

Euroopan yhteisöjen
virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 50

44. vuosikerta

15. helmikuuta 2001

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

Tilintarkastustuomioistuin

2001/C 50/01

Erityiskertomus nro 20/2000 sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnista sekä komission vastaukset.....

1

FI

1

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS nro 20/2000

sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnista sekä komission vastaukset

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

(2001/C 50/01)

SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
YHTEENVETO		3
JOHDANTO	1—5	3
KÄYTETYT MENETELMÄT	6—9	4
SOKERIN MAAILMANMARKKINAT JA EU:N MARKKINAT	10—14	4
SOKERIALAN YHTEINEN MARKKINAJÄRJESTELY	15—16	8
KOMISSION TOTEUTTAMA HALLINNOINTI	17—67	8
Johdanto	17	8
Kiintiöitä koskevat komission ehdotukset	18—31	8
Virallisia hintoja koskevat vuosittaiset ehdotukset	32—45	9
Hintaehdotuksia valmisteltaessa käytettävät tiedot	32—36	9
Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden ottaminen huomioon	37—38	10
Hintataso	39—41	10
AKT-maista tuodun ra'än ruokosokerin hinta	42—45	11
Vientiohjelman hallinnointi	46—54	11
Tarjouskilpailujen järjestäminen	53—54	11
Itserahoitusjärjestelmä	55—58	12
Yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvät hallinto-, valvonta- ja talousjärjestelyt	59—63	12
Komission suhtautuminen eri osapuoliin sekä yhteiseen markkinajärjestelyyn vaikuttaviin tapahtumiin	64—67	12
SOKERIALAN MARKKINAJÄRJESTELYN TARKASTUS	68—98	13
Johdanto	68—70	13
Yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteiden saavuttaminen	71—77	13
Tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuvat kustannukset	78—86	14
Sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn tukimekanismit; tuotantokiintiöiden ja hintatuen taso	87—92	14
Sokerialan yhteinen markkinajärjestely: vuoden 1992 uudistus ja Agenda 2000 -uudistus	93—98	15

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
PÄÄTELMÄT	99—107	16
LIITE I — Sokerin yhteinen markkinajärjestely: menot ja maksut		18
LIITE II — Sokerin maailmanmarkkinat ja EU:n markkinat		19
LIITE III — EU:n sokerin tarjontatase		21
LIITE IV — EU:n sokerintuotantokiintiöt vuosina 1995–2001 jäsenvaltioittain eriteltynä		22
Komission vastaukset		23

YHTEENVETO

Tarkastuksen tavoitteena oli saada varmuus siitä, että komissio hallinnoi sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä moitteettomasti, sekä selvittää, miltä osin tämän yhteisen markkinajärjestelyn erityiset tavoitteet ja yhteisen maatalouspolitiikan yleiset tavoitteet on saavutettu.

Tarkastuksessa käytiin läpi ne yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnin keskeiset osa-alueet, joiden osalta komissiota voidaan pitää tilintekovelvollisena. Tässä kertomuksessa käsitellään myös yhteisen markkinajärjestelyn avulla saatuja tuloksia.

Sekä EU:n alueen että maailman sokerimarkkinoille on tyypillistä se, että tuotanto on huomattavasti suurempi kuin kysyntä. Tämä on johtanut siihen, että sokerin maailmanmarkkinahinnat ovat kauan olleet alhaiset ja että varastot ovat kasvaneet.

Yhteisestä markkinajärjestelystä aiheutui vuonna 1999 talousarvioon 2 100 miljoonan euron bruttokustannukset, joista 1 200 miljoonaa euroa saatiin takaisin tuotanto- ja varastointimaksuina. Kuluttajat maksavat merkittävän osan kustannuksista sokerin hinnassa.

Sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn keskeiset periaatteet eivät juurikaan ole muuttuneet vuodesta 1968, eikä niitä sisällytetty yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksiin, jotka toteutettiin vuoden 1992 uudistuksen ja Agenda 2000 -uudistuksen yhteydessä.

Komission toteuttamaa hallinnointia koskevat pääasialliset havainnot ovat seuraavat:

- a) Komissio ei antanut riittävästi tietoja siitä, millä perusteella se ehdotti kiintiöjärjestelmän jatkamista vuonna 1995. Vaikka komission yksiköillä oli käytettävissään melko kattavia – joskaan ei täydellisiä – tietoja asiasta, komissio ei myöskään laatinut perusteellista selvitystä siitä, miltä osin yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet oli saavutettu. Lisäksi komissio ei verrannut ehdotustensa todennäköisiä vaikutuksia vaihtoehtoisten ehdotusten vaikutuksiin. Järjestelyn seurauksia kuluttajille ja ympäristölle ei arvioitu (ks. kohdat 18–31).
- b) Juurikkaan vähimmäishintaa koskevat komission ehdotukset eivät perustu riippumattoman tahon varmistamiin tietoihin jalostuskatteesta. Käytettyjä tietoja ei oteta huomioon avoimella tavalla, ja ehdotuksia ei esitetä määritettyjen tavoitteiden saavuttamista koskevien tietojen yhteydessä (ks. kohdat 32–38).
- c) Komissiolla on käytettävissään asiaa koskevaa tietoa, mutta se ei esittänyt arviota hintaehdotusten todennäköisistä seurauksista eikä perustellut niitä suhteessa vaihtoehtoihin ehdotuksiin (ks. kohdat 39–41).
- d) Pääsy EU:n markkinoille erityisehdoin on Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maille (AKT-maat), etenkin Mauritiukselle, taloudellisesti tärkeää, minkä vuoksi ne ovat hyvin riippuvaisia etuusjärjestelyjen jatkumisesta. Komissio ei kuitenkaan tarkastele taloudellisia tekijöitä asianmukaisesti ehdotuksissaan, jotka koskevat AKT-maiden sokerin takuuhintoja (ks. kohdat 42–45).

- e) Talousarvioon ja GATTiin liittyvien rajoitusten vuoksi komissio on alentanut vientitukia. Aiemmat järjestelyt olivat avoimet, mutta niissä ei otettu riittävästi huomioon taloudellisia seikkoja (ks. kohdat 46–52).
- f) Vientitukeen liittyviä tarjouskilpailu- ja päätöksentekomenetelyjä olisi tarkistettava (ks. kohdat 53–54).
- g) Tuotantomaksujen laskemisessa käytetyt tiedot eivät ole riittävän hyviä, ja laskennan perustana olisi pyrittävä käyttämään nykyistä luotettavampia tietoja (ks. kohdat 55–58).
- h) Sokerin tuotannon ja varastoinnin tarkastamisen osalta ei ole olemassa johdonmukaista strategiaa eikä ole myöskään annettu ohjeita sovellettavista hyvistä käytännöistä tai vähimmäisvaatimuksista (ks. kohdat 59–63).

Tarkasteltaessa sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn tuloksia voidaan todeta seuraavaa:

- a) Monet yhteiselle maatalouspolitiikalle ja yhteiselle markkinajärjestelylle asetetuista tavoitteista saavutetaan (ks. kohdat 71–77).
- b) EU:n alueella kuluttajat joutuvat maksamaan korkeita hintoja. Tuotanto on rakenteellisista syistä ylijäämäistä, alan teollisuus tarkoin säänneltyä ja kilpailu vähäistä (ks. kohdat 78–86).
- c) Yhteisen markkinajärjestelyn uudistamiseksi olisi harkittava vaihtoehtoisia tukitoimia, jotta järjestely vastaisi vuoden 1992 uudistuksen sekä Agenda 2000 -uudistuksen tavoitteita (ks. kohdat 87–92).

Kertomuksessa todetaan, että komission yksiköitä voidaan pitää yleisesti ottaen pätevinä ja asiasta hyvin perillä olevina, mutta strategisella tasolla komission ehdotusten, päätösten ja toimien laatuun liittyy merkittäviä puutteita. Vaikka sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä on uudistettu useaan otteeseen, uudistuksissa ei ole löydetty ratkaisua jatkuvasti korkeina pysyviin kuluttajahintoihin ja sokerin ylituotantoon EU:n alueella.

JOHDANTO

1. Sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn keskeiset periaatteet ovat pysyneet lähes muuttumattomina siitä lähtien, kun järjestely otettiin käyttöön vuonna 1968. Vuonna 1992 toteutetut yhteisen maatalouspolitiikan uudistukset eivät vaikuttaneet yhteiseen markkinajärjestelyyn, eikä järjestelyä sisällytetty viimeaikaiseen Agenda 2000 -uudistukseen. Viime vuosina on kuitenkin kuulunut yhä enemmän muutosvaatimuksia, ja uudistuspainetta aiheuttavat todennäköisesti EU:n laajeneminen ja viennin tukemiseen liittyvät lisärajoitukset, joista mahdollisesti sovitaan Maailman kauppajärjestössä (WTO) käydyissä neuvotteluissa.

2. Markkinajärjestely on nykyisessä muodossaan voimassa 30. kesäkuuta 2001 asti. Ministerineuvoston on päätettävä tämän jälkeen sovellettavista säännöistä 31. joulukuuta 2000 mennessä. Markkinajärjestelyn perussäännöksistä säädetään neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1785/81 ⁽¹⁾, jota on myöhemmin muutettu. Säännökset konsolidoitiin äskettäin neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2038/1999 ⁽²⁾.

3. Yhteisestä markkinajärjestelystä aiheutui vuonna 1999 talousarvioon 2 100 miljoonan euron bruttokustannukset, joista 1 200 miljoonaa euroa saatiin takaisin tuotanto- ja varastointimaksuina (ks. liite I). Lisäksi kuluttajat maksavat merkittävän osan kustannuksista sokerin hinnassa. Tätä näkökohtaa on tarkasteltu kohdissa 80–81.

4. Tilintarkastustuomioistuimen sokerialalla toimittaman viimeisimmän kattavan tarkastuksen tulokset julkaistiin vuonna 1991 ⁽³⁾. Tarkastuksessa käsiteltyjä keskeisiä ongelmia olivat rakenteellinen ylitarjonta ja sokerialan järjestelystä aiheutuvat korkeat kustannukset. Tilintarkastustuomioistuin on tämän jälkeen tarkastellut yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyviä eri näkökohtia muun muassa vuosittaista tarkastuslausumaa (DAS) koskevan työnsä yhteydessä.

5. Tämänkertaisen tarkastuksen tavoitteena oli saada varmuus siitä, että komissio hallinnoi sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä moitteettomasti, sekä selvittää, miltä osin tämän yhteisen markkinajärjestelyn erityiset tavoitteet ja yhteisen maatalouspolitiikan yleiset tavoitteet on saavutettu.

KÄYTETYT MENETELMÄT

6. Komission toteuttamaa yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvää hallinnointia koskevan tarkastuksen sisältöä määritettäessä tavoitteena oli yksilöidä selkeästi ne toiminnot, joiden osalta komissiota oli kohtuullista pitää tilintekovelvollisena. Keskeisiä toimintoja yksilöitiin kuusi (kohta 17).

7. Toimintojen arviointiperusteiksi valittiin:

- panosten laatu (luotettavien tietojen saatavuus);
- käsittelyn laatu (tietojen analysointi ja hyödyntäminen);
- tuotosten laatu (esitetty ehdotukset sekä tehdyt päätökset ja toteutetut toimet).

8. Tuloksia (eli asetettujen tavoitteiden saavuttamista) koskevat luotettavat tiedot ovat asianmukaisen hallinnoinnin kannalta keskeinen panos, ja näin ollen ne kuuluvat komission hallinnoinnin vastuualueeseen. Se, miltä osin yhteisen markkinajärjestelyn ja

yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet saavutetaan, riippuu kuitenkin tuottavuuden paranemisesta ja muista vastaavista tekijöistä, joihin komissio ei voi vaikuttaa ja joiden osalta sitä ei voida pitää tilintekovelvollisena.

9. Tulosten analysoiminen perustui tietojen läpikäyntiin ja monien osapuolten ⁽⁴⁾ haastattelemiseen. Lisäksi huomioon otettiin ulkopuolisten elinten tutkimuksia ja tutkimusaineistoja.

SOKERIN MAAILMANMARKKINAT JA EU:N MARKKINAT

10. Liitteessä II on kuvattu lyhyesti sokerimarkkinoita EU:n alueella ja koko maailmassa. Kuvauksesta käy ilmi, että maailmanmarkkinoille on viiden viime vuoden aikana ollut tyypillistä huomattava ylituotanto ja varastoitujen määrien kasvu. Maailman sokerivarastot ovat nyt suuremmat kuin koskaan, minkä vuoksi hinnat ovat laskeneet.

11. Maailman sokerintuotannon määräksi arvioitiin 135 miljoonaa tonnia markkinointivuonna 1999/2000 ja kulutuksen määräksi 127 miljoonaa tonnia. Varastot ovat kaksinkertaistuneet markkinointivuoden 1989/1990 31 miljoonasta tonnista (28 prosenttia vuosittaisesta kulutuksesta) arviolta 62 miljoonaa tonniin (49 prosenttia kulutuksesta), kuten seuraavasta kaaviosta käy ilmi (kaavio 1).

12. Myös EU:n alueella tuotanto on huomattavasti kysyntää korkeampi ja varastoidut määrät ovat suuria. Liitteestä III käy ilmi, että markkinointivuonna 1998/1999 EU:n alueella tuotettiin 18,1 miljoonaa tonnia sokeria, josta 14,2 miljoonaa tonnia sisältyi tuotantokiintiöihin ⁽⁵⁾, 2,2 miljoonaa tonnia ylitti kiintiöt ja 1,7 miljoonaa tonnia oli valmistettu puhdistetusta ruokosokerista (etuuskohteluun oikeutettu tuonti). Samana markkinointivuonna EU:n alueella kulutettiin 12,7 miljoonaa tonnia sokeria. Syntynyt ylijäämä ei kuitenkaan yhteisen markkinajärjestelyn hintatukemekanismin ja vientiohjelman vuoksi vaikuta sokerin hintoihin EU:n alueella.

13. Jäljempänä esitettävästä kaaviosta (kaavio 2) näkyy, kuinka EU:n alueella taattava sokeritarjonta, jota kuvataan juurikaskiintiöiden ja etuusjärjestelyn tapahtuvan ruokosokerin tuonnin avulla, ylittää kulutuksen. EU:n kiintiöt ovat tällä hetkellä yli kolme miljoonaa tonnia suuremmat kuin se taso, jolla sokerin tarjonta EU:ssa vastaisi kulutusta.

14. Seuraavasta kaaviosta (kaavio 3) käy ilmi, että taattava tarjonta (jota kuvataan pylväiden avulla) ylittää kulutuksen kaikissa jäsenvaltioissa lukuun ottamatta Espanjaa, jossa on merkittävä alijäämä, ja Suomea ja Ruotsia, joissa on pieni alijäämä.

⁽⁴⁾ Näitä ovat muun muassa viljelijät, jalostajat, sokerialan kauppiat, teolliset käyttäjät, kuluttajien edustajat, jäsenvaltiot ja AKT-maiden edustajat.

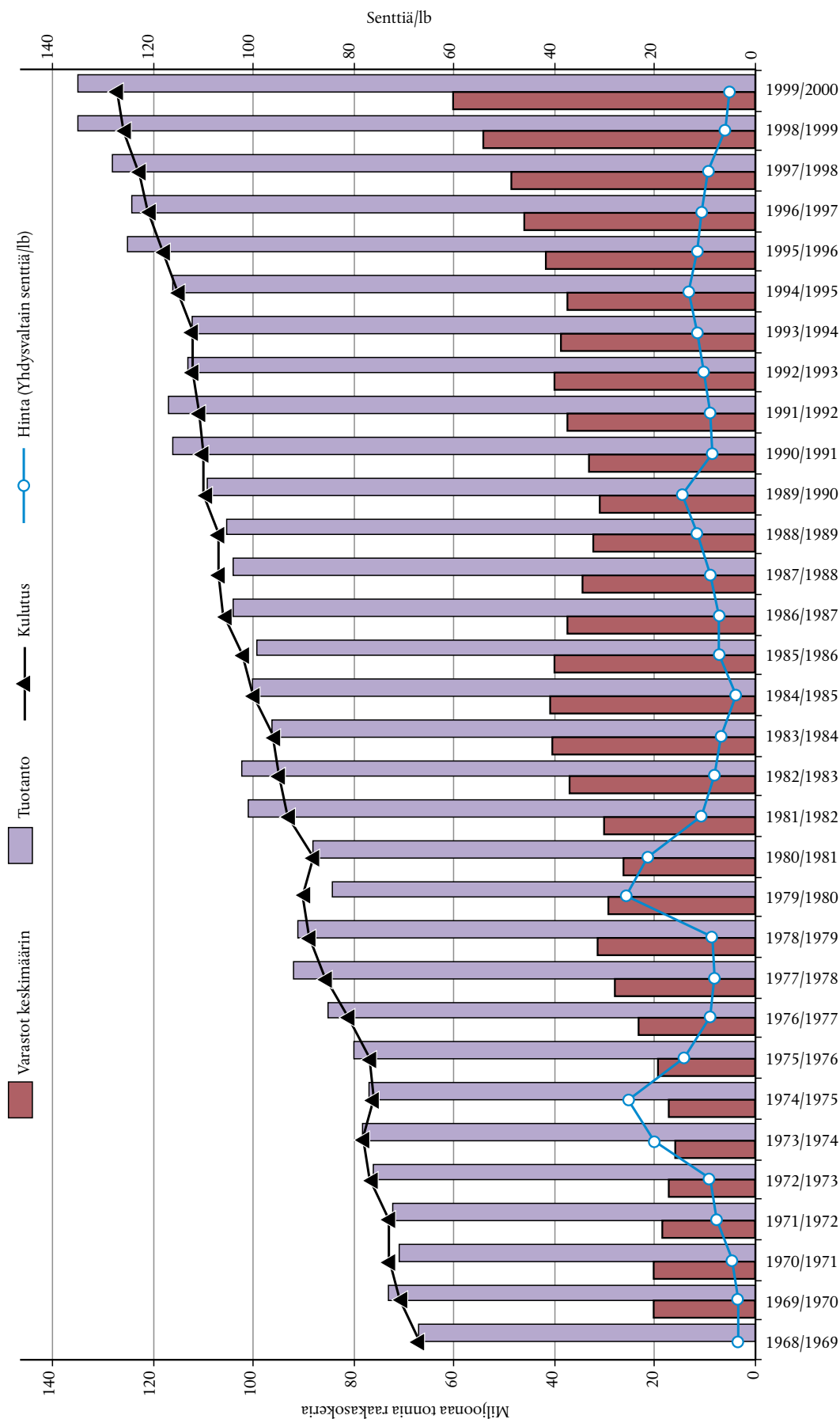
⁽⁵⁾ Kokonaiskiintiö, johon sovelletaan interventiotukea, jakautuu A- ja B-kiintiöihin. A-kiintiön osalta peritään enintään kahden prosentin tuotantomaksu, kun taas B-kiintiön kohdalla maksu voi olla jopa 37,5 prosenttia. Kiintiöt ylittävään juurikassokerin tuotantoon ei sovelleta interventiotukea; tätä sokeria kutsutaan C-sokeriksi ja sitä ei voida myydä EU:n markkinoilla, vaan se viedään ilman vientitukea.

