

Euroopan yhteisöjen
virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 132

43. vuosikerta

12. toukokuuta 2000

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

Tilintarkastustuomioistuin

2000/C 132/01

Erityiskertomus nro 8/2000 yhteisön toteuttamista voirasvan myyntitoimenpiteistä sekä komission vastaukset.....

1

FI

1

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS nro 8/2000

yhteisön toteuttamista voirasvan myyntitoimenpiteistä sekä komission vastaukset

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(2000/C 132/01)

SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
PÄÄASIALLISET TARKASTUSHAVAINNOT		3
JOHDANTO	1—5	4
Voin myyntitoimenpiteet	1—4	4
Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus	5	7
MAIDON YHTEINEN MARKKINAJÄRJESTELY JA VOIN YLIJÄÄMÄT	6—22	7
Maidon yhteinen markkinajärjestely	6—9	7
Voin ylijäämä EU:ssa	10—12	7
Yhteisön ulkopuoliset voimarkkinat	13—16	9
Eri myyntitoimenpiteiden suhteellinen merkitys	17—22	9
MYYNTIJÄRJESTELYIHIN LIITTYVÄT HUOMAUTUKSET	23—50	13
Tuen tason vahvistaminen	23—27	13
Laatuvaatimukset	28—30	13
Tuontivoille maksettava tuki	31—34	13
Terveysnäkökohdat	35—38	14
Arvonlisäveron (alv) kantaminen EU:n tuesta	39—41	14
Komission asetukseen (EY) N:o 2571/97 (tuki konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettulle voille) liittyvät heikkoudet	42—47	15
Sääntöjen monimutkaisuus	42—45	15
Seurannan puutteet	46—47	15
Komission asetukseen (ETY) N:o 2191/81 (voin ostaminen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille) liittyvät heikkoudet	48—50	15
JÄSENVALTIOISSA HAVAITUT HALLINNOLLISET HEIKKOUEDET	51—55	16
Valvontaan liittyvät puutteet	51	16
Asetusten puutteellinen soveltaminen	52—53	16

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
MYYNITOIMENPITEIDEN TEHOKKUUS JA KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS.....	54—79	16
Tehokkuuden ja kustannusvaikuttavuuden määrittäminen	54—56	16
Kysyntään vaikuttavat tekijät sisämarkkinoilla	57—75	17
Markkinoiden erityispiirteet	57—60	17
Voin kilpailuasema muihin rasvoihin nähden	61—63	17
Tuen vaikutus lopputuotteiden hintoihin	64—67	18
Kysynnän, tukimäärien ja markkinahintojen välinen yhteys	68—71	19
Rakenteelliset tekijät	72—73	20
Myyntitoimenpiteiden ja muiden markkinoilla toteutettavien interventiomuotojen vertailu	74—75	20
Rakenteellinen ylijäämä	76—78	22
PÄÄTELMÄT	79—84	22
Komission vastaukset		26

PÄÄASIALLISET TARKASTUSHAVAINNOT

EU:n vointuotanto (1 840 000 tonnia vuonna 1998) vastaa noin 45:tä prosenttia maailman vointuotannosta. Kun tuonti ja varastot otetaan huomioon, markkinoilla on joka vuosi tarjolla noin 2 000 000 tonnia voita, mutta ainoastaan 1 290 000 tonnia myydään markkinahinnoin. Jäljelle jäävälle osalle myönnetään tukea myyntitoimenpiteiden, vientituen tai julkisen ja yksityisen varastoinnin kautta (ks. kohdat 1—3).

Voin kulutus henkeä kohden laski 15 prosenttia 1980-luvun jälkipuoliskolla. Kulutus on pysynyt suhteellisen vakaana 1990-luvulla, mutta sen odotetaan yhä laskevan. Maitokiintiöiden kasvu mahdollistaa tuotannon lisääntymisen tulevina vuosina, mikä saattaa vaikeuttaa ylijäämätilannetta (ks. kohdat 10—12).

Voin myyntitoimenpiteiden tarkoituksena on lisätä voin kulutusta tukemalla sen käyttöä. Toteutettavia toimenpiteitä on kolmenlaisia (konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettu voi, suoraan kulutukseen tarkoitettu voirasva ja voin ostaminen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille). Vuosittaisten menojen määrä on 600 miljoonaa ecua, ja ne kattavat noin 500 000 tonnia voita joka vuosi (ks. kohdat 17—22).

Nykyisen tarjouskilpailujärjestelmän avulla ei voida saavuttaa alhaisinta mahdollista tuen tasoa. Taso (noin 30 prosenttia voin markkinahinnasta) voitaisiin alentaa edelleen, jos markkinavoimien sallittaisiin toimia täysipainoisesti (ks. kohdat 23—27 ja 68—71).

EU:n tukea voidaan myöntää myös heikkolaatuiselle voille sekä tuontivoille, mikä vähentää toimenpiteiden vaikutusta (ks. kohdat 28—34).

Asianomaisissa komission asetuksissa säädetään merkkiaineiden lisäämisestä tuotteisiin valvontatarkoituksessa. Erään asiantuntijalausannon mukaan jotkin näistä aineista saattavat olla terveydelle haitallisia. Komission olisi tehtävä aloitteita sen varmistamiseksi, että merkkiaineet testataan ja hyväksytään ennakolta ja että niistä on merkintä tuotteiden pakkauksissa (ks. kohdat 35—38).

Joissakin jäsenvaltioissa EU:n tuesta kannetaan arvonlisävero. Tämä on tasapuolisen kohtelun periaatteen vastaista, ja se ei myöskään vastaa tuen yleistä tarkoitusta. Komission olisi pohdittava, millaisia vaikutuksia on sillä, ettei EU:n tuki saavuta täysimääräisenä niitä edunsaajia, joille se on tarkoitettu (ks. kohdat 39—41).

Jäsenvaltioiden tasolla on tehtävä parannuksia, jotka koskevat toisaalta tuen piiriin kuuluvien voirasvojen käyttämiseen oikeutettujen laitosten hyväksymistä ja tarkastamista sekä toisaalta merkkiaineiden lisäämisen ja suoraan kulutukseen tarkoitettujen voin eurooppalaisen alkuperän valvontaa (ks. kohta 51).

Myyntitoimenpiteitä perusteellaan kysynnän lisäämisellä, mutta komissiolla ei ole kattavia tietoja, analyysyjä tai tutkimuksia niiden vaikutuksesta. Joissakin perinteisissä tai ensiluokkaisissa tuotteissa on käytettävä voita, jotta lopputuotteella olisi halutut ominaisuudet. Muissa tuotteissa voidaan käyttää kilpailevia rasvoja, kuten kasviöljyjä ja margariinia, jotka ovat huomattavasti (ainakin 50 prosenttia) voita edullisempia. Voisarvet ja jäätelö kuuluvat tärkeimpiin tuotteisiin, joissa tuen kattamaa voita käytetään, mutta niiden kohdalla EU:n tuki vaikuttaa vain rajallisesti vähittäishintoihin ja siis kokonaiskysyntään lopullisten kuluttajien keskuudessa (ks. kohdat 54—71).

Myyntitoimenpiteet ovat edullisempia kuin interventiot ja vientituki, mutta näin voidaan sanoa ainoastaan silloin, jos kysyntää saadaan lisättyä. On kuitenkin olemassa kohtuullisen paljon viitteitä siitä, että huomattava määrä voista, jonka myyntiin on saatu EU:n tukea, olisi kulutettu joka tapauksessa (ks. kohta 75).

Voin myyntitoimenpiteistä, jotka otettiin väliaikaisesti käyttöön vuonna 1969, on tullut pysyviä järjestelyjä, joiden avulla huolehditaan rakenteellisista ylijäämistä. Komission olisi pyrittävä alentamaan myyntitoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia sekä harkittava rakenteellisia toimenpiteitä tuen ulkopuolelle jäävän voin kysynnän lisäämiseksi tai sen tarjonnan rajoittamiseksi (ks. kohdat 76—78).

Komission olisi laadittava myyntitoimenpiteitä koskeva kattava arviointi. Nykyisiä tarjouskilpailumenettelyjä olisi tällä välin tarkistettava, tukea olisi vähitellen pienennettävä ja tuki olisi keskitettävä ainoastaan hyvälaatuisiin yhteisöstä peräisin oleviin voirasvoihin, joita käytetään sellaisiin tuotteisiin, joiden osalta kysyntää voidaan todennäköisesti lisätä (ks. kohta 84).

JOHDANTO

Voin myyntitoimenpiteet

1. Kolmannes Euroopan unionissa (EU) tuotetusta maidosta joko käytetään tuoreena kulutukseen tarkoitettuna maitona tai jalostetaan tuoretuotteiksi, kuten jogurtiksi. Loput kaksi kolmasosaa käytetään kolmeen laajaan tuoteryhmään (voi, juusto ja rasvaton maito) kuuluvien tuotteiden valmistukseen. EU:n vointuotanto, joka oli 1 843 000 tonnia vuonna 1998 ⁽¹⁾, vastaa noin 45:tä prosenttia maailman vointuotannosta ⁽²⁾. Kun tuonti ja varastot otetaan huomioon, markkinoilla on tarjolla noin 1 984 000 tonnia voita ⁽³⁾, mutta ainoastaan 1 290 000 tonnia ⁽⁴⁾ myydään markkinahinnoin.

2. Jäljelle jäävälle osalle (694 000 tonnia vuonna 1998) myönnetään tukea kulutusta varten erilaisten myyntitoimenpiteiden kautta tai se viedään yhteisöstä vientituen avulla taikka siirretään julkiseen tai tuen kattamaan yksityiseen varastointiin ⁽⁵⁾. Markkinoiden kokonaistilanne on esitetty taulukossa 1.

3. Voi valmistetaan tavallisesti kermasta, jota saadaan ensimmäksi erotettaessa maitorasva maidosta. Voin rasvapitoisuus on vähintään 82 prosenttia (80 prosenttia, jos voi on suolattua). Tiivistettyä voita eli voiöljyä (rasvapitoisuus 99,8 prosenttia), jota voidaan varastoida suhteellisen kauan ilman jäähdyttämistä, käytetään elintarviketeollisuudessa ja kotitalouksien ruuanlaitossa erityisesti tietyillä alueilla Saksassa.

4. EU:n myyntitoimenpiteet otettiin käyttöön vuonna 1969, ja niiden tarkoituksena on rajoittaa ylijäämiä myöntämällä tukea voin käyttöön erityisesti niillä aloilla, joilla on kilpailevia rasvoja, kuten kasviöljyjä ⁽⁶⁾. EU:n myyntitoimenpiteitä on kolmenlaisia: konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettu voi (pääasiassa kerman, voin ja voiöljyn käyttöä konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistuksessa koskeva toimenpide), suoraan kulutukseen tarkoitettu voi (suoraan kulutukseen yksityiset kotitaloudet mukaan lukien tarkoitettua voiöljyä koskeva toimenpide) sekä voin ostaminen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille (erilaisten laitosten ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen, kuten sairaaloiden sekä vähäosaisille tarkoitettujen ruokalojen, voin käyttöä koskeva toimenpide). Toimenpiteisiin käytetään vuosittain noin 600 miljoonaa ecua ⁽⁷⁾, mikä on noin 20 prosenttia siitä 2 956 miljoonan ecun menojen kokonaismäärästä, joka EU:lle aiheutui maidon yhteisestä markkinajärjestelystä vuonna 1998 (ks. taulukko 2).

Taulukko 1

Markkinoiden kokonaistilanne

(1 000 tonnia)

	EU-10 1984	EU-12 1994	EU-15 1995	EU-15 1996	EU-15 1997	EU-15 1998
<i>Alkuperäiset varastot:</i>						
1. Yksityiset varastot (EU:n tuen kattamat)	161	47	59	50	54	40
2. Julkiset varastot	692	161	59	20	40	11
3. Alkuperäiset varastot yhteensä	853	208	118	70	94	51
4. Tuotanto	2 115	1 675	1 892	1 893	1 863	1 843
5. Tuonti	89	65	73	95	90	90
6. Käytettävissä	3 057	1 948	2 083	2 058	2 047	1 984
<i>Kulutus:</i>						
7. Kulutus markkinahinnoin	1 342	1 161	1 298	1 291	1 291	1 290
8. Tuen kattama kulutus	358	506	486	470	478	464
9. Kulutus yhteensä	1 700	1 667	1 784	1 761	1 769	1 754
Kulutus henkeä kohden EU:ssa (kg)	5,30	4,70	4,74	4,70	4,70	4,68
<i>Vienti:</i>						
10. Kaupallinen vienti	235	152	219	202	226	170
11. Elintarvikeapu	59	0	1	1	1	0
12. Vienti erityishinnoin	114	11	9	0	0	0
13. Vienti yhteensä	408	163	229	203	227	170
<i>Loppuvarastot:</i>						
14. Yksityiset varastot (EU:n tuen kattamat)	108	59	50	54	40	57
15. Julkiset varastot	841	59	20	40	11	3
16. Loppuvarastot yhteensä (6 – 9 – 13)	949	118	70	94	51	60

Selventävät huomautukset:

Rivillä 8 olevat tuen kattamaa kulutusta koskevat määrät eroavat taulukon 5 huomautuksessa 1 olevista myydyn voiekvivalentin kokonaismääristä, joihin on sisällytetty asetuksen (EY) N:o 2571/97 mukaisesti kermana myyty maitorasva. Luvut voidaan täsmäyttää seuraavasti:

	1994	1995	1996	1997	1998
Tuen kattama kulutus	506	486	470	478	464
lisätynä kermana myydyllä maitorasvalla	17	23	24	29	32
myydyn voiekvivalentin kokonaismäärä (kuten taulukossa 5)	523	509	494	507	496

Henkeä kohden laskettua kulutusta kuvaavat vuoden 1984 luvut koskevat EU:n 12 jäsenvaltiota.

Lähteet: 1984: Agricultural situation Yearbook, 1987.

1994—1998: komission pääosasto VI, voimavaroja koskeva taulukko.

Taulukko 2

Maitoalaan liittyvät menot vuosina 1994—1999

(milj. ecua/euroa)

Huom.	Viittaus talousarvioon	Menoluokka	1994	1995	1996	1997	1998	1999
								(Arvio)
	B1-2 0 0 0 B1-3 0 1 3	Voi ja voiöljy Vientituki Vientituki — liitteeseen II kuulumattomat tavarat	251 47 299	477 65 542	237 64 300	525 85 610	337 82 420	250 76 326
	B1-2 0 3 1...2 0 3 4 B1-2 0 3 0	Varastointi: Julkinen varastointi Yksityinen varastointi	18 49 68	-74 34 -40	26 28 54	-9 30 21	-45 22 -23	-4 32 28
1	B1-2 0 4 B1-2 0 B1-3 0	Myyntitoimenpiteet (eritelty taulukossa 5) <i>Luku B1-2 0 yhteensä</i> <i>Luku B1-3 0 yhteensä</i> <i>Menot voim ja voiöljyn osalta:</i>	656 975 47 1 023	618 1 055 65 1 119	625 916 64 980	598 1 145 85 1 230	584 899 82 981	491 769 76 845
	B1-2 0 0 1 B1-3 0 1 2	Rasvaton maito ja rasvaton maitojauhe Vientituki Vientituki — liitteeseen II kuulumattomat tavarat	73 137 210	199 144 343	138 132 270	171 160 331	133 172 305	122 155 277
	B1-2 0 1 1...2 0 1 4 B1-2 0 1 0	Varastointi: Julkinen varastointi Yksityinen varastointi	69 0 69	-89 0 -89	155 0 155	30 0 30	90 0 90	45 0 45
	B1-2 0 2 0...2 0 2 3 B1-2 0 2 4	Myyntitoimenpiteet: Tuki eläinten ruokintaan Tuki kaseiinin valmistamiseen	500 279 779	448 343 791	439 311 750	386 288 675	367 287 654	364 289 653
	B1-2 0 B1-3 0	<i>Luku B1-2 0 yhteensä</i> <i>Luku B1-3 0 yhteensä</i> <i>Menot rasvattoman maidon ja rasvattoman maitojauheen osalta:</i>	922 137 1 059	901 144 1 045	1 042 132 1 174	875 160 1 035	877 172 1 049	820 155 975
	B1-2 0 0 2 ei B1-2 0 5 0	Juusto Vientituki Varastointi: Julkinen varastointi Yksityinen varastointi	592 0 89 89	584 0 89 89	469 0 84 84	272 0 99 99	181 0 74 74	181 0 93 93
		<i>Luku B1-2 0 Menot juuston osalta:</i>	681	673	553	371	255	274
	B1-2 0 0 3	Muut maitotuotteet Vientituki <i>Luku B1-2 0 Menot muiden maitotuotteiden osalta:</i>	1 010 1 010	1 008 1 008	761 761	785 785	775 775	706 706
2	B1-2 0 6 1	Muut maitoalaan liittyvät toimenpiteet Koululaisten maito	155	112	124	108	—	—
2	B1-3 1 2	Koululaisten maito	—	—	—	—	105	96
3	B1-2 0 6 2, 3, 4	Markkinoiden kehittäminen ja laadun parantaminen	34	16	5	0	—	—
	B1-2 0 6 5, 6, 8	Palkkio lopullisesta luopumisesta tai maidontuotannon vähentämisestä	412	316	348	353	6	6
	B1-2 0 7	Maidon lisämaksu	-2	-80	-194	-547	-214	0
3	B1-2 0 6 7	Korvaukset maitokiintiön täyttymättä jäämisestä	15	-1	0	0	2	0
	B1-2 0 6 9/B1-2 0 9	Muut toimenpiteet	33	29	16	3	-2	6
		<i>Luku B1-2 0 yhteensä</i> <i>Luku B1-3 1 yhteensä</i> <i>Menot muiden maitoalaan liittyvien toimenpiteiden osalta:</i>	647 0 647	392 0 392	299 0 299	-83 0 -83	-209 105 -104	12 96 108
4		<i>Luku B1-2 0 yhteensä</i> <i>Luku B1-3 0 yhteensä</i> <i>Luku B1-3 1 yhteensä</i> Maitoalaan liittyvät menot yhteensä	4 236 184 0 4 420	4 028 208 0 4 236	3 572 196 0 3 767	3 093 245 0 3 337	2 597 254 105 2 956	2 581 231 96 2 908

Kokonaismäärien erot johtuvat pyöristämisestä.

1. Sosiaalihuollon edunsaajille tarkoitettun voim myynti (4 miljoonaa ecua) siirrettiin kohdasta B1-2 0 4 kohtaan B1-3 1 3 vuonna 1998.

Taulukkoon ei ole merkitty sosiaalihuollon edunsaajille tarkoitettuun voihin liittyviä menoja (B1-2 0 4 0) minkään vuoden osalta.

2. Koululaisten maito (105 miljoonaa ecua) siirrettiin kohdasta B1-2 0 6 1 kohtaan B1-3 1 2 vuonna 1998.

Johdonmukaisuuden vuoksi taulukkoon on sisällytetty koululaisten maitoon liittyvät menot kaikkien vuosien osalta.

3. Nämä kohdat sisällytettiin kohtaan B1-2 0 6 9 vuonna 1997.

4. Täsmäytys talousarvion lukuun B1-2 0:

		1994	1995	1996	1997	1998	1999
B1-2 0	Maito ja maitotuotteet	4 249	4 039	3 582	3 101	2 597	2 581
B1-2 0 4 0	vähennettynä sosiaalihuollon edunsaajille tarkoitettulla voilla	13	11	11	9	0	0
		4 236	4 028	3 571	3 093	2 597	2 581

Huom: Taulukkoon ei ole merkitty voim jakelua yhteisön vähäosaisille (B1-3 1 0 0/B1-3 5 0), sosiaalihuollon edunsaajille tarkoitettuun voihin liittyviä menoja (B1-2 0 4 0/B1-3 1 3) eikä voim toimitettavan elintarvikeavun vientitukea (B1-3 3 5).

Lähteet: EMOTR-menojen kehitys, pääosasto VI (1994—1998) ja EU:n talousarvio vuodelle 1999.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus

5. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa komissiossa ja kuudessa jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Espanja, Ranska, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta) vuoden 1998 aikana sekä vuoden 1999 ensimmäisellä puoliskolla. Tarkastuksessa keskityttiin toimenpiteiden hallinnointiin, ja siihen sisältyi toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuden ja tähän liittyvien tehokkuusnäkökohtien arviointi. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot perustuvat käytettyjen järjestelmien tarkastamiseen, keskeisten valvontamenettelyjen testaamiseen ja valittujen tapahtumien tarkastamiseen. Erityistä huomiota kiinnitettiin konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voita koskevaan toimenpiteeseen, joka vastasi 87:ää prosenttia myyntitoimenpiteiden aiheuttamista menoista vuonna 1998. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin toimittanut voirasvan myyntitoimenpiteitä koskevan tarkastuksen vuonna 1989⁽⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuin huomautti tuolloin, että toimenpiteet ovat monimutkaisia ja että on tarpeen tehdä entistä useammin tarkastuksia paikan päällä sekä parantaa toimenpiteiden seurantaa keskustasolla.

MAIDON YHTEINEN MARKKINAJÄRJESTELY JA VOIN YLIJÄÄMÄT

Maidon yhteinen markkinajärjestely

6. Maidon yhteinen markkinajärjestely perustettiin neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 804/68⁽⁹⁾. Ylituotannon käsittelemiseksi toteutettavat interventioimenpiteet on keskitetty voihiin ja kermaan (toimenpiteet perustuvat maidon rasvapitoisuuteen) sekä rasvattomaan maitojauheeseen ja kaseiiniin (toimenpiteet perustuvat maidon proteiiniipitoisuuteen)⁽¹⁰⁾. Joillakin alueilla tukea voidaan lisäksi tietyissä olosuhteissa myöntää eräiden juustojen yksityiseen varastointiin.

7. Maidon hintatukijärjestelmä johti aiemmin huomattavaan yli- tuotantoon ja menojen kasvamiseen. Maitokiintiöitä on sovellettu vuodesta 1984 alkaen maidontuotannon valvomiseksi sekä voin ja rasvattoman maitojauheen, joiksi kaikki ylijäämämaito lopulta jalostetaan, tuotannon rajoittamiseksi epäsuorasti. Koska kiintiöt kuitenkin määritettiin aiemman tuotannon perusteella, ylijäämään liittyvää ongelmaa ei ole missään vaiheessa ratkaistu.

