

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

2004/7 sz. KÜLÖNJELENTÉS

a nyersdohány piacának közös szervezéséről a Bizottság
válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2005/C 41/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
ÖSSZEFOGLALÓ	1–X	2
BEVEZETÉS	1–19	3
A dohánytermesztés és az EU piaca	1–4	3
A KPSZ célkitűzései	5–6	4
Az 1998-as rendszer keretében elfogadott intézkedések	7–15	5
Az ellenőrzés céljai	16–19	5
AZ 1998-AS REFORM ELŐKÉSZÍTÉSE	20–37	6
Az 1998-as reformjavaslat alapjául szolgáló adatok és elemzés	21–33	6
A mezőgazdasági és más politikák elégtelen összehangolása	34–37	8
A KPSZ NEM ÉRTE EL A SZÁNDÉKOLT HATÁST	38–74	8
A különböző intézkedések nem érték el a céljukat	38–65	8
Nem sikerült egyszerűsíteni az adminisztrációt	66	11
Kifogásolható ármegállapodások	67–71	12
Az ellenőrzés javítását célzó eljárások nem voltak eredményesek	72	12
Nem tartották be a rendeleteket	73–74	12
A MEGREFORMÁLT KPSZ NYOMON KÖVETÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE	75–87	13
Nyomon követés	75–84	13
A külső értékelés következtetése szerint a KPSZ nem éri el a szándékolt hatást	85–87	14
A KPSZ TOVÁBBI REFORMJA	88–95	15
A KPSZ reformlehetőségeinek értékelése	88–91	15
Hogyan segíthetnek a reformintézkedések az ellenőrzés által feltárt hiányosságok kiküszöbölésében	92–95	15
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	96–107	15
Következtetések	96–102	15
Ajánlások	103–107	16
A Bizottság válaszai		25

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az EU adja a világ nyersdohánytermelésének kb. 5 %-át, és ezzel az ötödik legnagyobb termelő a világon. Saját termelése több mint felerészt mégis kivitelre kerül, mert az itt termesztett legtöbb dohányfajtára aromájuk és ízük miatt az EU piacán nem nagy a kereslet. Az EU dohánytermelése túlnyomórészt a semleges aromájú és ízű Virginia és Burley fajtákból kerül ki; elsősorban ezeket használják fel cigaretta töltésére. Kisebb mennyiségben természetesen olyan keleti dohányfajtákat is, amelyek aromája és íze jobban megfelel a keresletnek. Az EU így importra szorul a hazai aroma- és ízigényeknek megfelelő dohányfajtákból: a világtermelés 9 %-ának behozatalával az EU a világ legnagyobb dohányimportőre. Az Unió legnagyobb termelői Olaszország, Görögország és Spanyolország; ezek adják együtt a teljes termelés 87 %-át. Az EU-ban a dohánytermesztést jellemzően sok egyéni termelő folytatja kis termőterületen, korlátozott gépesítés mellett, magas termelési költséggel. Az uniós dohánytermesztők tisztas megélhetése elképzelhetetlen EU-támogatások nélkül, mert a dohánytermesztésből származó bevételük kb. 75 %-át a jövedelemtámogatás teszi ki. A dohánytermékek gyártóit nem érintené, ha az EU-ban megszűnne a dohánytermesztés, hiszen szükségletüket a behozatal növelésével is fedezhetnék.

II. A közös piacszerzés (KPSZ) révén az EU már 1970 óta támogatja dohánytermesztőit. Az erre szánt éves költségvetés kb. egymilliárd EUR. A dohánypiacon előbb 1992-ben, majd 1998-ban és 2004-ben is mélyreható reformra került sor, hogy a termelőket a költségvetés korlátain belül megfelelő jövedelemtámogatáshoz juttassák, javítsák a piac követelményeinek való megfelelést, és ezzel növeljék a termelés értékét. E reformok azt célozták, hogy csökkenjen a dohánytermesztők támogatásfüggősége. Egyéb intézkedések azt igyekeznek megkönnyíteni, hogy a termesztek az ágazatot önként elhagyva más haszonnövények termesztésére térjenek át.

III. A Számvevőszék már három korábbi alkalommal is tett jelentést a KPSZ működéséről. Legutóbbi, 1997-es jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy az 1992-ben elfogadott intézkedések nem voltak mérhető hatással sem a megtermelt értékhez képest magas támogatás szintjére, sem a beültetett terület nagyságára, sem a foglalkoztatottság szintjére vagy az EU-piaci helyzetre.