⁽¹⁾ EYVL L 177, 1.7.1981, s. 4.

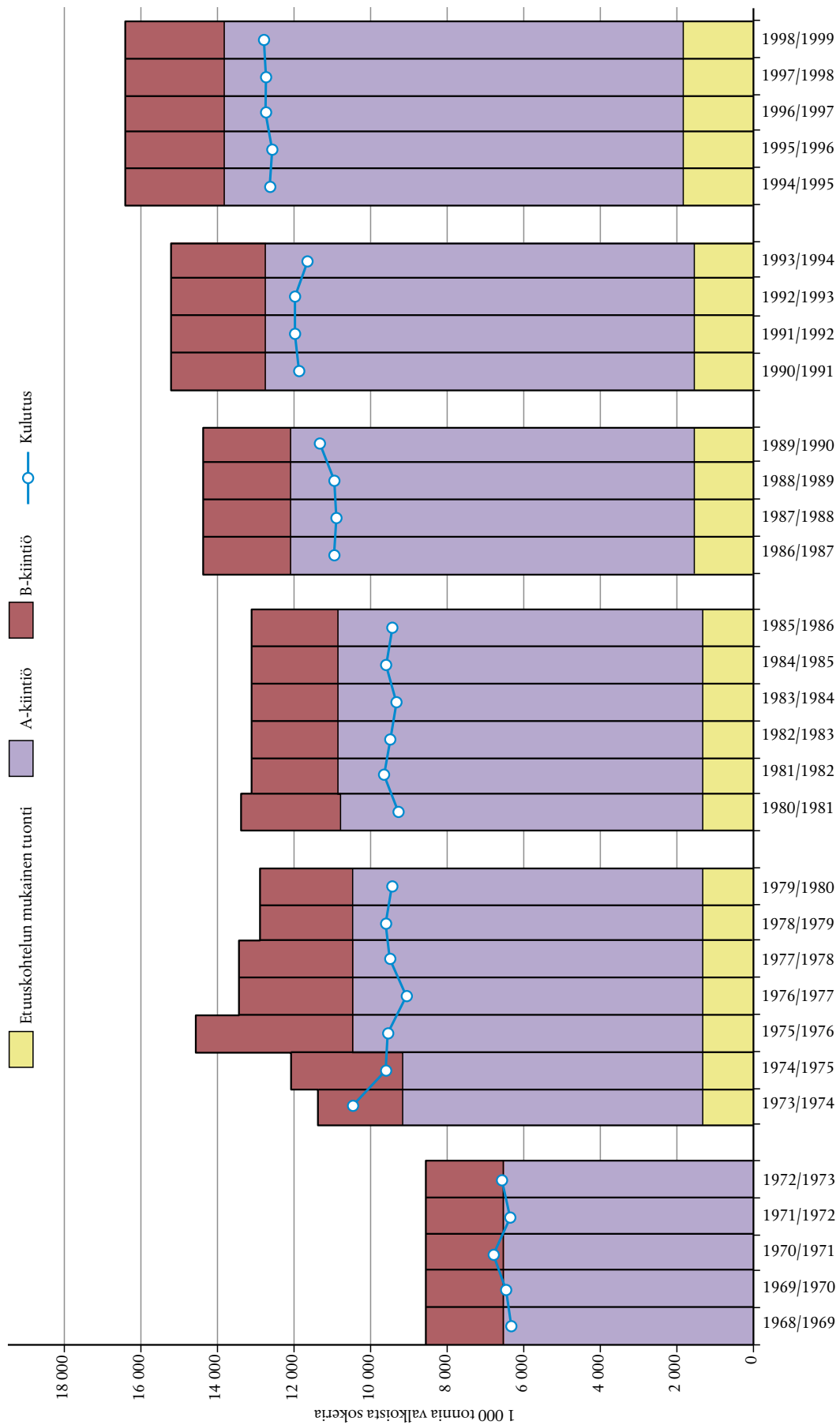
⁽²⁾ EYVL L 252, 25.9.1999, s. 1.

⁽³⁾ EYVL C 290, 7.11.1991.

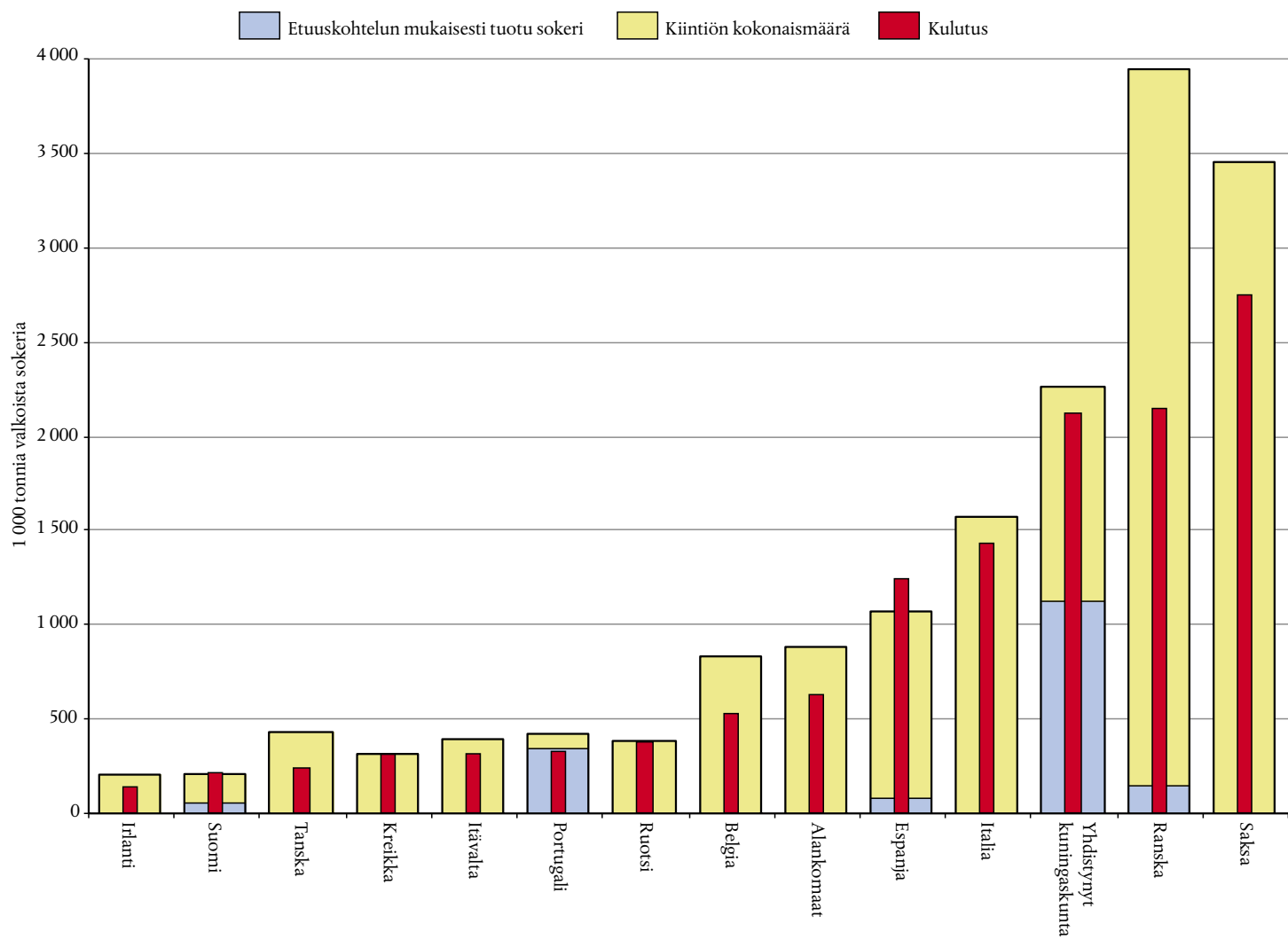
Kaavio 1
Sokerin tuotanto, kulutus, varastot ja hinnat maailmassa



Kaavio 2
Taattava sokerin tarjonta ja kulutus EU:ssa
 (EU-6, EU-9, EU-10, EU-12, EU-12+, EU-15)



Sokerin tarjonta ja kulutus EU:n alueella markkinointivuonna 1998/1999



SOKERIALAN YHTEINEN MARKKINAJÄRJESTELY

15. Yhteisen markkinajärjestelyn perusasetuksessa todetaan nimenomaisesti, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 33 (yhteisen maatalouspolitiikan yleiset tavoitteet ⁽¹⁾) ja 131 artiklassa (maailmankaupan sopusointuisen kehittämisen edistäminen) asetettuja tavoitteita on sovellettava. Asetukseen on myös sisällytetty seuraavat erityistavoitteet:

- a) yhteisön sokerijuurikkaan ja sokeriruo'on tuottajien työhön ja elintasoon liittyvien tarvittavien takeiden säilyttämisen varmistaminen;
- b) valmistajien ja maataloustuottajien oikeuksien ja velvollisuuksien oikeudenmukaisen tasapainon varmistaminen;
- c) yhteisen markkinajärjestelyn itserahoitus sisäisen kulutuksen ylittävän, EU:n kiintiöihin sisältyvän sokerituotannon osalta;
- d) sokerin ja isoglukoosin markkinoiden laajentumisen mahdollistaminen yhteisössä;
- e) yhteisön puhdistamoiden kannalta säännöllisten ja yhdenmuukaisten raakasokerin hankintojen varmistaminen.

16. Yhteisen markkinajärjestelyn keskeisiä piirteitä ovat seuraavat:

- a) Tuotantokiintiöjärjestelmä, jota sovelletaan lopputuotteeseen (valkoinen sokeri) eikä maatalouden perustuotteisiin (sokerijuurikas ja sokeriruoko). Pääkiintiötä kutsutaan A-kiintiöiksi. Lisäksi on olemassa täydentäviä B-kiintiöitä, joihin sovelletaan alhaisempia hintoja. Neuvosto vahvistaa kiintiöt komission ehdotuksesta tietyksi ajanjaksoksi, yleensä 5–7 vuodeksi (ks. nykyisin voimassa olevat kiintiöt liitteessä IV).
- b) Hintajärjestelmä, jossa neuvosto vahvistaa vuosittain komission ehdotuksen perusteella sokerijuurikkaiden hinnat sekä valkoisen sokerin interventiohinnan.
- c) Vientiohjelma, jonka mukaisesti kiintiöihin sisältyvä sokeri ja etuusjärjestelyn tuotu puhdistettu ruokosokeri, joita ei myydä EU:n markkinoilla, viedään vientituen avulla. Komissio hallinnoi ohjelmaa siten, että se päättää vientituen määrästä viikoittain sokerialan kauppiaiden tekemien tarjousten perusteella.
- d) Tuontiohjelma, jonka mukaisesti ruokosokeria tuodaan etuus-tullein.
- e) Tuotantomaksut, joiden avulla sokerialan teollisuudelta peritään takaisin vientitukukuluja (vähennettynä määrällä, joka vastaa etuuskohtelun mukaisesti tuodun sokerin arvoa), ja varastointimaksut, joiden avulla saadaan takaisin sokeria varastoiville yrityksille suoritettuja maksuja (ks. kohta 55).

⁽¹⁾ Tavoitteet voidaan tiivistää seuraavasti: tuottavuuden lisääminen teknisen kehityksen ja tuotannon järjestyksen kehittämisen avulla, kohtuullisen elintason takaaminen tällä tavoin maatalousväestölle, markkinoiden vakauttaminen, elintarvikkeiden saatavuuden varmistaminen ja kohtuullisten kuluttajahintojen takaaminen.

KOMISSION TOTEUTTAMA HALLINNOINTI

Johdanto

17. Tässä osassa komission toteuttamaa yhteisen markkinajärjestelyn hallinnointia arvioidaan panosten (tiedot) ja tuotosten (säännökset, päätökset ja ehdotukset) kautta. Osassa tarkastellaan komission tärkeimpiä toimintoja: tuotantokiintiöihin liittyviä ehdotuksia, virallisiin hintoihin liittyviä vuosittaisia ehdotuksia, vientiohjelmaa koskevia päätöksiä sekä itserahoitusjärjestelmää. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös sitä, miltä osin komissio on varmistanut, että yhteinen markkinajärjestely toimii asianmukaisesti, sekä sitä, miten komissio reagoi järjestelyyn vaikuttaviin tapahtumiin ja ottaa huomioon eri osapuolet.

Kiintiöitä koskevat komission ehdotukset

18. Kiintiöjärjestelmä, joka on yhteisen markkinajärjestelyn keskeinen osatekijä, otettiin käyttöön vuonna 1968 siirtymäkauden ajaksi. Sen voimassaoloa on jatkettu myöhemmin useaan otteeseen, viimeksi vuonna 1994 vuosien 1995–2001 ajaksi. Komission ehdotuksia vuosien 1995–2001 ⁽²⁾ kiintiöiksi arvioitiin sen määrittämiseksi, olivatko kiintiöiden ehdotettu koko ja jakautuminen johdonmukaisia niin, että yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja vaikuttavasti.

19. Komissio toi ehdotuksissaan esiin kolme peruskysymystä:

- a) Onko tuotantokiintiöjärjestelmän olemassaoloa tarpeen jatkaa?
- b) Jos sitä jatketaan, mille tasolle kiintiöt olisi vahvistettava?
- c) Onko nykyisiä yhteisen markkinajärjestelyn itserahoitukseen tarkoitettuja välineitä tarpeen muuttaa?

20. Komission analyysin mukaan keskipitkän aikavälin näkymät maailmanmarkkinoilla olivat epävarmat ja merkittäviä ja pitkäkestoisia hintoihin kohdistuvia vaikutuksia ei ollut odotettavissa. Komissio otti huomioon, että on tarpeen säädellä taattavaa tuotantoa erityisesti GATT-sitoumusten noudattamiseksi, ja tuli siihen tulokseen, että tuotantokiintiöjärjestelmä olisi säilytettävä ja kiintiöt pidettävä silloisella tasolla.

21. Komission ehdotuksessa ei käsitelty sitä, miltä osin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita oltiin saavuttamassa. Ehdotuksessa ei analysoitu yhteisen markkinajärjestelyn taloudellisia vaikutuksia eikä pohdittu mahdollisia uudistuksia tai vaihtoehtoja. Ehdotuksesta puuttuivat erityisesti:

- a) arvio saavutetusta tuottavuuden paranemisesta sekä alan kehittämisen järjestyksyyttä koskeva pohdinta;
- b) analyysi sokerijuurikkaan tuottajien tuloista;
- c) arvio siitä, olivatko kuluttajien maksamat hinnat kohtuullisia.

⁽²⁾ KOM(94) 439 lopullinen, 16.11.1994.

22. Itse asiassa ainoa tieto sokerijuurikkaan tuotanto- ja jalostustoiminnasta EU:n alueella esitettiin taulukossa, josta kävi ilmi, että EU:n kiintiöjärjestelmä johti vuosittain 1,3–1,5 miljoonan tonnin ylijäämään. Tämä tarjontatase oli kuitenkin melko harhaanjohtava, sillä siinä näkyi vain puolet rakenteellisesta ylijäämästä, koska siihen ei ollut sisällytetty EU:n alueella puhdistettua tuontisokeria; kuitenkin 1,3 miljoonan tonnin ruokosokerimäärän tuominen AKT-maista on oikeudellinen velvoite.

23. Jäsenvaltioissa toimivien eri osapuolten kanssa käytyjen keskustelujen perusteella on selvää, että komission olisi pitänyt tarkastella seuraavia seikkoja:

- a) ylituotannon ja korkeiden hintojen taloudelliset kustannukset;
- b) tuen piiriin kuuluvan viennin vaikutus maailmanmarkkinahintoihin ja kehitysmaiden tuloihin;
- c) tuottajien riippuvaisuus jalostajista sekä se, kuinka perusteltua oli tarkistaa tuottajien ja jalostajien osuuksia tuloista sokerijuurikkaan tuotannon ja jalostustekniikan edistymisen pohjalta;
- d) uusiin sokerijuurikkaan tuottajiin kohdistuvat esteet;
- e) sokerijuurikkaan kannattavuus suhteessa muiden viljelykasvien kannattavuuteen;
- f) perustelut varastointitukijärjestelmän jatkamiselle;
- g) ympäristövaikutukset etenkin ylituotannon osalta;
- h) vahvistetuista kansallisista kiintiöistä johtuvat, erikoistumista ja kilpailua rajoittavat vaikutukset.

24. Näitä näkökohtia ei käsitelty komission vuonna 1994 tekemissä ehdotuksissa, mutta komission työpapereiden analyysi osoittaa, että sen yksiköt laativat vuonna 1992 perusteellisen arvion sokerialan järjestelyn toiminnasta ja vaikutuksista sekä siihen kohdistuvista haasteista. Sisäinen työryhmä pohti monia uudistusvaihtoehtoja, joista jotkin olivat varsin radikaaleja. Useimpia edellä luetelluista aiheista käsiteltiin, joskin vaihtelevassa määrin. Työryhmä totesi, että hintoja olisi alennettava merkittävästi seitsemän vuoden kuluessa.

25. Lopuksi komissio tyytyi kuitenkin ehdottamaan, että olemassa olevaa järjestelyä jatketaan vuoden ajan muutoksitta sillä välin, kun arvioidaan muiden keskeisten peltokasvien osalta vuonna 1992 toteutetun yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen ja hiljattain käyttöön otettujen yhtenäismarkkinoiden vaikutuksia.

26. Vuonna 1993 komissio ehdotti jälleen järjestelyn voimassaolon jatkamista vuodelle. Tällä kertaa syynä oli se, että odotettiin GATT-neuvottelujen tuloksia.

27. Vuonna 1994 komissio ehdotti Uruguayn kierroksella tehdyn sopimuksen vuoksi, että kiintiöjärjestelmän voimassaoloa jatketaan kuuden vuoden ajan. Ehdotuksessa keskityttiin järjestelyä koskeviin vähimmäismuutoksiin, joita GATT-sopimuksen noudattaminen edellytti, sekä toimenpiteisiin, joilla varmistettiin yhteisön jalostusteollisuuden riittävä raakasokerin saanti.

28. Myös muutamia merkitykseltään suhteellisen vähäisiä ehdotuksia tehtiin sellaisten osa-alueiden kohdalla, joilla yhteinen markkinajärjestely ei toiminut suunnitellulla tavalla. Tällaisia osa-alueita ovat erityisesti siirrettävän, kiintiötä ylittävän sokerintuotannon (C-sokeri) varastointitukimaksujen suorittaminen, Italian kansallinen tuki sekä kemianteollisuuden tuotantotuki.