8. Tilintarkastustuomioistuin on korostanut muun muassa komission Agenda 2000:n yhteydessä tekemistä yhteisen maatalouspolitiikan uudistamishdotuksista antamassaan lausunnossa nro 10/98⁽¹¹⁾, että nykyisellä tasollaan takuuhinnat ja maitokiintiöt johtavat väistämättä maidon ja maitotuotteiden ylijäämään, mistä taas seuraa interventioimenpiteitä⁽¹²⁾. Tilintarkastustuomioistuin on lisäksi äskettäin tuonut esiin, että ainoastaan 35 prosenttia rasvattomasta maitojauheesta myydään ilman EU:n tukea ja että tukea maksetaan myös 395 000 tonnille kaseiinin valmistukseen käytettävää rasvatonta maitojauhetta; EU:lle aiheutuu näin ollen vuosittain noin 1 050 miljoonan ecun menot⁽¹³⁾.

9. Maitokiintiöjärjestelmä hyväksyttiin alun perin vuonna 1984 viiden vuoden ajaksi, mutta sen voimassaoloa jatkettiin vuoteen 2000⁽¹⁴⁾. Agenda 2000:een liittyvän yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan uudistuksen yhteydessä päätettiin kiintiöiden voimassaolon jatkamisesta vuoteen 2008 ja niiden lisäämisestä jopa 2,4 prosenttiin sekä interventiohintojen alentamisesta 15 prosenttia. Jos nykyinen tuotevalikoima ei muutu, kiintiöiden lisäys johtaa vuosittaisen vointuotannon kasvamiseen 44 000 tonnilla⁽¹⁵⁾.

Voin ylijäämä EU:ssa

10. Komission yksiköiden mukaan maitotuotteiden kysyntä kasvaa lähinnä väestönkasvun ansiosta hieman joka vuosi, mutta EU:ssa tuotetaan joka tapauksessa enemmän maitoa ja maitotuotteita kuin niitä kulutetaan. Maitoekvivalentteina ilmaistuna maidon kokonaistoimitukset ylittävät kulutuksen 11 prosentilla; ylitys on 20 prosenttia, jos tuen kattamaa kulutusta ei oteta huomioon⁽¹⁶⁾.

11. Voin markkinatilanne on viime vuosina ollut suhteellisen vakaa. Tämä on ollut lähinnä maitokiintiöiden käyttöön ottamisen sekä julkisen varastoinnin aiempaa epäedullisempien sääntöjen ja hintojen ansiota. Julkiset interventiovarastot olivat suurimmillaan 1 300 000 tonnia vuoden 1986 lopussa, mistä ne ovat pienentyneet 3 000 tonniin vuoden 1998 lopussa. Tämänhetkelle markkinatilanteelle on tyypillistä, että:

- voin vuosittainen tuotanto on vakiintunut 1,8—1,9 miljoonan tonnin tasolle vuodesta 1995 alkaen⁽¹⁷⁾
- tuen piiriin kuuluvan yksityisen varastoinnin määrä on voin osalta suhteellisen vakaa; vuonna 1998 tehdyt sopimukset koskivat noin 180 000:ta tonnia voita⁽¹⁸⁾
- vuosittainen kulutus on vakiintunut 1,7—1,8 miljoonaan tonniin vuodesta 1995 alkaen⁽¹⁹⁾
- voita viedään edelleen enemmän kuin tuodaan.

12. Huolimatta markkinoiden suhteellisesta vakautumisesta myyntitoimenpiteiden kautta tuettavan kulutuksen osuus ei ole laskenut, vaan se on edelleen noin 500 000 tonnia eli 25 prosenttia EU:n markkinoilla olevasta kokonaismäärästä. Voin kulutus henkeä kohden (4,7 kg) on ollut melko vakaata 1990-luvulla, mutta se ei ole palautunut ennalleen 1980-luvun jälkipuoliskolla tapahtuneen 15 prosentin laskun⁽²⁰⁾ jälkeen; lasku koski ennen kaikkea sellaisia maita kuin Belgia, Tanska, Irlanti ja Suomi, joissa kulutus henkeä kohden oli suuri (ks. taulukko 3). Henkeä kohden ilmaistun kulutuksen ennustetaan alenevan yhdellä prosentilla vuodessa eli 4,5 kiloon vuonna 2001 ja 4,3 kiloon vuonna 2003⁽²¹⁾. EU:n väestömäärän ennustettu kasvu ei voi korvata tätä alenemista, joten voin kokonaiskulutuksen oletetaan vähenevän EU:ssa 0,8 prosentilla vuosittain.

Taulukko 3

Voin kulutus henkeä kohti EU:ssa

(kg)

	1984	1991	1994	1995	1996	1997	1998
Belgia	8,58	7,91	6,63	6,12	6,11	6,10	6,08
Tanska	11,85	8,14	5,95	5,00	4,74	4,44	4,06
Saksa	7,24	6,90	6,88	7,15	7,26	7,21	7,20
Kreikka	0,71	0,98	1,06	0,96	0,96	0,86	0,86
Espanja	0,46	0,43	0,43	0,55	0,64	0,56	0,53
Ranska	9,55	8,26	8,64	8,65	8,05	8,19	8,07
Irlanti	11,18	3,86	3,77	3,73	3,71	3,70	3,68
Italia	2,28	2,43	2,21	2,24	2,27	2,30	2,34
Luxemburg	13,67	5,98	5,49	5,41	5,33	5,26	5,23
Alankomaat	3,89	3,33	3,32	3,50	3,42	3,34	3,33
Portugali	0,83	1,54	1,54	1,51	1,51	1,51	1,51
Yhdistynyt kuningaskunta	5,14	3,87	4,20	4,09	4,31	4,32	4,39
EU-12 keskimäärin	5,30	4,68	4,70	4,74	4,71	4,71	4,70
Itävalta	4,84	4,42	4,18	4,48	4,59	4,57	4,56
Suomi	10,37	6,06	5,24	5,14	4,69	4,53	4,27
Ruotsi	7,18	5,03	5,90	4,95	4,35	4,52	4,51
EU-15 keskimäärin	5,40	4,70	4,72	4,74	4,70	4,70	4,68

Lähde: komission pääosasto VI.

Taulukko 4

Yhteenveto voin ja voiöljyn tuonnista ja viennistä

Huom.		1995	1996	1997	1998
	<i>GATT-sitoumukset</i>				(milj. ecua)
1	GATT-menositoumus	1 392	1 303	1 214	1 126
2	Tosiasialliset menot	542	300	610	420
1	Määriä koskevat GATT-sitoumukset	487 800	470 100	452 400	434 700
	<i>Tosiasiallinen vienti</i>	215 428	184 021	216 316	(tonnia)
	Tuotteita viedään pääasiassa seuraaviin maihin:				162 489
	Venäjä	75 899	30 900	81 555	29 145
	Saudi-Arabia	17 388	17 530	15 505	16 333
	Baltian tasavallat	3 572	5 302	14 482	3 992
	Libanon	5 631	5 462	5 063	5 155
	Syyria	5 059	5 638	5 330	3 397
	Singapore	5 127	5 799	5 875	6 457
	Egypti	9 938	24 107	4 740	15 336
	Meksiko	6 126	6 332	7 116	4 528
	Marokko	4 636	7 295	4 238	7 849
	Arabiemiirikunnat	4 767	4 282	3 143	3 094
	Muut maat	77 285	71 374	69 269	67 203
	<i>Tosiasiallinen tuonti</i>	66 941	83 143	76 694	(tonnia)
	Tuotteita tuodaan pääasiassa seuraavista maista:				71 213
3	Uusi-Seelanti	59 402	70 258	62 819	60 211
3	KIE-maat:				
	Viro	371	783	2 244	944
	Latvia	100	983	1 558	1 230
	Liettua	688	1 287	1 527	1 560
	Tšekin tasavalta	1 109	1 600	1 496	1 974
	Unkari	337	58	19	274
	Puola	1 277	1 514	1 547	809
	Slovakia	190	498	669	639
	Muut maat	3 467	6 162	4 815	3 572

HUOMAUTUKSET

1. Uruguayn kierroksen (GATT) yhteydessä tehdyt vientisitoumukset 30. kesäkuuta päättyvän vuoden osalta.

2. EMOTR-menojen kehitys, pääosasto VI.

3. Keski- ja Itä-Euroopan maista sekä Uudesta-Seelannista tapahtuvaan tuontiin sovelletaan etuustulleja.

Huom. Taulukossa esitetään kalenterivuoden tosiasialliset tuonti- ja vientiluvut. Ne eivät vastaa taulukossa 1 esitettyä komission arviota markkinoiden kokonaistilanteesta.

Lähde: Tosiasiallinen tuonti ja vienti: tavanomaista kauppaa koskevat tilastotiedot — järjestely 1, komission pääosasto VI.

EMOTR-menojen kehitys, GATT-sitoumukset.

Yhteisön ulkopuoliset voimarkkinat

13. EU:sta viedään vuosittain keskimäärin 120 000 tonnia enemmän voita kuin sinne tuodaan (ks. taulukko 4). Yhteisön ulkopuoliset markkinat lisäävät näin ollen voion markkinoiden vakautta EU:ssa siitä huolimatta, että voion maailmanmarkkinahinnat ovat EU:n hintatasoa alhaisemmat: vuoden 1998 lopussa voion vapaasti laivassa -hintana oli maailmanmarkkinoilla noin 1 480 ecua tonnilta, kun hinnat EU:n jäsenvaltioissa vaihtelivat 3 060 ecusta 3 460 ecuun ⁽²²⁾ tonnilta. Voion ja voiöljyn vienti EU:sta on lähes kokonaan riippuvainen EU:n vientituesta ⁽²³⁾. Maailmanmarkkinahintojen noustessa voion vientituen taso on alentunut 1. tammikuuta 1995 sovelletusta 1 932 ecusta tonnilta marraskuusta 1997 alkaen sovellettuun 1 700 ecuun ⁽²⁴⁾ tonnilta.

14. Tuen kattaman viennin määrä on alle puolet tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimukseen (GATT) ja Maailman kauppajärjestöön (WTO) liittyvissä EU:n sitoumuksissa sallitusta enimmäismäärästä ⁽²⁵⁾. Myös vientituesta aiheutuvat menot (420 miljoonaa ecua vuonna 1998) ovat alle puolet suurimmasta sallitusta määrästä. WTO-sitoumuksissa sallittaisiin tuen kattaman viennin lisääminen, jos mahdollisia markkinoita voitaisiin löytää. On kuitenkin kyseenalaista, onko lisääntyneelle EU:n voion viennille olemassa todellisia markkinoita, kun otetaan huomioon nykyinen kilpailutilanne ja ylitarjonta maailmanmarkkinoilla ⁽²⁶⁾.

15. Voion ja voiöljyn tuonnista EU:hun on maksettava tulli. Täysimääräinen tuontitulli on laskenut 1. tammikuuta 1995 sovelletusta 2 780 ecusta tonnilta heinäkuusta 1998 sovellettuun 2 250 ecuun tonnilta. Käytännössä yli 80 prosenttia tuonnista tapahtuu

kuitenkin Uuden-Seelannin kanssa tehdyn suosituimmuusoppimuksen ⁽²⁷⁾ puitteissa. Puolan, Tšekin tasavallan, Slovakian, Viron, Latvian ja Liettuan kanssa tehdyt suosituimmuusoppimukset kattavat lisäksi 10 prosenttia tuonnista.

16. Uusiseelantilaisen voion etuustulli oli 868,80 ecua tonnilta (1. heinäkuuta 1995 alkaen) ja Keski- ja Itä-Euroopan maista tuotavan voion etuustulli 450,20 ecua tonnilta 31. joulukuuta 1998. Myyntitoimenpiteisiin liittyvä tuki, johon tuontivoi on oikeutettua, on suurempi kuin tuontiin sovellettavat etuustullit.

Eri myyntitoimenpiteiden suhteellinen merkitys

17. EU hyödyntää seuraavassa esitettyjä toimenpiteitä sekä vaihtomekanismeja käsitellessään voirasvan ylijäämiä:

- julkinen varastointi, jos voion markkinahinnat laskevat alle takuuhintojen
- tuki yksityiselle varastoinnille 1. huhtikuuta — 15. elokuuta varastoon otetun voion osalta (vuonna 1998) ⁽²⁸⁾
- yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa sovellettava vaihtomekanismi, johon kuuluvat tuontitullit, vientituki ja kaupankäynnin valvominen todistusten avulla
- myyntitoimenpiteet, jotka EU rahoittaa, kun maitotuotteiden ylijäämiä kertyy tai niiden kertyminen on todennäköistä. Toimenpiteistä aiheutuneet menot on esitetty seuraavassa taulukossa:

Asetus/Toimenpiteet	Menot vuonna 1998 (miljoonaa ecua)	Myytyihin määriin liittyvät keskimääräiset menot vuonna 1998 (ecua/tonni)
Asetus (EY) N:o 2571/97 — konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettu voi	511	1 151
Asetus (ETY) N:o 429/90 — suoraan kulutukseen tarkoitettu voiöljy	26	1 422
Asetus (ETY) N:o 2191/81 — voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	47	1 577

18. Neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 1723/81 ⁽²⁹⁾ käy ilmi, millaisiin myyntitoimenpiteisiin komission erityisiä asetuksia sovelletaan ⁽³⁰⁾. Kunkin toimenpiteen yhteydessä viiden viime vuoden aikana myydyt määrät on esitetty taulukossa 5. Myyntitoimenpi-

teiden merkitys on erityisen suuri Ranskassa, Saksassa, Belgiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa, sillä näiden maiden osuus on yli 92 prosenttia asianomaisista menoista (ks. taulukko 6).

Taulukko 5

Myyntitoimenpiteiden merkitys

Myyntitoimenpiteiden kattamat voimäärät:

(1000 tonnia)

	Asetus	Kuvaus	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 ja 2571/97	Myynti elintarviketeollisuudelle:					
		Konditoriatuotteet	352	341	339	344	360
		Jäätelö	99	89	73	90	84
		Yhteensä	451	430	412	434	444
	2191/81	Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	37	37	39	33	30
	429/90	Voiöljy	22	23	20	24	18
		Yhteensä (ks. huomautukset 1 ja 2)	510	490	471	491	492

Voin myyntiin liittyvät kulut:

(milj. ecua)

Budjettikohta	Asetus	Kuvaus	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 ja 2571/97	Myynti elintarviketeollisuudelle:					
B1-2 0 4 9-0 0 1+ 0 0 7		Konditoriatuotteet	435	395	428	420	413
B1-2 0 4 9-0 0 2		Jäätelö	118	131	115	101	98
		Yhteensä	553	526	543	521	511
B1-2 0 4 9-0 0 3	2191/81	Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	64	54	52	47	47
B1-2 0 4 9-0 0 4	429/90	Voiöljy	40	38	30	31	26
		Yhteensä	656	618	625	598	584

Voin myyntiin liittyvät kulut tonnia kohti:

(ecua)

Budjettikohta	Asetus	Kuvaus	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 ja 2571/97	Myynti elintarviketeollisuudelle:					
B1-2 0 4 9-0 0 1+ 0 0 7		Konditoriatuotteet	1 236	1 159	1 262	1 221	1 147
B1-2 0 4 9-0 0 2		Jäätelö	1 191	1 469	1 573	1 117	1 169
		Keskimäärin	1 226	1 223	1 317	1 199	1 151
B1-2 0 4 9-0 0 3	2191/81	Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	1 719	1 465	1 331	1 412	1 577
B1-2 0 4 9-0 0 4	429/90	Voiöljy	1 818	1 635	1 520	1 288	1 422
		Yhteensä	1 287	1 260	1 327	1 218	1 187

Kokonaismäärien erot johtuvat pyöristämisestä.

Huom.

- Myyntiin määrään ei tässä yhteydessä ole sisällytetty voin myymistä sosiaalihuoltoon ja vähäosaisia koskevien järjestelyjen mukaisesti, sillä näitä ei pidetä markkinoilla toteutettavina myyntitoimenpiteinä. Kyseisiin järjestelyihin liittyvät määrät ovat seuraavat:

1 000 tonnia

	1994	1995	1996	1997	1998
Sosiaalihuollon edunsaajille tarkoitettu voi (asetus (ETY) N:o 2990/82)	8	8	7	5	4
Vähäosaiset (asetus (ETY) N:o 3149/92)	5	11	16	11	0
Yhteensä	13	19	23	16	4

Myydyn voiekvivalentin kokonaismäärä muodostuu näistä sosiaalialan järjestelyistä sekä yllä mainituista markkinoilla toteutettavista myyntitoimenpiteistä:

	1994	1995	1996	1997	1998
Sosiaalialan järjestelyt	13	19	23	16	4
Markkinoilla toteutettavat myyntitoimenpiteet	510	490	471	491	492
Myydyn voiekvivalentin kokonaismäärä	523	509	494	507	496

- Myydyn voiekvivalentin kokonaismäärän yhteydessä esitetyt luvut eroavat markkinoiden kokonaistilannetta kuvaavan taulukon määristä (taulukko 1, rivi 8), joihin ei ole sisällytetty asetuksen (EY) N:o 2571/97 mukaisesti kermana myytyjä maitorasvoja. Luvut voidaan täsmäyttää seuraavasti:

	1994	1995	1996	1997	1998
Myydyn voiekvivalentin kokonaismäärä	523	509	494	507	496
Vähennettynä kermana myydyllä maitorasvalla	17	23	24	29	32
Tuen kattama kulutus (kuten markkinoiden kokonaistilannetta kuvaavassa taulukossa)	506	486	470	478	464

Lähteet: komission pääosasto VI, voin myyntitoimenpiteitä koskeva taulukko (bal.xls), EMOTR-menojen kehitys, komission pääosasto VI.

Taulukko 6

Myyntitoimenpiteistä vuonna 1998 aiheutuneet menot menoluokittain ja jäsenvaltioittain esitettynä

(milj. ecua)

Budjettikohta	B1-2040.001	B1-2040.002	B1-2040.007	Yhteensä	B1-2040.003	B1-2040.004	B1-2040 yhteensä	
	Asetukset (EY) N:o 2571/97 ja 570/88 Konditoriatuot- teisiin tarkoitetut voirasvat	Asetukset (EY) N:o 2571/97 ja 570/88 Jäätelöön tarkoitettut voirasvat	Asetukset (EY) N:o 2571/97 ja 570/88 Elintarvike- valmistisiin tarkoitettut voirasvat	Asetukset (EY) N:o 2571/97 ja 570/88 Yhteensä	Asetus (ETY) N:o 429/90 Suoraan kulutukseen tarkoitettu voiöljy	Asetus (ETY) N:o 2191/81 Voittoa tavoittele- mattomille yhteisöille tarkoitettu voi		
	1	2	3	4=1+2+3	5	6	7=4+5+6	(%)
Jäsenvaltio								
Belgia	76,8	12,0	0	88,8	3,1	0,8	92,7	15,9
Tanska	0,1	1,8	0,2	2,1	0,0	0,7	2,8	0,5
Saksa	37,3	23,9	0	61,2	13,5	23,6	98,3	16,8
Kreikka	0,3	1,3	0,3	1,9	0,6	0,0	2,5	0,4
Espanja	4,7	2,1	0	6,8	0,0	0,0	6,8	1,2
Ranska	171,5	21,3	0	192,8	0,9	15,9	209,6	35,9
Irlanti	3,2	1,3	0	4,5	0,0	0,4	4,9	0,8
Italia	6,9	3,6	0	10,5	2,6	0,4	13,5	2,3
Luxemburg	0,1	0,1	0	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1
Alankomaat	47,4	14,8	0	62,2	1,0	0,5	63,7	10,9
Itävalta	0,8	0,0	0	0,8	0,8	1,0	2,6	0,4
Portugali	0,0	0,9	0	0,9	0,0	0,0	0,9	0,2
Suomi	3,6	4,0	0	7,6	0,0	0,0	7,6	1,3
Ruotsi	1,6	2,9	0	4,5	0,0	0,0	4,5	0,8
Yhdistynyt kuningaskunta	58,1	8,2	0	66,3	3,1	3,9	73,3	12,6
Yhteensä	412,4	98,2	0,5	511,1	25,6	47,3	584,0	100,0

Lähde: komission pääosasto VI.

19. Konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voita koskeva toimenpide on myyntitoimenpiteistä tärkein, ja vuonna 1998 sen yhteydessä myytiin 444 000 tonnia voita, jonka osalta maksettiin EU:n tukea 511,1 miljoonaa ecua. Toimenpiteen tarkoituksena on kannustaa elintarviketeollisuutta käyttämään voirasvaa muiden rasvojen sijasta. Tukea maksetaan kerman, voin ja voiöljyn käytöstä konditoriatuotteiden, jäätelön ja muiden elintarvikkeiden valmistuksessa. Komission asetuksessa (EY) N:o 2571/97 säädetään erityisistä menettelyistä, joiden avulla voidaan ottaa huomioon erilaiset tuotteet, joissa voirasvaa käytetään ⁽³¹⁾.

