reform ei mõjutanud.

76 ja 77.

Vt ka komisjoni vastust punktile 73.

Komisjon soovib ka rõhutada, et suhkrutehaste arv on olnud languses juba aastaid enne suhkrureformi, kuna kõikides tootmisüksustes on tootmisvõimsusi suurendatud. Näiteks ajavahemikul 2000–2006 suleti ELis 67 tehast.

Ümberkorraldusfond pakub õiguslikku raamistikku ja rahalist toetust, mida enne reformi toimunud sulgemiste puhul kasutada ei saanud.

80.

Mitmekesistamistoetuse määramisega sooviti anda liikmesriikidele võimalus võtta asjassepuutuvates piirkondades meetmeid, sealhulgas meetmeid suhkru ümberkorraldamisest mõjutatud muudele ettevõtjatele, kes ümberkorraldustoetuse kaudu hüvitist ei saanud.

81.

Vt komisjoni vastust punktile 74.

KOMISJONI VASTUSED

82.

Vastavalt põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi mitmeaastasele hindamiskavale 2010–2012 korraldatakse aastatel 2010 ja 2011 suhkrusektoris võetud ühise põllumajanduspoliitika meetmete hindamine. Hindamise käigus uuritakse alates reformi 2006. aastal alustamisest rakendatud ühise põllumajanduspoliitika meetmete mõju suhkru tarneahele, sealhulgas põllumajandustootjatele ning suhkru tootjatele ja rafineerijatele. Hindamise käigus peaks uuritama ka mitmekesistamisabi mõju ümberkorraldusest mõjutatud piirkondadele (juhtumianalüüside põhjal).

Hindamistegevus peaks algama 2010. aasta neljandas kvartalis. Tulemusi oodatakse 2011. aasta lõpuks.

Komisjon teostab omapoolset kontrolli raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise osana.

85.

Ehkki komisjoni ettepanekus ei nähtud ette üleminekuabi täiskoormusega rafineerimistehastele, ilmnas nõukogu arutelude käigus, et sarnaselt suhkrupeeditöötajatega peavad täiskoormusega rafineerimistehased institutsionaalsete suhkruhindade languse tõttu tegema rea struktuurseid kohandusi.

Reformiga tugevdatakse konkurentsi traditsiooniliste rafineerijate vahel, kes uues olukorras konkurentsivõime säilitamiseks peavad oma tegevust kohandama. Asjaomased ettevõtjad pidid vajalikud muudatused ära märkima riiklikele ametiasutustele esitatavas äriplaanis. Selle abi andmisega kindlustati reformi raames kõikide ühenduse suhkrutootjate võrdne kohtlemine olenemata sellest, kas nad kasutavad toorainena peeti või toorsuhkrut.

86.

ELi õigusakte tuleb liikmesriikides kohaldada ühetaoliselt, olenemata sellest, kas potentsiaalseid abisaajaid on neis üks või mitu.

88.

Need kõikumised tulenevad tegelikult loobutud kvoodist ja loobumise ajastusest. Tegelikuses nõuti ajutisi ümberkorraldussummasid tagasi rohkem ning suhkru ümberkorraldusfondi kulud olid väiksemad. Abisumma ühe tonni kvoodi kohta oli suurim reformi esimesel kahel aastal.

90.

Suhkruturu korralduse reformilt eeldati põllumajanduskuludega seotud eelarvemõju puudumist, mitte isefinantseerimist. Suhkru ümberkorraldusfond oli kavandatud isefinantseeritavana.

KOMISJONI VASTUSED

Seoses suhkruturu korralduse reformiga tuleb arvesse võtta kõiki suhkruturu ühise korralduse muudatusi, st üleminekut tagatud kõrgete peedihindade ning tootmis- ja eksporditoetuste süsteemilt peamiselt põllumajandustootjatele suunatud otsetoetuste süsteemile. Seda arvestades kavandati suhkruturu korraldus nii, et sel puuduks mõju eelarve põllumajanduskuludele (vt ka kontrollikoja järeldest punktis 89). Komisjoni hinnangul on kõnealune eesmärk saavutatud.

Suhkru ümberkorraldusfond, mis ei moodusta osa ühisest turukorraldusest, oli kavandatud isefinantseeritavana ning see eesmärk ka saavutati.