29. Näistä ehdotukseen sisältyneistä osa-alueista esitettiin ehdotuksen perusteluissa asianmukainen kuvaus ja tarkoin perusteltuja näkemyksiä, jotka pohjautuivat vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten perusteelliseen tutkimiseen ja arvioimiseen.

30. Komission yksiköiden valmistelemaa työtä, jossa analysoidaan tuottajien tuloja, jalostusteollisuuden katteita ja keskittymistä, sokerin vaihtoehtoisia käyttötapoja sekä kiintiöiden siirrettävyyttä, ei kuitenkaan esitetty päätöksentekijöille⁽¹⁾. Ei myöskään annettu tietoja siitä, onko uudistus yhteisen maatalouspolitiikan uudistusten ja yhtenäismarkkinoiden kannalta aiheellinen. Kuluttajien ja teollisten käyttäjien näkökulmia ei tuotu esiin.

31. Edellä olevan perusteella on selvää, että komissio ei tuonut esiin kaikkia asianmukaisia tietoja perustellessaan kiintiöjärjestelmän voimassaolon jatkamista vuosina 1995–2001, eikä se myöskään esittänyt kattavaa analyysiä yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteiden saavuttamisesta. Samalla havaittiin, että komission yksiköillä oli kuitenkin käytettävissään kattavia, joskaan ei täydellisiä, tietoja asiasta. Lisäksi komissio ei verrannut ehdotustensa todennäköisiä vaikutuksia vaihtoehtoisten ehdotusten vaikutuksiin, ja järjestelyn seurauksia kuluttajille ja ympäristölle ei arviointu.

Virallisia hintoja koskevat vuosittaiset ehdotukset

Hintaehdotuksia valmisteltaessa käytettävät tiedot

32. Asetuksessa (EY) N:o 2038/1999 edellytetään, että komissio tekee valkoisen sokerin interventiohintaa ja sokerijuurikkaan perushintaa koskevat ehdotukset. Asetuksessa on esitetty tarkasti ainoastaan sokerijuurikkaan perushinnan laskentatapa: hinnan on perustuttava interventiohintaan, josta on vähennetty jalostus- ja kuljetuskustannukset ja johon on lisätty melassin myynnistä saatavat tulot⁽²⁾.

⁽¹⁾ Neuvostolle, kun on ensin kuultu Euroopan parlamenttia sekä talous- ja sosiaalikomiteaa.

⁽²⁾ Melassi on juurikas- ja ruokosokerin puhdistamisen sivutuote, ja sitä käytetään EU:n alueella pääasiassa eläinten ruokintaan.

33. Käytännössä komissio ei ole tarkistanut laskemisessa käytettäviä osatekijöitä useaan vuoteen, ja markkinointivuotta 1999/2000 koskevien perusasiakirjojen analyysi osoitti, ettei komissiolle ole käytettävissään riittäviä tietoja. Tärkeimmistä osatekijästä eli kustannuksista, joita aiheutuu, kun juurikas jalostetaan valkoiseksi sokeriksi, komissiolle on käytettävissään ainoastaan jalostusteollisuuden etuja ajavan elimen toimittamia tietoja ⁽¹⁾. Kyseiset tiedot eivät ole riittävän yksityiskohtaisia niin, että niiden avulla voitaisiin varmistaa jalostuskustannusten määrä.

34. On kyseenalaista, onko tällaisista tiedoista hyötyä. Esimerkiksi arvon alenemista koskevat luvut, jotka ovat ylivoimaisesti tärkein jalostuskustannusten yhteydessä esitetty osatekijä, perustuvat jälleenhankintahintaan eivätkä todellisiin kustannuksiin. Annettujen tietojen perusteella näyttää siltä, että markkinointivuosina 1996/1997 ja 1997/1998 jalostuskustannukset olivat 25 prosenttia korkeammat kuin sokerijuurikkaan hintaa laskettaessa huomioon otettu määrä, mistä huolimatta useimpien jalostusyritysten kannattavuus on erittäin hyvä. Komissio ei kuitenkaan tarkastuta tietoja riippumattomilla talousasiantuntijoilla, eikä sillä ole jalostuskustannusten osalta vaihtoehtoisia tietolähteitä. Komissio ei tosiasiaa käytä näitä tietoja sokerijuurikkaan hinnan laskemiseen vuosittain; toisaalta se ei tietojen epäluotettavuuden vuoksi voi osoittaa hintojen kohtuullisuutta.

35. Jotkin valmistuskustannuksiin liittyvät osatekijät ovat muuttuneet huomattavasti vuosien kuluessa. Esimerkiksi viljelytekniikoiden paraneminen on mahdollistanut tuotantokausien pidentämisen eräissä maissa (minkä ansiosta pääomainvestointien käyttö on tehostunut), korot ovat laskeneet ja pieniä tehottomia tehtaita on suljettu alan laajan rationalisoinnin yhteydessä. Komissio ei ole tuonut näitä muutoksia esiin hintoja koskevissa ehdotuksissaan.

36. Komission kuluttajakomitea ⁽²⁾ ja sokerin teolliset käyttäjät ovat arvostelleet voimakkaasti tietojen puutetta, joka on aiheuttanut sen, että päätöksentekijöiden ja muiden asianomaisten tahojen on vaikea arvioida komission hintaehdotusten perusteita. Teolliset käyttäjät ovat laatineet omat arvionsa jalostuskustannuksista ja päätelleet, että interventiohinnan yhteydessä nykyisin sallittu kate on liian suuri ⁽³⁾.

Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden ottaminen huomioon

37. Asetuksessa ei anneta ohjeita siitä, miten valkoisen sokerin hinnat on määritettävä, mutta komission hintaehdotusten johdanto-osassa todetaan, että sokerin hintoja vahvistettaessa on otettava huomioon yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ja eri-

tyisesti tarve taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso, varmistaa elintarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Johdanto-osassa mainitaan myös, että tärkeimpien maataloustuotteiden hintojen välinen tasapaino on säilytettävä. Komissio ei kuitenkaan esittänyt ehdotuksessaan tietoja näistä osatekijöistä. Komission valmisteluasiakirjoissa ei myöskään analysoitu tuottajien tuloja ja työllisyyttä eikä kuluttajiin kohdistuvia vaikutuksia.

38. Tuottajien tuloihin on kuitenkin kyseisenä aikana vaikuttanut sadon kasvu, joka johtuu muun muassa koneistamisesta ja keskittämisestä sekä rikkakasvien ja tuholaisten torjuntaan tarkoitettujen entistä tehokkaampien aineiden käytöstä. Lisäksi muiden viljelykasvien hinnat ovat laskeneet huomattavasti vuodesta 1992. Komission kuluttajakomitea ⁽⁴⁾ totesi, että sokerin hinnat eroavat yhä enemmän muiden peltokasvien hinnoista ja että olisi pyrittävä pienentämään kuluttajiin kohdistuvaa varsinkin huomattavaa kustannusrasitusta ja supistamaan sokerialalle aiheutuvia kauppaa vääristäviä vaikutuksia. Komission ehdotuksissa ei ole käsitelty näitä aiheita.

Hintataso

39. Komissio ei ole vuoden 1991 jälkeen ehdottanut muutoksia valkoisen sokerin ja sokerijuurikkaan hintoihin. Se ei ole ottanut ehdotuksissaan huomioon todennäköisiä vaikutuksia tuottajien tuloihin ja kuluttajahintoihin. Esiin on tuotu ainoastaan talousarvioon kohdistuvat vaikutukset.

40. Komission asiakirjoja tutkittaessa havaittiin kuitenkin, että hinnanalennuksia oli harkittu vakavasti aiempina vuosina, esimerkiksi vuonna 1992, jolloin maatalouden pääosasto valmisteli ehdotusta seitsemän vuoden kuluessa toteutettavasta 15 prosentin hinnanalennuksesta, joka olisi ollut samankaltainen kuin vilja-alan osalta päätetyt alennukset. Ehdotus oli seurausta komission sisäisen työryhmän tekemästä analyysistä, joka koski eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Työryhmä totesi, että 15–20 prosentin alennus, jota ei korvattaisi, ei aiheuttaisi alalla merkittäviä ongelmia ja että alennuksen avulla voitaisiin vähentää sokerin tuotannon ylijäämää EU:n alueella 2–3 miljoonalla tonnilla sekä saada aikaan jopa 650 miljoonan euron hyöty kuluttajille. Maatalouden pääosaston talousanalyysijä käsittelevä yksikkö tuli siihen tulokseen, että tarvittaisiin 25–30 prosentin hinnanalennukset, jotta sokerijuurikkaan viljelyn kannattavuus vastaisi vilja-alan kannattavuutta. Kuten edellä on kuvattu, komissio ei esittänyt näitä tietoja eikä hinnan alentamista koskevia ehdotuksia päätöksentekijöille.

41. Komission yksiköt eivät siis esittäneet arviota ehdotustensa todennäköisistä seurauksista eivätkä perustelleet ehdotuksiaan suhteessa vaihtoehtoihin ehdotuksiin, vaikka niillä oli käytössään tähän tarvittavat tiedot.

⁽¹⁾ Comité européen des fabricants de sucre, CEFS.

⁽²⁾ Kuluttajakomitean lausunto yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksesta (Opinion by Consumer Committee on the reform of the CAP), Bryssel, 14. kesäkuuta 1999.

⁽³⁾ Committee of Industrial Users of Sugar (CIUS), Proposal on the reassessment of the institutional manufacturing margin, 22. joulukuuta 1998.

⁽⁴⁾ Kuluttajakomitean lausunto yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksesta (Opinion by Consumer Committee on the reform of the CAP), Bryssel 14. kesäkuuta 1999.

AKT-maista tuodun raa'an ruokosokerin hinta

42. AKT-maista peräisin olevan raa'an ruokosokerin takuuhinta ei sisälly EU:n hintaehdotuksiin, vaan siitä neuvotellaan erikseen sokeria koskevan pöytäkirjan ⁽¹⁾ mukaisesti. Tämä antaa hintojen määrittämiseen huomattavasti liikkumavaraa ja edellyttää ainoastaan, että AKT-maille maksettavasta hinnasta neuvoteltaessa pysytellään EU:n alueella saatavien hintojen rajoissa kaikki asianomaiset taloudelliset tekijät huomioon ottaen. Sokeria tuottavat AKT-maat tekevät tätä varten vuosittain yhdessä muistion taloudellisista tekijöistä.

43. Maa, joka hyötyy eniten yllä mainittujen järjestelyjen mukaisista erityisedellytyksistä, on Mauritius. Mauritiuksen sokerisato (630 000 tonnia vuonna 1998) myydään lähes kokonaisuudessaan etuusjärjestelyjen mukaisesti: Mauritiuksen vuonna 1998 myymästä sokerista yli 95 prosenttia vietiin EU:n alueelle sokeria koskevan pöytäkirjan ja erityiseen etuuskohteluun oikeutettua sokeria koskevien järjestelyjen ⁽²⁾ mukaisesti ja kolme prosenttia Yhdysvaltoihin tuontikiintiön mukaisesti. Ainoastaan 0,7 prosenttia sokerin myynnistä tapahtui maailmanmarkkinoilla, ja tämä osuus muodostuu kokonaisuudessaan pakattujen erikoissokerien myynnistä.

44. Sokerin tuotantokustannukset ovat Mauritiuksella suuremmat kuin hinnat, joita raakasokerista tai valkoisesta sokerista voidaan saada maailmanmarkkinoilla (tosin erikoissokerien myynti voi olla kannattavaa). Mauritiuksen sokeriteollisuus on niin ollen suuresti riippuvainen pääsystä EU:n markkinoille EU:n takuuhinnoin. Mauritiuksella tuotantokustannukset ovat yli kaksinkertaiset verrattuna niihin AKT-maihin, joissa tuotanto on tehokkaampaa (esimerkiksi Malawi, Zimbabwe ja Swazimaa), koska työvoimakustannukset ovat siellä suuret ja maasto vuoristoista ja kivistä, mikä vähentää kastelu- ja koneistamismahdollisuuksia. Mauritiukselle tuodaan paikalliseen kulutukseen valkoista sokeria (36 000 tonnia Etelä-Afrikasta vuonna 1998), jotta mahdollisimman suuri osa maan omasta raakasokerista voidaan viedä etuusjärjestelyjen mukaisesti.

45. Pääsy EU:n markkinoille erityisedellytyksin on Mauritiukselle ja muille AKT-maille taloudellisesti tärkeää, minkä vuoksi niistä on tullut hyvin riippuvaisia näiden järjestelyjen jatkumisesta ja niiden avulla saatavista hinnoista. Komissio on kuitenkin aina ehdottanut, että pöytäkirjan mukaisesti myydyn sokerin takuuhinta ⁽³⁾ yksinkertaisesti vastaisi raa'an juurikassokerin interventiohintaa, eikä tältä osin ole tapahtunut muutoksia useisiin vuosiin. Komissio ei käytännössä neuvottele taloudellisista tekijöistä tai ota niitä huomioon.

Vientiohjelman hallinnointi

46. Sokerin ylituotannon viennistä aiheutuu EU:n talousarvioon vuosittain noin 1 500 miljoonan euron suuruiset kustannukset; kyseisestä määrästä peritään tuotantomaksun avulla takaisin 800 miljoonaa euroa.

⁽¹⁾ Lomé'n yleissopimukseen liittyvä AKT-sokeria koskeva pöytäkirja nro 3, 28. helmikuuta 1975.

⁽²⁾ Järjestelyjä sokerin tuomiseksi etuuskohtelun mukaisesti (sokeria koskevan pöytäkirjan kattaman sokerin lisäksi), jotta varmistetaan yhteisön jalostusteollisuuden riittävä raakasokerin saanti.

⁽³⁾ Kulut, vakuutus ja rahti maksettuina (Cost, Insurance and Freight, CIF).

47. Komissio laskee "teoreettisen vientituen" määrän viikoittain. Aiemmin se vähensi kyseisestä luvusta sattumanvaraisen määrityksen perusteella 0,2 euroa tonnilta. Kaikki tämän määrän alittavat vientitodistuksia koskevat tarjoukset hyväksyttiin. Ainoastaan poikkeuksellisesti – etenkin markkinointivuoden loppupuolella – sovellettiin erilaista menettelyä.

48. Sokerialan yhtiöt tiesivät, että niiden esittämät tarjoukset yleensä hyväksyttäisiin, mikäli ne alittaisivat teoreettisen vientituen määrän, josta on vähennetty 0,2 euroa tonnilta; yhtiöillä ei täten ollut tarvetta kilpailua vientitodistuksista esittämällä alhaisempia tarjouksia.

49. Vientiohjelmaa rajoittaa kuitenkin nykyisin GATT-sopimus, jonka rajoittava vaikutus kohdistuu vientitukien avulla viedyn sokerin määrään ja arvoon; rajoitteita aiheuttavat myös maataloutta koskevaan talousarvioon suuntautuvat paineet. Markkinointivuoteen 1999/2000 saakka vaikutus oli rajallinen, koska GATT-järjestelyiden yhteydessä sallittiin kiintiöiden siirrot seuraaviin vuosiin. Markkinointivuoden 2000/2001 osalta vientiä koskevien budjettimenojen määrä on kuitenkin rajoitettu 499 miljoonaan euroon, ja komission arvion mukaan kiintiötä saatetaan joutua alentamaan jopa 500 000 tonnilla.

50. Maaliskuussa 1999 järjestetyn Berliinin huippukokouksen jälkeen komissiolla on ollut entistä suurempi paine pysyä talousarviomäärärahojen rajoissa ja ottaa aiempaa aktiivisempi rooli vientiohjelman hallinnoinnissa, jotta sokerialan talousarvio pysyisi hallinnassa. Samanaikaisesti sokerin maailmanmarkkinahinnat ovat laskeneet, mikä on nostanut kustannuksia jokaisen viedyn sokeritonnin kohdalla.

51. Maatalouden pääosasto järjestää viikoittain kokouksen, jossa tarjouksia tarkastellaan maailmanmarkkinanäkymien kannalta (komission virkamiehet seuraavat näkymiä tarkasti) ja arvioidaan niiden vaikutusta käytettävissä olevaan talousarvioon. Enää ei ole ennakoitavissa tiettyä tuen määrää, jonka alittavat tarjoukset hyväksytään. Tämä on lisännyt kilpailua vientitodistuksista, minkä seurauksena on myös säästynyt talousarviovaroja.

52. Komissio aloitti vientitukien alentamiseen tähtäävät toimet vasta talousarviota koskevien rajoitteiden seurauksena.

Tarjouskilpailujen järjestäminen

53. Tarjouskilpailumenettelyihin perehdyttiin eri jäsenvaltioissa ja komissiossa, ja tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että hallintokomitea toimii lähinnä komission ehdotusten vahvistajana; komission ehdotuksia muutetaan hyvin harvoin komitean kannanottojen perusteella.

54. Säästöä kertyisi huomattavasti, mikäli vientitodistuksia koskevia tarjouksia hyväksyttäisiin nykyistä pienempi määrä silloin kun maailmanmarkkinahinnat ovat alhaiset ja jos vientitodistusten määrää puolestaan lisättäisiin maailmanmarkkinahintojen ollessa korkeita. Kun maailmanmarkkinoiden epävakaus otetaan huomioon, havaitaan kuitenkin, että tähän toimintatapaan sisältyy huomattavia riskejä, joita komissio ei ole ollut halukas ottamaan. Komissio voisi pyrkiä siirtämään kyseisiä riskejä järjestämällä vuosittain rajoitetun määrän tarjouskilpailuja viikoittaisen tarjouskilpailun sijasta. Komission olisi arvioitava, millaisia parannuksia olisi mahdollista saada aikaan, jos vientitukien osalta otettaisiin käyttöön vaihtoehtoisia tarjouskilpailu- ja päätöksentekomenettelyjä.

Itserahoitusjärjestelmä

55. Tuotantomaksujen avulla pyritään kattamaan kulut, jotka aiheutuvat viettäessä noin puolet ylituotannosta. Varastointimaksujen avulla pyritään puolestaan kattamaan varastointikulujen korvaamisesta aiheutuvat maksut. Tätä järjestelmää kutsutaan usein itserahoitusjärjestelmäksi; tilintarkastustuomioistuin otti kantaa kyseiseen järjestelmään varainhoitovuotta 1988 koskevassa vuosikertomuksessaan ⁽¹⁾ ja vuonna 1991 julkaistussa erityiskertomuksessaan ⁽²⁾.

56. Tuotantomaksuja laskettaessa huomioon otettavan viennin määrä perustuu edelleen kiintiötuotannon ja sisämarkkinoiden kulutuksen väliseen erotukseen (kuten asetuksessa on säädetty). Sokerialasta vastaava komission yksikkö määrittää kulutusta kuvaavan luvun jäsenvaltioiden toimittamien, tuotantoa ja kauppaa koskevien tietojen perusteella asetuksen (EY) N:o 779/96 ⁽³⁾ mukaisesti. Komissio ei kuitenkaan tarkista toimitettujen tietojen luotettavuutta.