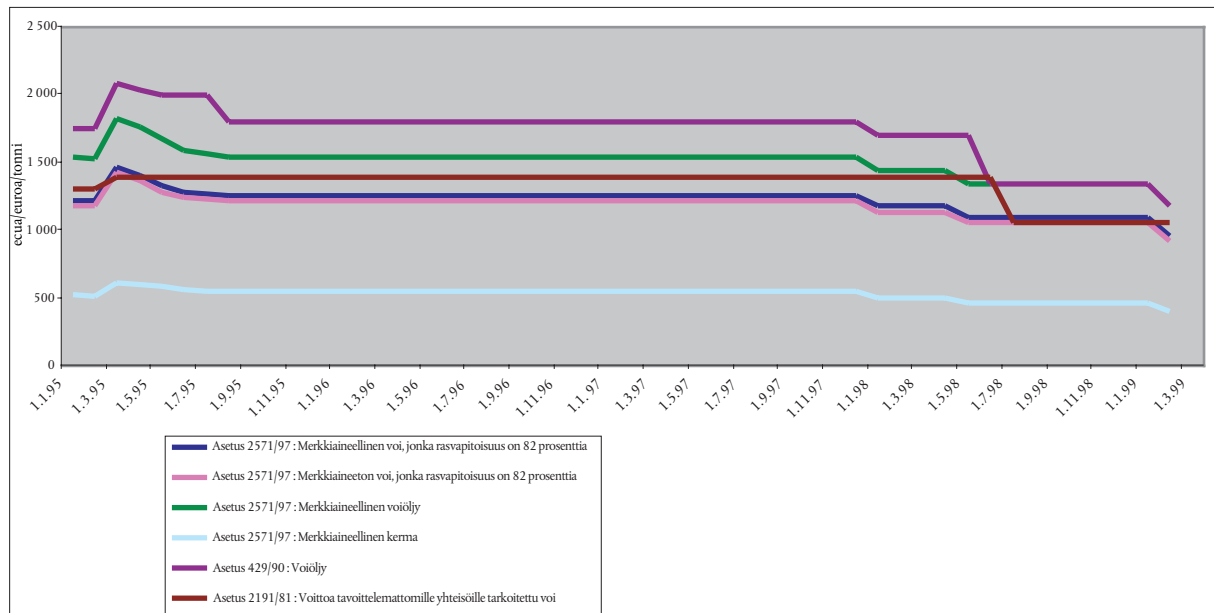
20. Suoraan kulutukseen tarkoitettua voita koskevan toimenpiteen yhteydessä tukea myönnetään voiöljylle, joka on tarkoitettu suoraan kulutukseen. Vuonna 1998 toimenpiteen yhteydessä myytiin 18 000 tonnia voita, jonka osalta maksettiin EU:n tukea 25,6 miljoonaa ecua (yli puolet tästä määrästä Saksassa). Toimenpide kattaa tuotteet, joita käyttävät pääasiassa lopulliset kuluttajat ruoanvalmistuksessa ⁽³²⁾.

21. Voin ostamista voittoa tavoittelemattomille yhteisöille koskevan toimenpiteen yhteydessä laitokset ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt voivat tuen ansiosta hankkia voita alennetuin hinnoin. Vuonna 1998 toimenpiteen yhteydessä myytiin 30 000 tonnia voita, jonka osalta maksettiin 47,3 miljoonaa ecua EU:n tukea pääasiassa Saksassa ja Ranskassa.

22. Näihin kolmeen myyntitoimenpiteeseen liittyvät hallinnointi- ja valvontajärjestelmät ovat erilaiset, ja voihin, tiivistettyyn voihin ja kermaan sovelletaan erilaisia tukimääriä. Merkkiaineita sisältäville tuotteille myönnetään enemmän tukea kuin merkkiaineettomille ⁽³³⁾. Tuen yleistä tasoa on alennettu viime vuosina aiempaa edullisemmän markkinatilanteen ansiosta, mutta se vastaa edelleen noin 30:tä prosenttia voin markkinahinnasta. Tukimäärien viimeaikaiset muutokset käyvät ilmi kaaviosta 1.

Kaavio 1

HYVÄKSYTTYJEN TUKIMÄÄRIEN MUUTOKSET 1995—1999



Tuen määrä tonnia kohti

Asetus	2571/97	2571/97	2571/97	2571/97	429/90	2191/81
Tukityyppi	Merkkiaineellinen voi, jonka rasvapitoisuus on 82 prosenttia	Merkkiaineeton voi, jonka rasvapitoisuus on 82 prosenttia	Merkkiaineellinen voiöljy	Merkkiaineellinen kerma	Voiöljy	Voitto tavoittelemattomille yhteisöille tarkoitettu voi
1.1.1995	1 210	1 180	1 530	520	1 750	1 300
1.4.1995 (*)	1 400	1 360	1 760	600	2 030	1 390
1.7.1995	1 260	1 220	1 560	540	1 990	1 390
1.10.1995	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.4.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.7.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.10.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.4.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.7.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.10.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1998	1 170	1 130	1 440	500	1 690	1 390
1.4.1998	1 170	1 130	1 440	500	1 690	1 390
1.7.1998	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.10.1998	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.1.1999	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.4.1999	950	910	1 170	400	1 170	1 050

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen analyysi, joka perustuu komission pääosaston IV toimittamiin asiakirjoihin.

(*) Vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen kohdalla näkyvä nousu ei ilmennä tukimäärien todellista kasvua, vaan johtuu nk. vihreän valuuttakurssimekanismin mukauttamisesta.

MYYNTIJÄRJESTELYIHIN LIITTYVÄT HUOMAUTUKSET

Tuen tason vahvistaminen

23. Toimenpiteeseen, joka koskee voim ostamista voittoa tavoittelemattomille yhteisöille, liittyvän tuen määrä on vahvistettu komission asetuksessa ⁽³⁴⁾, kun taas muihin myyntitoimenpiteisiin (konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettu voi ja suoraan kulutukseen tarkoitettu voi) liittyvä yhteisön tuki määritetään julkisten tarjouskilpailujen avulla. Interventioviranomaisten kahdesti kuussa ⁽³⁵⁾ jäsenvaltioissa järjestämien tarjouskilpailujen yhteydessä tarjouksen tekijöiden on ilmoitettava kunkin tarjoukseensa sisältyvän tuotteen osalta haettavan tuen määrä ⁽³⁶⁾, suunniteltu jalostettava määrä sekä se, mitä asetuksessa sallituista, tuotteita koskevista menettelyistä noudatetaan.

24. Tarjousten jättämisen yhteydessä on toimitettava asetuksissa säädetty kirjallinen sitoumus sekä annettava tarjousvakuus, joka on 350 ecua tonnilta konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettun voim ja 181 ecua tonnilta suoraan kulutukseen tarkoitettun voim osalta. Komissio vahvistaa jokaista tarjouskilpailua varten tuen enimmäismäärän, jota hyväksyttävät tarjoukset eivät saa ylittää. Asiaa koskeva päätös julkaistaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* kunkin tarjouskilpailupäivän jälkeen.

25. Tarkastuksessa kävi ilmi, että tarjouskilpailujärjestelmä toimii poikkeuksellisella tavalla. Käytännössä tarjouksen tekijät ovat harvalukuisia erikoistuneita yrityksiä. (Useimmissa jäsenvaltioissa, joihin tehtiin tarkastuskäynti, yrityksiä on hieman yli kymmenen, Saksassa 35 ja Ranskassa 50.) Vakaa tuen taso merkitsee sitä, että tarjouksen tekijät voivat helposti arvioida komission todennäköisesti hyväksymän tason ja valita tarjoukseen sisällytettävät määrät tällä perusteella. Näin ollen lähes kaikki tarjoukset vastaavat tuen enimmäistasoa eikä tuesta synny kilpailua; tämä vähentää tarjouskilpailujen tehokkuutta. Komissio siis hallinnoi järjestelmää seuraamalla tarjottuja määriä sen sijaan, että se määrittäisi joka keran alhaisimman mahdollisen tuen tason. Jos tarjotut määrät kasvavat poikkeuksellisen suuriksi ajanjakson yleiseen kysyntämalliin nähden (näin käy etenkin silloin, kun alan teollisuus pelkää, että komissio todennäköisesti alentaa tukimääriä), komissio voi määrittää tuen tason aiempaa alhaisemmaksi.

26. Komissio jakaa hyväksytyt tarjotut määrät 500 000 tonnin vuosittaisen ohjemäärän rajoissa kaikkien kolmen myyntitoimenpiteen osalta. Komissio on tosin kyennyt alentamaan tukimääriä useaan otteeseen (viimeksi tammikuussa 1999), mutta ei ole ole-massa vakiintunutta virallista tapaa tai laskentamenetelmää, jonka avulla perustellaan tuen vahvistaminen tietyille tasolle. Komissio pyrkii välttämään tukimäärien muuttamista äkillisesti, koska se pelkää, että tämä saattaisi vähentää teollisuuden kiinnostusta voirasvan käyttöön. Jos markkinavoimien sallittaisiin toimia täysipainoisesti, tuen tasoa voitaisiin alentaa entisestään.

27. Komissiolla on kuitenkin käytössään muitakin välineitä, joilla tarjottuja määriä sovitetaan ohjemääriä koskevaan kuukausittaiseen kysyntämalliin. Komissio voi korottaa vaaditun tarjousvakuuden määrää (joka nousi konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettun voim osalta 180 ecusta 350 ecuun tonnilta vuonna 1998). Komissio voi myös lyhentää määräaika, jonka kuluessa tuen kattamat voirasvat on jalostettava ja käytettävä lopputuotteeseen tarjousten jättämisaajan päättymisen jälkeen. Tätä määräaika, joka oli alun perin kuuden kuukauden mittainen, on muutettu useita kertoja, ja sen pituus on nykyisin neljä kuukautta. Määräajan lyhentäminen saa aikaan sen, että edunsaajat voivat tehdä tarjouksen vain suhteellisen lyhyttä ajanjaksoa varten, joten heidän on pienennettävä määriä, joille tukea haetaan. Lisäksi tietyillä teollisuudenaloilla, kuten jäätelön valmistuksessa, joilla tuotanto ja vähittäishinnat määritetään koko kesäksi ⁽³⁷⁾, ei voida olla varmoja siitä, että tuki pysyy tietyllä tasolla koko sesongin ajan.

Laatuvaatimukset

28. Voim ja muiden tukikelpoisten tuotteiden laatuvaatimuksia ei ole yhdenmukaistettu varastoitavien tuotteiden laatuvaatimusten kanssa ⁽³⁸⁾. Komission asetuksen (EY) N:o 2571/97 (konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettu voi) 1 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi ainoastaan markkinoilta peräisin olevaa voita ja kermaa koskevista yksityiskohtaisista laatuvaatimuksista (markkinavoi) ⁽³⁹⁾. Tiivistetyn voim valmistukseen käytettävälle voille ja kermalle ei kuitenkaan ole asetettu minkäänlaisia laatuvaatimuksia. Tämän vuoksi kaikenlainen voi on tukikelpoista, jos siitä valmistetaan tiivistettyä voita. Lisäksi komission asetuksessa (ETY) N:o 429/90 (suoraan kulutukseen tarkoitettu voi) ei säädetä tiivistetyn voim valmistukseen käytettävää kermaa tai voita koskevista laatuvaatimuksista.

29. Tarkastuksessa ilmeni, että tiivistetyn voim valmistamiseen käytetään heikkolaatuista voita, kuten heravoita, jalostamatonta voita ja erilaisia maitorasvavaihteita, joiden rasvapitoisuus vaihtelee ⁽⁴⁰⁾. Hera on juuston valmistuksen sivutuote, ja se ei sellaisenaan ole oikeutettu EU:n tukeen. Herasta voidaan kuitenkin valmistaa voita ⁽⁴¹⁾, jota käytetään tiivistetyn voim valmistamiseen, ja tällä tavoin heralle voidaan myöntää EU:n tukea. Komission asetuksessa (ETY) N:o 570/88 vuonna 1993 tehdyssä muutoksessa sekä uudessa komission asetuksessa (EY) N:o 2571/97 sallitaan tiivistetyn voim käyttäminen rekombinoidun voim ⁽⁴²⁾ valmistukseen tukea menettämättä.

30. Jos tuen hakijat käyttävät heikkolaatuisia aineksia hyvälaatuisen voim ja kerman sijasta, EU:n tuen vaikutus voimarkkinoiden kokonaistilanteeseen heikkenee vastaavasti.

Tuontivoille maksettava tuki

31. Suoraan kulutukseen tarkoitettua voita koskevan toimenpiteen yhteyteen kuuluvan kerman tai voim, joka käytetään tiivistetyn voim valmistukseen, on oltava peräisin Euroopasta, kun taas

konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voita koskevan toimenpiteen yhteydessä tällaista ehtoa ei ole.

32. Etuusjärjestelyn mukaisesti (erityisesti Uudesta-Seelannista) tuodusta voista voidaan valmistaa ja valmistetaankin tiivistettyä voita (43), joka on täysin oikeutettua konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voita koskevaan myyntitoimenpiteeseen liittyvään EU:n tukeen. Tämä on kiinnostava vaihtoehto, sillä siinä vältetään järjestelyt ja kustannukset, joita vähittäismyynnissä aiheutuu pakkaamisesta ja jakelusta. Tiivistetty voi on lisäksi vientitukikelpoista liitteeseen II kuulumattomia tavaroita koskevan järjestelyn yhteydessä (44). Näin ollen tuontivoim käyttäminen on kannattavaa, koska tuote voidaan ostaa maailmanmarkkinahinnoin, ja saatava tuki on suurempi kuin maksettavat tuontitullit. Itse asiassa EU myöntää nettotuokea etuustullein tuodun voim käytölle, mikä vähentää EU:ssa tuotetun voim kysyntää.

33. Konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voita koskeva toimenpide luo suotuisat markkinat tuontivoimille ja vaikuttaa niin ollen Euroopan unionin maitomarkkinoiden tasapainottamiseen liittyvän tavoitteen vastaisesti. Tilintarkastustuomioistuim on jo esittänyt näkemyksensä tästä tilanteesta erityiskertomuksensa nro 4/98 (45) ja laskenut, että uusiseelantilaisen voim markkinoille saattamisesta aiheutuu EU:n talousarvioon vuodessa 7,7 miljoonan ecun nettokustannukset. Vastauksessaan komissio katsoi, että "uusiseelantilainen voi on osa tarjontaa, eikä markkinoiden hallinnan kannalta ole merkitystä sillä, mitä voita käytetään teollisiin tarkoituksiin. Komissio on aina arvioinut uusiseelantilaiselle voimille annettavan myönnytyksen kustannukset samaksi kuin vastaavan voimäärän viemiseksi kolmansiin maihin tarvittava summa vähennettynä tuonnista maksettavalla alennetulla tuontimaksulla tai tullilla." Maidon ja maitotuotteiden hallintokomitea on kuitenkin kahdesti hylännyt komission ehdotukset kyseisen voim jättämisestä järjestelyn ulkopuolelle (46).

34. Neuvosto suositteli varainhoitovuoteen 1997 liittyvää vastuuvapautta koskevassa päätöksessään (47), että komission asetuksen (ETY) N:o 570/88 (joka on korvattu myöhemmin komission asetuksella (EY) N:o 2571/97) yhteyteen liitettäisiin lauseke, jossa tuotteiden edellytetään olevan peräisin EU:sta. Tilintarkastustuomioistuim suosittelee vastaavaa lauseketta myös myyntitoimenpiteet sallivaan neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1723/81. Lisäksi tuki voim ostamiseen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille olisi rajoitettava koskemaan Euroopasta peräisin olevaa hyvälaatuista voita.

Terveysnäkökohdat

35. Suoraan kulutukseen sekä konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voita koskevien myyntitoimenpiteiden yhteydessä on säädetty merkkiaineiden lisäämisestä tuotteisiin (48) valvontatarkoituksessa. Merkkiaineisiin kuuluu aineita, joilla on tietty ominaismaku (kuten vaniljasta tai synteettisestä vanilliinista saatava maku), ja aineita, jotka antavat lisäväriä (kuten karoteenista saatavat väriaineet), sekä useita muita aineita, jotka ovat välttämättömiä tuotteiden kemiallisen merkitsemisen kannalta.

36. Merkkiaineet otettiin käyttöön noin 20 vuotta sitten, mutta komissio ei kyennyt näyttämään toteen, että aineet on ennalta hyväksytty ja niihin liittyvät mahdolliset toksikologiset vaaratekijät tutkittu.

37. Komission mukaan merkkiaineita on pidetty ihmisravinnon kannalta vaarattomina, koska yksikään jäsenvaltio ei ole kieltänyt niiden käyttöä ja koska komissiolle ei ole ilmoitettu nykyisiin merkkiaineisiin liittyvistä ongelmista. Ilmoitusta siitä, että lopullisessa elintarvikkeessa on merkkiainetta, ei myöskään yleensä vaadita, jos voim, tiivistetyn voim tai kerman pitoisuus lopputuotteessa ei ylitä 25:tä prosenttia (49).

38. Erään asiantuntijatahon (*Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz* Saksan terveystieteiden ministeriössä) mukaan jotkin komission asetuksessa (EY) N:o 2571/97 merkkiaineiksi hyväksytyistä aineista saattavat olla vaarallisia terveydelle. Komission olisi käsiteltävä asiaa uudelleen ja tehtävä asianmukaiset aloitteet sen varmistamiseksi, että vahvistetaan menettelyt aineiden tutkimiseksi ja hyväksymiseksi ennakolta. Kuluttajien tiedonsaantia ja kuluttajansuojaa koskevan periaatteen mukaisesti olisi otettava käyttöön säännökset, joissa edellytetään, että merkkiaineista ilmoitetaan.

Arvonlisäveron (alv) kantaminen EU:n tuesta

39. Arvonlisäveroa koskevassa kuudennessa direktiivissä (50) säädettyjä yleisiä säännöksiä lukuun ottamatta toistaiseksi ei ole olemassa nimenomaista EU:n lainsäädäntöä myyntitoimenpiteiden yhteydessä maksetun tuen perusteella kannettavasta arvonlisäverosta.

40. Useimmissa jäsenvaltioissa, joihin tilintarkastustuomioistuinta tehtiin tarkastuskäynti, voirasvalle myönnettävään tukeen sovellettava arvonlisävero on tosiasiaa nolla. Tuki on vapautettu arvonlisäverosta (Espanja) tai voihin ja siis myös tukeen sovellettava arvonlisävero on nolla (Yhdistynyt kuningaskunta) taikka kannettu arvonlisävero korvataan kansallisella tuella (Ranska). Toisaalta Belgiassa ja Saksassa on maksettava arvonlisäveroa tuesta, jota on myönnetty voim ostamiseen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Lisäksi Saksan kohdalla havaittiin, että Baijerissa tarkastuksen kohteena ollut edunsaaja maksoi arvonlisäveroa konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettulle voimille myönnettävästä EMOTR:n tuesta, kun taas Niedersachsenin osavaltiossa edunsaajat eivät veroa maksaneet.

41. Voirasvalle myönnettävän EU:n tuen kohteileminen eri tavoin on vastoin tasapuolisen kohtelun periaatetta ja tuen yleistä tarkoitusta. Komission olisi lisäksi pohdittava vakavasti, millaisia vaikutuksia on sillä, ettei EMOTR:n tuki saavuta edunsaajia täysin määrällisesti.

Komission asetukseen (EY) N:o 2571/97 (tuki konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettulle voille) liittyvät heikkoudet

Sääntöjen monimutkaisuus

42. Komission asetuksella (EY) N:o 2571/97, joka tuli voimaan tammikuussa 1998, korvattiin komission asetus (ETY) N:o 570/88, jota oli muutettu useaan otteeseen ja joka oli saatettava ajan tasalle (ks. kohta 5). Uusi asetus on kuitenkin edelleen monimutkainen: se käsittää markkinoilta tai julkisista varastoista peräisin oleviin useisiin eri tuotteisiin liittyviä sääntöjä ja siinä säädetään mutkikkaista menettelyistä, joilla pyritään mahdollisimman suuressa määrin välttämään tuen väärinkäyttö.

43. Tuen maksamista tarjouksen tekijöille — jotka useimmiten ovat voimittajia — säännellään yksityiskohtaisilla säännöillä, jotka koskevat laitosten hyväksymistä, tuotannon tarkastuksia ja tuotteiden kulkua ensimmäisistä jalostusvaiheista tuen kattaman voirasvan eri loppukäyttäjille asti.

44. Jokainen hyväksytty tarjous on tarkastettava ainakin kerran. Minimoidakseen mahdollisiin säännönmukaisuuksiin liittyvät taloudelliset riskit tarjouksen tekijät jakavat tarjouksensa koskemaan pieniä määriä, mikä merkitsee jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten moninkertaistumista. Komission olisi harkittava tarjottavan vähimmäismäärän korottamista asetuksen 16 artiklan 4 kohdan b alakohdassa vahvistetusta viidestä tonnista.

45. Voirasvoja voidaan käyttää eri tuotteissa erilaisiin sallittuihin käyttötarkoituksiin, joten niin suuria teollisuusryhmittymiä kuin pieniä lähileipomoitakin varten on olemassa monenlaisia tuotantoprosesseja ja erityisiä sääntöjä, jotka koskevat lopputuotteisiin käytettyjen voirasvojen valvontaa. Menettelyjä ja lopputuotteita koskevat kuvaukset ovat monimutkaisia ja joskus jopa epä johdonmukaisia (esimerkiksi jäätelön suklaakuorrutukseen voidaan käyttää tuen piiriin kuuluvaa voirasvaa, mutta konvehtien ei, vaikka joidenkin konvehtien täyte saattaa olla tukikelpoista). Sääntöjä olisi yksinkertaistettava keskittymällä tärkeimpiin tuoteryhmiin, ja niiden olisi ainakin vastattava niitä yhdistetyn nimikkeistön koodeja, joihin asetuksessa viitataan (asetuksessa jäätelöltä ja valmisteilta edellytetään vähintään 4,5 prosentin rasvapitoisuutta, mutta asetuksessa mainituissa koodeissa edellytetään tuotteilta vähintään 3 prosentin rasvapitoisuutta).

Seurannan puutteet

46. Suurin osa konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettuun voihin liittyvistä menoista aiheutuu Alankomaissa, Belgiassa, Ranskassa, Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tämä ei kuitenkaan välttämättä osoita, missä voi jalostetaan ja käytetään, koska jossakin jäsenvaltiossa (jossa tuki maksetaan) tarjouskilpailun kautta hyväksytty voi saatetaan kuljettaa toiseen jäsenvaltioon tiivistettäväksi ja mahdollisesti kolmanteen jäsenvaltioon käytet-

väksi lopputuotteeseen. Kauppa on rakenteeltaan monimutkaista, minkä vuoksi jäsenvaltioissa jalostettuja ja lopulta lopputuotteisiin käytettyjä määriä ei ole mahdollista tarkistaa. Saatavissa ei myöskään ole tuotealoittain esitettyjä tietoja tuen kattaman voirasvan käytöstä eri lopputuotteisiin, lukuun ottamatta kahta yleistä menettelyä: menettely A (kaikki muut tuotteet paitsi jäätelö) ja menettely B (jäätelö).