90. a)

Reformi algusajal prognoositi ELi suhkrurimpordi suurenemist, eelkõige algatuse „Kõik peale relvade” meetmete tulemusena. Seega reformi mittetoimumise korral ning WTO otsust silmas pidades oleks ELi suhkruturu arenguga kaasnenud ELi toodangu vähenemine. Nii oodati ületootmise vähenemist ning sellest tulenevalt ka toodangumaksudest laekuva tulu järkjärgulist vähenemist nullini eelarveaastaks 2010. Kõnealuses muutuv olukorras määrati suhkrureformiga kehtestatud toodangumaksu suuruseks 12 eurot tonni kohta, et vältida mõju eelarve tuludele.

90. b)

Kaasnevad meetmed tulenevad AKV-ELi partnerluslepingu kohasest ELi üldisest kohustusest toetada AKV riike teel vaesuse vähendamise ja säästva arengu suunas. Suhkrureformini viinud protsessi käigus oli komisjon võtnud kohustuse toetada suhkruprotokolli kohaselt enamsoodustatud riikide kohandamisvajadusi ning analüüsinud suhkrureformi mõju AKV riikidele. Need AKV riikidele suunatud vajalikud kaasnevad meetmed olid nõuetekohaselt kavandatud.

AKV riikidele antud abi ei kuulu nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 kohaldamisalasse, kuna see on seotud AKV riikidele antava arenguabiga ega kuulu rahastamisele ühise põllumajanduspoliitika eelarvest.

91.

Vt komisjoni vastust punktile 90.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

93.

Reformi eesmärgid on vahetult seotud aluslepingutes sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega. Ka ei näita reformi osalt vastandlikud eesmärgid reformi puudulikkust, vaid tulenevad pigem reformi laiast haardest. Reformi erinevad eesmärgid peegeldavad suhkruturu eri aspekte ning need tuleb omavahel tasakaalu seada.

KOMISJONI VASTUSED

94.

Pärast reformi tegutsema jäänud ettevõtjad peavad säilitama kasumlikkuse madalamate institutsionaalsete hindade tingimustes ning sellest tulenevalt on sektori üldise konkurentsivõime tugevdamise eesmärk täidetud. Tootlikkuse kasvus saavutatud eesmärki kinnitab asjaolu, et suure kasumlikkusega liikmesriikide kvoot moodustab nüüd 78% ELi kvoodist (enne reformi 68%), samas kui väikese kasumlikkusega liikmesriikidele kuulub üksnes 5% kvoodist (enne reformi 12%).

Kättesaadavaks tehtud lisakvoodi abil (mille eest võeti ümberkorraldustoetusega võrdset tasu) sooviti ELi suhkrusektorit veelgi tugevdada, andes ettevõtjatele võimaluse suurendada tootmist ja saada kasu mastaabisäästust, või säilitada tootmine vähemalt reformieelsel tasemel, juhul kui reformi lõppedes kvote kärbitakse.

Vt ka komisjoni vastust punktile 23.

95.

Pärast reformi tekkis suhkruturul sisetootmise vähenemisest ja institutsionaalsete hindade alanemisest tulenevalt uus tasakaal. Tootmise lõpetamise otsuse tegid tehased vabatahtlikult, olles hinnanud oma pikaajalist elujõulisust uues olukorras. Kõik ELi tootjad seati samadel tingimustel sama valiku ette.

Komisjon rõhutab, et vajaliku kvoodikärpe mahtu hinnati lähtuvalt vajadusest tagada sektori uuenenud majanduskeskkonnas turu tasakaal. See saavutati nende ettevõtete kaudu, kes pidasid end uues olukorras konkurentsivõimeetuks ning lõpetasid tootmise (või vähendasid seda).

96.

Kvootidest loobumise ja lisakvootide omandamise võimalust korraga pakkudes püüti vastata ELi suhkrutootmissektori tervikliku ümberkorraldamise vajadusele. Selle tulemusena on sektor nüüd väiksem, ent oluliselt konkurentsivõimelisem.

Reformijärgselt saaksid suhkrutöötlejad kasu madalamatest peedihindadest, kuid isoglükoosi valmistamiseks kasutatava maisi ja muude toorainete hind jääks isoglükoosihindade langusest hoolimata muutumatuks. Et tagada isoglükoosi valmistajate suhtelise konkurentsivõime säilimine, anti neile mastaabisäästu saavutamist võimaldavaid tasuta lisakvote.

97.

ELi kasvatajad on reformijärgselt üldiselt konkurentsivõimelisemad. Siiski ei saa kasvatajate konkurentsivõimet vaadelda eraldi selle tehase konkurentsivõimest, kuhu nad oma saagi tarnivad. Vt ka komisjoni vastuseid punktidele 46 ja 47.