57. Kun useista eri jäsenvaltioista peräisin olevia, EU:n sisämarkkinoiden kauppaa koskevia tietoja verrattiin keskenään, havaittiin huomattavia eroavaisuuksia. Markkinointivuoden 1998/1999 osalta yhteensä 171 000 tonnia valkoista sokeria on ilmoitettu toimitetuksi muihin jäsenvaltioihin, mutta kyseistä määrää ei ole merkitty vastaanotetuksi. Suurimmat erot liittyivät Saksan toimitettavaan sokeriin (Saksasta saatujen tietojen mukaan 492 000 tonnia markkinointivuonna 1998/1999), josta oli merkitty muiden maiden vastaanottamaksi ainoastaan 379 000 tonnia. Vastaavasti Ranskan toimittamat tiedot osoittavat viedyn sokerin määrän olevan 965 000 tonnia, josta ainoastaan 901 000 tonnia on merkitty vastaanotetuksi. Kaikista EU-maista Espanjaan toimitetun sokerin kokonaismäärä oli 406 000 tonnia, josta Espanja ilmoitti ottaneensa vastaan ainoastaan 333 000 tonnia.

58. Tietojen epäluotettavuus saattaa vaikuttaa huomattavasti tuotantomaksujen suuruuteen. Siksi nettoviennin määrittämisessä olisi pyrittävä käyttämään luotettavampia tietoja, kuten esimerkiksi tuonti- ja vientitodistuksia.

Yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvät hallinto-, valvonta- ja talousjärjestelyt

59. Jäsenvaltioilla on selkeitä yhteisen markkinajärjestelyn alaan liittyviä hallinto- ja valvontavelvoitteita, mutta komissiolla on kokonaisvastuu näiden järjestelyiden toimivuudesta.

60. Hallinto- ja valvontajärjestelyiden seuranta koskevat vastualueet on jaettu komissiossa. Molemmilla aloilla (menoista vastaa tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava maatalouden pääosaston yksikkö ja tuloista puolestaan budjettipääosasto) valvonta keskittyy varastokirjanpito-tietojen oikeellisuuteen. Vaikka molemmissa pääosastoissa käytetään riskianalyysimenetelmää, riskien arvioinnissa sovelletaan erilaisia menettelytapoja. Budjettipääosasto suorittaa tarkastuksia usein,

mutta tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava maatalouden pääosaston yksikkö ei ole suorittanut tuotannon ja varastojen tarkastusta paikan päällä viimeisten viiden vuoden aikana. Vuonna 1999 se suoritti ensimmäistä kertaa moneen vuoteen sokerin vientitukia koskevan tarkastuksen joissakin jäsenvaltioissa. Yleistä seurantastrategiaa ei ole kehitetty eikä sokerialasta vastaava yksikkö osallistu riskien arviointiin.

61. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien kohteena olleiden jäsenvaltioiden osalta havaittiin, että komissio ei ollut toimittanut ohjeita valvontamenettelyiden suunnitteluun liittyvistä parhaista käytännöistä. Tämä on johtanut siihen, että tarkastusten suorittamistiheys vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioiden välillä ja käytössä on lukuisia erilaisia valvontamenettelyjä. Esimerkiksi pakkaamattomana varastoidun sokerin fyysiset tarkastukset suoritetaan eräessä jäsenvaltiossa kuukausittain kaikkien varastojen osalta ja eräessä toisessa jäsenvaltiossa niitä ei suoriteta lainkaan. Menetelmät vaihtelevat laserlaitteiden avulla suoritettavista teknisesti kehittyneistä tarkastuksista mittanuoran avulla suoritettaviin mittauksiin ja pelkkiin varastointitilojen tyhjennyksen yhteydessä suoritettaviin varastokirjanpidon täsmäytyksiin.

62. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että useimmissa tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa yhtiöiden toimittamiin sokerin tuotantotietoihin luotetaan lähes täydellisesti. Jäsenvaltioiden tarkastajat eivät kuitenkaan tarkasta kyseisten tietojen pohjana olevia tietojärjestelmiä eikä kyseisiä tietoja täsmäytetä yhtiöiden liikekirjanpidon kanssa.

63. Kaikki tarkastuskäyntien kohteena olleet jäsenvaltiot korostivat kuitenkin, että minkään pakkaamattomana varastoitua sokeria koskevan tarkastusmenettelyn avulla ei saada tarkkoja tuloksia. Varastokirjanpidon luotettavuus on ensiarvoisen tärkeää laskettaessa tuotannon määrää sekä määritettäessä varastointimaksuja. Siksi komission olisi kehitettävä yhtenäinen valvontastrategia ja annettava ohjeita hyvistä käytännöistä sekä vähimmäisvaatimuksista.

Komission suhtautuminen eri osapuoliin sekä yhteiseen markkinajärjestelyyn vaikuttaviin tapahtumiin

64. Eri osapuolet pitivät komission yksiköitä yleisesti ottaen pätevinä, asioihin perehtyneinä ja helposti lähestyttävänä. Sokerin teolliset käyttäjät ja lopullisten kuluttajien edustajat katsoivat kuitenkin, että heidän etuihinsa ei kiinnitetä riittävästi huomiota.

65. Komission hallinnoinnin moitteettomuus asetettiin kyseenalaiseksi kahden tapauksen osalta, jotka vaikuttivat merkittävästi yhteiseen markkinajärjestelyyn vuonna 1999. Ensimmäinen tapaus liittyi vientitukien määrittämiseen sokeria sisältävien jalostettujen tuotteiden osalta; komissio esitti liitteeseen I sisältymättömistä tuotteista vastaavalle hallintokomitealle viime hetkellä – ilmoittamatta asiasta etukäteen ja esittämättä kirjallisia perusteita – 10 prosentin suuruisia vähennyksiä vientitukiin.

66. Mainitut alun perin esitetyt ehdotukset eivät perustuneet taloudelliseen analyysiin tai muihin asianmukaisiin tietoihin, ja vientiyhtiöt sekä jäsenvaltiot vastustivat niitä ankarasti. Lopulta komissio esitti asianmukaisesti perustellun ehdotuksen pienemmästä vientitukien tason alentamisesta ja tukien myöntämisehtojen mukauttamisesta siten, että tuet ohjataan niitä eniten tarvitseville jalostetuille tuotteille; hallintokomitea kuitenkin hylkäsi tämän ehdotuksen.

⁽¹⁾ EYVL C 312, 12.12.1989, s. 93.

⁽²⁾ EYVL C 290, 7.11.1991.

⁽³⁾ EYVL L 106, 30.4.1996.

67. Toisessa tapauksessa komissio ei neuvotellut hallintokomitean kanssa sokerialaa koskevan yhteisen markkinajärjestelyn laajamittaiseen arviointiin sovellettavista ehdoista.

SOKERIALAN MARKKINAJÄRJESTELYN TARKASTUS

Johdanto

68. Tilintarkastustuomioistuin katsoo – kuten kohdassa 8 tuotiin esille – että komission keskeisenä hallinnollisena tehtävänä on asianmukaisen tiedon hankkiminen ja jakaminen menettelyiden avulla saavutetuista tuloksista. Komissio käynnisti maaliskuussa 1999 sokerialan politiikkaa koskevan arvioinnin; kyseinen arviointi on ensimmäinen vuonna 1968 tapahtuneen yhteisen markkinajärjestelyn perustamisen jälkeen suoritettu arviointi. Arvioinnissa keskityttiin käytössä olevien toimien asianmukaisuuden arviointiin sekä niiden vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen. Arvioinnin tulokset eivät olleet tilintarkastustuomioistuimen käytettävissä tämän kertomuksen laatimisajankohtana (kesäkuussa 2000). Tilintarkastustuomioistuin ei näin ollen voi esittää näkemystä arvioinnin tasosta tai ottaa huomioon sen tuloksia.

69. Huomiota olisi kuitenkin kiinnitettävä neljään keskeiseen kysymykseen:

- Missä määrin yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet on saavutettu (onko menettely vaikuttavaa)?
- Millaisin kustannuksin tavoitteet on saavutettu (onko menettely tehokasta)?
- Ovatko sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä koskevat mekanismit, erityisesti tuotantokiintiöiden ja hintatuen taso, edelleen sopivia?
- Ovatko toimet edelleen yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia, kun otetaan huomioon vuoden 1992 uudistus sekä Agenda 2000 -uudistus?

70. Aiheena olevassa sokerialan markkinajärjestelyä koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin edellä mainittuihin kysymyksiin. Tarkastus perustuu käytettävissä olleisiin tietoihin ja eri osapuolten haastatteluihin.

Yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteiden saavuttaminen

71. Menettelyjen tulosten arviointia vaikeuttaa se, että komissio ei ole määrittänyt määrinä ilmaistavia tavoitteita, vaikka sitä edellytetään varainhoitoasetuksen 2 artiklassa.

72. Käytettävissä olevien tietojen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että perustamissopimuksessa määritetyt yhteisen maatalouspolitiikan yleiset tavoitteet ovat toteutuneet yhteisen markkinajärjestelyn avulla siten, että

- sokerijuurikkaan tuottajille on taattu hyvät hehtaarikohtaiset tulot (jopa kaksinkertaiset muihin viljelykasveihin verrattuna);
- markkinat ovat vakaat (ei merkittäviä hintavaihteluita);
- tarjonta on taattu (puutetta ei esiinny edes heikkoina satovuosina);
- tuottavuus on parantunut (sokerijuurikkaan saanto, sokeripitoisuus, uutetun sokerin määrä ja koneistaminen ovat lisääntyneet); kehitys ei kuitenkaan ole ollut yksinomaan rationaalista, koska kansalliset tuotantokiintiöt ovat estäneet viljelyn siirtymisen tuottavimmille alueille. Lisäksi sokerijuurikkaan korkeat hinnat muihin viljelykasveihin verrattuna ovat vaikuttaneet resurssien jakaantumiseen.

73. Yhteisen maatalouspolitiikan viidennen tavoitteen – kohtuullisten kuluttajahintojen – osalta havaitaan, että ainoastaan Japanissa ja Sveitsissä on korkeampi sokerin hinta kuin EU:n alueella. Tarkastuksen suorittamisajankohtana EU:n viralliset hinnat ovat yli kolminkertaiset maailmanmarkkinoiden tasoon verrattuna. Komission vastauksessa tuodaan esille, että hinnat ovat korkeat monissa muissa maissa. Vastauksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, ovatko EU:n alueen hinnat kohtuullisia.

74. Maailmanmarkkinoiden sopusointuista kehitystä koskevan perustamissopimuksessa määritetyn tavoitteen osalta voidaan todeta, että EU:n kiintiötuotannon huomattava kasvu 1970- ja 1980-luvuilla (ks. kaavio 2) on vaikuttanut maailmanmarkkinoihin ja maailmanmarkkinahintoihin ovat puolestaan vaikuttaneet tuettu EU:n vienti sekä C-sokerin suuri tuotanto. Vastaavasti ruokosokerin tuontihintoja koskeva etuusjärjestelmä on aiheuttanut suurta riippuvuutta joissakin AKT-maissa (ks. kohdat 42–45).

75. Suurin osa yhteisen markkinajärjestelyn erityistavoitteista on saavutettu:

- työllisyys on taattu siihen 4 prosentin osuuteen kuuluvien EU:n alueen tuottajien osalta, joilla on sopimus tuotantokiintiön omaavan jalostuslaitoksen kanssa;
- yhteinen markkinajärjestely toimii itserahoitusjärjestelmänä siinä määrin kuin asetuksessa edellytetään;
- EU:n alueen puhdistamoihin tulee raakasokeria jatkuvasti ja tasaisesti.

76. Tuottajien ja jalostajien välillä on vain vähän vakavia ristiriitoja, mikä osoittaa, että molemmat osapuolet ovat tyytyväisiä saamiinsa hintoihin. Koska kiintiöt ovat kuitenkin jalostajilla, sokerijuurikkaan tuottajien on tehtävä sopimus tehtaiden kanssa hyötyäkseen yhteisen markkinajärjestelyn piiriin kuuluvista sokerijuurikkaan vähimmäishinnoista.

77. Edellä esitetty osoittaa, että useat yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet saavutetaan. Tavoitteiden saavuttamista tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon toiminnasta aiheutuvat muut kustannukset, jotka tulevat suurelta osin kuluttajien maksettaviksi.

Tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuvat kustannukset

78. Yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuu kustannuksia, joilla on lukuisia negatiivisia vaikutuksia:

- a) sokerin tuotantoon liittyy rakenteellisia ylijäämiä;
- b) sisämarkkinoiden hintataso on korkea maailmanmarkkinahintoihin verrattuna;
- c) varastoidut määrät ovat suuria;
- d) toiminta on voimakkaasti säänneltyä, mikä ei edistä kilpailua;
- e) tarvittavasta hallinnosta ja valvonnasta aiheutuvat suuret kustannukset.

79. Vaikka tarkastuksen yhteydessä ei käynyt ilmi, että kaikkien mainittujen kustannusten osalta olisi suoritettu luotettava ja riippumaton arviointi, on mahdollista osoittaa perusindikaattorit, jotka antavat kohtuullisen kuvan kyseisten kustannusten suuruudesta.

80. Varainhoitovuotta 2000 koskevan EU:n talousarvion osalta oli rakenteellisista ylijäämistä aiheutuneiden nettomääräisten vuotuisten kulujen suuruus 800 miljoonaa euroa, joka muodostuu sokerin ylituotannon vientikulujen kokonaismäärän (noin 1 600 miljoonaa euroa) ja tuotantomaksujen välisestä erotuksesta. Kuluttajille aiheutuu kuitenkin lisäkustannuksia. Itserahoitusjärjestelmän yhteydessä jalostuksesta vastaavat yhtiöt maksavat tuotantomaksuja; maksujen avulla katetaan kulut, jotka aiheutuvat viettäessä noin puolet ylituotannosta. Koska sokerin kysynnän jousto on vähäistä, jalostuksesta vastaavat yhtiöt voivat siirtää maksut sokerin hintaan, jolloin tähän ylituotannon osaan liittyvät 800 miljoonan euron kulut tulevat lopulta EU:n alueen kuluttajien maksettaviksi.

81. EU:n korkeasta hintatasosta aiheutuvat taloudelliset kustannukset voidaan selvittää ainoastaan yksityiskohtaisten tutkimusten avulla. Niitä on tarjolla useampiakin, mutta selvitysten riippumattomuus on kyseenalainen. Yksinkertaisin kustannusten osoittaja on EU:n tukihinnan ja maailmanmarkkinahinnan välinen erotus, jonka perusteella EU:n alueen kuluttajille aiheutuvien vuotuisten kustannusten suuruus olisi enintään 6 500 miljoonaa euroa⁽¹⁾. Nykyisiä alhaisia maailmanmarkkinahintoja ei voida kuitenkaan pitää täysin objektiivisena indikaattorina. Tämä yksinkertainen laskutoimitus antaa kuitenkin kuvan kustannusten mahdollisesta suuruusluokasta.

82. Suurista varastoiduista määristä aiheutuvia kustannuksia voidaan arvioida käyttämällä perustana viimeisten viiden vuoden aikana varastoitujen määrien keskiarvoa, mikä tarkoittaa noin 2 miljoonaa tonnia valkoista sokeria. Määrä on noin 14 prosenttia kiintiötuotannosta; komissio on puolestaan vahvistanut, että odottamattomien puutteiden kattamiseen tarvitaan 3 prosenttia (noin 0,4 miljoonaa tonnia) kyseisestä tuotannosta⁽²⁾. Vuotuiset varastointikustannukset ovat komission laskelmien mukaan

20 euroa tonnilta. Ne kerätään jalostajilta varastointimaksujen muodossa, ja ne siirtyvät kuluttajien maksettaviksi samaan tapaan kuin tuotantomaksut (ks. kohta 80). Kun tämä yksinkertaisesti laskettu, tarvittavan vähimmäismäärän ylittävä varastoitu määrä kerrotaan varastointikustannusten määrällä, saadaan EU:n alueen kuluttajille aiheutuvien vuotuisten kustannusten suuruudeksi yli 30 miljoonaa euroa.

83. Tarkastuksen rajoissa on mahdotonta määrittää sokeriteollisuuden sääntelystä aiheutuvia taloudellisia kustannuksia. Järjestelmässä raaka-aineelle (sokerijuurikkaalle tai sokeriruo'olle) vahvistetaan kiinteä ostohinta ja lopputuotteelle – valkoiselle sokerille – taataan tietty myyntihinta sekä myönnetään tuotantokiintiöt jalostuksesta vastaaville yhtiöille. Tällä hetkellä yli 50 prosenttia EU:n kokonaiskiintiöstä on vain viidellä yhtiöllä. Lisäksi 14:stä sokeria tuottavasta jäsenvaltiosta kymmenessä⁽³⁾ koko kansallinen tuotantokiintiö kuuluu ainoastaan yhdelle tai kahdelle yhtiölle. Näin ollen normaali kilpailu ei toteudu ja sokeria tuottavia yhtiöitä on useissa tapauksissa sakotettu kilpailua koskevista väärinkäytöksistä⁽⁴⁾.

84. Muissa kehittyneissä maissa saadut kokemukset osoittavat, että mikäli vaihtoehtoisilla makeutusaineilla⁽⁵⁾ ei olisi EU:n asettamia kiintiöitä, niiden osuus makeutusaineiden kokonaismarkkinoista olisi – sokerin kustannuksella – huomattavasti nykyistä suurempi, koska ne ovat sokeria halvempia ja soveltuvat joidenkin ruoka-aineiden⁽⁶⁾ makeuttamiseen paremmin kuin sokeri. EU:n asettamat tuotantorajoitteet estävät tässä mielessä rationaalista taloudellista kehitystä.

85. Sokeriteollisuuden liittyvien hallinto- ja valvontakustannusten määrää on mahdollista arvioida ainoastaan suuntaa-antavasti; jäsenvaltiot pidättävät kulujensa kattamiseksi tietyn prosentiosuuden tuotanto- ja varastointimaksuista. Sen vuotuisen määrän arvioidaan olevan 290 miljoonaa euroa⁽⁷⁾.

86. Edellä esitetty analyysi vahvistaa tilintarkastustuomioistuinten vuonna 1991 antamassa erityiskertomuksessa esitetyt havainnot, joiden mukaan sokerialan yhteinen markkinajärjestely aiheuttaa huomattavat kustannukset EU:n talousarvioon sekä kuluttajille.

Sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn tukimekanismit; tuotantokiintiöiden ja hintatuen taso

87. Sokerinjalostusteollisuus ja tuottajajärjestöt puoltavat voimakkaasti sitä, että yhteisen markkinajärjestelyn pääpiirteet ja hintatuki sekä kiintiöt säilytettäisiin nykyisellään. Niiden näemyksen mukaan sokeriteollisuuden nykyisen sääntelyn avulla turvataan korkealaatuisen sokerin tarjonta EU:n alueen kuluttajille; ne katsovat niin ikään, että kuluttajiin kohdistuva hintataso on kohtuullinen ja että sen avulla sokeriteollisuudelle ja tuottajille taatut tulot ovat hyvät mutta eivät kuitenkaan liian korkeat.

⁽³⁾ Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Tanska, Ruotsi, Suomi, Kreikka, Irlanti, Portugali, Espanja ja Itävalta.

⁽⁴⁾ Esimerkiksi komission päätös 97/624/EY (EYVL L 258, 22.9.1997) ja päätös 1999/210/EY (EYVL L 76, 22.3.1999).

⁽⁵⁾ Isoglukoosi ja inuliinisiirappi.

⁽⁶⁾ Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, sivu 35.

⁽⁷⁾ Määrä vastaa 25:tä prosenttia sokerin tuotanto- ja varastointimaksuista, jotka on kirjattu varainhoitovuotta 2000 koskevaan EU:n talousarvioon.

⁽¹⁾ Perustuu komission tarkistettuihin arvioihin varainhoitovuotta 2000 koskevan talousarvion osalta.

⁽²⁾ Komission asetus (EY) N:o 1436/1996 (EYVL L 184, 24.7.1996, s. 27).

88. Kuluttajat ja sokerin teolliset käyttäjät pitävät kuitenkin tuotantoteholtaan parempien sokerinjalostajien suuria voittoja osoituksena siitä, että tuotantoa suojataan liikaa; heidän mukaansa on kyseenalaista, että maatalouspolitiikan avulla säännellään ja suojataan jalostusteollisuutta niin tiiviisti.

89. Kiintiöt myönnetään ensin jäsenvaltioille ja sitten sokerinjalostuksesta vastaaville yhtiöille. Tämän seurauksena sokerintuotanto on jatkunut alueilla, jotka eivät sovellu siihen hyvin ja jotka ovat joissakin tapauksissa tarvinneet valtiontukea tuotannon ylläpitämiseksi. Tehokkaimmille tuotantoalueille ei sitä vastoin ole myönnetty korkeampia kiintiöitä.

90. Kiintiöiden asettamisen perustavoitteena on rajoittaa interventiohintaan oikeuttavan tuotannon vuotuista määrää. Sokerin varastointikulujen osalta suoritettavien korvausten sekä vientitukien takia interventio-ostoja varten ei ole kuitenkaan tarjontaa huomattavasta ylituotannosta huolimatta. Tarkastuksen yhteydessä saatiin todisteita siitä, että sokerin hinta vapaasti tehtaalla oli keskimäärin 10 prosenttia interventiohintaa korkeampi; joissakin maissa ero oli huomattavasti suurempi.

91. Tämä on vaikuttanut tilanteen kehittymiseen sellaiseksi, että kilpailu ei toteudu enää tehokkaasti eikä sokerin osalta ole enää olemassa todellisia "yhteismarkkinoita". Eri osapuolten kanssa käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että jalostajia ei juurikaan kiinnosta kilpailu muiden maiden jalostajien kanssa, vaan ne pysyvät pääasiassa oman maansa markkinoilla. Kiintiöt ja hintajärjestelmä sekä varastointikulusta maksettavat korvaukset ja vientiohjelma luovat vakautta ja takaavat tietyn tulotason jalostajille. Näin laaja

jalostusteollisuuden suojaaminen on harvinaista yhteisen maatalouspolitiikan alalla.

92. Kuluttajat pitävät sokeria perushyödykkeenä, jota ostetaan hinnasta riippumatta; sen vaikutusta erityisesti pienituloisten kotitalouksien budjetteihin ei kuitenkaan voida vähätellä. Nykyinen yhteinen markkinajärjestely, jonka yhteydessä kuluttajat joutuvat tukemaan sokerijuurikkaan tuottajia sekä sokerinjalostusteollisuutta, on kuluttajien näkemyksen mukaan epäoikeudenmukaisempi ja varmasti myös avoimuudeltaan huonompi kuin järjestelmä, jonka yhteydessä tuottajat saavat suoraa tukea EU:n talousarviosta.

Sokerialan yhteinen markkinajärjestely: vuoden 1992 uudistus ja Agenda 2000 -uudistus

93. Viime vuosikymmenen aikana yhteisen markkinajärjestelyn osalta on toteutettu kaksi keskeistä uudistusta, joista molemmat liittyivät maatalousalan kilpailukyyn lisäämistarpeeseen Euroopassa, mutta joista kummankaan yhteydessä ei sokeriala ollut mukana. Vuoden 1992 uudistus painottui käytännössä siirtymiseen tuotteiden hintatuesta tuottajille maksettavaan tulotukeen; uudistuksen painopiste oli siis pikemminkin tuottajissa kuin teollisuudessa.

94. Kuten seuraavasta taulukosta käy ilmi, yhteisen markkinajärjestelyn painopiste on edelleen suunnattu tuottajien sijasta lähes kokonaan jalostuksesta vastaaviin yhtiöihin ja lopputuotteeseen.

Suoraan tuottajiin vaikuttavat toimet	Jalostusteollisuuteen suoraan vaikuttavat pääasialliset toimet
Sokerijuurikkaan vähimmäishinta	Sokerijuurikkaan vähimmäishinta Valkoista sokeria koskeva interventiohintaa ja -järjestelyt Valkoisen sokerin vientituet Jalosteisiin käytettävän sokerin vientituet Valkoisen sokerin tuotantomaksu Valkoisen sokerin kansalliset tuotantokiintiöt Tuotantokiintiöt ylittävän sokerin vientivelvoite Mahdollisuus siirtää osa ylituotannosta seuraavan vuoden kiintiöön Varastointituki Varastojen hyväksyminen Myyntiin kohdistuvat varastointituen rahoittamista koskevat maksut Varastointia koskevat vähimmäismäärät Tuontisuoja Kemianteollisuuden tuotantotuet Isoglukoosin ja inuliinisiirapin tuotantokiintiöt Tuki jalostukseen Erityiseen etuuskohteluun oikeutetun sokerin tuonti tarjonnan takaamiseksi jalostamoille Sokerin tuonnin, viennin, tuotannon ja varastoinnin valvonta

95. Agenda 2000 -uudistuksen yhteydessä painopiste asetettiin kilpailukykyyn maailmanmarkkinoilla, ympäristönsuojeluun, maaseudun kestäväan kehitykseen, menettelyiden yksinkertaistamiseen ja aiempaa suurempaan vastuullisuuteen veronmaksajiin nähden.

96. EU:n alueella tuotettava sokeri ei ole selvästikään kilpailukykyinen maailmanmarkkinoilla. Jotta kiintiöyli jäämät saadaan myytyä, joudutaan tällä hetkellä maksamaan tukea, jonka suuruus vastaa noin 75:tä prosenttia EU:n maksamasta interventiohinnaista. C-sokeri (kiintiöt ylittävä tuotanto), jonka osalta ei makseta vientitukia, pystytään myymään kannattavasti maailmanmarkkinahinnoilla vain siksi, että kiintiöidyn sokerin myynnistä saatavat määrät riittävät kattamaan kaikki jalostamisesta vastaavien yhtiöiden kiinteät kustannukset.

97. Sokerin tehotuotanto saattaa vaikuttaa haitallisesti ympäristöön: vedentarve on suuri (kolminkertainen vehnään verrattuna) ja kasvin viljely edellyttää runsasta rikkakasvien torjunta-aineiden käyttöä⁽¹⁾. Näin ollen tuotannon pitäminen huomattavasti EU:n alueen tarpeet ylittävällä tasolla johtaa haitallisiin ympäristövaiikutuksiin, jotka olisivat kuitenkin vältettävissä.

98. Vastuullisuuden osalta voidaan todeta seuraavaa: se, että sokerialan järjestelyistä aiheutuvat kulut siirtyvät suurelta osin lopullisten käyttäjien, siis suuren yleisön, maksettaviksi, antaa aihetta asianmukaiseen määrälliseen arviointiin ja julkiseen raportointiin avoimuuden varmistamiseksi.

PÄÄTELMÄT

99. Komission olisi pyrittävä tehokkaasti kehittämään hallinnointiaan sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn osalta erityisesti seuraavilla aloilla:

- a) Yhteisen markkinajärjestelyn hallinnointiin käytettävät perustiedot; komissiolla olisi oltava käytettävissään – esitettävien kiintiöjärjestelyiden ja hintaehdotusten tueksi – kaikki tiedot tavoitteiden saavuttamisesta. Komissiolla pitäisi olla käytössään kattavampia ja riippumattomaan tarkistukseen perustuvia tietoja, jotta se pystyisi tekemään perusteltuja hintaesityksiä. Tuotantomaksujen laskemista varten olisi pyrittävä saamaan aiempaa luotettavampia tietoja.
- b) Perustietojen hallinnointi; komission olisi käytettävä riippumattomia talousasiantuntijoita ja vaihtoehtoisia tietolähteitä. Sen olisi analysoitava kaikki hintaehdotuksiin vaikuttavat tekijät, mukaan luettuna tuottajien tulot ja työllisyys sekä kuluttajiin kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi komission olisi otettava taloudelliset tekijät asianmukaisesti huomioon tehdessään AKT-maille taattavaa sokerin hintaa koskevia ehdotuksia.

⁽¹⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 14/2000 ympäristönäkökohtien tuomisesta yhteiseen maatalouspolitiikkaan (EYVL C 353, 8.12.2000), kohta 27, ja OECD:n elintarvike-, maatalous- ja kalastusosaston, maatalouskomitean ja vilja-, rehu- ja sokeriryhmän julkaisu "Sugar Policy Reform: Environmental Policy Aspects", 24.9.1998.

100. Sokerialan järjestelyn tarkastus osoittaa, että monet yhteiselle maatalouspolitiikalle ja yhteiselle markkinajärjestelylle asetetut tavoitteet saavutetaan, mutta järjestelyistä aiheutuvat suuret rakenteelliset ylijäämät sekä suuret kustannukset EU:n talousarvioon ja kuluttajille. Tilanteen kehittyminen tällaiseksi ei ole kokonaisuudessaan komission vastuulla, mutta komission hallinnoinnin taso ja erityisesti komission tekemien ehdotusten, päätösten ja toimien laatu on vaikuttanut tuloksiin, ja näistä seikoista komissio on vastuussa ja velvollinen antamaan selvityksiä.

101. Rakenteellisista ylijäämistä huolimatta komissio on toistuvasti tyytynyt ehdottamaan sokerialan järjestelyn jatkamista ja kiintiöiden sekä hintojen säilyttämistä ennallaan. Komission yksiköt ovat kuitenkin keränneet laaja-alaista tietoa ja laatineet analyyseja, joiden perusteella olisi voitu ehdottaa parannuksia. Sokerijuurikastuotannon ja -jalostuksen tuottavuus on kasvanut, joten komission olisi pitänyt ottaa käsiteltäväkseen kysymys EU:n alueen kuluttajille aiheutuvista kustannuksista.

102. Viime vuosikymmenen aikana on toteutettu kaksi keskeistä yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta, joista kumpikaan ei kattanut sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä. Agenda 2000 -uudistuksen yhteydessä korostettiin kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla, ympäristönsuojelua, maaseudun kestäväan kehitystä, menettelyiden yksinkertaistamista ja aiempaa suurempaa vastuullisuutta veronmaksajiin nähden. Yhtäkään näistä tekijöistä ei ole huomioitu asianmukaisesti sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä.

103. Sokerialan yhteinen markkinajärjestely hyödyttää suhteellisen harvoja tuottajia, mutta järjestely takaa siitä hyötyville sokerijuurikkaan tuottajille huomattavasti korkeamman tulotason muista pääasiallisista viljelykasveista saataviin tuloihin verrattuna (ks. liite II).

104. Kun otetaan huomioon kiintiöjärjestelmän sekä korkean hintatason vaikutukset, voidaan todeta, että olisi aiheellista tarkastella vaihtoehtoisten toimien mahdollisuutta. Koska tuontirajoitukset estävät maailmanmarkkinahintojen vaihteluiden vaikutukset EU:n markkinoihin ja suojaavat EU:n alueen sokerintuottajia, olisi harkittava EU:n alueen sokeriteollisuuden jonkinasteista vapauttamista, jotta kilpailua kyettäisiin lisäämään ja hintoja alentamaan. Jotkin osapuolet ovat ehdottaneet, että kiintiöt myönnettäisiin suoraan tuottajille ja joustavuus varmistettaisiin sallimalla kiintiöiden siirtäminen. Osa on puolestaan vaatinut, että sokerijuurikkaalle vahvistetaan ainoastaan tietty vähimmäishinta (joka suojaa tuottajan asemaa määräävässä asemassa olevan jalostajan rinnalla) ja että kiintiöt ja interventiot lakkauteaan ja varmistetaan korkealaatuisen sokerin tuotannon jatkuminen ja hintojen kilpailukyky markkinavoimien avulla.

105. Vaihtoehtona on tuotu esille myös vuoden 1992 uudistuksen, joka kattoi muut peltokasvit, ulottaminen sokerialaan (ks. kohta 93). Tämä edellyttäisi huomattavia suoria tukimaksuja tuottajille ja virallisten hintojen mukauttamista maailmanmarkkinoiden hintatasoon.

106. Kohdissa 87–92 mainitut tekijät asettavat kyseenalaiseksi nykyiseen sokerialan yhteiseen markkinajärjestelyyn käytettävien tukimekanismien asianmukaisuuden. Järjestelylle on olemassa

joitakin vaihtoehtoja, joihin komission olisi perehdyttävä tehdesään tulevaisuudessa järjestelmän uudistamista koskevia ehdotuksia. On myös tarpeen tutkia, onko tuen nykyinen taso asianmukainen, kun kiintiöt ovat huomattavasti EU:n alueen kysyntää suurempia eivätkä hinnat ole enää tasoltaan vertailtavissa muiden pääasiallisten viljelykasvien hintoihin.

107. Tulevien ehdotusten yhteydessä olisi otettava huomioon seuraavat keskeiset tekijät:

— seuraukset, jotka aiheutuvat kiintiöiden pitämisestä entisellään huolimatta jatkuvista rakenteellisista ylijäämistä,

— EU:n markkinoiden korkeiden hintojen perusteltavuus ja korkeasta hintatasosta seuraava korkea tullitaso muun kuin etuuskohteluun oikeutetun sokerintuonnin kohdalla,

— sokerialan järjestelyn keskittyminen pikemmin teollisuuteen kuin tuottajiin,

— jalostajien välisen kilpailun vähäisyys,

— periaatteisiin ja tavoitteisiin liittyvät ristiriitaisuudet Agenda 2000 -uudistuksen ja nykyisen sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn välillä.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 26. lokakuuta 2000 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Jan O. KARLSSON

presidentti

LIITE I

Sokerin yhteinen markkinajärjestely: menot ja maksut

(Milj. euroa. Varainhoitovuosien 1995–1999 osalta toteutuneet määrät ja varainhoitovuoden 2000 osalta talousarvioon merkityt määrät)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
MENOT						
<i>Toimenpide</i>						
Sokerin ja isoglukoosin vientituki	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Varastointikulujen takaisinmaksu	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Kemianteollisuuden käyttötuki	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Raakasokeria koskevat myyntitoimenpiteet	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Muut interventiot	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Menot yhteensä	1 831,0	1 711,3	1 607,8	1 776,7	2 112,8	1 996,0
MAKSUT (tulot)						
Sokerin tuotantomaksut	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Isoglukoosin tuotantomaksut	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Inuliinisiirapin tuotantomaksut	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Sokerin varastointimaksut	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Vientiin menemättömän C-sokerin ja C-isoglukoosin tuotannosta perittävät maksut	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
C-sokerin ja C-isoglukoosin korvikkeista perittävät maksut	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Lisämaksu	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Maksut (tulot) yhteensä	1 316,4	1 213,7	1 114,1	1 070,1	1 203,6	1 162,7
Talousarviosta katettavien menojen nettomäärä	514,6	497,6	493,7	706,6	909,2	833,3