47. Komission asetuksessa (EY) N:o 2571/97 otettiin vuonna 1998 käyttöön raportointijärjestelmä, jossa jäsenvaltioiden on toimitettava määräajoin joukko tilasto- ja muita tietoja⁽⁵¹⁾. Jotkin jäsenvaltiot toimittivat tiedot hitaasti (erityisesti Kreikka, Ranska ja Italia). Tämän vuoksi raportointijärjestelmä on toiminut asianmukaisesti vasta syksystä 1998 alkaen. Komissio puolestaan on arvioinut tuloksia hitaasti: komission yksiköt eivät olleet arvioineet saatuja tietoja vielä huhtikuuhun 1999 mennessä. Tietoa olisi kuitenkin voitu hyödyntää aiempaa tehokkaammin päätösten perustana, esimerkiksi päätöksissä, jotka koskevat tuen kohdistamista asianmukaisiin käyttötarkoituksiin tai tukitasojen alentamista.

Komission asetukseen (ETY) N:o 2191/81 (voimittaminen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille) liittyvät heikkoudet

48. Voimittamista voittoa tavoittelemattomille yhteisöille koskevan myyntitoimenpiteen yhteydessä säädetään, että tukea voidaan kuukaudessa myöntää enintään kahdelle kilolle voita tukikelpoista kuluttajaa (eli henkilöä, jolle ateriat tarjoillaan) kohden, mutta useimmat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt ostavat voita tätä määrää vähemmän. Vaikka edunsaajina pidetään voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä, tuki maksetaan voimittajille, joiden on esitettävä tukihakemuksensa kanssa toimittamisen todistavat alkuperäiset asiakirjat. Tämä lisää maksajaviraston hallinnollista työtä, sillä sen on tarkastettava jokaisen toimittamista koskevan asiakirjan osalta, että asiakirjassa olevat määrät vastaavat ilmoitettuja määriä.

49. Kyseistä menettelyä olisi yksinkertaistettava jättämällä pois vaatimus, joka koskee toimittamisen todistavien asiakirjojen lähettämistä. Tällöin asetukseen olisi sisällytettävä tarkat säännöt, joissa edellytetään riskianalyysiin perustuvien tarkastusten tekemistä sekä edustavan, tapahtumista poimitun riittävän otoksen tutkimista. Tällaisia sääntöjä ei tällä hetkellä ole. Monet toimittajat tarjoavat edunsaajille mahdollisuuden ostaa voita alennettuun hintaan ainoastaan siksi, että ne toivovat voivansa myydä myös muita tuotteita, ja ottavat tästä syystä hoitaakseen asiaan liittyvän runsaan hallinnollisen työn.

50. Toimenpide on luonteeltaan pikemminkin sosiaalinen kuin myyntiä edistävä. Komission olisi harkittava sen siirtämistä budjettikohtaan B1-3 1 (elintarvikeapu), joka jo koskee kouluisten maitoon myönnettävää tukea. Voitaisiin harkita tuen maksamista suoraan voittoa tavoittelemattomille yhteisöille sekä samalla vähimmäismäärien vahvistamista, jotta hyvin pieniä määriä koskevat tapaukset voitaisiin jättää tuen ulkopuolelle.

JÄSENVALTIOISSA HAVAITUT HALLINNOLLISET HEIKKOUEDET

Valvontaan liittyvät puutteet

51. Voirasvan myyntitoimenpiteitä on toteutettu 30 vuoden ajan. Vaikka asetuksissa olevat vaatimukset ovat monimutkaisia, jäsenvaltioiden viranomaiset tuntevat ne yleensä hyvin, ja toimenpiteiden hallintoon on osoitettu riittävästi henkilöstöä. Tarkastuksessa yksilöitiin tästä huolimatta joitakin heikkouksia, esimerkiksi:

- a) Vaatimusta, jonka mukaan konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voita koskevaan toimenpiteeseen liittyvät tärkeimmät prosessit on suoritettava hyväksytyissä laitoksissa, ei valvota riittävästi⁽⁵²⁾. Hyväksymistä koskevaa aineistoa on täydennettävä Ranskassa ja Espanjassa. Asetuksen mukaan on myös tarkastettava määräajoin, täyttävätkö laitokset hyväksynnän edellytykset; näitä tarkastuksia ei kuitenkaan dokumentoitu asianmukaisesti tarkastuskertomuksissa (Ranska, Espanja, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta).
- b) Hyväksytyjen laitosten on pidettävä rekistereitä tapahtumien kirjaamiseksi ja asetuksessa säädettyjen edellytysten noudattamista koskevien tarkastusten helpottamiseksi. Rekisterien pitäminen ei useinkaan tapahdu asetuksessa määrätyllä tavalla eikä yleisesti hyväksytyjen standardien mukaisesti⁽⁵³⁾. Erityisiä heikkouksia havaittiin Ranskassa, Saksassa ja Espanjassa. Kansallisten tarkastusyksiköiden olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota tällaisiin näkökohtiin, koska ilman paikansa pitäviä rekistereitä asianmukainen valvonta on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta.
- c) Valvontajärjestelmän osalta havaittiin myös muita epätyydyttäviä seikkoja:
 - i) Tarkastajiin ei sovellettu kierrätysperiaatetta (Belgia).
 - ii) Tutkimuksia ja tarkastuksia koskeva asiakirja-aineisto oli puutteellista (Belgia).
 - iii) Belgiassa, Alankomaissa ja Espanjassa tuotteista ei otettu näytteitä ennen merkkiaineiden lisäämistä ja Ranskassa näytteitä ei eräässä tapauksessa otettu riittävästi⁽⁵⁴⁾.
 - iv) Tietyt tarkastukset olivat epätäydellisiä⁽⁵⁵⁾ (Espanja).
 - v) Voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä koskevat, asianomaiseen myyntitoimenpiteeseen liittyvät tarkastukset olivat puutteellisia (Belgia ja Saksa).
- d) Komission asetuksessa (EY) N:o 2571/97 (konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettu voi) ei säädetä pieniä loppukäyttäjää koskevista erityisistä tarkastuksista, jos nämä antavat ilmoituksen, jossa ne vahvistavat noudattavansa tuen katta-

man voirasvan käyttöön liittyviä velvoitteitaan⁽⁵⁶⁾. Kyseiset loppukäyttäjät ovat useimmiten paikallisia konditoriatuotteiden valmistajia, jotka käyttävät vähemmän kuin 9 tonnia voiekvivalenttia tai vähemmän kuin 14 tonnia kermaa vuodessa. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan olisi toimitettava tarkastuksia sen varmistamiseksi, että enimmäismäärää noudatetaan, sillä on olemassa vaara, että määrä ylitetään, jos pienet loppukäyttäjät esittävät ilmoituksia useille eri toimittajille. Ranskassa ja Saksassa⁽⁵⁷⁾ ei tällä hetkellä ole tietokantaa, johon vietäisiin pienten loppukäyttäjien toimitamat ilmoitukset, joten ei voida tarkastaa⁽⁵⁸⁾ tehokkaasti, onko vaatimusta noudatettu.

- e) Huolimatta komission asetuksessa (ETY) N:o 429/90 (suoraan kulutukseen tarkoitettu voirasva) säädettyistä vaatimuksista Ranskassa ei tarkastettu, oliko voirasvan valmistukseen käytettävä voi peräisin Euroopasta. Erään paikan päällä tarkastetun edunsaajan tapauksessa ei suurimmasta osasta tiivistetyn voinin valmistukseen käytettyä voita tai kermaa voitu esittää eurooppalaisen alkuperän todentavaa aineistoa, kuten alkuperätodistuksia taikka sopimuksia tai laskuja, joista voinin alkuperä olisi käynyt ilmi.
- f) Toisiin jäsenvaltioihin tehtäviä toimituksia varten on vahvistettu määräajat, joihin mennessä tuen piiriin kuuluvien voirasvojen loppukäyttö on todistettava T 5 -valvontakappaleella⁽⁵⁹⁾ sen jäsenvaltion maksajavirastolle, josta tuote "viedään". Tarkastuksessa ilmeni, että T 5 -valvontakappaleiden ja käyttöä koskevan todistuksen toimittaminen viivästyi joskus kaupan monimutkaisen rakenteen vuoksi erityisesti Ranskassa.

Asetusten puutteellinen soveltaminen

52. Komission asetuksessa (EY) N:o 2571/97 (konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettu voi) mahdollistettiin jäätelöteollisuuden vaatimuksesta tuen maksaminen merkkiaineettomalle kermalle. Kyseistä mahdollisuutta ei kuitenkaan hyödynnetty Ranskassa vuonna 1998, koska ensin oli tarpeen ottaa käyttöön uusia erityisiä valvontamenettelyjä ja tehdä sopimuksia asianomaisten laitosten kanssa.

53. Komission asetusta (ETY) N:o 2191/81 (voinin ostaminen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille) sovelletaan Alankomaissa tavalla, joka ei ole asetuksen mukainen. Maksajavirasto toimii voinin toimittajana, ja sen komissiolle kuukausittain lähettämä menoilmoitus perustuu toimitettuihin, tukimäärillä kerrottuihin määriin eikä todellisiin maksuihin kuten pitäisi.

MYYNTITOIMENPITEIDEN TEHOAKKUUS JA KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS

Tehokkuuden ja kustannusvaikuttavuuden määrittäminen

54. Nykyisiä myyntitoimenpiteitä voidaan pitää tehokkaina ja kustannusvaikuttavuudeltaan riittävinä, jos niillä luodaan mahdollisimman paljon kysyntää alhaisimpien mahdollisten tukitasojen avulla. Myös muunlaisiin markkinoita koskeviin interventioihin liittyvät kustannukset on mahdollisesti otettava tässä yhteydessä huomioon.

55. Arvioidessaan myyntijärjestelyjen onnistumista komissio tarkastelee maitorasvan markkinoiden kokonaistilannetta. Markkinat ovat vakaat ja interventiovarastot pienet, joten maitorasvan markkinoiden hallinnointia pidetään onnistuneena. Komission mukaan voinin kysyntä on järjestelyn yhteydessä vakaata tuen jatkuvasta alentamisesta huolimatta siksi, että voinin kokonaiskysyntä lisääntyy edelleen. Tukimäärien aleneminen rajoittaa kysynnän kasvua. Komissio mittaa järjestelyn onnistumista vertaamalla tulosta ennalta määritellyn ohjemäärään, joka on kaikkien kolmen myyntitoimenpiteen osalta noin 500 000 tonnia vuodessa. Myyntitoimenpiteet perustuvat itse asiassa siihen, että niillä lisätään sellaista voirasvojen kysyntää, jota ei voitaisi tyydyttää markkinahinnoin.

56. Tarkastuksessa kävi ilmi, että komissiolla ei ole käytettävissä kattavia tietoja, analyysejä tai selvityksiä myyntitoimenpiteiden vaikutuksista ja kysynnän lisäämisestä. Kohdissa 57—71 käsitellään koottuja tietoja, jotka näyttävät osoittavan, että EU:n tuella on voitu lisätä voinin kysyntää vain rajallisesti.

Kysyntään vaikuttavat tekijät sisämarkkinoilla

Markkinoiden erityispiirteet

57. Rasvojen markkinat ovat monimuotoiset, ja niissä on suuria eroja toisaalta jäsenvaltioiden ja toisaalta elintarviketeollisuuden eri alojen välillä. Eri tarkoituksiin käytetään eri tyyppisiä ja laatuista voirasvoja. Maitorasvojen käyttö on joissakin jäsenvaltioissa perinteisesti melko vähäistä. Esimerkiksi Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa on perinteisesti käytetty kasvirasvoja, kun taas Belgiassa, Tanskassa, Saksassa ja Ranskassa käytetään huomattavasti enemmän maitorasvoja henkeä kohden.

58. Moniin tuotteisiin voidaan käyttää voita tai kasvirasvoja (tai rasvojen seosta), mutta jotkin tuotteet ovat perinne- tai markkinointisyistä luonteeltaan sellaisia, että niihin on käytettävä voita. Esimerkiksi sellaisiin leivonnaisiin kuin bretagnelainen *galette*, saksalainen *stollen* ja skotlantilainen *butter shortbread* on käytettävä voita, jos ne halutaan valmistaa perinteiseen tapaan. Tällaisissa tapauksissa ei ole vaaraa, että käytettäisiin korvaavia tuotteita.

59. Myös markkinat vaikuttavat siihen, käytetäänkö voita vai ei. Kalliit ensiluokkaiset tuotteet sisältävät joskus enemmän voirasvaa, kun taas laajoille markkinoille tarkoitetut tuotteet — joiden kohdalla hinta on ratkaiseva tekijä — saattavat sisältää enemmän kasvirasvoja. Lisäksi on olemassa tunnettuja merkkejä, joiden kaupallisen menestymisen kannalta ei ole tärkeää, käytetäänkö tuotteissa maito- vai muita rasvoja. Joissakin tuotteissa saatetaan käyttää kasvipäisiä rasvoja terveysystävällisyydestään.

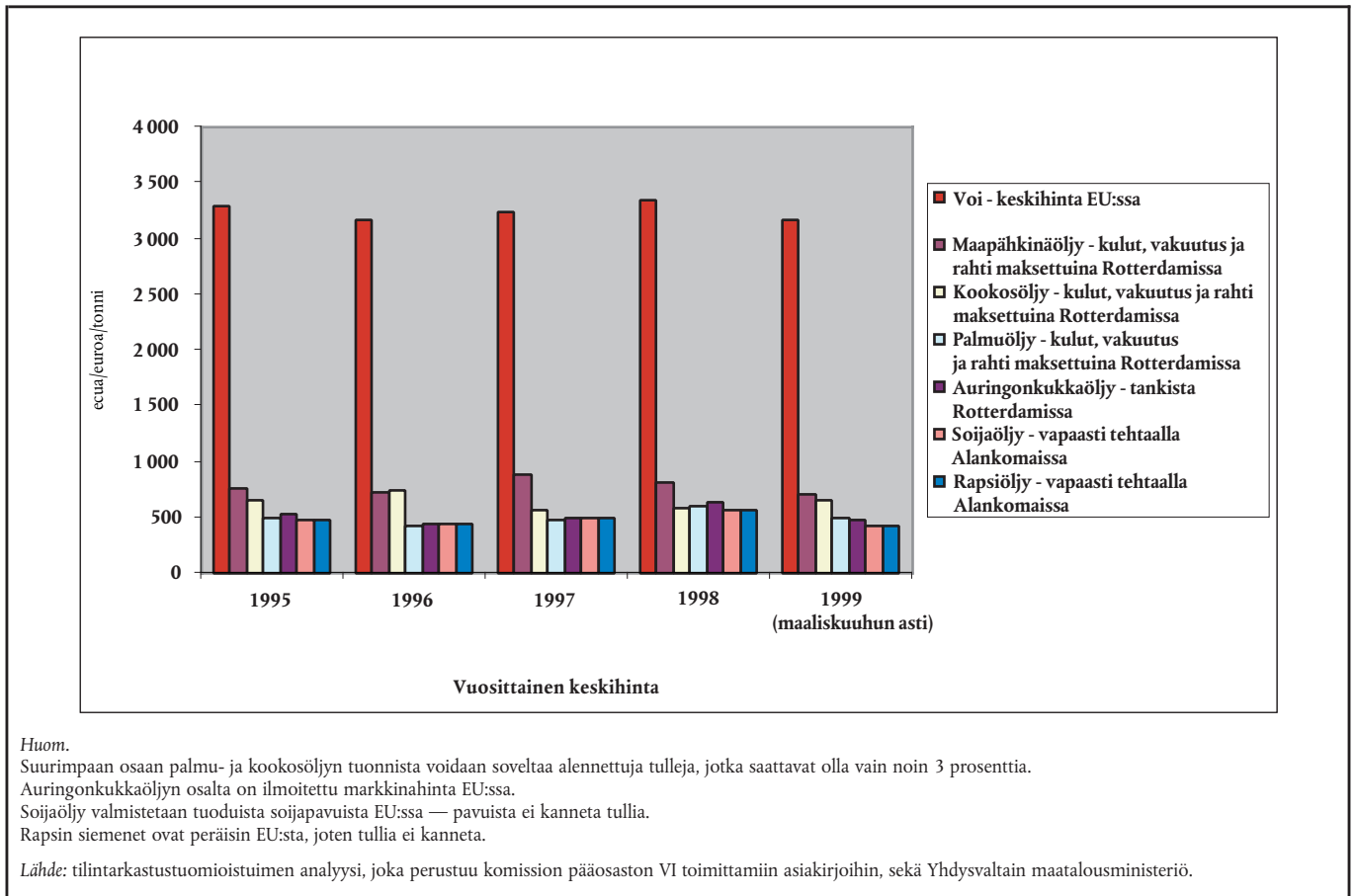
60. Tuottajat, jotka tällä hetkellä käyttävät voirasvoja, ovat tietyllä tavalla sitoutuneet käyttämään voita lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, koska kasvirasvoihin vaihtaminen edellyttäisi investointeja sekä muutoksia tuotanto- ja markkinointistrategioissa. Jos tuottajat kuitenkin alkavat käyttää muita kuin voirasvoja, on epätodennäköistä, että ne pian palaisivat voista valmistettuihin tuotteisiin, elleivät markkinat sitä vaadi.

Voinin kilpailuasema muihin rasvoihin nähden

61. Vaikka margariinia voidaan valmistaa myös eläinrasvoista, voi korvata elintarviketeollisuudessa useimmiten kasvirasvoilla. Palmuöljy⁽⁶⁰⁾ ja kookosöljy⁽⁶¹⁾ kiinnostavat erityisesti jäätelöteollisuutta, kun taas leipomoteollisuudessa⁽⁶²⁾ voi korvata pääasiassa kasvimargariinilla. Rasvapitoisuudeltaan 82-prosenttisen voinin hinta on 3 053 euroa tonnilta, mutta kilpaillevat rasvat ovat huomattavasti voita ja tiivistettyä voita edullisempia, vaikka tuki otettaisiin huomioon (ks. kaavio 2).

Kaavio 2

VOIN JA KASVIRASVOJEN HINTOJEN VERTAILU



62. Kasviöljyjen, kuten jalostetun palmuöljyn, hinnaksi voidaan arvioida noin 700 euroa tonnilta⁽⁶³⁾, ja kasvimargariinin hinta vaihtelee 1 000 eurosta 1 050 euroon tonnilta.

63. Voi on kallista verrattuna vaihtoehtoisiin rasvoihin. Niin ollen nykyinen tukitaso ei ole merkittävä kannustin voin käyttämiseen silloin, kun hinta on tärkein tekijä. Voirasvaa käyttävät tuottajat pitävät voin korkeamman hinnan vastapainona sitä, että kuluttajien mieltymykset mahdollistavat korkeampia tuotantokustannuksia korvaavat myyntihinnat ja/tai myytävät määrät. Vaara tuottajien siirtymisestä korvaaviin kasvirasvoihin tukitason alentamisen (tai tuen lakkauttamisen) vuoksi vaikuttaa pieneltä, kun otetaan huomioon erittäin suuret hintaerot voirasvojen ja korvaavien kasvirasvojen välillä.

Tuen vaikutus lopputuotteiden hintoihin

64. Maksettavan tuen vaikutus lopulliseen myyntihintaan ei useimpien tuotteiden osalta ole merkittävä. EU:n tuki alentaisi esimerkiksi voisarven hintaa ainoastaan 0,08 Ranskan frangia (vähän yli 0,01 euroa). EU:n tuki ensiluokkaiselle jäätelölle, jonka voiras-

vapitoisuus on suhteellisen korkea, on 0,15 Ranskan frangia (vähän yli 0,02 euroa).

65. Niiden tuotteiden, kuten voisarvien ja jäätelön, joiden kohdalla myyntitoimenpiteisiin liittyvät kulut ovat suurimmat, tuen olemassaolo vaikuttaa siis hintoihin ja kysyntään vain vähän. On kuitenkin olemassa joitakin ensiluokkaisia tuotteita (ks. kohta 58), joiden voipitoisuus on korkea (joissakin tapauksissa yli 30 prosenttia) ja joiden vähittäismyyntihintaan tukimäärien muuttuminen saattaisi vaikuttaa huomattavasti ainakin jos valmistusaineen hinta on tuotteen hinnoittelun kannalta ratkaiseva tekijä.

66. Käytännössä tuen vaikutus tuotteiden vähittäishintoihin saattaa olla laskettua vähäisempi. Osa tuesta saattaa ohjautua jalostuskustannuksiin (pakkaaminen mukaan lukien) ja yhtiön katteeseen sekä tukikelpoisuuden edellyttämiin ylimääräisiin kustannuksiin, kuten merkkiaineiden lisäämisestä, tarjouskilpailuihin osallistumisesta sekä asianomaisten tarjous- ja jalostusvaikuuksien rahoittamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

67. Yllä olevien tekijöiden perusteella vaikuttaa siltä, että tuen vaikutus lopputuotteiden hintaan on vähäinen ja että tuen taso ei suurestikaan vaikuta kokonaiskysyntään loppukäyttäjien keskuudessa.