KOMISJONI VASTUSED

98.

Nõukogu otsustas säilitada tootmiskvootidel põhineva režiimi kuni aastani 2014/2015.

99.

Komisjon leiab, et mõlemad eesmärgid – nii turu stabiliseerimine kui ka kahjumliku tootmismahu vähendamine – on saavutatud. Reformijärgselt toodab EL 6 miljonit tonni kvoodisuhkrut vähem ning tegutsesvad ettevõtjad peavad saavutama kasumlikkuse oluliselt madalamate institutsionaalsete hindade juures.

Reform on vähendanud lõhet ELi ja maailmaturu hindade vahel. See on aidanud leevendada survet ELi sisesele suhkrusektorile.

1. soovitus

Komisjon on oma tegevuses alati ülimalt hoolikas, et tagada õigusaktide ja meetmete üldiselt järjekindel, vajaduste põhjalikul tehnilisel hindamisel ning objektiivsetel ja mittediskrimineerivatel kriteeriumidel põhinev kavandamine. Sellist lähenemisviisi on kasutatud ka suhkruturu reformi puhul.

2. soovitus

Pärast turustusaastat 2014/2015 kehtima hakkavate suhkrureeglite eelnõu ettevalmistamisel vaatab komisjon varasematele kogemustele tuginedes läbi rea eri võimalusi.

100.

Reform on aidanud ELi suhkrusektorit konkurentsivõimelisemaks muuta ning peaks tagama tootmise jätkumise ELis.

101.

Suuremat sõltuvust impordist ei ole põhjustanud suhkrureform, vaid ELi poliitika, mille eesmärk on suurendada suhkru kui majandustegevuse katalüsaatori rolli vähimarenenud, ent hea tootmispotentsiaaliga riikides.

3. soovitus

Komisjon leiab, et reformijärgne uus suhkruturu tasakaal, sealhulgas ELi oma-varustatuse tase, on aluslepingu sätetega kooskõlas. Aluslepingus ei ole sätestatud, et EL peaks tingimata olema kõikide põllumajandustoodete osas isevarustav. Suhkruturu korraldus pakub ELile vajalikke vahendeid turul tarneraskuste tekke olukorraks, eelkõige võimalust konverteerida kättesaadav kvoodiväline suhkur kvoodisuhkruks.

102.

Komisjon leiab, et suhkruhinna alandamise osas on reformi eesmärk saavutatud.

Selle valdkonna täpsemaks uurimiseks alustab komisjon peatselt suhkrusektori hindade ülekandumise uuringut.

Lisaks algatab komisjon korrapärase valdkondliku hindamise osana suhkrusektoris rakendatud ühise põllumajanduspoliitika meetmete järelhindamise. Hindamise käigus uuritakse alates reformi 2006. aastal alustamisest rakendatud ühise põllumajanduspoliitika meetmete mõju suhkru tarneahelale, sealhulgas põllumajandustootjatele ning suhkru tootjatele ja rafineerijatele. Hindamistegevus peaks algama 2010. aasta neljandas kvartalis. Tulemusi oodatakse 2011. aasta lõpuks.

KOMISJONI VASTUSED

4. soovitus

Selle teema täpsemaks uurimiseks alustab komisjon peatselt suhkrusektori hindade ülekandumise uuringut.

103.

Komisjon rõhutab ka, et suhkrutehaste arv on olnud languses juba aastaid enne suhkrureformi, kuna kõikides tootmisüksustes on tootmisvõimsusi suurendatud. Näiteks ajavahemikul 2000–2006 suleti ELis 67 tehast.

Ümberkorraldusfond pakub õiguslikku raamistikku ja rahalist toetust, mida enne reformi toimunud sulgemiste puhul kasutada ei saanud.

104.

Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele on seadusandja andnud vastutuse rakendamise ning sotsiaalsete tagajärgedega tegelemise eest liikmesriikidele, kel on paremini võimalik seda ülesannet täita.

Liikmesriikide ametivõimud peavad kontrollima sotsiaalkohustuste täitmist kooskõlas sotsiaalkavadega. Raamatupidamisarvestuse kontrollimisele ja heakskiitmisele eelneva auditi käigus veendutakse, et liikmesriigid on seda teinud.