IV. Jelen ellenőrzés célja az volt, hogy felmérje, megalapozottak voltak-e az 1998-ban bevezetett reformok, és hogy a tagállamok jól hajtották-e végre ezeket. Az ellenőrzés azt is vizsgálta, hogy a Bizottság hogyan kísérte figyelemmel és értékelte a végrehajtást, és hogy sikerült-e elérni a megreformált KPSZ céljait.

V. Vizsgálata eredményeként a Számvevőszék arra a következtetésre jutott, hogy az az eljárás, amelynek révén a Bizottság az 1998-as reformra vonatkozó javaslatát kidolgozta, megbízhatatlan adatokon alapult, és a Bizottságnak a piacról adott elemzése sem volt megfelelő. E hiányosságok miatt az elfogadott intézkedések jó része kezdettől fogva alkalmatlan volt, és sok területen hatástalannak bizonyult. Nem bizonyítható, hogy a kereslet és kínálat között az EU dohánytermelésében fennálló aránytalanság csökkent volna a KPSZ befolyásának köszönhetően. A Számvevőszék vizsgálata szerint a bevezetett intézkedések nem eredményeztek jelentős javulást a dohánytermesztésből származó jövedelem vagy az elvárt piaci egyensúly terén sem. Ráadásul a három legnagyobb termelő országban a termelés értékét veszélyeztette az ármegegyezésekben megnyilvánuló versenyellenes magatartás.

VI. A tagállamok számos esetben nem hajtották végre a rendeletileg előírt ellenőrzéseket, és nem volt ki-elégítő a kulcsfontosságú szabályozó eszközök felülvizsgálata, illetve a módosításoknak a számlaelszámolási eljárás keretén belüli végrehajtása sem. 2004 júniusáig nem született számlaelszámolási határozat.

VII. Elégtelen volt a Bizottság által gyakorolt felügyelet, és késett a KPSZ értékelése. A külső szakértők által végzett értékelés megállapításai, amelyeket egy 2003. októberi jelentésben tettek közzé, a közös témákat illetően nagyon hasonlítanak a Számvevőszék megállapításaihoz.

VIII. A Bizottság 2002 júliusában közzétette a közös agrárpolitikáról szóló félidős értékelését. Ebben a fenntartható fejlődés előmozdítására olyan új stratégiát javasolt a mezőgazdaság különböző ágazataiban, amely a támogatásnak a termeléstől való függetlenné tételén, illetve a termelők mezőgazdasági üzemenként egységes támogatási rendszerén alapulna. Az ellenőrzés azt is megvizsgálta, milyen hatással volna ez a dohány KPSZ-ére.

IX. A Tanács által 2004 áprilisában elfogadott reform ⁽¹⁾ a támogatásnak a termeléstől való fokozatos függetlenné tételét tervezi. A dohánytermesztőknek nyújtandó támogatást a jövőben a mezőgazdasági üzemek egységes támogatási rendszerébe kell integrálni. Külön pénzügyi keret vonatkozik majd a dohánytermelő térségek szerkezeti átalakítására.

X. A Számvevőszék üdvözli a jelenlegi reformintézkedéseket, amelyek bizonyos mértékig segíthetnek kiküszöbölni számos, az ellenőrzés által feltárt hiányosságot, habár ez időbe fog telni. A Számvevőszék ajánlja a Bizottságnak, hogy az folytassa az egyes tagállamok versenyellenes magatartására irányuló vizsgálatait, és ha feltevése bebizonyosodik, tegye meg a megfelelő lépéseket. Figyelemmel kell kísérni azokat az eseteket is, amikor egyes tagállamok nem hajtják végre a rendeletileg előírt ellenőrzéseket, és lehetőség szerint korrekciós intézkedéseket kell tenni.

BEVEZETÉS

A dohánytermesztés és az EU piaca

(1) A nyersdohány a termeszteők által termesztett leveles dohány, amelynek elsődleges szárítását (a termeszteők) megkezdték, de még nincs feldolgozva. Az ezt követő szakaszban a nyersdohány már ennél speciálisabb előfeldolgozáson megy keresztül, amelyet azok az elsődleges feldolgozóknak nevezett vállalatok végeznek, amelyek azután a feldolgozott dohányt a dohánytermékek – cigaretta, szivar, pipadohány – gyártói részére szállítják. Az *1. melléklet* a dohány termesztésének és feldolgozásának, gyártásának és forgalmazásának láncolatát mutatja be.

(1) A Tanács 864/2004/EK rendelete (HL L 161., 2004.4.30., 48. o.).

(2) Az EU termeli a világ összes nyersdohánytermésének körülbelül 5 %-át. Ezzel a mennyiséggel a világ ötödik legnagyobb termelője, de mivel az itt termelt dohánynak nincs olyan aromája és íze, amilyenre a gyártók részéről kereslet mutatkozik, a saját termesztésű dohánynak csak kevesebb mint a felét használják fel az EU-n belül. Az EU – a kívánt tulajdonságokkal rendelkező dohány beszerzése érdekében – a világon termelt nyersdohánymennyiség körülbelül 9 %-át importálja, ezáltal a világ legnagyobb importőre.