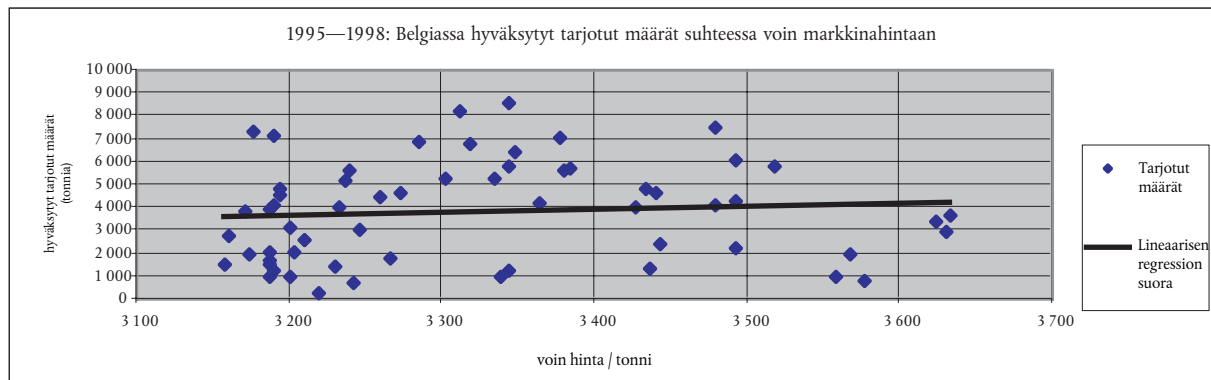
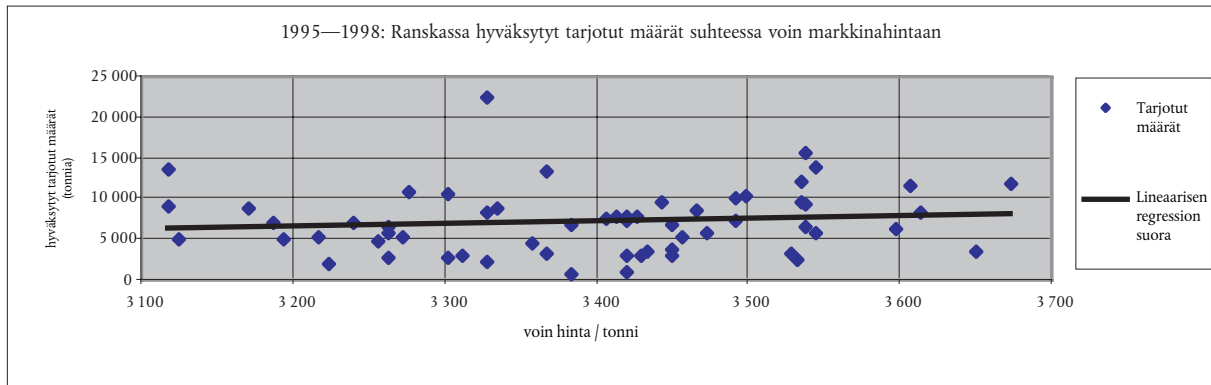
Kysynnän, tukimäärien ja markkinahintojen välinen yhteys

68. Lukuun ottamatta tukea, jota myönnetään voion ostamiseen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille, myyntitoimenpiteisiin liittyvä tuki määritetään tarjouskilpailuilla asianomaisten menettelyjen mukaisesti. Tarjotut määrät vaihtelevat huomattavasti tar-

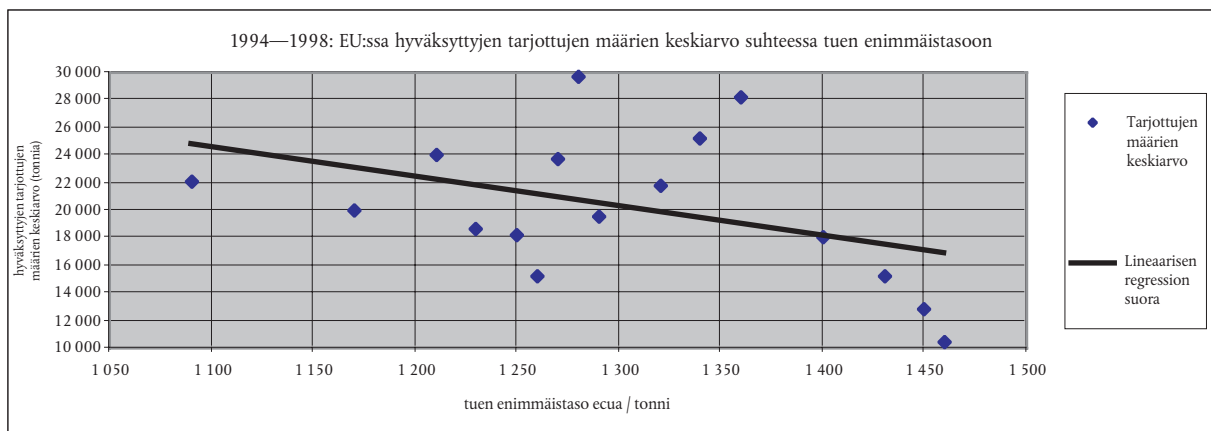
jouskilpailusta toiseen, mutta niiden keskiarvo on pysynyt vakaana vuodesta 1994 asti siitäkin huolimatta, että tuen enimmäismääriä on alennettu asteittain noin 35 prosenttia⁽⁶⁴⁾. Kahdessa tämän toimenpiteen kannalta tärkeimmässä jäsenvaltiossa (Ranska ja Belgia) tarjottujen määrien analysoiminen osoittaa lisäksi, että tuen kattaman voirasvan kysyntä ei lisääntynyt markkinahintojen laskiessa (ks. kaavio 3).

Kaavio 3

TARJOTUT MÄÄRÄT SUHTESSA MARKKINAHINTOIHIN JA TUEN TASOON



Ranskassa ja Belgiassa voion markkinahintojen ja asetusten (ETY) N:o 570/88 ja (EY) N:o 2571/97 mukaisen kysynnän välillä ei ole merkittävää yhteyttä. Korrelaatiokerroin on Ranskan osalta 0,107 ja Belgian osalta 0,087 (kun 0 merkitsee korrelaation puuttumista ja 1 täydellistä korrelaatiota).



Tarjotut määrät eivät ole pienentyneet tuen enimmäistason laskiessa, vaan pikemminkin päinvastoin: tuen tason ja hyväksytyjen tarjottujen määrien välinen negatiivinen korrelaatio on $-0,416$ (kun 0 merkitsee korrelaation puuttumista ja -1 täydellistä negatiivista korrelaatiota).

Huom. Taulukossa käytetty tuen taso koskee merkkiaineellista voita, jonka rasvapitoisuus on 82 prosenttia. Määrät on ilmaistu voiekvivalentteina (tonnia).

Lähde: tilintarkastustuomioistimen analyysi, joka perustuu komission pääosaston VI toimittamiin asiakirjoihin.

69. Suoraan kulutukseen tarkoitettua voimaa kysyntä sitä vastoin laski, kun tukea alennettiin (65). Myös voittoa tavoittelemattomat yhteisöt — jotka usein toimivat pienellä budjetilla — reagoivat nopeasti tuen alenemiseen vähentämällä voimaa käyttöä. Nämä toimenpiteet vaikuttavat kuitenkin markkinoihin vain vähän, sillä ne kattavat yhteensä noin 10 prosenttia myydyistä määristä.

70. Vuonna 1998 tukea myönnettiin 444 000 tonnille konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voimaa, minkä perusteella laskettuna tukitaso alentaminen yhdellä eculla olisi merkinnyt EU:n talousarvion kannalta 4,4 miljoonan ecun säästöä (66). Komissiolla ei kuitenkaan ole tietoa siitä, missä määrin se voisi vähentää tukea ja pitää siitä huolimatta kysyntää yllä.

71. Aiemmat tukitaso alennukset eivät ole vaikuttaneet merkittävästi tuen kattaman, konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voimaa kysyntään edes silloin, kun niihin on liittynyt muita komission toimenpiteitä, joilla on pyritty vähentämään lyhyen aikavälin kysyntää järjestelyjen yhteydessä nostamalla tarjousvaikuttua ja lyhentämällä määräaika, jonka kuluessa tuen kattama voimaa on käytettävä lopputuotteisiin. Tukitaso saattaa näin ollen olla edelleenkin liian korkea.

Rakenteelliset tekijät

72. Voimaa jalostusteollisuus on kehittynyt, erikoistunut ja sopeutunut vastaamaan markkinoiden uusiin olosuhteisiin siitä lähtien, kun myyntitoimenpiteet otettiin käyttöön vuonna 1969. Yrityksillä on myös asetuksissa olevien monimutkaisten vaatimusten noudattamisessa tarvittavaa osaamista.

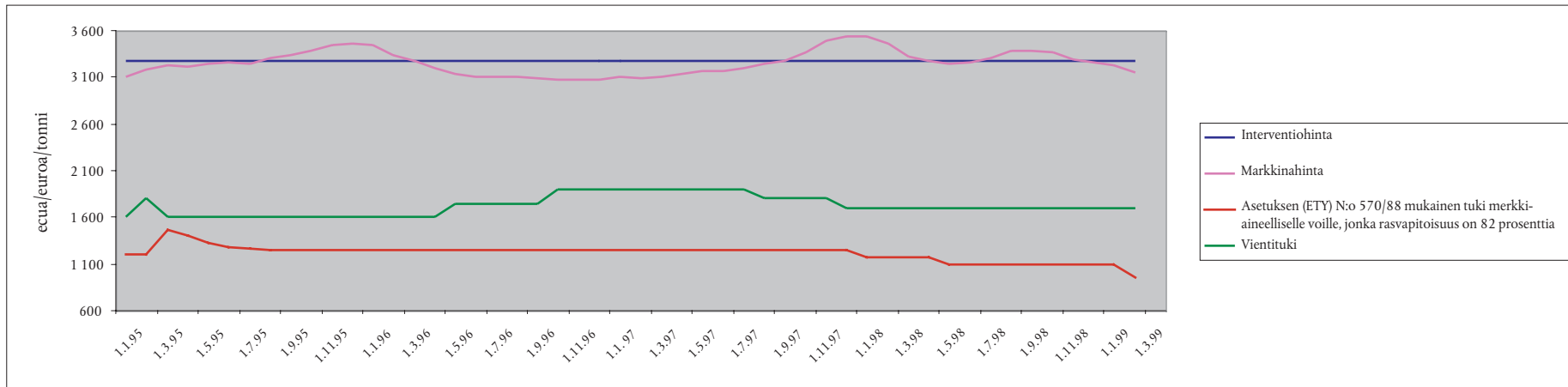
73. Lisäksi on syntynyt uusia jakelukanavia ja markkinoita (67). On kehitetty voimaa valmistettuja erikoistuotteita täyttämään tiettyjen valmistusprosessien vaatimukset (esimerkiksi konditoriatuotteisiin tarkoitettua fraktioitua voimaa (68)). Samaan aikaan koko elintarviketeollisuuden rakenne on muuttunut; yhä enemmän tuotetaan valmisruokia, joihin usein käytetään tuen piiriin kuuluvaa voimaa (69). Toimet, joilla voimaa jalostusteollisuus pyrkii edistämään voimaa käyttöä elintarviketeollisuudessa, on otettava huomioon, kun arvioidaan myyntitoimenpiteiden vaikutusta kysynnän lisäämiseen.

Myyntitoimenpiteiden ja muiden markkinoilla toteutettavien interventiomuotojen vertailu

74. Kun voimaa vientituki on tällä hetkellä 1 700 euroa tonnilta ja konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettua voimaa myyntitoimenpiteille myönnettävä tuki 910 euroa tonnilta (70), jokainen kyseisen järjestelyn mukaisesti myyty tonni voimaa maksaa 790 euroa vähemmän kuin vientituen avulla viety voimaa. Vientiä on luultavasti mahdotonta lisätä merkittävästi vientituen ollessa nykyisellä tasollaan. Kaaviossa 4 verrataan vientitukea, tukitasoja, keskimääräisiä markkinahintoja ja interventiohintoja.

75. Komission mukaan myyntitoimenpiteet ovat huomattavasti edullisempia kuin julkinen interventio ja vientituki, jotka myös kuuluvat pääasiallisiin markkinoiden hallintovälineisiin ja joiden avulla pyritään huolehtimaan voimaa rakenteellisesta ylijäämästä. Tosiasiassa interventiovarastoissa olleista tuotteista 83 prosentille myönnettiin vuosina 1992—1998 voimaa koskevan myyntitoimenpiteen mukaista tukea, kun ne lopulta myytiin. Komission näkemys vientitukeen vertaamisesta pitää paikkansa siltä osin kuin myyntitoimenpiteet lisäävät kysyntää. Näyttäisi kuitenkin siltä, että huomattava osa EU:n tuella myydyistä voimaa olisi kuluuttu joka tapauksessa (ks. kohdat 63—67).

Kaavio 4
TÄRKEIMPIEN VOITA KOSKEVIEN TILASTOTIETOJEN VERTAILU



	1.1.95	1.3.95	1.5.95	1.7.95	1.9.95	1.11.95	1.1.96	1.3.96	1.5.96	1.7.96	1.9.96	1.11.96	1.1.97	1.3.97	1.5.97	1.7.97	1.9.97	1.11.97	1.1.98	1.3.98	1.5.98	1.7.98	1.9.98	1.11.98	1.1.99	1.3.99	
Interventiohintaa	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282
Markkinahintaa	3 110	3 224	3 237	3 248	3 336	3 451	3 442	3 272	3 138	3 098	3 088	3 081	3 107	3 112	3 167	3 194	3 280	3 485	3 537	3 324	3 246	3 312	3 381	3 296	3 221	3 124	
Asetuksen (ETY) N:o 570/88 mukainen tuki merkkiaineelliselle voille, jonka rasvapitoisuus on 82 prosenttia	1 210	1 460	1 320	1 260	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 170	1 170	1 090	1 090	1 090	1 090	1 090	950	
Vientituki	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 750	1 750	1 750	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 805	1 805	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	

Lähde: perustuu komission pääosaston VI toimittamiin tietoihin.

Huom. Vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen kohdalla näkyvä nousu ei ilmennä tukimäärien todellista kasvua, vaan johtuu nk. vihreän valuuttakurssimekanismin mukauttamisesta.

Rakenteellinen ylijäämä

76. Vuonna 1969⁽⁷¹⁾ käyttöön otetun ensimmäisen myyntitoimenpiteen katsottiin olevan tilapäinen toimi, joka rajoitettiin koskemaan vain myyntiä interventiovarastoista jalostusteollisuudelle. Myyntitoimenpiteitä on kuitenkin sittemmin jatkettu. Toimenpiteet laajennettiin koskemaan myös yksityisistä varastoista peräisin olevaa voita, markkinoilta peräisin olevaa kermaa ja voita sekä tiivistettyä voita, ja ne kehittyivät pysyviksi tukijärjestelyiksi, joilla pyritään lisäämään kysyntää etenkin elintarviketeollisuudessa.

77. Kun otetaan huomioon kysynnän ennustettu lasku seuraavan 5 vuoden aikana (ks. kohta 12) sekä Agenda 2000:een liittyvän uudistuksen yhteydessä päätettyjen kiintiöiden taso (ks. kohta 9), vain markkinoihin viime vuosikymmenen ajan tyypillisesti liittyneen ylijäämän ei voida olettaa pienenevän.

78. Komissio pyrkii saamaan ylijäämävoimien myyntitoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset mahdollisimman alhaiselle tasolle, minkä lisäksi sen olisi harkittava rakenteellisia toimenpiteitä tuen ulkopuolelle jäävän voimien kysynnän lisäämiseksi ja/tai sen tarjonnan rajoittamiseksi. Tarjonnan rajoittamisen osalta tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin ehdottanut maidon liiallista rasvapitoisuutta ehkäisevän mekanismin tarkistamista⁽⁷²⁾. Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että takuuhintojen tason alentamista lykättiin Berliinin Eurooppa-neuvostossa⁽⁷³⁾ vuoteen 2005.

PÄÄTELMÄT

79. Voimien myyntitoimenpiteet otettiin vuonna 1969 käyttöön tilapäisesti. Toimenpiteitä kuitenkin kehitettiin, ja niistä tuli pysyviä järjestelyjä, joiden avulla pyritään huolehtimaan voimien rakenteellisesta ylijäämästä. Ylijäämä johtuu ylituotannosta, joka on maitotalalle tyypillistä huolimatta vuonna 1984 käyttöön otetuista maitokiintiöistä (ks. kohta 76).

80. Tietyt myyntitoimenpiteistä ja niiden täytäntöönpanosta annettujen asetusten säännöksiin liittyvät heikkoudet ovat vaikuttaneet EU:n tuen tehokkuuteen: heikkolaatuinen voi ja tuontivoi

ovat EU:n tuen kannalta tukikelpoisia, tukea ei ole vahvistettu alhaisimmalle mahdolliselle tasolle ja joissakin jäsenvaltioissa EU:n tuesta kannetaan arvonlisäveroa (ks. kohdat 28—34).

81. Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat yleensä hyvin selvillä aseuksissa vahvistetuista monimutkaisista vaatimuksista, ja ne ovat osoittaneet riittävästi voimavaroja myyntitoimenpiteiden hallintaan. Tarkastuksessa ilmeni kuitenkin, että parannukset ovat tarpeen erityisesti tuen kattaman voimien käyttöön oikeutettujen laitosten hyväksymisessä ja tarkastamisessa sekä merkkiaineiden lisäämisen ja suoraan kulutukseen tarkoitettujen voimien eurooppalaisen alkuperän valvonnassa (ks. kohdat 31—34 ja 51—52).

82. Komissio ei ole laatinut kattavaa arviointia toimenpiteiden vaikutuksesta kysyntään. Koottujen tietojen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että EU:n tuella lisättiin voimien kysyntää vain rajallisesti, mikä johtuu kilpailevien rasvojen huomattavasta hintaedusta sekä siitä, että tuen vaikutus useimpien nykyisin voimien valmistettävien tuotteiden kuluttajahintoihin on vähäinen (ks. kohdat 61—67).

83. Maidon ylituotannon jatkuminen EU:ssa on seurausta toisaalta siitä, että kiintiöjärjestelyn vaikutus tuotantoon on ollut vähäinen, ja toisaalta siitä, että henkeä kohden laskettu kulutus aleni huomattavasti 1980-luvun lopulla. Nykyiset voimien myyntitoimenpiteet eivät yksin ole riittävä keino huolehtia rakenteellisista ylijäämistä. On harkittava takuuhintojen tason alentamista sekä samanaikaisesti toimenpiteitä tuotannon rajoittamiseksi (ks. kohdat 7, 8 ja 78).

84. Komission olisi laadittava myyntitoimenpiteitä koskeva kattava arviointi. Samalla nykyisiä tarjouskilpailumenettelyjä olisi tarkistettava, tukea olisi vähennettävä asteittain ja tuki olisi keskitettävä koskemaan ainoastaan hyvälaatuisia voirasvoja, joita ei ole tuotu muualta ja joita käytetään tuotteisiin, joiden kohdalla kysyntää voidaan todennäköisesti lisätä. Lisäksi olisi harkittava vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joilla pyritään lisäämään tuen ulkopuolelle jäävien voirasvojen kysyntää, sekä toimenpiteitä tuoreen maidon rasvapitoisuuden noususta aiheutuvien seuraamusten vahvistamiseksi (ks. kohdat 12 ja 77—78).

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 23. ja 24. helmikuuta 2000 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Jan O. KARLSSON