LIITE II

SOKERIN MAAILMANMARKKINAT JA EU:N MARKKINAT

Maailmanmarkkinat

1. Makeutusaineiden maailmanmarkkinoiden kokonaistuotannon, 135 miljoonan tonnin, arvo on noin 70 000 miljoonaa euroa; sokerin osuus tuotannon arvosta on 91 prosenttia ja sen määrästä 83 prosenttia ⁽¹⁾. Muut pääasialliset tuoteryhmät ovat fruktoosirikas siirappi sekä voimakkaat makeutusaineet.
2. Yli 70 prosenttia maailmanmarkkinoiden sokerista tuotetaan sokeriruo'osta, jota kasvatetaan lähinnä Aasiassa, Etelä- ja Keski-Amerikassa, Afrikassa ja Oseaniassa. Suurin osa juurikassokerista tuotetaan Euroopassa (80 prosenttia), Pohjois-Amerikassa (10 prosenttia) ja Aasiassa (8 prosenttia) ⁽²⁾. Viime vuosien aikana Brasilia on ohittanut EU:n maailman suurimpana sokerintuottajana; markkinointivuonna 1998/1999 se tuotti 21,4 miljoonaa tonnia, kun EU:n osuus oli 17,6 miljoonaa tonnia. Seuraavaksi suurimmat tuottajat ovat Intia (16,9 miljoonaa tonnia), Kiina (9,7 miljoonaa tonnia) ja Yhdysvallat (7,5 miljoonaa tonnia) ⁽³⁾. AKT-maiden keskimääräinen vuosituotanto on yhteensä noin 3,9 miljoonaa tonnia ⁽⁴⁾.
3. Maailman sokerinkulutus kasvaa tasaisesti; 1990-luvulla vuotuinen kasvu oli keskimäärin 1,4 prosenttia ⁽⁵⁾. Teollisuusmaiden kulutuksen kasvu on ollut vähäistä ja kulutus on jopa hieman laskenut; teollisuusmaat kuluttavat yhteensä noin kolmanneksen koko maailman sokerintuotannosta. Muualla kuin teollisuusmaissa kulutuksen kasvu seuraa suurelta osin väestönkasvua; vuotuisen kasvun ennustetaan olevan noin 1 prosenttia seuraavien 25 vuoden aikana ⁽⁵⁾.
4. Maailmankauppaa hallitsee pieni joukko maita. Brasilian, EU-maiden, Australian, Kuuban ja Thaimaan osuus viennin kokonaismäärästä on 68 prosenttia ⁽⁶⁾. Viiden tuojan – Venäjän, Indonesian, Yhdysvaltojen, EU:n ja Japanin – osuus kaikesta sokerintuonnista on kolmasosa. EU-maiden tilanne on ainutlaatuinen siinä suhteessa, että EU on sekä suurin viejä (valkoisen sokerin osalta) että suurin tuoja (raa'an ruokosokerin osalta).
5. Kansainvälisessä kaupankäynnissä sokerin arvo on – vehnää lukuun ottamatta – suurempi kuin minkään muun kasvi-tuotteen arvo. Noin 28 prosenttia sokerin kokonaistuotannosta menee maailmanmarkkinoille; vastaava luku vehnän kohdalla on 16 prosenttia ja maissin kohdalla 12 prosenttia ⁽⁶⁾. Venäjän ja Kuuban välisten sopimusten päättymisen jälkeen ainoastaan noin 10 prosenttia vuosittain kaupankäynnin kohteena olevasta sokerista (37 miljoonaa tonnia) kuuluu kaupan suosituimmuusjärjestelyiden piiriin. Niistä merkittävimmät ovat Yhdysvaltojen tariffikiintiöt (1,8 miljoonaa tonnia vuonna 1998) sekä EU:n ja AKT-maiden välinen sokeria koskeva pöytäkirja ja erityiseen etuuskohteluun oikeutettua sokeria koskevat sopimukset (1,7 miljoonaa tonnia) ⁽⁷⁾.
6. Kansainvälinen sokerialan kauppa jakautuu melko tasaisesti raa'an ruokosokerin (joka puhdistetaan yleensä kohde-maassa) ja valkoisen sokerin kesken. EU:n alueelle tuodaan lähinnä puhdistettavaa raakasokeria ja sieltä viedään valkoista sokeria. EU:n keskeiset markkina-alueet ovat Lähi-Itä (35 prosenttia viennistä vuosina 1996–1998), Pohjois-Afrikka (20 prosenttia) ja muut Euroopan maat (16 prosenttia) ⁽³⁾.
7. Ylituotanto ja siitä seuraava varastoitujen määrien kasvu johtivat 1990-luvulla historiallisen alhaisiin maailmanmarkkinahintoihin.
8. Analyytikoiden ⁽³⁾ mukaan sokerin maailmanmarkkinahinnoissa tapahtuneet jyrkät heilahtelut eivät tule kovinkaan todennäköisesti uusiutumaan. Teollisuusmaissa sokeria pidetään perushyödykkeenä, jota ostetaan hinnasta riippumatta. Tarjonnan puute on näin ollen johtanut nopeisiin hinnannousuihin. Kehitysmaiden osuus maailmanmarkkinoiden kysynnästä on kuitenkin aiempaa suurempi, ja se kasvaa edelleen. Tämä on puolestaan johtanut siihen, että hinnat vaikuttavat aiempaa enemmän kulutukseen. Maailmankaupan rakenne on muuttunut ja hankintälähteet ovat monipuolistuneet.
9. Suurin osa sokeria tuottavista maista suojaa ja sääntelee jossain määrin sokeriteollisuuttaan. Tuontia rajoitetaan ja tuottajille – ja joissakin tapauksissa myös jalostajille – maksettavia hintoja säännellään. EU on kuitenkin ainoa suuri tuottaja, joka tukee vientiä suoraan ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, sivu 28.

⁽²⁾ Kansainvälinen sokerijärjestö: Yearbook 1997.

⁽³⁾ Euroopan komissio, maatalouden PO, sisäinen asiakirja.

⁽⁴⁾ AKT-maita koskeva web-sivu: www.acpsugar.org.

⁽⁵⁾ Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, sivu 8.

⁽⁶⁾ Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, sivu 33.

⁽⁷⁾ Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, sivu 51.

⁽⁸⁾ Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, sivu 49.

10. Maailman kymmenen suurimman sokerialan yhtiön osuus koko sokerintuotannosta on 20 prosenttia. Yhtiöistä kuusi sijaitsee EU:n alueella ⁽¹⁾. Useista on tullut viime vuosikymmenen aikana monikansallisia yhtiöitä muista maista hankittujen omistusosuuksien myötä ⁽²⁾.

EU:n markkinat

11. Lähes 90 prosenttia EU:n alueen sokeritarjonnasta on tuotettu EU:n alueella viljellystä sokerijuurikkaasta; jäljelle jäävä osuus tuotetaan raaka-ainasta ruokosokerista EU:n alueella sijaitsevilla jalostamoissa. Aluksi raaka ruokosokeri oli peräisin pelkästään Ranskan merentakaisista departementeista, mutta tilanne muuttui radikaalisti Yhdistyneen kuningaskunnan EU-jäsenyyden myötä. Ennen EY:hyn liittymistä Yhdistynyt kuningaskunta täytti kaksi kolmasosaa (eli noin 2 miljoonaa tonnia) ⁽³⁾ sisämarkkinoidensa raakan ruokosokerin tarpeesta tuomalla sitä Kansainyhteisön sokeria koskevan sopimuksen perusteella (sokerin puhdistaminen tapahtui Yhdistyneessä kuningaskunnassa).

12. Mainittu sopimus korvattiin vuonna 1975 sokeria koskevalla pöytäkirjalla, jonka perusteella EU sitoutuu ostamaan vuosittain AKT-maista 1,3 miljoonaa tonnia ruokosokeria. Yhdistyneen kuningaskunnan markkinoille tulee siis edelleen – joskin aiempaa vähemmän – puhdistettua ruokosokeria juurikassokerin lisäksi. Portugali – ja huomattavasti vähäisemmässä määrin myös Suomi – huolehtivat niin ikään sokeritarjonnasta ennen EU:hun liittymistä puhdistamalla tuotua raakaa ruokosokeria; tämä järjestely on jatkunut myös jäseneksi liittymisen jälkeen.

13. Koska sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn avulla taattavat hinnat ovat vapaiden markkinoiden hintatasoa korkeammat, juurikassokerin tuotantoa rajoitetaan kiintiöiden avulla ja puhdistamoille on asetettu määrällisiä rajoitteita ruokosokerin tuonnin osalta. Koska EU ostaa takuujärjestelmän yhteydessä mainittuihin kiintiöihin kuuluvan, myymättä jääneen sokerin, voidaan todeta, että EU:n alueella taattava tarjonta muodostuu kiintiöiden ja puhdistamoille tuodun ruokosokerin yhteismäärästä. Tämä tarjonta ylittää kuitenkin huomattavasti EU:n vaatimukset sen alueella kulutukseen tarvittavan sokerin määrästä. Kyseinen rakenteellinen ylijäämä myydään maailmanmarkkinoilla vientitukien avulla. EU:n alueen sokeritarjontaa koskeva tilanne markkinointivuosien 1991/1992 ja 1998/1999 väliseltä ajalta on esitetty liitteessä III.

14. Sokerijuurikkaasta viljellään kaikissa EU:n jäsenvaltioissa Luxemburgia lukuun ottamatta. Ranska ja Saksa ovat suurimmat tuottajat; ne tuottavat yhteensä yli puolet EU:n alueen kokonaistuotannosta. EU:n alueella sijaitsevista 7 miljoonasta maatilasta alle 300 000:lla (4 prosenttia) viljellään sokerijuurikkaista. Vaikka sokerijuurikkaan viljelyalan osuus koko EU:n alueen viljelyalasta on vain 1,6 prosenttia (2 miljoonaa hehtaaria), sen osuus maataloustuotannon arvosta on 2,5 prosenttia ⁽⁴⁾.

15. Eurostatin tiedoista käy ilmi, että sokerijuurikkaan hehtaarikohtainen bruttoarvonlisä (eli sadon arvo vähennettynä tuotantokustannuksilla) on 6,5-kertainen viljakasvien vastaavaan arvoon verrattuna, ja kolminkertainen, mikäli yhteisen maatalouspolitiikan piiriin kuuluvat tuet otetaan huomioon ⁽⁴⁾.

16. Vuonna 1968 tapahtuneen yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönoton jälkeen saannot ovat kasvaneet viljelymenetelmien ja siemenlajikkeiden parantumisen myötä. Saannon kasvu on huomattava uutetun valkoisen sokerin määrän perusteella laskettuna; markkinointivuosina 1968/1969–1976/1977 sokeria tuotettiin keskimäärin 5,26 tonnia hehtaaria kohti ⁽⁵⁾ ja markkinointivuosina 1996/1997–1999/2000 ⁽⁴⁾ vastaava määrä oli 8,4 tonnia.

17. Sokerinjalostusteollisuus on keskittynyt yhä enemmän ja tuotanto on jatkuvasti tehostunut; tehtaiden lukumäärä 15 EU-jäsenvaltiossa laski 374 tehtaasta 140 tehtaaseen markkinointivuosien 1968/1969 ja 1995/1996 ⁽⁶⁾ välisenä aikana ja yhtiöiden määrä puolestaan väheni 86:sta 64:ään markkinointivuosien 1991/1992 ja 1998/1999 ⁽⁷⁾ välisenä aikana.

18. Sokerijuurikkaan viljely työllistää kokopäiväisesti noin 45 000 tuottajaa ⁽⁸⁾; tekninen kehitys, koneistaminen, parannettujen lajikkeiden ja rikkakasvien torjunta-aineiden käyttö ovat johtaneet siihen, että monilla alueilla ei enää käytännössä palkata maatalouden työvoimaa ⁽⁹⁾. Sokerinjalostusteollisuus työllistää 52 000 ⁽¹⁰⁾ henkeä, vaikkakin suurin osa kyseisistä tehtävistä on pelkästään kausiluonteisia.

⁽¹⁾ Tate and Lyle, Südzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar ja Azucarera Ebro Agrícolas.

⁽²⁾ Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, sivu 42.

⁽³⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan maatalous-, kalastus- ja elintarvikeministeriö: Annual Review of Agriculture, 1973, 1974, 1975.

⁽⁴⁾ Euroopan komissio: Maatalouden tilanne Euroopan unionissa, 1998.

⁽⁵⁾ CEFS-CIBE [Comité européen des fabricants de sucre, Confédération internationale des betteraviers européens]: "The Sugar Regime in the European Union", helmikuu 1998, sivu 7.

⁽⁶⁾ FO-Licht: International Sugar and Sweetener Report, 1998, sivu 249.

⁽⁷⁾ CEFS: n web-sivu: www.ib.be/cefs/.

⁽⁸⁾ CEFS-CIBE, "The Sugar Regime in the European Union", helmikuu 1998, sivu 8.

⁽⁹⁾ FIRS (Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre): "Trente ans", 1998, sivu 5.

⁽¹⁰⁾ CEFS-CIBE, "The Sugar Regime in the European Union", helmikuu 1998, sivu 11.

LIITE III

EU:n sokerin tarjontatase
Markkinointivuosi (lokakuusta syyskuuhun)

(1 000 tonnia, ilmaistu valkoisena sokerina)

	1991/1992 EU 12	1992/1993 EU 12	1993/1994 EU 12	1994/1995 EU 15	1995/1996 EU 15	1996/1997 EU 15	1997/1998 EU 15	1998/1999 EU 15
TARJONTA								
<i>EU:n alueella tuotetusta sokerijuurikkaasta ja -ruo'osta valmistettu sokeri</i> ⁽¹⁾	14 703	16 012	16 216	15 403	15 859	16 766	17 763	16 396
Kiintiöihin sisältyvä sokeri	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
Kiintiöt ylittävä sokeri (C-sokeri)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
<i>Tuonti</i>	1 922	1 979	2 077	2 154	2 200	2 272	2 181	2 320
<i>EU:n alueella puhdistettava raaka ruokosokeri</i> ⁽²⁾					1 755	1 755	1 616	1 729
<i>Azoreille, Madeiralle ja Kanariansaarille tarkoitettu sokeri</i>					60	62	69	77
<i>Jalostetuissa tuotteissa oleva sokeri</i>					385	455	496	514
<i>Alkuvarastot</i>					1 638	1 715	2 150	2 383
<i>Loppuvarastot</i>					1 715	2 150	2 394	2 320
<i>Varastojen muutos</i>	(321)	223	78	(728)	77	435	244	(63)
KÄYTTÖ								
<i>Kulutus</i>	11 966	11 939	11 623	12 615	12 559	12 727	12 710	12 748
<i>Vienti</i>	4 980	5 829	6 592	5 670	5 181	5 681	6 865	5 827
<i>Kiintiöt ylittävä C-sokerin tuotanto</i>					1 581	2 368	3 147	2 178
<i>Vientitukea saava kiintiöihin sisältyvä ja puhdistettu sokeri</i>					2 747	2 440	2 902	2 887
<i>Jalostetuissa tuotteissa oleva sokeri</i>					853	873	816	762

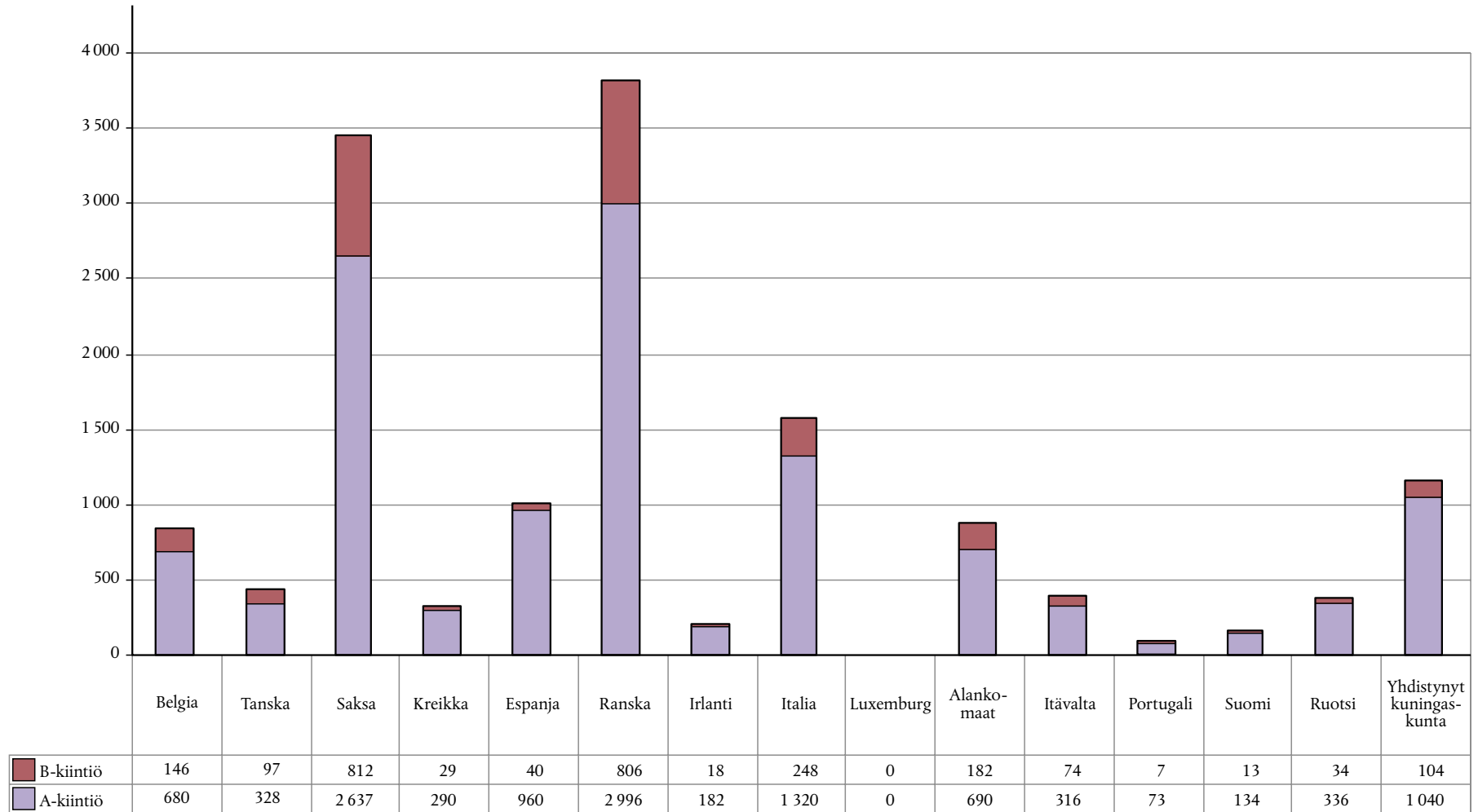
⁽¹⁾ Lukuihin sisältyy vuosittain noin 250 000 tonnia Espanjassa ja Ranskan merentakaisissa departementeissa tuotetusta sokeriru'osta valmistettua sokeria.

⁽²⁾ Lukuihin sisältyy vuosittain noin 60 000 tonnia suoraan kulutukseen tarkoitettua raakaa ruokosokeria.

Lähde: Euroopan komissio.

EU:n sokerintuotantokiintiöt vuosina 1995–2001 jäsenvaltioittain eriteltyinä

(1 000 t, ilmaistu valkoisena sokerina)



KOMISSION VASTAUKSET

YHTEENVETO

EU ja sokerin maailmanmarkkinat

Komissio huomauttaa, että maailmanmarkkinoiden ylijäämäisyys (30 prosenttia maailmanlaajuisesta tuotannosta) ei ole rakenteellista vaan johtuu suhdanteista, joihin on vaikuttanut olennaisesti sokeriruo'on tuotanto. Markkinointivuoden 2000/2001 maailmanlaajuisen tuotannon arvioidaan olevan 3–5 miljoonaa tonnia kulutusta pienempi. Myös markkinointivuonna 2001/2002 tuotannon arvioidaan olevan alijäämäinen. Nykyisen järjestelmän aikana sokerijuurikkaan viljelyaloja on pienennetty yhteisössä 12 prosenttia (tuotanto on kuitenkin säilynyt vakaana) tarjonnan ja kysynnän välisen suhteen parantamiseksi maailmanlaajuisella tasolla. Ruokosokerin tuotanto taas on lisääntynyt huomattavasti, mikä on painanut maailmanmarkkinahinnat alas. Vaikka yhteisön tuotanto on kulutusta suurempi, huomioon on otettava vuosittain etuuskohteluun oikeutettu 1,6 miljoonan tonnin tuonti AKT-maista. Komission mukaan etuuskohtelun alaisessa järjestelmässä tuotuja sokerimääriä ei tule ottaa huomioon laskettaessa rakenteellista ylijäämää, joka koskee ainoastaan yhteisön tuotantoa. Sokerin yhteiseen markkinajärjestelyyn sovellettavan sääntelyn mukaan tuotantokiintiöihin perustuva rakenteellinen ylijäämä on noin 10 prosenttia kulutuksesta (1,3 miljoonaa tonnia). (Katso komission vastaus kohtiin 13 ja 78 a.)

Talousarviokustannukset

Nettokustannukset olivat 909 miljoonaa euroa vuonna 1999 ja 706 miljoonaa euroa vuonna 1998. Vuonna 2000 niiden määräksi arvioidaan 833 miljoonaa euroa.