Sotsiaalkavad koostatakse enamasti tootja ning töötajate/ametiühingute kokkuleppel. Kohustuste täitmist – koolituse, teisele tööle üleviimise, hüvitiste jms osas – kontrollivad ka seotud osapooled.

Lisaks tegutseb komisjoni juhtimisel „Suhkrutööstuse sektori sotsiaaldialoogi komitee“, millesse kuuluvad ametiühingute ja suhkrutööstuste esindajad. Eelkõige on see komitee heaks kiitnud ettevõtjate sotsiaalset vastutust käsitleva Euroopa suhkrutööstuse tegevusjuhendi, mida on reformi kontekstis laialdaselt rakendatud.

105.

Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele vastutavad mitmekesistamismeetmete rakendamise eest liikmesriigid.

106.

Komisjon muutis 2009. aasta detsembris õigusakte, et võimaldada keskkonnametmetega seotud tähtaegade pikendamist 2011. aasta septembrini. Tähtaja pikendamisel oli kaks põhjendust: esiteks oli algne tähtaeg määratud 2006. aastal ning ajakava oli tarvis uuendada, võtmaks arvesse olulisi muudatusi 2008. aastal alanud riiklikes ümberkorraldusprogramides. Teiseks õigustas seda muudatust ülemaailmse finantskriisi mõju mõningate liikmesriikide majandusele.

107.

Ehkki komisjoni ettepanekus ei nähtud ette üleminekuabi täiskoormusega rafineerimistehastele, ilmnes nõukogu arutelude käigus, et sarnaselt suhkrupeditöötajatega peavad täiskoormusega rafineerimistehased institutsionaalsete suhkruhindade languse tõttu tegema reastruktuurseid kohandusi.

KOMISJONI VASTUSED

Reformiga tugevdatakse konkurentsi traditsiooniliste rafineerijate vahel, kes uues olukorras konkurentsivõime säilitamiseks peavad oma tegevust kohandama. Asjaomased ettevõtjad pidid vajalikud muudatused ära märkima riiklikele ametiasutustele esitatavas äriplaanis. Selle abi andmisega kindlustati reformi raames kõikide ühenduse suhkrutootjate võrdne kohtlemine olenemata sellest, kas nad kasutavad toorainena peeti või toorsuhkrut.

108.

Komisjon rõhutab ka, et suhkrutehaste arv on olnud languses juba aastaid enne suhkrureformi, kuna kõikides tootmisüksustes on tootmisvõimsusi suurendatud. Restruktureerimisfond pakub õiguslikku raamistikku ja rahalist toetust, mida enne reformi toimunud sulgemiste puhul kasutada ei saanud.

5. soovitus

Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele vastutavad mitmekesistamismeetmete rakendamise eest liikmesriigid, kel on paremini võimalik teha vajalikke otsuseid iga juhtumi erinevaid asjaolusid arvesse võttes.

6. soovitus

Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele vastutavad keskkonnaalaste kohustuste täitmise tagamise eest liikmesriigid, kel on paremini võimalik teha vajalikke otsuseid iga juhtumi erinevaid asjaolusid arvesse võttes.

109.

Seoses suhkruturu korralduse reformiga tuleb arvesse võtta kõiki suhkruturu ühise korralduse muudatusi, st üleminekut tagatud kõrgete peedihindade, tootmis- ja eksporditoetuste süsteemilt peamiselt põllumajandustootjatele suunatud otsetoetuste süsteemile. Seda arvestades kavandati suhkruturu korraldus nii, et sel puuduks mõju eelarve põllumajanduskuuludele. Komisjoni hinnangul on kõnealune eesmärk saavutatud.

Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 320/2006 artikli 1 lõikele 3 antakse ümberkorraldusfondi pärast selle kulude rahastamist jääv summa, mille suurus praeguste hinnangute kohaselt on 640 miljonit eurot, üle EAGF-ile.

Tulude osas vt komisjoni vastust punkti 90 alapunktile a.

Kaasnevad meetmed tulenevad AKV-ELi partnerluslepingu kohastest ELi üldistest kohustustest toetada AKV riike teel vaesuse vähendamise ja säästva arengu suunas. Suhkrureformini viinud protsessi käigus oli komisjon võtnud kohustuse toetada suhkruprotokolli kohaselt enamsoodustatud riikide kohandamisvajadusi ning analüüsinud suhkrureformi mõju AKV riikidele. AKV riikidele antud abi ei kuulu nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 kohaldamisalasse, kuna see on seotud AKV riikidele antava arenguabiga ega kuulu rahastamisele ühise põllumajanduspoliitika eelarvest.