presidentti

ALAVIITTEET

- (¹) Lukuun sisältyy noin 15 000 tonnin kotivoin tuotanto.
- (²) *Lähde:* Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP) Bonn. Maailmassa tuotetaan 4 065 000 tonnia voita. Vuotta 1997 koskevat tiedot on koottu eri lähteistä, joita ovat muun muassa Eurostat, YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO ja Yhdysvaltain maatalousministeriö USDA, mutta ne kattavat ainoastaan sellaiset voita tuottavat maat, joiden osalta on saatavissa tarkkoja lukuja. Huomattava osa lehmänmaidosta tuotetaan kehitysmaissa, joiden osalta yksityiskohtaisia tietoja ei ole saatavissa. Euroopan unionin osuus lehmänmaidon kokonaistuotannosta, kehitysmaat mukaan lukien, on noin 25 prosenttia.
- (³) Markkinoilla oleva kokonaismäärä muodostuu julkisista ja yksityisistä varastoista (51 000 tonnia), tuonnista (90 000 tonnia) ja EU:n tuotannosta (1 843 000 tonnia).
- (⁴) Kokonaiskulutus vähennettynä kulutuksella, jonka tuki kattaa (ks. myös taulukko 1).
- (⁵) Julkinen varastointi (3 000 tonnia) ja yksityinen varastointi (57 000 tonnia) vuoden 1998 lopussa; määrä on noin 9 000 tonnia suurempi kuin edellisenä vuonna (erot kokonaismäärään nähden johtuvat pyöristämisestä). Voihin liittyvässä selvityksessä esitettiin myyntitoimenpiteitä koskeviin vuoden 1998 määriin (464 000 tonnia) ei ole sisällytetty kermaa, jolle myös on myönnetty tukea myyntitoimenpiteiden yhteydessä.
- (⁶) *Situation and Outlook — Dairy Sector, huhtikuu 1997* (komissio pääosasto VI — valmisteluasiakirja YMP 2000).
- (⁷) Varojen määrä on ilmaistu ecuina, kun viitataan 1.1.1999 edeltävään aikaan, ja myöhempien ajanjaksojen osalta euroina.
- (⁸) Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1989, kohdat 4.1.1—4.1.26 (EYVL C 313, 12.12.1990).
- (⁹) EYVL L 148, 28.6.1968, s. 13.
- (¹⁰) Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli rasvatonta maitojauhetta koskevia toimenpiteitä vuonna 1998. Ks. erityiskertomus nro 1/99 (EYVL C 147, 27.5.1999).
- (¹¹) EYVL C 401, 22.12.1998.
- (¹²) Voin interventiohintana on 3 282,00 ecua tonnilta ja rasvattoman maidon 2 055,20 ecua tonnilta (tämä hinta on ollut voimassa vuodesta 1995). Tuotteita otetaan kuitenkin julkisiin varastoihin ainoastaan silloin, kun markkinahinnat ovat vähemmän kuin 92 prosenttia interventiohinnasta. Komission vahvistaman sisäännostohinnan on oltava vähintään 90 prosenttia interventiohinnasta.
- (¹³) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1993, luku 4, kohdat 4.1—4.54 rasvattomasta maidosta valmistetavan kaseiinin ja kaseiinin osalta (EYVL C 327, 24.11.1994), sekä erityiskertomus nro 1/99 eläinten ruokintaan tarkoitettulle rasvattomalle maidolle ja maitojauheelle myönnettävästä tuesta, etenkin taulukko 2 (EYVL C 147, 27.5.1999). Kun otetaan huomioon kaseiini, joka on ilmaistu vastaavana määränä rasvatonta maitojauhetta, rasvattoman maitojauheen kokonaistuotanto EU:ssa on 1,6 miljoonaa tonnia. Vuonna 1998 aiheutuneisiin 1 050 miljoonan ecun menoihin sisältyvät rasvattoman maitojauheen myyntitoimenpiteisiin käytetyt 367 miljoonaa ecua sekä 287 miljoonan ecun tuki kaseiinille.
- (¹⁴) Maitokiintiöt otettiin käyttöön 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 856/84 (EYVL L 90, 1.4.1984, s. 10). Nykyistä järjestelmää säännellään 28 päivänä joulukuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3950/92 (EYVL L 405, 31.12.1992, s. 1).
- (¹⁵) Tämä nostaa maitokiintiöt 117 492,6 miljoonasta tonnista 120 324,1 miljoonaa tonniin. Jos tuotantorakenne ei muutu, kiintiöiden lisääntyminen johtaa vastaavaan voin tuotannon kasvuun 44 232 tonnilla, jotka on myytävä markkinoilla tuen avulla tai ilman tukea.
- (¹⁶) Kokonaistilanne maidon osalta vuonna 1997 (maitoekvivalentteina ilmaistuna): toimitukset 113,28 miljoonaa tonnia, mikä vastaa 111 prosenttia kokonaiskulutuksesta ja 120 prosenttia markkinahintaisesta kokonaiskulutuksesta. Maitorasvojen tilanne on parempi: toimitukset ja kokonaiskulutus ovat tasapainossa, mutta jos huomioon otetaan vain kulutus markkinahinnoin, ylituotannon määrä on 9 prosenttia (*lähde:* ZMP Bonn, *Cow milk balance of the European Union*).
- (¹⁷) Tähän sisältyy kolmen uuden jäsenvaltion noin 140 000 tonnin vuosittainen tuotanto, mutta EU:n voin tuotanto on siitä huolimatta nykyisin merkittävästi alaisempi kuin vuosina 1980—1987, jolloin tuotanto vaihteli 1,9 miljoonasta tonnista 2,3 miljoonaa tonniin vuodessa.
- (¹⁸) Sopimusten kattama määrä on suurempi kuin maidon kokonaistilannetta kuvaavassa taulukossa 1 yksityisten varastojen osalta ilmoitettu määrä, mikä johtuu varastojen kierrosta vuoden mittaan. Sopimusten kattama määrä oli 205 000 tonnia vuonna 1996, 144 000 tonnia vuonna 1997 ja 181 000 tonnia vuonna 1998; vuoden 1999 ennuste on 200 000 tonnia.
- (¹⁹) Tämä osoittaa kulutuksen olevan hieman suurempi kuin aiempina vuosina, vaikka vuosittainen 100 000 tonnin suuruisen lisäkulutus kolmessa uudessa jäsenvaltiossa otetaankin lukuun.
- (²⁰) Henkeä kohti ilmaistun kulutuksen aleneminen selitetään tavallisesti muun muassa terveysnäkökohdista johtuvalla kuluttajien mieltymysten muuttumisella sekä vaihtoehtoisten tuotteiden saatavuuden parantamisella.
- (²¹) Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat kertomukset: Maatalousmarkkinoiden tulevaisuudennäkymät 1998—2005, komissio, pääosasto VI, lokakuu 1998.
- (²²) *Lähde:* Euroopan komissio, pääosasto VI. D.1. Jäsenvaltioiden ilmoittamat voin hinnat (prosentteina interventiohinnoista) (komission asetus (ETY) N:o 1547/87).
- (²³) *Situation and Outlook — Dairy Sector, huhtikuu 1997* — sivulla 28 olevasta taulukosta käy ilmi, että kaikkea voin ja voiöljyn vientiä tuetaan.
- (²⁴) Vientituen tason määrittäminen on monimutkaista, koska meijerituotteiden hinnat vaihtelevat jäsenvaltioittain ja ovat huomattavasti korkeammat kuin maailmanmarkkinahinnat, jotka ilmoitetaan Yhdysvaltain dollareina. Esimerkiksi voi, jonka rasvapitoisuus on 82 prosenttia, on vuodesta 1995 lähtien ollut keskimäärin 4 prosenttia kalliimpaa Saksassa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- (²⁵) Uruguayin kierroksella (GATT) tehtyjen vientisitoumusten yhteydessä EU sitoutui rajoittamaan voille ja voiöljylle myöntämäänsä vientitukea. Vientitukeen liittyvien menojen enimmäismääräksi vahvistettiin 1 392,1 miljoonaa ecua markkinointivuonna 1995/1996, ja niitä alennetaan asteittain niin, että ne ovat 947,8 miljoonaa ecua markkinointivuonna 2000/2001. Vuotuinen määrä, jonka osalta vientitukea voidaan maksaa, rajoitettiin 487 800 tonniin markkinointivuonna 1995/1996, ja sitä pienennetään vähitellen 399 300 tonniin markkinointivuonna 2000/2001. Todellinen vienti EU:sta oli 220 000 tonnia vuonna 1995 ja 170 000 tonnia vuonna 1998.
- (²⁶) *Lähde:* Maatalouden tilanne Euroopan unionissa — Kertomus vuodelta 1997. KOM (1998) 611 lopullinen, 8.12.1998.
- (²⁷) Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 4/98 kohta 1.3, jossa annetaan taustatietoja Uuden-Seelannin kiintiöistä ja alennetuista tulleista.
- (²⁸) Yksityiseen varastointiin on saatavissa tukea vähintään 90 päivän ajaksi edunsaajien ja maksajavirastojen välisen varastointisopimusten perusteella. Tukea maksetaan enintään 210 päivältä. Tuen määrä oli 24 ecua tonnilta kiinteiden kustannusten osalta sekä 0,7591 ecua tonnilta ja päivältä vuonna 1998 (0,6773 euroa vuonna 1999). Yhdelle tonnille voitiin siis myöntää 210 päivän ajan tukea yhteensä 183,41 ecua vuonna 1998 (166,23 euroa vuonna 1999).
- (²⁹) EYVL L 172, 30.6.1981, s. 14.
- (³⁰) Neljäs myyntitoimenpide, joka koski armeijan voin ostolle myönnettävää tukea (31 päivänä heinäkuuta 1981 annettu komission asetus (ETY) N:o 2192/81), keskeytettiin vuonna 1989 ja kumottiin lopulta 4 päivänä maaliskuuta 1999 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 479/1999 (EYVL L 57, 5.3.1999, s. 5).
- (³¹) Komission asetuksen (ETY) N:o 570/88 (EYVL L 55, 1.3.1988, s. 32) mukaan menettely A koskee voin käyttöä konditoriatuotteiden valmistukseen, ja menettelyn ehtojen mukaisesti mukaan on otettu erilaisia vastaavina pidettyjä tuotteita. Menettely B koskee voin käyttöä jäätelön valmistuksessa. Menettely C liittyy elintarvikevalmistuksiin, joiden valmistamiseen on käytetty jauhoja, tärkkelystä tai mallasuutetta. Menettely D liittyy säilykkeisiin ja elintarvikevalmistuksiin, joiden valmistuksessa on käytetty lihaa tai kalaa, sekä kastikkeisiin ja keittoihin. Vuonna 1998 asetus korvattiin komission asetuksella (EY) N:o 2571/97 (EYVL L 350, 20.12.1997, s. 3). Uudessa asetuksessa säädetään ainoastaan kahdesta menettelystä: menettely A vastaa entisiä

- menettelyjä A, C ja D ja menettely B entistä menettelyä B. Nykyisen ja aiemman asetuksen väliset erot eivät kuitenkaan ole suuret. Tukea ei loppukäyttöä koskevan aineiston esittämisen vuoksi makseta heti tarjoukkipailun jälkeen, joten aiemman komission asetuksen (ETY) N:o 570/88 mukaisia maksuja suoritetaan yhä. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat sekä nykyistä että aiempaa asetusta ellei toisin mainita.
- (³²) Toimenpiteen menestys Saksassa johtuu perinteisestä eteläsaksalaisesta tavasta käyttää voita ruuanvalmistuksessa. Intialaista voiöljyä (butter ghee) käytetään pääasiassa intialaisten ja pakistaniilaisten ruokien valmistukseen. Koska asetuksen vaikutus on vähäinen, komissio keskeytti sen soveltamisen tammikuussa 1998. Keskeytys kuitenkin peruutettiin toukokuussa 1998 etenkin Saksan markkinoiden vuoksi.
- (³³) Voihin on lisättävä merkkiaineita osoittamaan, että tuotteille on myönnetty tukea. Merkkiaineettomat tuotteet ovat tukikelpoisia ainoastaan tietyin edellytyksin, ja niitä valvotaan tiukemmin kuin muita.
- (³⁴) Tukimäärät tarkistettiin viimeksi tammikuussa 1999, mutta niitä ei tällöin alennettu voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen osalta.
- (³⁵) Tarjoukkipailumenettely toteutetaan kaksi kertaa kuussa lukuun ottamatta elo- ja joulukuuta, jolloin ne järjestetään vain kerran.
- (³⁶) Kuvattu menettely koskee markkinoilta peräisin olevista määristä, joille maksetaan kyseisen tason mukaista tukea, valmistettua kermaa, voita ja voirasvaa. Julkisista interventiovarastoista peräisin olevan voion osalta tarjouksen tekijöiden on ilmoitettava sen interventiovoion hinta, jota ne haluavat ostaa.
- (³⁷) Jäätelön osalta ohjelma ja hintataso lasketaan ja vahvistetaan tammikuussa koko kesäksi, ja tuottajien on vaikea tarkistaa hintoja kauden aikana.
- (³⁸) Tiukimmat laatuvaatimukset on asetettu julkisessa varastossa olevalle voille. Yksityisessä varastoinnissa olevaa voita koskevat vaatimukset eivät ole yhtä ankarat, vaan voi saa esimerkiksi olla suolattua eikä sitä ole välttämättä valmistettu suoraan ja ainoastaan pastöroidusta kermasta.
- (³⁹) Tällaisen voion täytyy olla suoraan ja ainoastaan pastöroidusta kermasta valmistettua, ja sen on täytettävä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 6 artiklan 2 kohdassa olevat vaatimukset sekä kansalliset laatuluokkien vaatimukset. Kerman on oltava tämän asetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaista, ja sen rasvapitoisuuden on lisäksi oltava vähintään 35 prosenttia.
- (⁴⁰) Tiivistetyn voion on täytettävä ainoastaan komission asetuksen (EY) N:o 2571/97 liitteessä 1 olevat ehdot: vähimmäisrasvapitoisuus 99,8 prosenttia, vettä ja maidon rasvattomia ainesosia enintään 0,2 prosenttia, vapaita rasvahappoja enintään 0,35 prosenttia, peroksidiluku enintään 0,5 prosenttia, maku puhdas, ei vieraita hajuja, ei neutraloivia aineita eikä muita kuin maitorasvoja.
- (⁴¹) Heravoin maku on erityisen voimakas, ja sitä ei markkinoida suoraan ihmisravinnoksi.
- (⁴²) Rekombinoitu voi valmistetaan voiöljystä lisäämällä siihen vettä ja/tai kermaa, jotta saadaan tietynlaista maitorasvaa, jonka rasvapitoisuus on sama kuin tuoreen voion.
- (⁴³) Tuen kattaman tiivistetyn voion valmistamiseen käytettävän tuontivoion kokonaisuusmäärää ei voida määrittää, koska tilastotietoja ei ole saatavilla.
- (⁴⁴) Uusiseelantilaisen voion, jonka rasvapitoisuus on 80 prosenttia, tuontiin sovellettava etuustulli on 868,88 euroa tonnilta, mikä 99,8 prosentin rasvapitoisuuden mukaan laskettuna vastaa 1 083,38 euroa tonnilta. Tuote on oikeutettu saamaan voiöljylle tarkoitettua tukea 1 130 euroa tonnilta, jos se on merkkiaineetonta, ja 1 170 euroa tonnilta, jos siihen on lisätty merkkiainetta. Tuki on jo näin suurempi kuin tuontitulli. Jos lopputuote viedään liitteeseen II kuulumattomana tavarana, sille voidaan myöntää vientitukea 2 160 euroa tonnilta. Tästä määrästä on vähennettävä jo saatu tuki. Voion tuominen Uudesta-Seelannista voiöljyn valmistamista varten on siis tuottavampaa kuin EU:sta peräisin olevan voion käyttäminen, koska voion tuonti voi tapahtua maailmanmarkkinahinnoin, jotka ovat EU:n hintatasoa huomattavasti alhaisemmat.
- (⁴⁵) Uusiseelantilaisten maitotuotteiden ja sveitsiläisen juuston tuontia koskeva erityiskertomus (EYVL C 127, 24.4.1998, kohdat 3.32 ja 3.33).
- (⁴⁶) Komission yksiköiden mukaan asetukseen (EY) N:o 2571/97 pyrittiin sisällyttämään EU:sta peräisin olevia tuotteita suosiva ehto, jollainen on asetuksessa (ETY) N:o 429/90, mutta hallintokomitea vastusti tätä.
- (⁴⁷) Neuvoston asiakirja n:o 5911/99, 19. helmikuuta 1999, liitteen liite III: Päätelmät tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 4/98.
- (⁴⁸) Komission asetuksessa (EY) N:o 2571/97 sallitaan tuen maksaminen myös merkkiaineettomille tuotteille, mutta tuen määrä on tällöin alhaisempi, ja sitä maksetaan ainoastaan tietyin erityisedellytyksin.
- (⁴⁹) Neuvoston direktiivi 79/112/ETY, annettu 18 päivänä joulukuuta 1979. Direktiivin 6 artiklan 7 kohtaan sisältyy 25 prosentin sääntö. Tosin sellaisissakin tapauksissa, joissa voion osuus lopputuotteissa on enemmän kuin 25 prosenttia, on epätodennäköistä, että lopullinen valmistaja ilmoittaa merkkiaineista, koska voirasvojen tukkumyyjällä ei ole velvollisuutta ilmoittaa niistä.
- (⁵⁰) Neuvoston direktiivi 77/388/ETY, annettu 17 päivänä toukokuuta 1977, jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määrätymisperuste (EYVL L 145, 13.6.1977, s. 1).
- (⁵¹) Kuukausittain taulukko, johon on merkitty saadut tarjoukset ja hyväksytyt määrät. Vuosineljänneksittäin taulukot, joista käyvät ilmi T 5 -valvontakappaleisiin merkityt jäsenvaltioon saapuvat ja siltä lähtevät määrät sekä tiedot määrien käyttämisestä lopputuotteisiin. Lisäksi 25 artiklassa edellytetään, että ilmoitetaan loppukäyttäjien maksamat hinnat sekä havaitut tapaukset, joissa komission asetuksen (EY) N:o 2571/97 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia ei ole noudatettu (kohta koskee voion, tiivistetyn voion ja kerman laatua).
- (⁵²) Komission asetuksen (EY) N:o 2571/97 mukaisesti tämä koskee merkkiaineiden lisäämistä, tiivistetyn voion pakkaamista uudelleen, käyttämistä välituotteisiin sekä tarvittaessa voion, tiivistetyn voion, välituotteiden ja kerman käyttämistä lopputuotteisiin. Komission asetuksessa (EY) N:o 429/90 säädetään lisäksi tiivistettyä voita tuottavien ja sitä pakkaavien laitosten hyväksymisestä.
- (⁵³) Merkintöjä on esimerkiksi tehty lyijykynällä ja/tai lukuisille paperiliuskoille. Joihinkin merkintöihin ei sisällynyt viittausta tapahtuman numeroon tai niissä oli ainoastaan kokonaisuusmääriä, joita ei voitu täsmäyttää asianomaiseen tapahtumaan.
- (⁵⁴) Useista tällaisista tapauksista ilmoitettiin. Voirasvan laatu on tarkastettava laboratoriotutkimuksin ennen merkkiaineen lisäämistä ja sen jälkeen. Alankomaissa ei ollut asiakirja-aineistoa ennen merkkiaineen lisäämistä tehtävästä testistä ja Belgiassa edunsaaja, jolla oli omavalvontaoikeus, ei ollut suorittanut testejä. Espanjassa poistettiin käytöstä ennen merkkiaineen lisäämistä tehtävät testit. Ranskassa erään merkittävän tuottajan luona näytteet otettiin keskussäiliöstä, mutta tuotteen liitteitä ei dokumentoitu, joten ei ole todisteita siitä, että näytteet otettiin oikeista tarkastettavista tuotantoeristä.
- (⁵⁵) Espanjan viranomaiset antoivat todistuksen T 5 -valvontakappaleen avulla tuotujen tuotteiden loppukäytöstä, vaikka T 5 -valvontakappaleessa oleva kuvaus tuotteesta oli virheellinen tai epätäydellinen.
- (⁵⁶) Pienten loppukäyttäjien on vahvistettava sitoumuksensa käyttää voirasva lopputuotteisiin ja ilmoitettava olevansa tietoisia seuraamuksista, joita loppukäyttäjille saattaa aiheutua, jos viranomaisen tekemässä tarkastuksessa ilmenee, että velvoitteita ei ole noudatettu.
- (⁵⁷) Saksassa tällainen tietokanta on tarkoitettu perustaa lähikuukausina.
- (⁵⁸) Saksassa tarkastuksia toimitetaan alueellisella tasolla (1 prosentti ilmoituksista), Ranskassa niitä ei tehdä lainkaan.
- (⁵⁹) Muihin jäsenvaltioihin tehtäviä toimituksia varten on täytettävä T 5 -valvontakappale, johon merkitään tuote, menettely ja asianomaiset määrääjät. Vastuu loppukäytön tarkastuksesta on sillä jäsenvaltiolla, johon tuote "tuodaan".
- (⁶⁰) Palmuöljy on merkittävin öljypalmusta saatava tuote, ja se on myös tärkein jäätelön valmistuksessa voiöljyn sijasta käytettävä tuote. Prosessin ensimmäinen vaihe on ra'an palmuöljyn erottaminen öljypalman hedelmien hedelmämallosta. Saatua tuotetta jalostetaan edelleen ruuanvalmistuksessa käytettäväksi öljyksi. Eniten palmuöljyä viedään Malesiasta.
- (⁶¹) Kookosöljyä saadaan kookospalmuista. Sen kilpailukyky muihin kasviöljyihin nähden on tällä hetkellä heikkenemässä, mikä johtuu uusien käyttötapa- ja menetelmien tutkimuksen puutteesta sekä palmuviljelysten vanhenemisesta. Merkittävimmät tuottajat ovat Kaakkois-Aasiassa, Afrikassa ja Tyynen valtameren alueella.
- (⁶²) Margariinia voidaan valmistaa myös eläinrasvoista eikä ainoastaan kasvirasvoista. Kasvirasvat ovat kuitenkin hintakilpailun kannalta ratkaisevia, joten esimerkit perustuvat niiden hintoihin.
- (⁶³) Kaupassa sovellettavia hintoja koskevien luotettavien tilastotietojen

- puuttuessa hinta on arvioitu komission toimittamien tietojen perusteella: vuonna 1998 palmuöljyn hinta Rotterdamissa kulut, vakuutus ja rahti maksettuina oli 600 ecua, johon lisätään 3 prosentin tuontitulli ja noin 40 ecun jalostuskustannukset, mikä tekee yhteensä 658 ecua tonnilta. Tähän on lisättävä kaupan katteet.
- (⁶⁴) Esimerkiksi merkkiaineellisen voion osalta vuonna 1995 sovelletusta 1 460 ecusta tonnilta 950 euroon tonnilta vuonna 1999.
- (⁶⁵) Kehitteillä on jo korvaavia tuotteita, jotka sisältävät pääasiassa kasvirasvoja sekä jonkin verran voita, jolle ei ole myönnetty tukea.
- (⁶⁶) Tuen taso on vahvistettu 100 kiloa kohden. Tuen alentaminen yhdellä eculla 100 kiloa kohden vastaa 10 ecun kokonaissäästöä tonnilta.
- (⁶⁷) Saksassa on esimerkiksi kehitetty ravintoloiden ja yksityisten kotitalouksien ruuanvalmistuksen yhteydessä tapahtuvaa voirasvan käyttöä varten tuotemerkki Butaris, jota myös mainostetaan. Muita esimerkkejä ovat etnisille markkinoille intialaista voiöljyä (butter gheetä) varten suunnitellut tuotemerkit etenkin Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä joukko tiivistetyn voion tuotemerkkejä, joita useat eri jalostajat ovat kehittäneet konditoriatuotteiden valmistajille.
- (⁶⁸) Konditoriatuotteiden valmistuksessa on tärkeää, että käytettävillä rasvoilla saadaan aikaan hyvät tulokset tietyssä valmistuslämpötilassa ja -ajassa. Voissa olevien rasvojen (sterolit, kolesteroli ja pehmeä rasvafraktio) käsittelyä ja pitoisuuksia vaihtelemalla fraktioidulla voilla saadaan hyviä tuloksia tasaisesti kautta vuoden.
- (⁶⁹) Muun muassa paikallisten konditoriatuotteiden valmistajien käyttämät puolivalmisteet.
- (⁷⁰) Markkinoilta peräisin olevalle merkkiaineettomalle voille, jonka rasvapitoisuus on 82 prosenttia, myönnetyn tuen määrä tammikuusta 1999 lähtien. Tiivistetyn voion osalta tuki on korkeampi.
- (⁷¹) Komission asetus (ETY) N:o 198/69, annettu 31 päivänä tammikuuta 1969 (EYVL L 26, 1.2.1969, s. 31).
- (⁷²) Tilintarkastustuomioistuimien huomautti kiintiöjärjestelmää koskevassa erityiskertomuksessaan nro 4/93 (EYVL C 12, 15.1.1994), että rasvapitoisuuden viitearvon ylittämisestä aiheutuvilla seuraamuksilla ei ole varoittavaa vaikutusta. Toimitetun lehmänmaidon rasvapitoisuus nousi 3,87 prosentista vuonna 1984 (ETY-10) 4,09 prosenttiin vuonna 1997 (EU-15). Rasvapitoisuuden kasvu vaikuttaa suoraan voion tuotantoon. Maidontuotannon laskemisen osalta voidaan todeta, että maitokilon rasvapitoisuuden kasvaessa 0,1 grammaa maidon määrä lisääntyy 0,18 prosenttia. Jos rasvapitoisuus nousisi esimerkiksi 22,2 prosenttia (3,6 prosentista 4,4 prosenttiin), maidontuotantoluvut kasvaisivat 1,44 prosenttia.
- (⁷³) Voion ja rasvattoman maitojauheen tavoitehintoja ja interventiohintoja alennetaan asteittain 1. heinäkuuta 2005 alkaen. Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1255/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999 (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 48).