(3) Az EU-n belül Olaszország, Görögország és Spanyolország a legjelentősebb dohánytermeszteők, amelyek az összes termesztett mennyiség körülbelül 38 %, 36 %, illetve 13 %-át termesztik. Az *1. táblázat* az EU-ban termelt nyersdohány kínálatának helyzetét mutatja be az 1996–2000 közötti időszakban.

1. táblázat
EU nyersdohány ellátási mérleg

	1996 1996/01	1997 1997/01	1998 1998/01	1999 1999/01	2000 2000/01
Nyitó készlet	383 263	286 291	244 942	226 565	212 319
Szárított termelés	299 274	300 563	306 794	304 148	302 289
Összes import	543 022	536 110	533 411	528 782	528 000
Rendelkezésre álló	1 225 559	1 122 964	1 085 147	1 059 495	1 042 608
Export	- 219 268	- 168 022	- 178 582	- 172 176	- 170 000
EU-termékek fogyasztása	- 135 000	- 125 000	- 120 000	- 115 000	- 120 000
Importtermékek fogyasztása	- 585 000	- 585 000	- 560 000	- 560 000	- 560 000
Összes fogyasztás	- 939 268	- 878 022	- 858 582	- 847 176	- 850 000
Záró készlet	286 291	244 942	226 565	212 319	192 608
EU-termelés a világ össztermelésének %-ában %	4,5	4,1	5,1	4,9	5,1
EU-import a világ összesített importjának %-ában %	28	27	28	26	26
EU-export a világ összesített exportjának %-ában %	11	8	9	9	9
EU-export az EU-termelés %-ában %	73	56	58	57	56
Hazai fogyasztás az EU-termelés %-ában %	45	42	39	38	40

Forrás: MEZŐGAZDASÁGI FŐIG. és az Egyesült Államok Mezőgazdasági minisztériuma.

Ez a táblázat azt mutatja, hogy az EU-termelés hazai fogyasztása nem változott jelentősen a 1996–2000 közötti időszakban, továbbá az import szintje állandó maradt ugyanebben az időszakban.

(4) Az EU-n belüli nyersdohánytermesztést jellemzően körülbelül 80 000 termelő végzi, akik a dohánytermesztésbe zömmel kis, egyedi termőterületeket vonnak be. A termesztés gépesítése korlátozott, a termelési költségek pedig magasak. Az EU már több mint harminc éve támogatja a nyersdohánytermesztést, az erre szánt költségvetés a legutóbbi években körülbelül egymilliárd EUR volt.

A KPSZ célkitűzései

(5) Az EU egységes piacának létrehozása előtt a dohánytermesztőket a nemzeti piaci intézkedésekkel támogatták. Ezek révén garantált felvásárlási árakat biztosítottak annak érdekében, hogy a „tisztos jövedelem”⁽²⁾ biztosított legyen számukra. Ezt a támogatást azért tartották szükségesnek, mert a hozamok szintje nem mindig fedezte a termesztés költségeit. Azokban a térségekben, ahol dohányt termesztettek, a mezőgazdasági termelők jövedelmének túlnyomó részét ez képviselte. A nemzeti rendszereket a dohány vonatkozásában az 1970-ben bevezetett közös piacszerzés (KPSZ) váltotta fel, amely továbbra is hasonló szintű támogatást biztosított.

(6) Az azóta eltelt időben a KPSZ reformon ment keresztül 1992-ben⁽³⁾, 1998-ban⁽⁴⁾, majd 2004-ben ismét⁽⁵⁾. Azokon a Szerződés 33. cikke szerinti általános célkitűzéseken kívül, hogy stabilizálja a nyersdohánypiacokat és biztosítsa a termelők tisztességes megélhetését, a KPSZ bevezetésének kifejezett szándéka az volt, hogy:

- korlátozza az EU piacán nem kelendő fajták termelését, és termesztésük megszüntetésére ösztönözzön;
- ösztönözze az EU-n belüli termesztés minőségének és értékének növelését;
- védje az emberek egészségét, és megfeleljen a környezetvédelmi előírásoknak;
- elősegítse az ágazat önkéntes elhagyását;
- megegyeztse az ellenőrzési eljárásokat és egyszerűsítse az irányítási feladatokat a tagállamok számára.

(3) A Tanács 2075/92/EGK rendelete (HL L 215., 1992.7.30., 70. o.).

(4) A Tanács 1636/98/EK rendelete (HL L 210., 1998.7.28., 23. o.).