Suhkrualdkonna ümberkorraldamine Liikmesriikide jaotus üldkasumlikkuse järgi

Üld- kasum- likkuse määr	Liikmesriik	Kvoot 2006/2007	Kokku loobumisi (tonnides)	% algsest kvoodist	Juurde saadud / ostetud	Kvoot 2009/2010	% algsest kvoodist
VÄIKE	Kreeka	317 502	158 800	50%	0	158 702	50%
	Iirimaa	199 260	199 260	100%	0	0	0%
	Itaalia	1 557 443	1 049 064	67%	0	508 379	33%
	Portugal	69 718	69 718	100%	0	0	0%
Grupp kokku % KOGU- MAHUST		2 143 923 12%	1 476 842 28%	69%	0 0%	667 081 5%	31%
KESKMINE	Tšehhi Vabariik	454 862	102 473	23%	20 070	372 459	82%
	Taani	420 746	80 083	19%	31 720	372 383	89%
	Hispaania	996 961	498 481	50%		498 480	50%
	Läti	66 505	66 505	100%		0	0%
	Leedu	103 010	20 758	20%	8 000	90 252	88%
	Ungari	401 684	301 264	75%	5 000	105 420	26%
	Sloveenia	52 973	52 973	100%		0	0%
	Slovakkia	207 432	103 717	50%	8 605	112 320	54%
	Soome	146 087	65 088	45%		80 999	55%
Grupp kokku % KOGU- MAHUST		2 850 260 16%	1 291 342 25%	45%	73 395 7%	1 632 313 12%	57%
SUUR	Belgia	819 812	206 066	25%	62 489	676 235	82%
	Saksamaa	3 416 896	757 200	22%	238 560	2 898 256	85%
	Prantsusmaa	3 288 747	683 655	21%	351 695	2 956 787	90%
	Madalmaad	864 560	126 547	15%	66 875	804 888	93%
	Austria	387 326	54 785	14%	18 486	351 027	91%
	Poola	1 671 926,0	366 868,9	22%	100 551,0	1 405 608,1	84%
	Rootsi	368 262	92 798	25%	17 722	293 186	80%
	Ühendkuningriik	1 138 627	165 000	14%	82 847	1 056 474	93%
Grupp kokku % KOGU- MAHUST		11 956 156 68%	2 452 920 47%	21%	939 225 93%	10 442 461 78%	87%
Muud ¹		604 114	9 227	2%	0	594 886	
KOGUMAHT		17 554 453	5 230 331		1 012 619	13 336 741	

¹ Assoorid, Madeira, Prantsusmaa ülemeredepartemangud, Rumeenia, Bulgaaria.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 6/2010

Kas suhkruturu reformi põhieesmärgid on saavutatud?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2010 – 76 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-860-7

doi:10.2865/41034

Kust saab ELi väljaandeid?

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu (http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

2006. AASTAL ALUSTATI ELI SUHKRUSEKTORI ULATUSLIKKU REFORMIMIST, MILLE EESMÄRK OLI SUHKRUSEKTORI KONKURENTSIVÕIME TAGAMINE JA TURU STABILISEERIMINE, TÄITES SEEJUURES KÕIKI RAHVUSVAHELISI KOHUSTUSI. REFORMI KÄIGUS LANGETATI HINDU JA VÄHENDATI TOOTMISKVOOTE 30%, MILLE TULEMUSEL SULETI 80 VABRIKUT. ÜMBERKORRALDUSFONDI JA MITMEKESISTAMISABIGA LOODETI NIMETATUD MEETMETE SOTSIAALSET JA MAJANDUSLIKKU MÕJU VÄHENDADA. KONTROLLIKODA VIIS LÄBI REFORMIMISE AUDITI NING JÕUDIS JÄRELDUSELE, ET OSA KÕIGE TÕHUSAMATEST TOOTJATEST OLI SUNNITUD KVOOTIDEST LOOBUMA NING KVOODISÜSTEEM ON ENDISELT JÄIK. IMPORDIST SÖLTUMINE ON SUURENENUD, KUIGI HINDADE LANGETAMISE MÕJU LÕPPTARBIJANI JÕUDMINE ON KAHELDAB NING MITMEKESISTAMIS- JA KESKKONNAMEETMETE RAKENDAMISEL ESINEB JÄTKUVALT VIIVITUSI.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-860-7



9 789292 078607