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄASIALLISET TARKASTUSHAVAINNOT

Maitoalalla on rakenteellista ylijäämää, koska voin tuotanto ylittää kysynnän markkinahinnoilla. Neuvosto on tämän vuoksi vaatinut, että tukitoimenpiteitä toteutetaan yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä voin ja rasvattoman maitojauheen interventiojärjestelmän muodossa sekä sisäisinä ja ulkoisina myyntitoimenpiteinä markkinoiden tasapainon kohentamiseksi ja niiden vakauden varmistamiseksi sekä kuluttajien että tuottajien kannalta.

Sisäiset myyntitoimenpiteet ovat välttämättömiä tilanteessa, jossa voin kulutus vähenee jatkuvasti. Toimenpiteet ovat osoittautuneet tehokkaaksi vakauden säilyttämiskeinoksi, ja niiden avulla voidaan välttää kalliimmat ostot julkisiin interventiovarastoihin. Lähes 30 vuoden ajan tukijärjestelmä, joka koskee konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistuksessa käytettävää voita, on ollut merkittävä väline voin markkinoiden tasapainon kehittämiseksi. Tänä aikana asetuksiin on tehty parannuksia, ja Agenda 2000 -sopimuksessa myös neuvosto totesi tarpeen jatkaa myyntitoimenpiteitä.

Konditoriatuotteita ja jäätelöä koskevan järjestelmän ja ruuanlaitossa käytettävää tiivistettyä voita koskevan järjestelmän mukaisen tuen taso ja määrä vahvistetaan tarjouskilpailumenettelyllä. Komissio on vakuuttunut siitä, että järjestelmän soveltaminen on taannut sen, että tuen taso ja määrä ovat säilyneet asianmukaisella tasolla, mikä on tukenut vakautta ja mahdollistanut voin ylijäämän mahdollisimman taloudellisen myynnin lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Vuodesta 1995 tukea on vähennetty noin 35 prosenttia, ja huolimatta siitä, että kalliit interventio-ostot ovat toisinaan olleet tarpeen, komissio on onnistunut hidastamaan tuettavan voin käytön lisääntymistä. Lisäksi markkinoilla on saavutettu kohtuullinen tasapaino.

Tuen vähentämisestä vuodesta 1995 on seurannut vuosittain noin 250 miljoonan euron säästöt noin 500 000 tonnin osalta, mutta tuen vähentämiseen edelleen liittyy riskejä, erityisesti silloin, kun hinnat ovat matalat ja interventio-ostoja suoritetaan. Komissio ja jäsenvaltiot seuraavat tiiviisti tuen tasoa ja tuettuja määriä maidon ja maitotuotteiden hallintokomiteassa.

Myös heikkolaatuinen voi ja tuontivoi ovat osa voin ylijäämää, ja sisäiset myyntitoimenpiteet varmistavat maitorasvan ylijäämän myynnin voin, kerman ja tiivistetyn voin muodossa. Heikkolaatuinen voi ja tuontivoi eivät sellaisenaan ole tukikelpoisia, mutta niitä voidaan käyttää korkealaatuisen tiivistetyn voin valmistuksessa tukijärjestelmän vaikutuksen vähentymättä. Tuontivoiin osalta on myös noudatettava kansainvälisiä myönnytyksiä ja sopimuksia.

Asiantuntijoiden suorittamassa tutkimuksessa, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa, tutkittiin erityisesti kahta merkkiainetta ja niiden terveysvaikutuksia. Jäsenvaltioista sittemmin saatujen tietojen mukaan näitä merkkiaineita ei kuitenkaan käytetä konditoriatuotteisiin ja jäätelöön käytettävää voita koskevassa järjestelmässä. Tämän vuoksi komissio poistaa ne asetuksista. Lisäksi, koska ne ovat aromiaineita, niitä tarkastellaan neuvoston ja Euroopan parlamentin asetuksen (EY) N:o 2232/96 mukaisesti elintarvikealan tiedekomiteassa. Tällä hetkellä ei suunnitella muutoksia pakkausmerkintöjä koskevaan neuvoston direktiiviin, joka kattaa jo aromiaineet sekä kuluttajille tiedottamista ja kuluttajansuojaa koskevia näkökohtia.

Komissio on huomionnut tilintarkastustuomioistuimen arvonlisäveroa koskevat huomautukset ja aikoo tarkastella asiaa arvonlisäverojärjestelmän nykyaikaistamiseen ja yksinkertaistamiseen tähtäävän toiminnan yhteydessä tulevaisuudessa.

Tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset, jotka koskevat myyntitoimenpiteiden hallintoa jäsenvaltioissa, toimitetaan jäsenvaltioille ja asiaankuuluvia rahoituskorjauksia toteutetaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä.

Konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistuksessa käytettävää voita koskevan järjestelmän tavoitteena on ensisijaisesti varmistaa maitorasvan käyttö kilpailevien kasvivasvojen sijasta. Tukikelpoiset tuotteet on tätä silmällä pitäen valittu huolella maidon hallintokomiteassa. Piakkoin on saatavilla tietoa tuettavan maitorasvan käytöstä erilaisissa lopputuoteryhmissä, ja lisäksi koko maidon markkinajärjestelyn arviointi (kiintiöjärjestelmä mukaan luettuna) aiotaan toteuttaa vuonna 2001 siten, että tulokset ovat käytettävissä seuraavassa, vuonna 2003 toteutettavassa kiintiöjärjestelmän tarkistuksessa.

Neuvoston Agenda 2000:n yhteydessä tekemien päätösten mukaisesti rakenteellinen ylijäämä tulee säilymään ja lukuun ottamatta rajallista yhteisön tukea yleiseen myynninedistämistoimintaan, maidon ja maitotuotteiden myynninedistäminen ja kysynnän kasvattaminen katsotaan teollisuuden ja maitoalan etuja ajavien järjestöjen tehtäväksi.

Viime vuosikymmenen aikana maitoalalla harjoitetun politiikan, erityisesti maitokiintiöjärjestelmän, vuoksi interventio-ostot vuosina 1995—1998 olivat vähäisiä ja varastot olivat vuoden 1998 lopussa vain noin 3 000 tonnia, kun ne vuoden 1986 lopussa olivat 1,3 miljoonaa tonnia. Valitettavasti varastot alkoivat jälleen kasvaa vuonna 1999. Lisäksi maitoalan osuus talousarviosta on pienentynyt huippuaikojen noin kuudesta miljardista ecusta (30 prosenttia kokonaismenoista) vuonna 1985 alle kolmeen miljardiin euroon eli seitsemään prosenttiin kokonaismenoista vuonna 1999.

MAIDON YHTEINEN MARKKINAJÄRJESTELY JA VOIN YLIJÄÄMÄT

6—22. Maidon kiintiöjärjestelmän käyttöönoton välittömänä seurauksena vuonna 1984 maitotoimitukset vähenivät. Sitten kiintiöiden pienentämiset yhdistettynä sisäisiin ja ulkoisiin myyntitoimenpiteisiin ovat parantaneet voimarkkinatilannetta huomattavasti.

Maitokiintiöiden taso on merkittävä poliittinen kysymys, josta neuvostossa on neuvoteltu kiivaasti. Toteutetut kiintiöiden pienennykset ovat kuitenkin ainoastaan vähentäneet rakenteellista ylijäämää, eivät poistaneet sitä.

Voin julkiset interventiovarastot pienenevät vuoden 1984 lopun 841 000 tonnista 3 000 tonniin vuoden 1998 lopulla (saavutettuaan huippunsa eli 1,3 miljoonaa tonnia vuoden 1986 lopulla). Interventio-ostot ovat rajoittuneet noin 43 000 tonniin vuosina 1995—1998. Kun julkiset interventiot käynnistettiin alhaisten markkinahintojen vuoksi 11 jäsenvaltiossa vuonna 1999, ostot kasvoivat lähes 55 000 tonniin.

Koska neuvosto päätti Agenda 2000:n yhteydessä, että kiintiöitä lisätään ja tuen määrää lasketaan 15 prosenttia voim ja rasvattoman maitojauheen osalta, ja kun otetaan huomioon se, että voimkulutus tavanomaisilla markkinahinnoilla on laskemaan päin, rakenteellinen ylijäämä tulee säilymään. Vastaavasti sisäiset myyntitoimenpiteet voim ja rasvattoman maitojauheen osalta ovat välttämättömiä tulevina vuosina.

Komissio viittaa tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen nro 1/99 antamaansa vastaukseen, joka koski eläinten ruokintaan tarkoitettua rasvatonta maitoa ja rasvatonta maitojauhetta, ja muistuttaa, että maitoylijäämää, jota ei voida käyttää muihin pidemälle jalostettuihin meijerituotteisiin, käytetään voim ja rasvattoman maitojauheen valmistukseen. Nämä ovat ne kaksi interventiotuotetta, joihin meijerialan markkinoiden tukijärjestelmä perustuu.

Kun otetaan huomioon se, että tuotanto on tällä hetkellä vakaata, vienti vähentynyt, tuonti lisääntynyt ja että voim käyttöön suhteellisen vakaata sisäisissä myyntitoimenpiteissä ja tavanomainen kulutus on vähentynyt, komissio on sitä mieltä, että sisäisillä myyntitoimenpiteillä on merkittävä vaikutus markkinoiden tasapainoon, etenkin kun julkiset varastot ovat pienentyneet ja interventio-ostot ovat olleet vähäisiä.

Maitoekvivalentteina ilmaistu 20 prosentin rakenteellinen ylijäämä (joka ei sisällä tuettua kulutusta), johon tilintarkastustuomioistuim viittaa, edellyttää sekä 500 000 voiekvivalenttonnin sisäistä tuettua myyntiä että vientitukea. Muutoin voi päättyä matalien hintojen markkinoilla julkiseen interventioon. Kuten tilintarkastustuomioistuim toteaa kohdassa 14, on kyseenalaista, onko lisääntyneelle EU:n voim viennille olemassa todellisia markkinoita, vai johtaako vähentynyt käyttö sisäisissä myyntitoimenpiteissä suuressa määrin kalliisiin julkisiin interventio-ostoihin.

Myytyihin määriin liittyvät keskimääräiset menot, jotka tilintarkastustuomioistuim esittää kohdan 17 alakohdassa d eivät täysin vastaa todellista tilannetta, koska tarjouskilpailujen määrien ja lopullisten tukimaksujen välillä on aikaviive. Konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistuksessa käytettävän voim tuki (merkkiaineeton, rasvapitoisuudeltaan 82-prosenttinen voi) oli 910 euroa/tonni, vientituki 1 700 euroa/tonni ja interventio-ostohinta 2 954 euroa/tonni tammikuussa 1999.

MYNTIJÄRJESTELYIHIN LIITTYVÄT HUOMAUTUKSET

Tuen tason vahvistaminen

23—27. Komissio rajaa tuen määrän jokaisen tarjouspyynnön osalta ottamalla huomioon haetut määrät. Tähän liittyvien toimien luonne on sellainen, että tuottajan on voitava suunnitella säännölliset toimitukset. Tuottaja esittää tarjouksensa sen mukaisesti ja kyseiselle tarjouspyynnölle asetettu tuen enimmäismäärä joko mahdollistaa tuottajan esittämien määrien hyväksymisen tai ei mahdollista sitä. Jos tuki vahvistetaan tasolle, jonka seurauksena tuottajan tarjoukset toistuvasti hylätään, tuottaja siirtyy käyttämään vaihtoehtoisia raaka-ainelähteitä eikä enää osallistu järjestelmään. Tällöin järjestelmä ei olisi yhtä tehokas kuin nyt voirasvan myymisessä. Tarjouspyyntömenettelyn tehokas soveltaminen, mikä takaa optimaalisen tukitason, ei estä interventiovoim tukitason ja myyntihintojen pysymistä muuttumattomina tiettyinä ajanjaksoina, jos tuottajien hakemat määrät ja tukitasot ovat komission tavoitteiden mukaisia. Komissio voi myös päättää olla hyväksymättä ainuttakaan esitetystä tarjouksesta.

Nykytilanteessa ei ole havaittavissa merkkejä siitä, että tukien kysyntä olisi suurempaa kuin tavoitteena olevat määrät. Komissio uskoo maidon hallintokomiteassa käytyjen keskustelujen perusteella, että tukitasot ovat asianmukaiset ja että tarjouspyyntömenettely toimii hyvin.

Nykyisen tarjouspyyntömenettelyn aikana on ollut mahdollista laskea tukitasoja huomattavasti ajan myötä. Vuoden 1995 alusta konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistukseen tarkoitettulle merkkiaineita sisältävälle, rasvapitoisuudeltaan 82-prosenttiselle voille myönnetty tuki on laskenut 35 prosenttia 146 ecusta/100 kg (eli 45 prosentista interventiohinnasta) 95 euroon/100 kg (eli 29 prosenttiin interventiohinnasta). Tuen osuus markkinahinnoista on laskenut samalla noin 45 prosentista 30 prosenttiin.

Ruuanlaitossa käytettävän tiivistetyn voin tuki laski samana ajanjaksona 209 ecusta/100 kg 117 euroon/100 kg eli 40 prosenttia. Tuki voittoa tavoittelemattomille yhteisöille laski 156 ecusta/100 kg 105 euroon/100 kg eli 32 prosenttia.

Jäsenvaltiot ja komissio katsovat tarjouspyyntöjärjestelmän olevan selkeä sekä tuottajien että hallinnon kannalta. Se on myös paras tapa hallita määriä. Tarjouspyyntöjärjestelmä perustettiin, jotta kaikilla ostajilla olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet saada tukea, jotta tuen taso voitaisiin vahvistaa juuri tarvittavalle tasolle ja jotta tuettavia määriä voitaisiin valvoa tehokkaasti. Vakaas on järjestelmän käyttäjille ja järjestelmän sujuvalle toiminnalle olennainen edellytys.

Laatuvaatimukset

28—30. Komissio haluaa korostaa, että sisäisten myyntitoimenpiteiden yhteydessä myönnettyjen tukien tarkoituksena on varmistaa maitorasvan ylijäämän myyminen voim, kerman ja tiivistetyn voim muodossa. Voim interventiohintaa vahvistetaan erityisten tuotevaatimusten ja voihin liittyvien tuotantokustannusten perusteella, ja jos tiivistetyn voim tukitaso perustuisi samoihin vaatimuksiin ja kustannuksiin, olisi sen oltava suurempi. Tuettavalle voimille asetettujen laatuvaatimusten ei tämän vuoksi tarvitse olla samat kuin julkisesti tai yksityisesti varastoitavaan voihin sovellettavat vaatimukset. Lisäksi tuki myönnetään tiivistetylle voimille, jonka osalta asetuksessa esitetään tiukat laatuvaatimukset, eikä sen valmistamisessa käytetyille raaka-aineille. Tiivistettyä voim voidaan käyttää merkkiaineita sisältävissä, rasvapitoisuudeltaan 82-prosenttisissä välituotteissa (rekombinoitu voi), ja tuki on samansuuruinen kuin rasvapitoisuudeltaan 82-prosenttiselle merkkiaineita sisältävälle voimille myönnetty tuki.

Komissio on sitä mieltä, että jos heikompileatuista tuotteista voidaan käyttää tiivistetyn voim valmistukseen, ne jäävät markkinoille ja voivat näin syrjäyttää parempileatuisten ja kalliimman voim julkisiin interventioihin.

Tuontivoimille maksettava tuki

31—33. Tilintarkastustuomioistuimen aiemman suosituksen mukaisesti komissio on jo pyrkinut maidon hallintokomiteassa

poistamaan tuontivoim konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistuksessa käytettävää voim koskevasta järjestelmästä. Markkinoihin ja valvontaan liittyvistä syistä jäsenvaltiot ovat kieltäytyneet tästä. Jäsenvaltiot ovat korostaneet, että tosiasiallinen ongelma on se, että voim tuonti sallittiin neuvoston ja kansainvälisten sopimusten etuusjärjestelyjen turvin. Maahantuotuna sitä oli kuitenkin kohdeltava samoin kuin EU:ssa tuotettua voim. Lisäksi komissiota sitovat kansainväliset myönnytykset ja sopimukset, eikä se näin ollen voi lakata maksamasta tukea liitteeseen I kuulumattomille tuotteille, vaikka ne sisältävätkin jalostettuja tuontituotteita, jotka luokitellaan muihin yhdistetyn nimikkeistön koodeihin.

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan etuusjärjestelyn mukaisesti tuodun voim käyttäminen tiivistetyn voim valmistamiseen konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistuksessa käytettävää voim koskevan järjestelmän mukaisesti on erityisen kiinnostava vaihtoehto, koska näin vältetään vähittäismyyntiin liittyvät pakkaus- ja jakelukustannukset. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että vaikka vähittäismyyntiin liittyvien jakelukustannusten välttäminen onkin edullista, etua heikentää kuitenkin jossain määrin se, että irtovoimista saatava hinta on alhaisempi kuin pienissä pakkauksissa vähittäismyyntiin tarkoitettua voimasta saatava hinta. Lisäksi on myös kalliimpaa tuottaa tiivistettyä voim voimasta kuin kermasta, jota tavallisesti käytetään raaka-aineena ja johon tuki perustuu. Tuottajat turvautuvat tähän mahdollisuuteen ainoastaan satunnaisesti markkinatilanteesta riippuen.

34. Vaikka neuvosto suositteli varainhoitovuoden 1997 vastuuvapautta koskevassa lausunnossaan (¹), että konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistukseen käytettävää voim koskevaan järjestelmään sovellettaisiin sääntöä, jossa tuotteiden edellytetään olevan peräisin EU:sta, uudessa perusasetuksessa (EY) N:o 1255/1999 (johon sisältyy neuvoston asetus (ETY) N:o 1723/81 myyntitoimenpiteiden hyväksymisestä) se ei ole kieltänyt tuontivoim käyttöä tiivistetyn voim valmistuksessa. Tuontivoim sellaisenaan on kuitenkin jo jätetty järjestelmän ulkopuolelle.

Terveysnäkökohdat

35—38. Merkkiaineet otettiin käyttöön jäsenvaltioiden toivomuksesta yli 20 vuotta sitten valvontasyistä. Merkkiaineita sisältäviä tuotteita ei valvota yhtä tiukasti kuin merkkiaineita sisältäviä tuotteita. Tuohon aikaan ei vielä ollut olemassa ruuan lisäaineita, aromiaineita ja muita vastaavia aineita koskevaa yhteisön lainsäädäntöä. Tämän vuoksi komissiolla ei ollut velvollisuutta edellyttää menettelyjä merkkiaineiden tutkimiseksi ja hyväksymiseksi ennakolta siinä muodossa ja niin vähäisessä määrin, kuin niitä käytettiin. Yhteisön lainsäädännössä tarkoitettujen merkkiaineiden hyväksymisen jäsenvaltioiden vastuulle jäi sen varmistaminen, että ne olivat ihmisravinnoksi soveltuvia siinä muodossa ja niin vähäisessä määrin, kuin niitä käytettiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Hiljattain voimaantullut lisäaineita ja uuselintarvikkeita koskeva yhteisön lainsäädäntö ei ole muuttanut tätä perusasetelmaa, sillä merkkiaineita ei direktiivin 89/107/ETY mukaisesti yleisesti katsota lisäaineiksi, ja niillä on toinen tarkoitus.

⁽¹⁾ Neuvoston suositus, annettu 15.3.1999 (neuvoston asiakirja 5911/99).

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa asiantuntijatutkimuksessa kyseenalaistetaan erityisesti kaksi merkkiainetta: tymoli ja kapsaisiini. Kaikkia merkkiaineita, jotka sallitaan konditoriatuotteisiin ja jäätelöön käytettävää voita koskevassa järjestelmässä, ei kuitenkaan käytetä, ja jäsenvaltioista hiljattain saatujen tietojen mukaan näitä kahta aromiainetta ei käytetä. Lisäksi ne sisältyvät yhteisön rekisteriin, joka sisältää noin 3 000 aromiainetta ja jonka elintarvikealan tiedekomitea tarkastaa seuraavien viiden vuoden kuluessa, kuten neuvoston ja Euroopan parlamentin asetuksessa (EY) N:o 2232/96 ⁽¹⁾ edellytetään. Komissio aikoo ehdottaa maidon hallintokomitealle näiden kahden merkkiaineen poistamista konditoriatuotteisiin ja jäätelöön käytettävää voita koskevasta järjestelmästä.

Lisäksi konditoriatuotteisiin ja jäätelöön käytettävää voita koskevassa järjestelmässä merkkiaineet lisätään suihin, tiivistettyyn suihin tai kermaan, joka on tarkoitettu edelleen jalostettavaksi ja sellaisten sekoitettujen elintarvikkeiden valmistamiseksi, joita koskevat neuvoston direktiivissä 79/112/ETY ⁽²⁾ esitetyt tavantomaiset pakkausmerkintöjä koskevat vaatimukset. Direktiivi kattaa jo kuluttajille tiedottamisen ja kuluttajansuojan, eikä merkkiaineita koskevia erityisiä merkintävaatimuksia tämän vuoksi ole suunnitteilla.

Arvonlisäveron (alv) kantaminen EU:n tuesta

39—41. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että tukien arvonlisäverotusta ei ole yhdenmukaistettu. Tämä johtuu osittain arvonlisäverodirektiivistä itsestään.

Komissio on pyrkinyt monin tavoin yhdenmukaisempaan tukien arvonlisäverotukseen mutta huonolla menestyksellä. Jäsenvaltiot eivät nimittäin ole päässeet yhteisymmärryksen keskenään. Pyrkimys nykyäikaistamaan ja yksinkertaistamaan arvonlisäverojärjestelmää komissio suunnittelee parhaillaan EU:n tukien arvonlisäverotuksen perinpohjaista uudistamista koskevan ehdotuksen tekemistä. Tässä menettelyssä se tulee ottamaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset.