(5) A Tanács 864/2004/EK rendelete.

(2) A Tanács 727/70/EGK rendelete (HL L 94., 1970.4.28., 1. o.).

Az 1998-as rendszer keretében elfogadott intézkedések

(7) Az e célkitűzések elérése érdekében tett intézkedéseket az alábbiakban ismertetjük.

Jövedelemtámogatás

(8) A termelőkől megkívánják, hogy termeltetési szerződést kössenek az elsődleges feldolgozókkal. Az EU-támogatást a termeltetési szerződések rendszerében szállított és átvett dohányért kilogrammonként, jövedelemtámogatás formájában fizetik ki. A jövedelemtámogatás a termelők által a dohányért a piacon kapott ár kiegészítésére szolgál, és arra hivatott, hogy biztosítsa számukra a „tisztas jövedelmet”, valamint ösztönözze a jó minőségű dohányfajták termesztését. A jövedelemtámogatás mértékét a Tanács mind a nyolc, KPSZ által elismert fajtacsoportra vonatkozóan 1992-ben rögzítette. A jövedelemtámogatások mértéke azóta lényegében változatlan maradt ⁽⁶⁾.

(9) A jövedelemtámogatás egy rögzített és egy változó összegből áll, az utóbbi a fajtától függően jelenleg 30 % és 45 % között van ⁽⁷⁾. A jövedelemtámogatás rögzített részét teljes összegben minden termelőnek kifizetik. A jövedelemtámogatás összegének változó részét a termelői csoportok osztják ki tagjaik között annak az árnak az arányában, amelyet az elsődleges feldolgozók az egyes termelőknek fizettek a nyersdohány átvételkor.

A termeltetési szerződések versenyzetési rendszere

(10) Ahhoz, hogy a dohánytermelő jogosult legyen a támogatásra, a rendeletek előírják a termeltetési szerződések megkötését dohányfajtacsoportonként az elsődleges feldolgozók és a termelői csoportok, illetve az olyan egyéni termelők között, akik egyik csoportnak sem tagjai. Annak érdekében, hogy a szerződésben szereplő árak tükrözzék a piaci viszonyokat, a tagállamok választási lehetőséget kaptak, hogy a termeltetési szerződéseket minden betakarítási évben versenyzetessék. A rendszer lehetővé teszi, hogy azok az egyéni termelők, akik egyik termelői csoportnak sem tagjai, felajánlják meglévő termeltetési szerződésüket a szélesebb elsődleges feldolgozói piac számára. Az ajánlatoknak legalább 10 %-kal magasabbnak kell lenniük, mint az eredeti szerződés szerinti ár, és az eredeti elsődleges feldolgozónak meg kell adni a lehetőséget, hogy az új árhoz igazodjon.

Küszöbök, kvóták és nemzeti tartalékok

(11) Annak érdekében, hogy a termesztés irányát és mértékét szabályozza, egyszersmind megőrizze a költségvetés egyensúlyát, a Tanács meghatároz egy általános garantált mennyiséget, amely után a támogatást folyósítani fogják. Ezt a mennyiséget betakarításonként, dohányfajtacsoportonként és tagállamonként állapítják meg. A mennyiségeket az egyes termelők között a referencia-időszakban elért termelési eredményük alapján, kvóta formájában osztják ki. A rendszer lehetővé teszi, hogy a tagállamok garantált mennyiségeket csoportosítsanak át a fajtacsoportokon belül, a Bizottság jóváhagyásával, azzal a feltétellel, hogy ennek hatása a költségvetés szempontjából legalább közömbös.

⁽⁶⁾ Az V. csoport kivételével, amelynek jövedelemtámogatását a 2002-es betakarítási évtől kezdődően 10 %-kal csökkentették.

⁽⁷⁾ A változó rész 1999-től kezdődően fokozatosan növekedett.

(12) Létezik ezenkívül egy kvóta-visszavásárlási rendszer is, amelynek keretében a dohánytermesztéssel véglegesen felhagyni kívánó egyéni termelők az EU visszavásárolja a kvótájukat, amennyiben azt más termelőknek nem lehet értékesíteni. Az EU általi visszavásárlás a nemzeti és EU-szintű termesztési küszöbök végleges csökkenését eredményezi.

(13) Végül pedig van egy nemzeti kvótatartalék-rendszer, amelyet a tagállamok a termelők részére kiosztott kvóták csökkentéséből hoznak létre. Ezek a tartalékok arra hivatottak, hogy a meglévő termesztoket más kultúrák termesztésére való áttérésre és/vagy gazdaságaik szerkezetének átalakítására ösztönözzék, valamint hogy lehetővé tegyék a piacra lépést olyan termesztokek számára, akik dohánytermelőkké szeretnének válni.