Sokerin yhteisen markkinajärjestelyn nettokustannukset ovat AKT-EY-yleissopimuksen liitettyssä pöytäkirjassa ja Intian kanssa tehdyssä sopimuksessa vahvistetuista yhteisön kansainvälisistä velvoitteista johtuvaa, AKT-maista ja Intiasta tuotua sokerimäärää (1,6 miljoonaa tonnia) vastaavan sokerimäärän vientikustannukset. Tilintarkastustuomioistuin korostaa tällaisen tuonnin merkitystä kyseisille maille kehitysapuna, vaikka kirjanpitoa ja talousarviota koskevien sääntöjen mukaan nämä menot luokitellaan maatalousmenoihin.

Jalostamattoman sokerin tukkuhinta taas on lähes kaksinkertainen interventiohintaan verrattuna, ja sen kulutus on vain 30 prosenttia kokonaiskulutuksesta.

Jalostettujen tuotteiden hinnat eivät ole yhteisössä kalliimpia kuin muualla, ja kuluttajan maksamassa hinnassa sokerin osuus on 5–10 prosenttia.

Lisäksi on syytä muistaa, että yhteisössä sokerin osuus kotitalouksien menoista on maailman pienimpiä.

Sokerin yhteinen markkinajärjestely

Vaikka sokerin yhteisen markkinajärjestelyn peruseräatteen (kiintiöt ja itserahoitusjärjestelmä) ovat pysyneet samanlaisina vuodesta 1968 lähtien, sokerijärjestelmä on joutunut vuosien saatossa vastaamaan moniin haasteisiin ja mukautumaan jatkuvasti eri tilanteisiin. Yhteisön laajentumisten yhteydessä tehtyjen mukautusten lisäksi on tehty esimerkiksi seuraavat mukautukset:

- isoglukoosin tuotannon sisällyttäminen sokerijärjestelmään,
- Lomé'n sopimukseen liittyvän AKT-pöytäkirjan sisällyttäminen sokerijärjestelmään,
- yhteisön tuotannon täysimääräinen itserahoitus vuosittain,
- inuliinisiirapin tuotannon sisällyttäminen sokerijärjestelmään,
- yhteisön puhdistamojen hankintajärjestelmä,
- mekanismit GATT-sopimusten vaatimuksiin vastaamiseksi.

Lisäksi komissio korostaa, että vaikka sokerin yhteistä markkinajärjestelyä ei sisällytetty vuoden 1992 uudistukseen eikä Agenda 2000:een, sen tavoitteet ovat monilta osin samat eli tuotannon ja talousarviomenojen hallinta.

Tilintarkastustuomioistuimen pääasialliset havainnot

a) Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa (kohta 24), komission yksiköillä oli käytössään paljon tietoa sokerimarkkinoista. Kaikki tiedot toimitettiin neuvostolle päätöksen tekoa varten. Valtuuskunnat eivät pyytäneet komissiota esittämään muita vaihtoehtoja, lukuun ottamatta kahta valtuuskuntaa, jotka vaativat hintojen alentamista.

b) Komissio on tietoinen siitä, että sokeriteollisuuden taloudellista tilaa koskevia tietoja on vaikea saada. Sokeriteollisuuden ja toisen jalostusasteen teollisuuden (joka käyttää 70 prosenttia unionissa kulutetusta sokerista) todellisia tuotantokustannuksia koskevien tietojen keruussa on luottamuksellisuuteen liittyviä ongelmia.

d) AKT-maiden ja erityisesti Mauritiuksen talous riippuu suuresti sokeria koskevien erikoisjärjestelyjen säilymisestä. Siitä syystä AKT-maat pitävät Lomé'n sopimukseen liittyvää sokeripöytäkirjaa hyvin tärkeänä.

e) Komissio voi tarvittaessa rajoittaa vientiohjelmaa ja pienentää kiintiöitä talousarvioon ja GATTiin liittyvien velvoitteiden noudattamiseksi. Joka tapauksessa komissio on jokaisena markkinointivuonna ottanut huomioon maailmanmarkkinoiden taloudellisen ja kaupallisen tilanteen tarjouskilpailujen hallinnoimiseksi.

f) Komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

g) Tuotantomaksujen laskennan perustana olevat tilastot saadaan jäsenvaltioilta. Yhteisön sisäistä kauppaa koskevia tilastoja on yhtenäismarkkinoiden perustamisen jälkeen ollut yhä vaikeampi saada yhtenäismarkkinoita koskevan lainsäädännön vuoksi.

Järjestelmän itserahoitusperiaatteella on paitsi vuosittainen myös monivuotinen perusta, ja komission yksiköiden tekemät tarkastukset osoittavat, että yhteisön tuotannon ylijäämän vientiin liittyvät menot saadaan edelleen tehokkaasti katettua tuotantomaksuilla.

Komissio ottaa kuitenkin huomioon tilintarkastustuomioistuimen ehdotukset.

h) Tarkastuksista vastaavat jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset eli tulliviranomaiset, valtiovarainministeriöiden ja maatalousministeriöiden yksiköt. Komissio taas tarkastaa nämä tarkastukset tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ja ilman ennakkoilmoitusta sokeriteollisuuteen tehtävillä tarkastuskäynnillä.

TULOKSET

b) Komissio on tietoinen arvosteluista, jotka kohdistuvat kilpailun puutteeseen nykyisessä järjestelmässä. Komissio kuitenkin korostaa, että yhteisön markkinoille samanlaisin takein saatettu tuote (sokeri) on niin tasa- ja hyvälaatuista, että sitä arvostetaan sekä yhteisössä että sen ulkopuolella.

c) Katso edellä esitetyt kommentit kohdassa "sokerin yhteinen markkinajärjestely".

JOHDANTO

3. Tilintarkastustuomioistuin esittää liitteessä I sokeria koskevan yhteisön talousarvion vuosille 1995–2000. Järjestelmän todelliset

talousarviokustannukset ovat tuotantomaksujärjestelmän ansiosta huomattavasti talousarvion bruttomäärää pienemmät. Nettokustannukset olivat 909 miljoonaa euroa vuonna 1999 ja 706 miljoonaa euroa vuonna 1998. Vuonna 2000 niiden määräksi arvioidaan 833 miljoonaa euroa.

Komissio toteaa, että yli 90 prosenttia nettomenoista on kustannuksia, jotka liittyvät AKT-maista tuotua sokeria vastaavan sokerimäärän vientiin eli ovat tavallaan kehitysapua.

Komission mukaan tilintarkastustuomioistuin on arvioinut kulutajille siirtyvät kustannukset liian suuriksi (ks. kohdat 81 ja 82).

SOKERIN MAAILMANMARKKINAT JA EU:N MARKKINAT

10. Maailman operatiiviset varastot lisääntyvät maailmanlaajuisen kulutuksen lisääntymisen myötä.

12. Yhteisön takuiden alaisten määrien lisäksi yhteisön lainsäädännössä sallitaan kiintiöiden ulkopuolinen tuotanto.

Kiintiöiden ulkopuolinen sokeri on vietävä jalostamattomana maailmanmarkkinoille WTO:n vahvistamia sääntöjä noudattaen.

13. Yhteisön markkinoiden sokerilylijäämä on noin 3 miljoonaa tonnia. Se koostuu toisaalta yhteisön tuotannon ylijäämästä suhteessa kulutukseen; tämä ylijäämä on noin 1,3 miljoonaa tonnia ja johtuu neuvoston vahvistamasta sokerijuurikkaan tuotanto-kiintiöstä. Toisaalta ylijäämä koostuu sokerimäärästä, joka vastaa AKT-maista ja Intiasta tulevaa etuuskohtelun alaista tuontia, joka on noin 1,7 miljoonaa tonnia ja johtuu neuvoston vahvistamista etuuskohtelusopimuksista.

Ylijäämän arvioimiseksi on otettava huomioon seuraavaa:

— myös operatiivisia varastoja tarvitaan,

— sokeria viedään myös sokeroituina tuotteina.

Lisäksi on huomattava, että yhteisön valkoinen sokeri saadaan myytyä sokerin maailmanmarkkinoille, joilla on ilmeinen kysyntä, jota muut maat eivät ainakaan lyhyellä aikavälillä saa tyydytettyä.

KOMISSION TOTEUTTAMA HALLINNOINTI**Kiintiöitä koskevat komission ehdotukset**

18—31. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen havaintoon, jonka mukaan komission yksiköt "laativat vuonna 1992 perusteellisen arvion sokerialan järjestelyn toiminnasta ja vaikutuksista sekä siihen kohdistuvista haasteista. Sisäinen työryhmä pohti monia uudistusvaihtoehtoja, joista jotkin olivat varsin radikaaleja." (tilintarkastustuomioistuimen huomautusten kohta 24).

Komissiolla oli siis tarvittavat tiedot tehdessään neuvostolle, parlamentille sekä talous- ja sosiaalikomitealle ehdotuksia, joiden perusteella järjestelmää muutettiin merkittävästi. Järjestelmän soveltamista on jatkettu kolme kertaa neljän vuoden aikana odottaessa GATT-neuvottelujen tuloksia. Komissio, ministerineuvosto ja työryhmät saivat kaikki tiedot päätöksentekoa varten ennen vuosia 1995–2001 koskevaa komission ehdotusta. Valtuuskunnat eivät pyytäneet komissiota esittämään muita vaihtoehtoja. Vain kaksi valtuuskuntaa vaati hintojen alentamista.

Komissio korostaa, että neuvosto teki komission ehdotuksesta päätöksen hyvin suurella enemmistöllä (82 ääntä 87:stä) ja Euroopan parlamentti antoi puoltavan lausunnon.

Virallisia hintoja koskevat vuosittaiset ehdotukset**Hintaehdotuksia valmisteltaessa käytettävät tiedot**

33—36. Koska koko teollisuuden todellisia tuotantokustannuksia koskevia tietoja ei ole saatavilla, komissio teki arviot erikoistuneilta ammattielimiltä ja ammattijulkaisuista saatujen tietojen sekä sokerialan yritysten julkaisemien tulosten perusteella.

Komissio korostaa, että viralliset hinnat ja sitä kautta myös valmistusmarginaali ovat säilyneet muuttumattomina yli 15 vuotta (markkinointivuonna 1989/1990 ne jopa alenivat 2 prosenttia). Tämä tarkoittaa, että kyseisenä aikana hinnat ja marginaali ovat reaalisesti alentuneet.

Kohdan 36 osalta komissio toteaa, että tosiseikat eivät tue tilintarkastustuomioistuimen mainitsemaa tutkimusta.

Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden ottaminen huomioon

37—38. Vähimmäishintojen pysyminen muuttumattomina 15 vuoden ajan on johtanut tuottajahintojen reaalisesti alenemiseen.

Hintojen laskun korvaaminen maataloustuottajille maksettavilla suorilla tuilla aiheuttaisi huomattavia talousarviokustannuksia, jotka ylittäisivät vuosiksi 2000–2006 vahvistetut talousarviota koskevat rajoitukset.

Ympäristönäkökohtien osalta voidaan todeta, että lannoitteiden sekä rikkakasvien ja tuholaisten torjuntaan tarkoitettujen aineiden käyttö sokerijuurikastonia tai tuotettua sokeritonnia kohden vähenee jatkuvasti (hehtaarikohtaiset annokset vähenevät ja hehtaariuotokset lisääntyvät).

Hintataso

39—41. Komissio korostaa, että

- hinnat ovat pysyneet muuttumattomina markkinointivuodesta 1984/1985;
- neuvosto hyväksyi komission ehdotuksen hyvin suurella enemmistöllä; ja
- on täysin normaalia, että komissio tekee yhden ainoan ehdotuksen tutkittuaan taloudellisen tilanteen ja otettuaan huomioon yhteisön kulloisenkin poliittisen tilanteen.

AKT-maista tuodun raa'an ruokosokerin hinta

42—45. Komissio ehdottaa AKT-maiden osalta kunakin markkinointivuonna saatavilla olevat tiedot tutkittuaan näille maille hintoja, joissa otetaan mahdollisimman hyvin huomioon taloudelliset tekijät yhteisön interventiohintojen rajoissa. Komissio on neuvotteluissa näiden maiden pyynnöistä huolimatta aina katsonut, että korkeammat hinnat estäisivät sokerin myynnin ilman yhteisön tukea ja kyseenalaistaisivat yhteisön etuuskohteluperiaatteen.

Vientiohjelman hallinnointi

46—52. Vientituen teoreettinen laskutapa sokerialalla perustuu interventiohintaan eikä sisämarkkinahintaan, kuten muilla aloilla. Tässä laskutavassa paitsi otetaan hyvin huomioon todellinen tilanne myös rajoitetaan huomattavasti sellaisten kaupallisten yritysten liikkumisvaraa, joiden kilpailukyky riippuu maailmanmarkkinoiden tilanteesta.

Tarjouskilpailujen hallinnossa on otettava huomioon maailmanmarkkinoiden taloudelliset ja kaupalliset realiteetit kunakin markkinointivuonna.

Tarjouskilpailujen järjestäminen

53. Jäsenvaltiot osallistuvat tämän yhteisen markkinajärjestelyn hallintoon hallintokomitean kautta. Tarjouskilpailumenettelyt ovat avoimia, ja hallintokomitean lausunnoista on viiden viime markkinointivuoden aikana ollut puoltavia yli 95 prosenttia (223 puoltavaa lausuntoa 233 tarjouskilpailusta).

54. Koska komissiolla on velvollisuus taata moitteeton hallinto, se ei voi käyttää tarjouskilpailuissa spekulatiivisia toimia.

Tarjouskilpailumenettelyjen jakaminen koko vuodelle mahdollistaa markkinoiden hankinnat tarpeiden mukaan eli todistuksia voidaan myöntää suuremmille määrille kysynnän ollessa suurinta.

Itserahoitusjärjestelmä

55—59. Komissio toteaa, että nykyisen sääntelyn ja Marrakechin WTO-sopimuksen mukaan yhteisön tuotannon ylijäämän (lukuun ottamatta AKT-maista ja Intiasta tuotuja määriä) myyntikustannukset katetaan kokonaan tuotantomaksuilla. Järjestelmän itserahoitusperiaatteella on paitsi vuosittainen myös monivuotinen perusta, ja komission yksiköiden tekemät tarkastukset osoittavat, että yhteisön tuotannon ylijäämän vientiin liittyvät menot saadaan tehokkaasti katettua tuotantomaksuilla.

56.—57. Yhteisön sisäisten tilastojen tuottaminen on sisämarkkinolainsäädännön vuoksi vaikeaa; jäsenvaltioilla on erilaisia ilmoituskynnyksiä.

58. Komissio on jo harkinnut todistusten käyttöä, ja siitä on keskusteltu hallintokomiteassa. Juuri nyt tällainen järjestelmä ei ratkaisisi jalostettuihin tuotteisiin liittyviä ongelmia.

Yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvät hallinto-, valvonta- ja talousjärjestelyt

59. Tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava komission yksikkö on vuosien mittaan tehnyt tuotantoon ja varastoihin kohdistuvia tarkastuksia, mutta perusteettomien menojen vaara on arvioitu vähäiseksi. Tarkastustiheys perustuu tähän riskinarviointiin. Viimeisimmät tarkastukset tehtiin kaudella 1991–1994.

60—63. Vuonna 1999 laadittiin jäsenvaltioille osoitettu sokerijärjestelmän asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaista valvontaa koskeva komission valmisteluasiakirja ohjeeksi asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaista jälkitarkastusta tekeville tarkastajille. Jälkitarkastuksilla pyritään erityisesti täsmäyttämään tuotantoa ja varastoja koskevat merkinnät yrityksen kirjanpitoon ja muihin kaupallisiin asiakirjoihin.

Komission suhtautuminen eri osapuoliin sekä yhteiseen markkinajärjestelyyn vaikuttaviin tapahtumiin

67. Komission ei tarvinnut kuulla sokerin hallintokomiteaa ennen arvioinnin aloittamista, eikä sen myöskään tarvitse kuulla hallin-

tokomiteaa tehdessään sisäisiä tutkimuksia tai teettäessään tutkimuksia komission ulkopuolella. Hallintokomitealle kuitenkin ilmoitettiin sokerin yhteisen markkinajärjestelyn arvioinnin aloittamisesta. Lisäksi sille toimitettiin tarjouseritelmä, kun tarjouskilpailumenettely aloitettiin vuoden 1999 huhtikuussa.

SOKERIALAN MARKKINAJÄRJESTELYN TARKASTUS

Johdanto

68—70. Komissio toimittaa sokerin yhteistä markkinajärjestelyä koskevan arviointikertomuksen heti kun se on saatavilla. Kertomukseen sisältyvät myös ohjauskomitean kommentit ja erityisesti sen mielipide arvioinnin laadusta.

Yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteiden saavuttaminen

72. a) Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että sokerijuurikkaan viljelystä saatavat tulot ovat ”jopa kaksinkertaiset muihin viljelykasveihin verrattuna”. Tähän toteamukseen on esitettävä varauksia ja täsmennyksiä. Vertailussa käytettävillä muilla viljelykasveilla tarkoitetaan viljoja eli viljelyksiä, jotka ovat paljon yleisempiä ja vähemmän kannattavia. Tulos olisi ollut täysin erilainen käytettäessä vertailukohteena perunaa tai puuvillaa.

Sokerijuurikkaan viljelijät tuottavat myös esimerkiksi vehnää tai naudanlihaa, ja perustamissopimuksessa vahvistettujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden kannalta tärkeitä ovat kokonaistulot.

d) Unioni on päättänyt rajoittaa kiintiöitä alueittain. Tämä osoittaa unionin selkeää pyrkimystä taata tietty tuotantotasoa kaikilla yhteisön alueilla siten, että maaseudun kehitystä edistetään suoraan sekä sokerijuurikkaan viljelyn että sokerin valmistuksen kautta. Komissio haluaa korostaa tilintarkastustuomioistuimelle, että monitoimisen maatalouden tavoitteet liittyvät harkittuun maaseudun kehittämispolitiikkaan.

73. Tilintarkastustuomioistuin toteaa itsekkin, että maailmanmarkkinahinnat eivät ole täysin puolueeton indikaattori. EU:n hinnat eivät eroa monien muiden teollisuusmaiden hinnoista.

Esimerkiksi

— Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa sokerin hinnat ovat 2,9 kertaa suuremmat kuin maailmanmarkkinahinnat. Yhdysvalloissa vuosina 1996–2002 vahvistettu sokerin ”interven-tiohintaa” on sama kuin yhteisössä.

— Norjassa, jossa kaikki sokeri ostetaan maailmanmarkkinoilta, valkoisen sokerin kuluttajahinnat ovat suurin piirtein samat kuin yhteisössä, ja joidenkin jalostettujen tuotteiden jopa huomattavasti korkeammat.

74. Kaaviossa 2 esitetty kiintiöiden kasvu johtui suurelta osin EU:n laajentumisista. Kiintiöiden kasvu 1970-luvulla liittyi puutteelliseen sokerintarjontaan. 1990-luvulla EU:n ylituotanto on ollut varsin vakaata.