Komission asetukseen (EY) N:o 2571/97 (tuki konditoriatuotteiden valmistukseen tarkoitettulle voille) liittyvät heikkoudet

Sääntöjen monimutkaisuus

42—45. Komission asetuksella (EY) N:o 2571/97 korvattiin asetus (ETY) N:o 570/88 tammikuun 1. päivästä 1998. Asetus on maidon ja maitotuotteiden hallintokomitean työryhmissä tehdyn, yli kaksi vuotta kestäneen valmisteleman työskentelyn tulos. Kansalliset asiantuntijat (joita tarvittiin kaikkien järjestelmän hallintoon liittyvien näkökohtien kattamiseksi) sekä komission markkinaosaston asiantuntijat, joita oikeudellinen osasto, tulliosasto, maatalouden ohjaus- ja tukirahaston sekä rahoitusvalvonnan osasto avustivat, osallistuivat asetuksen valmisteluun. Asetukseen sisällytettiin myös tilintarkastustuomioistuimen ja ulkopuolisen

”yksinkertaistamisesta vastaavan asiantuntijaryhmän” ehdotuksia. Ryhmä perustettiin tilintarkastustuomioistuimen esittämien suositusten mukaisesti, jotka koskivat kaksi asetusta yhdistävää asetusta (ETY) N:o 570/88.

Asetuksen rakenne ja säännöt heijastavat tarvetta yhteisön markkinoiden ja varojen parempaan hallintoon ja valvontaan. Niissä kuvastuu myös järjestelmään kuuluvan teollisuudenalan ja huolella valittujen tuotteiden monimutkaisuus, minkä vuoksi viittaukset yhdistettyyn nimikkeistöön ovat olennainen tekijä.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen kannan tuen käytön osalta ja hyväksyy vaatimuksen, joka koskee hallinnon ja valvonnan jatkuvaa arviointia. Uuden asetuksen kahden ensimmäisen soveltamisvuoden aikana saatu kokemus on kuitenkin osoittanut, että järjestelmä toimii tyydyttävästi.

Tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 44 esittämä ehdotus rajoittavan vähimmäismäärän korottamisesta vähentäisi konditoriatuotteisiin ja jäätelöön käytettävää voita koskevan järjestelmän 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tarkastusten määrää. Komissio tutkii ehdotusta.

Seurannan puutteet

46—47. Yhdistetyn nimikkeistön koodit ja tukikelpoiset tuoteriikot on aikoinaan valittu huolella mahdollisimman korkean tehokkuuden varmistamiseksi. Asetuksen (EY) N:o 2571/97 (etenkin sen 25 artiklan ja liitteiden VIII—XIII) käyttöönoton myötä saadaan käytettäväksi enemmän tilastotietoja erilaisten tukikelpoisten tuotteiden, välituotteiden ja tiettyjen lopputuotteiden käytöstä tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti. Komissio ei ole vielä saanut kahdesta merkittävästä jäsenvaltiosta riittävästi vertailevaa tietoa, jonka perusteella se voisi tehdä luotettavan arvioinnin. Tämä ei kuitenkaan ole estänyt komissiota harjoittamasta varovaista markkinapolitiikkaa ja alentamasta tukitasoa tarjouskilpailujärjestelmän avulla. Jäsenvaltioita on useaan otteeseen kehoitettu toimittamaan puuttuvat tiedot ja noudattamaan asetuksessa esitettyjä määräaikoja.

Komission asetukseen (ETY) N:o 2191/81 (voin ostaminen voittoa tavoittelemattomille yhteisöille) liittyvät heikkoudet

48—49. Asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava kaikesta tarpeellisesta valvonnasta sen varmistamiseksi, että asetuksen määräyksiä noudatetaan. Maksajaviraston työmäärä, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa, voi olla toimivaltaisen viranomaisen itse aiheuttamaa.

50. Kyseisen myyntitoimenpide otettiin käyttöön maitorasvan ylijäämän myymiseksi, mikä on kaikkien sisämarkkinoilla toteutettavien myyntitoimenpiteiden tavoite. Täten myös neuvoston määrittämä oikeusperusta on sama. Tämän vuoksi komissio ei voi noudattaa tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta järjestelmän siirtämisestä elintarvikeapu koskevaan budjettikohtaan.

⁽¹⁾ EYVL L 299, 23.11.1996, s. 1.

⁽²⁾ EYVL L 33, 8.2.1979, s. 1.

JÄSENVALTIOISSA HAVAITUT HALLINNOLLISET HEIKKOUEDET

51—53. Tilintarkastustuomioistuimen valvontaa koskeviin huomautuksiin komissio haluaa vastata korostamalla, että vuodesta 1995 tukea on myönnetty noin 500 000 voiekvivalenttitonnille ja, vaikka jäsenvaltiot ovatkin tänä aikana ilmoittaneet lukuisista väärinkäytöksistä, komissio on suhteellisen tyytyväinen järjestelmän toimintaan.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset otetaan huomioon tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä ja niistä ilmoitetaan asianomaisille jäsenvaltioille. Jos huomautuksille saadaan vahvistus, ne saattavat johtaa rahoituskorjauksiin. Tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 53 mainitseman Alankomaita koskevan tapauksen osalta komission yksiköt ovat aloittaneet menettelyn tarvittavien paikalla tehtävien seurantatarkastusten suorittamiseksi.

MYYNITOIDENPITEIDEN TEHOKKUUS JA KUSTANNUSVAIKUTTAVUUS

Tehokkuuden ja kustannusvaikuttavuuden määrittäminen

54—56. Neuvoston asetukset (ETY) N:o 804/68 ja (ETY) N:o 1723/81 (korvattuna asetuksella (EY) N:o 1255/1999) velvoittavat komission tukemaan voimarkkinoita nykyisessä ylijäämätilanteessa. Tämän vuoksi on otettu käyttöön erilaisia myyntitoimenpiteitä maitorasvan kokonaiskulutuksen tukemiseksi voin, tiivistetyn voin ja kerman muodossa.

Voihin liittyvät selvitykset ja tuettua myyntiä koskevat tiedot oikeuttavat myyntitoimenpiteiden toteuttamiseen, ja yhdistettynä interventiojärjestelmään ne takaavat, että maidon markkinahinta lähennee neuvoston vahvistamaa tavoitehintaa. Toimenpiteet ovat selvästi rajoittaneet interventio-ostoja.

Komissio korostaa, että se on seurannut tiiviisti voin markkinoiden hallintoa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa maidon hallintokomiteassa, vaikka varsinaista arviointitutkimusta ei ole tähän mennessä suoritettu.

Parhaillaan kuitenkin perustetaan järjestelmää, jonka avulla komissio voi arvioida Agenda 2000 -uudistusten kohteena olevaa kolmea markkinajärjestelyä (peltokasvit, naudanliha ja maito) keskipitkällä aikavälillä (2002—2006).

Tarkoituksena on arvioida koko maidon markkinajärjestelyä (kiintiöasetus mukaan luettuna) vuonna 2001 siten, että tulokset ovat käytettävissä kiintiöjärjestelmän tarkistusta varten vuonna 2003.

Kysyntään vaikuttavat tekijät sisämarkkinoilla

Markkinoiden erityispiirteet

57—60. Useat tekijät vaikuttavat siihen, mitä rasvoja tuottajat käyttävät raaka-aineena. Maitorasvojen tuen taso ja muutokset

tukitasossa vaikuttavat varmasti valintaan eri rasvojen välillä sekä sopimusten kattamiin määriin. Myös se yhteys, jossa muutoksia tehdään, ja monet muut tekijät vaikuttavat toimijoiden päätöksiin sekä pitkällä ja lyhyellä aikavälillä tarjottuihin määriin. Muun muassa tukitasoa koskevat muutokset ja odotukset, raaka-aineen saatavuus sekä kilpailevien kasviperäisten tuotteiden hinnat, reseptit, tuotenimi, imago, laatu, maku, strategia, tuotantoprosessi sekä uusien tuotteiden markkinoille tulo vaikuttavat tuottajien kysyntään välittömästi ja tulevaisuudessa.

Kaikkien näiden tekijöiden ja niiden vaikutusten analysointi voidaan suorittaa vain tietyllä varmuudella taloudellisten vuorovaihtusten monimutkaisuuden vuoksi.

Voin kilpailuasema muihin rasvoihin nähden

61—63. Käytännössä vaikeus on sen varmistamisessa, että tuottajat käyttävät raaka-aineena voita/maitorasvaa muiden rasvojen sijaan ja että tarjouskilpailumenettelyn avulla tukitaso vahvistetaan mahdollisimman alhaiseksi.

Voin laatu ja maku ovat parempia kuin kasvirasvojen, mutta voin suhteellisesti korkeamman hinnan vuoksi teollisuus etsii jatkuvasti keinoja korvata voi halvemmilla raaka-aineilla. Tukitason jatkuva alentaminen ohjaisi tuottajat valitsemaan muuta kuin voita (varsinkin uusien lopputuotteiden osalta) ja vähentäisi siten järjestelmän tehokkuutta, mistä seuraisi huomattavasti kalliimpia interventio-ostoja.

Tunnetun tuotenimen luominen on hyvin kallista ja erityisistä resepteistä luopuminen on näin ollen vaikeaa ja kallista. Kun tuottaja päättää luopua voista ja korvata sen kasvirasvoilla, on epätodennäköistä, että tämä koskaan palaa käyttämään voita.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt tekijät ja se, että tuottajalla on 3—6 kuukautta aikaa saattaa voi lopputuotteeseen, tuen leikkaamisella saattaisi olla lyhyellä aikavälillä päinvastainen vaikutus kuin odotetaan. Lisäksi tuen leikkaamisesta saattaisi seurata kysynnän kasvua, varsinkin jos tuottajat odottavat tukea leikattavan lisää. Tavanomaista kuluttajien käyttäytymistä on, että silloin, kun tuen odotetaan laskevan, hankintoja lisätään ja vastaavasti, kun tuen odotetaan lisääntyvän, hankinnat minimoidaan.

Tuen vaikutus lopputuotteiden hintoihin

64—67. Konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistamiseen käytettävää voita koskevan järjestelmän ensisijainen tavoite ei ole lopputuotteiden kuluttajahintojen alentaminen vaan pikemminkin maitorasvojen käytön varmistaminen raaka-aineena muiden rasvojen sijaan. On myös hyvin vaikea määrittää tarkalleen yhden ainoan raaka-aineen hinnanmuutoksen (joka voi olla peräisin muutoksista voin tuen määrässä tai voin markkinahinnoissa) vaikutus kuluttajahintoihin ja myyntiin, varsinkin jos raaka-aineen osuus lopputuotteen hinnasta on pieni.

Tukea ei siirretä kokonaisuudessaan vähittäismyyntihintoihin, vaan tuen vaikutusten vähentäminen olisi rajattava järjestelmään osallistumiseen liittyviin varsinaisiin lisäkustannuksiin. Tuettavien ja muiden kuin tuettavien tuotteiden jalostus-, pakkaus- ja jake-
luskustannukset ovat suurin piirtein samat, eikä niitä tämän vuoksi saisi laskea tuen vaikutusten vähennykseksi vaan pikemminkin välttämättömiksi kustannuksiksi halutun tuotteen saamiseksi.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat, komissio on sitä mieltä, että varsinkin jos tukea alennetaan ja/tai raaka-aineiden hinnat nousevat, on jatkuva vaara, että tuottajat siirtyvät käyttämään halvempia kasvirasvoja. Vaara lisääntyy, jos voirasvan ja vastaavien kasvirasvojen välinen hintaero kasvaa ja voirasvan hintoja koskeva epävarmuus lisääntyy.

Kysynnän, tukimäärien ja markkinahintojen välinen yhteys

68—71. Komission näkemyksen mukaan kohoava ostohinta vähentää kokonaisostoja tai pysäyttää yleisen suuntauksen käyttämään entistä enemmän maitorasvoja elintarvikkeissa, vaikka muut tekijät pysyisivätkin samoina. Komissio haluaa esittää seuraavan näkemystään tukevan esimerkin markkinoiden tosiasiallisesta kehityksestä.

Vuonna 1994 konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistamiseen käytettävää voita koskevaan järjestelmään turvaututtiin noin 450 000 tonnin osalta. Seurauksena vuoden 1995 ensimmäisen puoliskon asteittain vähentyneestä tuesta määrä laski noin 50 000 tonnia noin 400 000 tonniin vuonna 1996. Samalla voim julkiset interventio-ostot olivat 40 000 tonnia. Vuonna 1997 hankinnat kuitenkin kasvoivat 22 000 tonnia huolimatta voim markkinahintojen noususta ja joulukuuhun asti vakaasta tukitasosta, koska tuottajat halusivat varmistaa toimitukset kyseisellä tuen tasolla.

Joulukuussa 1997 ja huhtikuussa 1998 suoritettujen tukitason vähennysten vastapainona markkinahinnat olivat matalat. Tuen kysyntä laski 25 000 tonnia vuoden 1999 ensimmäisten viiden kuukauden aikana, kun määrääjat hakemusten jättämiselle lyhenivät kuudesta kolmeen kuukauteen toukokuussa 1998 ja viidestä neljään kuukauteen tammikuussa 1999.

Vuoden 1999 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana interventio-ostot olivat 25 000 tonnia eikä konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistamiseen käytettävää voita koskevan järjestelmän määrien lisääntyminen kesäkuusta elokuuhun vuonna 1999 riittänyt estämään vielä 30 000 tonnin ostoja julkisiin varastoihin loppuvuonna.

70. Tarjouskilpailumenettelyn soveltaminen on aiemmin taannut maitorasvan ylijäämän tarvittavan ja asianmukaisen myymisen. Kuten edellä todetaan, tukitasoa on vuodesta 1995 laskettu noin 35 prosenttia, mikä vastaa noin 250 miljoonan euron vuosittaisia säästöjä noin 500 000 tonnin kokonaismäärän osalta. Tukea on ajan myötä laskettu tarjouskilpailumenettelyssä alimmalle tasolle, eikä sen nyt katsota olevan liian korkea, varsinkin

kun interventio-ostoja suoritetaan edelleen.

Myyntitoimenpiteiden ja muiden markkinoilla toteutettavien interventiomuotojen vertailu

74—75. Konditoriatuotteiden ja jäätelön valmistukseen käytettävän voim tuki (910 euro/tonni rasvapitoisuudeltaan 82-prosenttiselle merkkiaineettomalle voille) on huomattavasti voim vientitukea alhaisempi (1 700 euro/tonni), mutta lopulliset myymisestä aiheutuvat kustannukset riippuvat kahden toimenpiteen tehokkuuskertoimesta. Komission mukaan tehokkuuskertoim on sisäisissä myyntitoimenpiteissä alempi kuin viennissä, mutta joka tapauksessa on halvempaa tukea voita suoraan markkinoilla interventio-ostojen sijaan. Viimeksi mainitussa tapauksessa voi joudutaan myöhemmin myymään alennettuun hintaan.

On ilmeistä, että tukijärjestelmän poistaminen ei ohjaisi tuettuja määriä kokonaisuudessaan interventioihin. Suurelle osalle näin kuitenkin kävisi. Ei ole realistista odottaa sataprosenttista tehokkuutta miltään ylijäämämarkkinoilla toteutettavalta myyntitoimenpiteeltä.

Rakenteellinen ylijäämä

76—78. Maitoalalla on jatkuvasti ollut rakenteellista ylijäämää, ja ulkoisia ja sisäisiä tukitoimenpiteitä on mukautettu paremman markkinatasapainon vaatimusten mukaisiksi. Maitokiintiöiden aiemmista vähennyksistä huolimatta ja neuvoston Agenda 2000:n yhteydessä tekemän päätöksen perusteella tukitoimenpiteitä tarvitaan myös tulevaisuudessa.

Komissio on vuosien varrella tukenut maidon ja yleensä maitotuotteiden kulutuksen edistämistä kokonaiskulutuksen tason säilyttämiseksi tai nostamiseksi, mutta erityisen voim myynninedistämiskampanjan katsotaan olevan teollisuuden tai meijerialan tehtävä.

Mitä tulee kiintiöihin ja toimitusten muutoksiin maitorasvapitoisuuden lisääntyessä, komissio on jo vastauksessaan tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomukseen N:o 4/93 korostanut, että maidontuotannon viitemäärien järjestelmän tavoitteena ei ole estää maidon rasvapitoisuuden kohoamista kunhan maidontuotantoa muokataan vastaavasti.

Edellä mainitussa vastauksessaan vuodelta 1994 komissio vertasi ylityssakkoa voim hintaan ja osoitti, että ylimääräinen sakko kiintiöt ylittävällä rasvapitoisuudesta oli jo 55 prosenttia, eli paljon suurempi kuin neuvoston asettama 15 prosentin sakko kiintiöt ylittävälle maidolle. Ylimääräisen rasvantuotannon (joka arvioitaneen voim hintaiseksi) "kaupallisen" poistamisen kerroin ilman sakkoa on noin 0,012.

Komissio korosti vastauksessaan, että liian kova rangaistus toimisi päinvastoin kuin toivotaan. Se voisi itse asiassa johtaa ylimääräisen rasvan mustan pörssin kauppaan.

Yhteenvetona komissio katsoo, että nykyinen kerroin on tavoitteen mukainen. Tavoitteena on säilyttää maitotoimitusten kokonaismäärä asetetuissa rajoissa.

PÄÄTELMÄT

79. Rakenteellinen ylijäämä ja siitä seuraava tarve maitorasvan jatkuviin myyntitoimenpiteisiin on seurausta neuvoston poliittisista päätöksistä.

80. Myös heikkolaatuinen voi ja tuontivoi ovat osa voin tarjontaa, ja sisäiset myyntitoimenpiteet on otettu käyttöön maitorasvan ylijäämän myymiseksi voin, kerman ja tiivistetyn voin muodossa.

Konditoriatuotteisiin ja jäätelöön käytettävää voita koskevan järjestelmän ja ruuanlaitossa käytettävää tiivistettyä voita koskevan järjestelmän tukitasot ja määrät vahvistetaan tarjouskilpailujärjestelmän avulla. Komissio uskoo, että järjestelmän soveltaminen on taannut sen, että tuki on vahvistettu asianmukaiselle tasolle, jolla varmistetaan vakaus ja voin ylijäämän myyminen lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Komissio on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen arvonlisäveroa koskevat huomautukset ja tarkastelee niitä myös tulevaisuudessa arvonlisäverojärjestelmän nykyaikaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

81. Jäsenvaltioille ilmoitetaan tilintarkastustuomioistuimen tekemistä huomautuksista, jotka koskevat niiden myyntitoimenpiteiden hallintoa, ja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä tehdään tarvittaessa rahoituskorjauksia.

Komissio haluaa kuitenkin korostaa, että noin 500 000:ta voiekvivalenttitonnia on tuettu vuosittain vuodesta 1995 ja että vaikka jäsenvaltioissa on paljastunut useita väärinkäytöksiä ajanjakson aikana, komissio on suhteellisen tyytyväinen hyvin toimineeseen järjestelmään.

82. Muutaman viime vuoden aikana saadut kokemukset osoittavat, että tukitasojen, tukijärjestelmien mukaisten määrien ja interventio-ostojen välillä on herkkä vuorovaikutussuhde. Mitä suurempi on hintaero tuettavan maitorasvan ja kasvivasvojen välillä, sitä suurempi on vaara, että tuottajat vaihtavat maitorasvan kasvivasvoihin ja interventio-ostot lisääntyvät. Kun otetaan huomioon maitorasvan rakenteellinen ylijäämä, myyntitoimenpiteet ovat välttämättömiä.

83. Neuvoston Agenda 2000:n yhteydessä tekemien päätösten seurauksena rakenteellinen ylijäämä tulee säilymään, ja lukuun ottamatta rajallista yhteisön tukea yleiseen myynninedistämistoimintaan, maidon ja maitotuotteiden myynninedistäminen ja kysynnän kasvattaminen katsotaan teollisuuden ja maitoalan etuja ajavien järjestöjen tehtäväksi. Komissio jatkaa pyrkimyksiään myyntitoimenpiteiden tehokkaaksi soveltamiseksi varmistaakseen kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon. Komissio suunnittelee aloittavansa maidon markkinajärjestelyn arvioinnin vuonna 2001. Arviointi kattaa myös voin ja rasvattoman maitojauheen sisäisten myyntitoimenpiteiden vaikutukset ja tehokkuuden.

Komission mielestä tarjouskilpailujärjestelmä on nykymuodossaan tehokas. Vuoden 1995 alusta konditoriatuotteisiin ja jäätelöön käytettävän voin tukea on laskettu 35 prosenttia. Heikkolaatuinen voi ja tuontivoi ovat osa yleistä voirasvojen ylijäämää, joka on myytävä. Komissio ei aio rajata tukea vain laadukkaalle yhteisöstä peräisin olevalle eikä katso tarpeelliseksi lisätä sakkota tapauksissa, joissa maitokiintiöjärjestelmän mukaisesti toimitun, raaka-aineena käytetyn maidon rasvapitoisuus on korkeampi.

Lopuksi komissio haluaa korostaa, että maitoalalla viime vuosikymmenen aikana harjoitetun, erityisesti maidon kiintiöjärjestelmän toimintaan liittyvän politiikan vuoksi interventio-ostot ovat olleet vähäisiä vuosina 1995—1998 ja varastot olivat vuoden 1998 lopulla vain noin 3 000 tonnia, kun ne vuoden 1986 lopulla olivat 1,3 miljoonaa tonnia. Valitettavasti varastot alkoivat taas kasvaa vuonna 1999, ja ne olivat vuoden lopulla jo noin 56 000 tonnia. Lisäksi maitoalan osuus talousarviosta on pienentynyt huippuaikojen noin kuudesta miljardista ecusta eli 30 prosentista kokonaismenoista vuonna 1985 alle kolmeen miljardiin euroon eli seitsemään prosenttiin kokonaismenoista vuonna 1999.