Termelői csoportok külön támogatása

(14) A termelői csoportoktól azt várják, hogy fontos szerepet töltsenek be a piac célkitűzéseinek elérésében. Amennyiben megfelelnek a jogszabályi követelményeknek, és a tagállamoktól hivatalos elismerést nyernek, megkapják a termelőknek kifizetett összes jövedelemtámogatás 2 %-át. A rendelkezésre bocsátott összegek legalább felét arra szánták, hogy kárpótolják őket a műszaki állomány foglalkoztatási és a minősített vetőmag, illetve palánták beszerzési költségeiért, azzal a céllal, hogy javítsák a termékminőséget és a környezetvédelmi intézkedéseket. A fennmaradó összeget a dohány értékét növelő infrastrukturális intézkedésekre – például osztályozó, tároló és logisztikai létesítményekre –, továbbá az adminisztratív állomány foglalkoztatására lehet felhasználni.

A Dohányalap

(15) Az alapot a dohányfajták, termesztési módszerek kutatásának finanszírozására és a lakosság körében a dohányzás káros következményeinek tudatosítását szolgáló dohányzásellenes tájékoztató kampányokra használták fel. A kutatási alkotóelemet 2003-tól átcsoportosították az EU kutatási programjához. Az alap a 2002. évi betakarítástól fogva elsősorban a lakosság körében a dohányfogyasztás mindenféle formájával együtt járó káros következmények tudatosítását növelő, valamint egyéb olyan intézkedéseket finanszírozott, amelyek segíteni kívánják a termesztokek átállását a dohány helyett más növényfajták termesztésére, illetve más tevékenységekre. Az alapot jelenleg a jövedelemtámogatás 3 %-ának visszatartásából finanszírozzák.

Az ellenőrzés céljai

(16) A Számvevőszék eddig három alkalommal készített jelentést a KPSZ-ről ⁽⁸⁾, ezek közül a legutolsó az 1996-os évről szóló éves beszámolójában szerepelt. A jelenlegi ellenőrzés célja, hogy megvizsgálja az 1998-ban bevezetett, megreformált piaci rendszert.

⁽⁸⁾ 87/3. sz. különjelentés a nyersdohány piacának közös szervezéséről (HL C 297., 1987.11.6., 1. o.). 93/8. sz. különjelentés a nyersdohány piacának közös szervezéséről (HL C 65., 1994.3.2., 1. o.). Éves beszámoló az 1996-os évről (HL C 348., 1997.11.18., 83. o.).

(17) A fő célkitűzéseknek megfelelően az alábbi kérdéseket értékelték:

- a) kellően megalapozottak voltak-e a Bizottság által a KPSZ terén végrehajtandó változtatásokra tett, majd ezt követően az 1998-as reformban elfogadott javaslatok;
- b) a Bizottság és a tagállamok a bevezetett intézkedéseket jól hajtották-e végre és megfelelően irányították-e;
- c) a Bizottság irányítási, felügyeleti és értékelési eljárásai lehetővé tették-e annak megállapítását, hogy a megreformált KPSZ célkitűzései a tervezetthez képest milyen mértékben teljesültek.

(18) Az ismérvek, amelyek alapján a Számvevőszék a Bizottság gazdálkodását vizsgálta, a költségvetési rendeletből vezethető le, és az alábbi kérdésekre összpontosítottak:

- a) a források mozgósítását megelőzte-e az előrelátható kiadások költség-haszon elemzése;
- b) számszerűsítették-e a piaci célkitűzéseket és felügyelték-e az előrehaladást;
- c) olyan módon használták-e fel a költségvetést, ami biztosítja az eredményes és hatékony pénzügyi gazdálkodást; különösen a gazdaságosságot és költséghatékonyságot;
- d) az éves költségvetési folyamat során rendszeresen felülvizsgálták-e a tevékenységeket, hogy azok folyamatos indokoltsága megállapítható legyen.

(19) Az ellenőrzési bizonyítékok főbb forrásai az alábbiak voltak:

- a) a Bizottság dohányással foglalkozó szervezeti egységeinél dolgozó személyzettel, az illetékes országos hatóságokkal, termelőkkel, feldolgozókkal és egyéb, a dohánypiacon számító szereplőkkel folytatott interjúk;
- b) a Bizottságtól, a tagállamoktól és egyéb tájékozott forrásoktól beszerzett dokumentációk;
- c) helyszíni vizsgálatok Németországban, Görögországban, Spanyolországban, Franciaországban és Olaszországban, amelyek a jövedelemtámogatások 97,7 %-án osztoznak; a megvizsgált ügyletek lefedtek 20, az EU dohánytermelőinek mintegy 40 %-át reprezentáló termelői csoportot.