Nykyinen maailmanmarkkinoiden ylijäämäinen tilanne johtuu tuotannon huomattavasta lisääntymisestä lukuisissa muissa tärkeimmässä sokerintuottajamaissa. Maailmanmarkkinat lisääntyvät noin 1 miljoonalla tonnilla vuodessa, kun taas yhteisön vienti näille markkinoille ei ole ollut suhdanneherkkää vaan aina vakaata (5–5,5 miljoonaa tonnia). Sitä vastoin Brasilia, joka on myös aloittanut alkoholiohjelman, lisäsi 1990-luvulla vuosittaista vientiään noin 38 miljoonan tonnin maailmanmarkkinoille 1,5 miljoonasta tonnista markkinointivuoden 1999/2000 11 miljoonaan tonniin. Myös Thaimaa ja Australia ovat lisänneet vientiään. Australiassa on otettu käyttöön suorat tuotantotuet ja rakennetuet.

75. Seuraavasta taulukosta ilmenee sokerijuurikkaan viljelyn merkitys tietyillä yhteisön alueilla. On kuitenkin muistettava, että sokerijuurikkaan viljelijät eivät ole vain siihen erikoistuneita tuottajia vaan tuottavat myös mm. vehnää ja naudanlihaa.

Alue	Kaikkien sokerijuurikkasta viljelevien tilojen osuus (1997) ⁽¹⁾	Kaikkien niiden alueellisten maatalousalojen osuus, joilla viljellään sokerijuurikkasta (1997) ⁽²⁾	Osuus maatalouden kokonaistuotannosta (1995) ⁽²⁾
Belgia	22,0 %	6,9 %	4,8 %
Niedersachsen	14,1 %	4,9 %	4,7 %
Sachsen-Anhalt	30,3 %	5,1 %	10,4 %
Picardie	53,6 %	12,5 %	22,6 %
Nord Pas-de-Calais	45,3 %	7,8 %	9,5 %
Emilia-Romagna	13,8 %	6,2 %	4,5 %
Marche	15,5 %	8,2 %	10,1 %
East Anglia	37,8 %	10,9 %	10,5 %

⁽¹⁾ Farm structure survey.

⁽²⁾ Regio database.

Lähde: Eurostat.

linen ylijäämä on noin 10 prosenttia (1,3 miljoonaa tonnia) kulutuksesta. Näistä 1,3 miljoonasta tonnista yhteisö voi WTO-sopimusten mukaan viedä 1,2735 miljoonaa tonnia.

b) Maailmanmarkkinahinta ei ole täysin puolueeton indikaattori, kuten tilintarkastustuomioistuinkin toteaa kohdassa 82.

c) Varastojen määrä on 2 miljoonaa tonnia, mutta siitä vain 1,1 miljoonaa tonnia on tavallisesti käytettävissä. Tämä on alle 10 prosenttia kulutuksesta.

d) Komissio on tietoinen siitä, että järjestelmää on arvosteltu kilpailun puutteesta, joka johtuu markkinoiden segmentoitumisesta ja teollisuuden keskittymisestä. Komissio pyrkii rajoittamaan järjestelmän kilpailunvastaisia vaikutuksia soveltamalla yhteisön kilpailusääntöjä sokerialalla, kuten osoittavat komission tällä alalla toteuttamat lukuisat kilpailuoikeusmenettelyt ja vastikään määrätyt sakot (British Sugar 1997, Irish Sugar 1999).

e) Komission mukaan valvontakustannukset ovat koko alan organisaation osalta kohtuulliset tuotantomaksuihin verrattuna.

80. Perityt tuotantomaksut ja AKT-maista tuotua sokeria vastaavan sokerimäärän vientikustannukset, jotka muodostavat pääosan talousarviomenoista, eivät riipu kulutuksesta.

Komissio muistuttaa, että tuotantomaksujen laskutapa perustuu yhteisön tuottajien maksettavaksi tulevien menojen osuuteen.

81. Kustannusten suuruudeksi arvioidut 6 500 miljoonaa euroa ei ole edustava luku, eikä se komission mukaan vastaa taloudellista tilannetta eikä talousarviota. Se on saatu laskutavalla, joka perustuu pelkästään teoreettisiin perustietoihin (maailmanmarkkinahinnat ja interventiohinnat). Tilintarkastustuomioistuimen esittämä 200 euroa tonnilta oleva maailmanmarkkinahinta ei ole asianmukainen kuluttajahinnan indikaattori, koska maailmanmarkkinahinta vaihtelee hyvin paljon ja on nykyisellään alempi tehokkaimpien tuottajien tuotantokustannuksia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa itsekin, ettei sitä voida pitää "täysin objektiivisena indikaattorina".

Tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuvat kustannukset

78. a) Komission mukaan etuuskohtelun alaisessa järjestelmässä tuottaja sokerimäärää ei tule ottaa huomioon laskettaessa rakenteellista ylijäämää, joka koskee ainoastaan yhteisön tuotantoa. Sokerin yhteiseen markkinajärjestelyyn sovellettavan sääntelyn mukaan tuotantokiintiöihin perustuva rakenteel-

Tilintarkastustuomioistuimen laskutavassa ei myöskään oteta riittävästi huomioon sokerimarkkinoiden tasapainoon liittyvää taloudellista tilannetta. Jos yhteisö joutuisi hankkimaan sokerin maailmanmarkkinoilta, sen synnyttämä lisäkysyntä korottaisi erittäin merkittävästi maailmanmarkkinahintoja.

Sokerin yhteisen markkinajärjestelyn perustana on muista yhteisistä markkinajärjestelyistä poiketen yhteisön etuuskohtelu yhdistettynä interventiojärjestelmään ja vientijärjestelmään. Sen ansiosta hinnat ja toimitukset kuluttajille ja jalostusteollisuudelle ovat erittäin vakaat maailmanmarkkinoiden heilahteluista riippumatta. Sokerin maailmanmarkkinoille on nykyään ominaista juurikas-sokerintuotannon lisääntymisestä (erityisesti Brasiliassa, jossa tuetaan sokerijuurikkaasta valmistettua alkoholia) johtuva ylijäämä, kun taas yhteisössä sokerin tuotanto on jatkunut vakaana. Vaikka kysyntä maailmanmarkkinoilla on kasvanut, ne eivät ole pystyneet ottamaan vastaan lisääntyntä tuotantoa. Sen vuoksi maailmanmarkkinavarastot ovat viime vuosina kasvaneet ja ovat nykyisin noin 50 prosenttia koko maailman kulutuksesta.

82. On otettava huomioon, että siirtovarastot (noin 1 miljoona tonnia) ovat käytettävissä vain luonnononnettomuuksien sattuessa. Komissio onkin ehdottanut neuvostolle, että siirrettylle C-sokerille ei enää maksettaisi kuukausittain varastointikorvausta, mutta neuvosto on aina hylännyt tämän komission ehdotuksen.

Lisäksi olisi erotettava pakolliset vähimmäisvarastot ($\pm 0,4$ miljoonaa tonnia), ja kaupan välttämättöminä pitämät varastot ($\pm 0,84$ miljoonaa tonnia). Tämän vuoksi komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen laskelmasta, joka koskee yhteisön varastoista kuluttajille aiheutuvia kustannuksia. Todellisuudessa kuluttajille aiheutuvat kustannukset eivät muutu, sillä järjestelmällä voidaan taata normaali hankinta.

83. Sokeriteollisuus on keskittynyt samalla tavalla kuin muutkin alat, joiden yhteinen markkinajärjestely on erilainen kuin sokerin.

84. Komissio katsoo, että isoglukoosin ja inuliinisiirapin sisällyttäminen sokerin yhteiseen markkinajärjestelyyn oli perusteltua, koska niiden markkinat ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa ja se vastasi poliittista tahtoa säilyttää sokerintuotanto. Yhteisön on hallinnoitava isoglukoosin, joka valmistetaan useimmiten ilman taloudellisia rajoitteita yhteisön ulkopuolisista maista tuotavista raaka-aineista, tuotantoa samalla tavalla kuin se hallinnoi kiintiöillä rajoitettua sokerintuotantoa, johon liittyy yhteisön tuottajien taloudellinen vastuu. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut tämän perusnäkökohdan.

85. Jäsenvaltioiden maksuista pidättämä määrä on nykyään 10 prosenttia ja 1. tammikuuta 2001 alkaen 25 prosenttia. Tämän vuoksi 290 miljoonaa euroa on vain suuntaa-antava luku, sillä pidätyksen tarkka määrä riippuu maksujen tosiasiallisesta määrästä.

86. Yhteisestä markkinajärjestelystä aiheutuu kustannuksia yhteisön talousarvioon ja kuluttajalle. Sokerijärjestelmä on osa yhteistä markkinajärjestelyä, mutta on otettava huomioon, että kiintiöiden alainen yhteisön tuotanto on itserahoitettu.

Kustannuksia olisi tarkasteltava perustamissopimuksessa vahvistettujen yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteiden ja EU:n kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Lisäksi olisi otettava huomioon ylijäämät sokerin maailmanmarkkinoilla, joilla hinnat ovat tavalisesti alhaisemmat kuin tehokkaimpien tuottajien tuotantokustannukset.

Sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn tukimekanismit; tuotantokiintiöiden ja hintatuen taso

89. Ks. komission vastaus kohtaan 73.

90. Komission mielestä se, että sokeria ei tarjota interventioon, on osoitus yhteisen markkinajärjestelyn ja varastointijärjestelmän toiminnasta sekä hallintokomitean ja komission yksiköiden moitteettomasta viennin hallinnoinnista.

91. Komissio on tietoinen arvosteluista, jotka kohdistuvat markkinoiden jakautumiseen ja vähäiseen kilpailuun. Se kuitenkin katsoo, että nämä ilmiöt johtuvat osittain tuotteen ominaispiirteistä eli sen tasalaatuisuudesta, kysynnän vakaudesta ja korkeista kuljetuskustannuksista. Yhteisön sisäinen kauppa on yli 30 prosenttia jalostamattoman sokerin kulutuksesta ja 26 prosenttia sokerin kulutuksesta jalostettuina tuotteina.

92. Sokeri on eittämättä perustuote, mutta sen osuus kotitalouksien menoista on hyvin vähäinen. Yhteisössä sokerin osuus kulutuksen kokonaismenoista on 0,2–0,3 prosenttia. Järjestelmällä, jossa sokerin hintaa alennetaan ja viljelijöille maksetaan talousarviosta suoraa tukea, aiheutuisi talousarviokustannuksia. Ei ole kuitenkaan varmaa, että sokerin vapaasti tehtaalla -hinnan alennus siirtyisi sokerin loppukuluttajalle ja jalostettuihin tuotteisiin.

Sokerialan yhteinen markkinajärjestely: vuoden 1992 uudistus ja Agenda 2000 -uudistus

94. Ks. komission vastaus tiivistelmän kohdassa "Sokerin yhteinen markkinajärjestely".

On otettu käyttöön mekanismeja, joilla taataan valmistajien maataloustuottajille maksama vähimmäishinta.

Sokerijuurikkaat ovat myös pilaantuvia tuotteita.

95. Ks. komission vastaus kohtaan 94.

96. Ks. komission vastaus kohtiin 81 ja 82. Tilintarkastustuomioistuin perustaa havaintonsa vientitukiin sellaisena ajanjaksona, jolloin maailmanmarkkinahinnat olivat alhaisimmillaan 30 vuoteen.

97. Veteen liittyvä ympäristöongelma johtuu kastelusta ja on kansalliseen politiikkaan kuuluva kysymys. Sokerijuurikasta kasvatellaan vain eräissä yhteisön eteläosissa, kuten kasteltaisiin muitakin näillä alueilla viljeltäviä kasveja.

Jos vesiongelma on otettava huomioon, sitä on käsiteltävä pohjavesien mahdolliseen saastumiseen liittyvänä kysymyksenä. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että koska sokerijuurikas on pellossa myöhäissyksyyn saakka, typpivarat häviävät. Riski on kuitenkin rajallinen, koska sokerijuurikkaan teollisuuslaadussa ei saa olla liikaa lannoitetta.

Rikkakasvien ja tuholaisten torjuntaan käytettävien aineiden (vrt. kohta 38) määrää hehtaaria kohden voidaan vähentää ja saada suurempi saanto tekniikan kehittämisen ansiosta.

PÄÄTELMÄT

99. a) ja b) Tarkkoja tietoja erityisesti sokeriteollisuuden tuotantokustannuksista on vaikea saada tietojen luottamuksellisuuden vuoksi. Komission yksiköillä on kuitenkin paljon jäsenvaltioilta, ammattialan järjestöiltä, sokerintuotantoyrityksiltä ja sokeria käyttäviltä yritysiltä saatua tietoa, vaikka niistä ilmeneekin eturistiriitoja.

100. Komission mukaan etuuskohtelun alaisessa järjestelmässä tuotuja sokerimääriä ei tule ottaa huomioon laskettaessa rakenteellista ylijäämää, joka koskee ainoastaan yhteisön tuotantoa. AKT-maista tuotu sokeri (1,6 miljoonaa tonnia) tai vastaava määrä voidaan jälleenviedä ottamatta huomioon GATT-sopimuksen mukaisia kansainvälisiä sitoumuksia. Sokerin yhteiseen markkinajärjestelyyn sovellettavan sääntelyn mukaan tuotantokiintiöihin perustuva rakenteellinen ylijäämä on noin 10 prosenttia kulutuksesta (1,3 miljoonaa tonnia).

(Ks. myös kohtiin 13 ja 78 a annetut vastaukset.)

Nettokustannukset (660 miljoonaa euroa) ovat käytännössä AKT-EY-yleissopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa ja Intian kanssa tehdyssä sopimuksessa vahvistetuista yhteisön kansainvälisistä velvoitteista johtuvaa, AKT-maista ja Intiasta tuotua sokerimäärää (1,6 miljoonaa tonnia) vastaavan sokerimäärän vientikustannukset.

Kuluttajille aiheutuvien kustannusten osalta voidaan todeta, että 30 prosenttia kulutetaan jalostamattomana sokerina ja 70 prosenttia jalostettuina tuotteina.

101. Jalostamattoman sokerin hinta jakeluvaiheessa on noin kaksinkertainen interventiohintaan nähden, ja jalostetuissa tuotteissa kuluttajan maksamasta hinnasta sokerin osuus on vain 5–10 prosenttia. Ostovoiman kannalta sokerin hinta yhteisössä on yksi maailman alhaisimpia.

Ks. myös kohtaan 108 annettu vastaus.

102. Komissio korostaa, että monet sokerin yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteista ovat vuodesta 1968 ja etenkin vuodesta 1986 alkaen olleet samoja kuin vuoden 1992 ja Agenda 2000:n tavoitteet eli tuotannon ja talousarviomenojen hallinta. Kilpailukyky maailmanmarkkinoilla varmistetaan kiintiösokerin vientijärjestelmällä ja kiintiöiden ulkopuolisen sokerin myynnillä. Ympäristönsuojelusääntöjä sovelletaan sokerijuurikkaan viljelyyn ja sokeriteollisuuteen samalla tavoin kuin muihinkin viljelmiin ja teollisuuteen, vaikka ympäristöpolitiikkaa olisi vielä vahvistettava. Maaseudun kehittämistä edistetään sokerijuurikkaan viljelyn ja sokeriteollisuuden maaseudulla synnyttämän huomattavan taloudellisen toiminnan ansiosta.

Kun kyseessä on suurempi vastuullisuus veronmaksajiin nähden, on syytä täsmentää, että talousarvion nettomenot vastaavat EU:n sitoumuksia AKT-maihin ja Intiaan nähden.

103. Komissio korostaa, että sokerijuurikkaan viljely ei ole erikoisviljelyä, vaan sen viljelijät tuottavat myös vehnää tai naudantilihaa. Sokerijuurikkaan viljelijän keskimääräinen viljelyala on 6–7 hehtaaria. Lisäksi maatalousalueilla, joilla on sokeriteollisuutta, lähes kaikilla viljelijöillä on kiintiö.

104. Komission yksiköt tarkastelevat jatkuvasti sokerin yhteistä markkinajärjestelyä ja sen vaihtoehtoja. Komission 1990-luvulla esittämistä ehdotuksista voidaan todeta, että voimassa olevaan järjestelmään verrattuna vaihtoehtoisten ratkaisujen haitat olivat suuremmat kuin hyödyt.

105. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema vaihtoehto, jonka mukaan vuoden 1992 uudistuksen mekanismeja sovellettaisiin sokerialaan, aiheuttaisi erittäin suuret talousarviokustannukset (1 125 miljoonaa euroa, jos 25 prosentin hinnanalennuksista korvattaisiin vain 50 prosenttia), mikä ei ole yhteensopivaa niiden rahoitusnäkymissä vahvistettujen määrärahojen kanssa, joista päätettiin kaudelle 2000–2006 Berliinissä vuoden 1999 maaliskuussa ja jotka Euroopan parlamentti on vahvistanut.

106. Ks. kohtaan 105 annettu vastaus.

Komission kohtiin 88 ja 93 antamat vastaukset osoittavat, että sokerin yhteisen markkinajärjestelyn mekanismit ovat asianmukaisia.

107. Nykyisen kiintiöjärjestelmän soveltaminen päättyy markkinointivuoden 2000–2001 lopussa. Komissio päätti 4. loka-kuuta ehdottaa neuvostolle sokerin yhteisen markkinajärjestelyn mukauttamista väliaikaisesti kahdeksi vuodeksi ja sitoutua tutki- maan sen vaikutuksia sokerin yhteisen markkinajärjestelyn uudis- tamiseksi. Tutkituiksi tulevat muun muassa tilintarkastustuomio- istuimen ja muiden osapuolten esittämät arvostelut.

Nykyisellään eräiden teknisten näkökohtien suhteen on lukuisia epävarmuustekijöitä, jotka voivat vaikuttaa sokerijärjestelmän suu- riin muutoksiin. Lisäksi nykyinen järjestelmä ja siihen mahdol- lisesti tehtävät muutokset on tutkittava punniten kustannukset ja

hyödyt niiden vaikutusten pohjalta, jotka kohdistuvat alaan, vaih- toehtoiisiin viljelmiin, teollisuudelle myönnettävään tukeen, työl- lisyyteen, kuluttajiin, syrjäisimpiin alueisiin ja pk-yrityksiin.

Alan perusteellinen uudistus, jolla pyritään vastaamaan esitettyi- hin arvosteluihin, edellyttää, että kiintiöjärjestelmää ja interven- tiohintoja tarkastellaan uudelleen. Markkinoiden korkean keskit- tymisasteen, kilpailun puutteen tai tuottajien saaman hinnan ja kuluttajan maksaman hinnan välisten erojen kaltaiset näkökohdat eivät koske yksinomaan sokerialaa vaan koko elintarviketeolli- suutta. Näitä suhteita on tutkittava perusteellisesti.

Komissio laatii arvion edellä esitetystä näkökohdista ja kilpailun tasosta tärkeimmillä elintarvikealoilla (ei ainoastaan sokerialalla vaan myös liha-, maitotuote- ja vilja-aloilla).