AZ 1998-AS REFORM ELŐKÉSZÍTÉSE

(20) A Számvevőszék megvizsgálta azt a folyamatot, amelynek során a Bizottság előkészítette reformjavaslatát, és megállapította, hogy azt bizonyos sarkalatos feltételezésekre alapozták: a dohánytermesztés egyes területeken meghatározó fontosságú a foglalkoztatás és az egész népesség megélhetése szempontjából; az alternatív művelés nem kivitelezhető; a piac meglévő bizonytalan egyensúlyi helyzete és a jelentős támogatásigény a megtermelt dohány gyenge minőségének tulajdonítható, ami alacsony vételárat eredményezett. Azt a következtetést vonták le, hogy a dohánytermesztés folyamatos közösségi támogatásának az egyetlen igazolása az volna, ha a termesztezők javítani tudnák

a dohány minőségét, magasabb árakat érnének el és csökkentenék a támogatási függőségüket. A bevezetett intézkedések ezt tükrözték. Ennek megfelelően a Bizottság arra számított, hogy a reform összes elemének együttes hatása javítani fogja a Közösségben termelt dohány minőségét és csökkenti a támogatott, gyenge minőségű dohány exportját.

Az 1998-as reformjavaslat alapjául szolgáló adatok és elemzés

A dohánytermesztésnek a foglalkoztatásban játszott jelentőségét hiányos adatokra alapozták

(21) A KPSZ-intézkedések hatásainak felméréséhez szükséges egyik kulcsfontosságú elem a foglalkoztatásra vonatkozó megbízható adatok. A Bizottságnak a dohánytermesztés jelentőségéről szóló értékelését a termesztesi körzetek foglalkoztatási helyzete szempontjából, valamint a termesztesi támogatások folytatására vonatkozó javaslatát a tagállamoktól kapott naprakész adatokra kellett volna alapoznia.

(22) A Számvevőszék azt állapította meg, hogy a Bizottság 1996. évi becslését (amelyet reformjavaslataival összefüggésben használt), miszerint 170 000 teljes munkaidőben foglalkoztatott személy megélhetése függ a dohánytermesztéstől, 1986-os (egy hektárra vetített emberóra) és 1993-ból származó (a művelésbe bevont területek) adatokra alapozták. Ennél naprakészebb információt nem kértek a tagállamoktól.

(23) Mivel ez a becslés nem volt megbízható, a Számvevőszék összehasonlította a Bizottság 2003. évi értékelő jelentésében az 1999. évről rendelkezésre álló legújabb adatokkal. A jelentés azt állította, hogy mintegy 64 000 teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló vett részt az EU által termeszített mennyiség 90 %-ának megtermelésében. A Számvevőszék becslése szerint ez összesen 72 000 érintettet jelent. Ez kevesebb, mint a fele a Bizottság három évvel korábbi becslésének. A Számvevőszék véleménye szerint ez az adat valószínűleg jobban jellemzi az 1996-ban, a Bizottság javaslatának előterjesztésekor ténylegesen fennálló helyzetet.

(24) A mintegy évi egymilliárd EUR költségvetési összege elosztva a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalók 72 000-re becsült számával, a támogatás fejeként 13 653 EUR-t jelent. A különbség e szám és a Bizottság által feltüntetett 7 600 EUR között abból a tényből fakad, hogy ők más forrásból származó munkaegységsszámmal dolgoztak, a Számvevőszék pedig olyan számot alkalmaz, amely a Bizottság által szerződött külső értékelő által igazolt adatokon alapul.

(25) Végül pedig a Bizottság úgy ítélte meg, hogy egyes dohánytermő vidékeken a dohánytermesztés az egész lakosság megélhetése érdekében fontos. Ezt a következtetését a tagállamok által tett kijelentésekre alapozta. Amikor az ellenőrzés során erről kérdeztük őket, a tagállamok semmilyen bizonyítékkal nem tudták alátámasztani állításukat.

A dohánytermesztési támogatások folytatásának indoklása nem volt kellően megalapozott

(26) Az új politikai irányelvek kidolgozásakor a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy ha a minőség nem javul, az EU-n belüli termelés középtávon kudarcra van ítélve. Úgy ítélte meg, hogy az EU még mindig képes lenne jobb minőségű dohányt termelni, ezért döntött úgy, hogy ösztönzőként a termelt dohány minőségéhez köti a jövedelemtámogatást. A Bizottság azt feltételezte, hogy a piaci árak majd tükrözni fogják a dohány minőségét. Ez azonban nem felelt meg a piaci realitásoknak, és a felhasznált számadatok értelmezésekor más hibákat is elkövettek.

(27) Először is, a Bizottság arra a feltételezésre alapozta politikáját, hogy bizonyos fajtacsoportoknak az EU-n belüli termesztésével meg lehetne felelni az európai uniós keresletnek, amennyiben nagyobb arányban természetesen jó minőségű dohányt, és ezáltal a termelés közelítene a kereslethez. A Bizottság azonban nem vette kellő mértékben figyelembe, hogy az EU-ban a fogyasztói kereslet a sötét, levegőn szárított dohányból gyártott sötét cigarettadohányról áttért az amerikai és angol dohánykeverékekre, amelyekhez az EU-ban nem természetesen dohányszűkecsék szükségesek. A keresett aromával és ízzel csakis importált dohányszűkecsék rendelkeznek. Ezek a tulajdonságok a származási ország agronómiai és éghajlati sajátosságaiból vezethetők le. Mivel az EU bizonyos keresett fajtaikat nem képes megtermeszteni, csekély volt annak lehetősége, hogy a termelést közelítse a kereslethez.

(28) Másodszor, a Bizottságnak az a következtetése, hogy a jövedelemtámogatás árhoz viszonyított súlyozása javítani fogja a minőséget, azon az értékelésen alapult, hogy az EU-n kívülről származó dohánynál elért magasabb árak kizárólag a dohány jobb minőségének köszönhetők. Ennek megfelelően a Bizottság úgy vélte, hogy ha az EU-ban termesztett dohánynak jobb volna a minősége, akkor a termelők jobb árat kapnának érte. Azonban a Bizottság által az EU-n kívüli magas árak és az alacsonyabb belső árak között elvégzett összehasonlítás nem volt megalapozott, a következő okokból:

- az EU-n belül és EU-n kívüli az összehasonlítás céljából kiválasztott dohánytermelő országokban – Malawi, Zimbabwe és az USA – érvényes piaci árak összehasonlításakor nem vették figyelembe a tényt, hogy az EU-árak a segélyek révén támogatásban részesültek, valamint hogy az EU-n kívüli árakat a termelés korlátozásából fakadó ártámogatással viszonylag magasabb szinten tartották;
- a Bizottság nem bizonyosodott meg arról, hogy az értékesített nyersdohány értékeléséhez általa alkalmazott exportárak kellően reprezentálják-e az eladás értékét. A dohányt gyakran először multinacionális vállalatoknak értékesítik, amelyek ezután (pl. adózási okokból) egymás között kereskednek vele, mielőtt a gyártóknak magasabb áron eladják. A Bizottság azt az alacsonyabb árat – elsődleges értékesítési és exportárát – használta, amelyet a tagállamok vele közöltek. Ez az alacsonyabb ár nem felel meg a nyersdohány piaci értékének, és ezért nem használható fel a dohány minőségének tükrözésére;

- a Bizottság által az összehasonlításhoz használt árak nem mindig feleltek meg az elsődleges feldolgozók által a dohányért a termelők részére kifizetett teljes összegeknek. Nem vették figyelembe például azokat a járulékos összegeket, amelyeket az elsődleges feldolgozók időnként a termesztoőknek az áron felül fizetnek ki, illetve természetben juttatnak (amelyek az ár akár 28 %-át is elérhetik);
- a Bizottság hibákat vétett az import- és az exportárak összehasonlításakor, mivel az importnál figyelembe vett árak CIF (költség, biztosítás és fuvardíj az érkezési helyig az eladót terheli), míg az EU-ban termesztett dohány exportárát FOB (költségmentesen a hajó fedélzetére) alapon értendők.

(29) A Bizottság tanácsadó bizottsága⁽⁹⁾ jelezte, hogy az árakra a minőségen kívüli tényezők is hatnak, mint például az árfolyammozgások, a készletek szintje, valamint az EU-n kívüli termesztoők általi nagy készletek világpiaci dömpingje. Sőt, korábban arra is felhívta a Bizottság figyelmét, hogy egy objektív minőségosztályozási rendszer hiányában lehetetlen a minőség mérésére épülő politika megvalósítása.

(30) A felsorolt hiányosságok miatt a Bizottság piaci elemzése nem adott megfelelően átfogó és kiegyensúlyozott képet a piac helyzetéről a döntéshozók számára ahhoz, hogy az általuk hozott piaci intézkedések megválasztásához útmutatással szolgáljon.

Az alternatív művelés lehetősége

(31) A Bizottság azt állította, hogy bizonyos esetekben az alternatív művelés nem volt lehetséges; így például Görögországban a napon szárított fajtaikat olyan feltételek között termesztik, amelyek más növényfajta termesztését lehetetlenné teszik. Ennek ellenére egy, a Bizottság számára 1995-ben végzett kísérleti projekt⁽¹⁰⁾ arra a következtetésre jutott, hogy több különféle alternatív növényfajta is jó hozamokkal termesztendő⁽¹¹⁾.

A Bizottság elemzése nem vette figyelembe a piac sajátosságainak változásait

(32) Az 1998 utáni KPSZ továbbra is azon a feltételezésen alapult, hogy az elsődleges feldolgozók függetlenül állapíthatják meg a termesztoőkkel a termeltetési szerződésekben kialakított árakat. Ez a feltételezés valószínűtlen volt, mivel a helyzet addigra megváltozott. Koncentrált felvásárlás történt kis számú multinacionális elsődleges feldolgozó, nagykereskedő és gyártó részvételével, amelyek közül az utóbbiak váltak egyre meghatározóbbá az árak megállapításában.

⁽⁹⁾ A 98/235/EK bizottsági határozatnak megfelelően létrehozott különleges termékekkel foglalkozó tanácsadó bizottság keretében működő dohánypiaci állandó csoport, amely a termesztoőket, kereskedőket, elsődleges feldolgozókat, gyártókat és a fogyasztókat képviselő szakértőkből áll.

⁽¹⁰⁾ 1992.12.3-i C(92) 3126 bizottsági határozat egy kísérleti és demonstrációs projektről a 4256/88/EGK tanácsi rendelet 8. cikkének megfelelően (HL L 374., 1988.12.31.). (Projekt szám: 92.EL.06002).

⁽¹¹⁾ Helmico S.A. (1995) Zárójelentés a 92.EL.06002. számú projektről.

(33) A piaci verseny elégtelensége lenyomja az árakat, és veszélyezteti a KPSZ jövedelemtámogatási stratégiáját. A Mezőgazdasági és a Halászati Főigazgatóság 1997 februárjában kézhez kapta a termelők és a szövetkezetek szövetségei által közösen írt levelet, amelyben rámutattak arra, hogy az alacsony ár problémája a feldolgozó piac oligopolisztikus szerkezetének tulajdonítható, ám ezt a kérdést akkor nem vizsgálták ki. A Számvevőszék ellenőrzése utólag megállapította a versenyellenes gyakorlatok létezését (lásd a (61)–(71) bekezdést). Az 1993/8 sz. különjelentésében a Számvevőszék már korábban kifejtette, hogy a termelői csoportok növekvő részvétele az elsődleges feldolgozásban lehetővé teszi számukra, hogy korlátozzák a gyártók befolyását az árakra. A Bizottság 1996. évi elemzése nem ismerte fel annak a ténynek a versenyre gyakorolt negatív hatásait, hogy ezeket a csoportokat 1993-ban eltiltották az elsődleges feldolgozási tevékenység végzésétől⁽¹²⁾.

A mezőgazdasági és más politikák elégtelen összehangolása

(34) A dohány piacának közös szervezése olyan politikai célkitűzéseket és intézkedéseket tartalmaz, amelyek más politikai területeket is befolyásolnak. Fontos, hogy ezek koherenciája biztosítva legyen, ami rendszerint a szervezeti egységek közötti konzultáció révén valósul meg. A bizottság javaslatok előkészítése során mégsem konzultáltak mindegyik szervezeti egységgel (Fejlesztési Főigazgatóság, Versenypolitikai Főigazgatóság).

(35) Az EU-forrásokból támogatott dohány jelentős részének nagyon alacsony áron történő kivitelét nem vitatták meg a Fejlesztési és Humanitárius Segélyek Főigazgatóságával annak a fejlődő országok exportjára gyakorolt esetleges kedvezőtlen hatása szempontjából. Az ilyen export döntő jelentőséggel bír az EU azon törekvéseiben, hogy javítson az említett országok gazdasági helyzetén. A Bizottság például fejlesztési segélyeket nyújt dohánytermesztő kisvállalkozásoknak Malawiban, ahol a nyersdohány a teljes exportbevétel 70 %-át képviseli. Másfelől viszont a KPSZ támogatja az EU-n belüli termesztést, amelynek nagyobb részére az EU-ban nincs kereslet, ezért exportálják. Ezzel csökkennek a fejlődő országok exportlehetőségei.

(36) A Környezetvédelmi Főigazgatóság számára 1994-ben készített „Ökológiai felelősség és a közös agrárpolitika” című jelentés rámutatott, hogy a dohányfajták öntözési és nitrogénfelhasználási igényei változóak, ezért a környezetre is különféleképpen hatnak. A KPSZ jövedelemtámogatási rendszerei ösztönzik az átállást a termesztésben a napon szárított és a levegővel szárított sötét fajtákról a füstöléssel és a levegővel szárított világos fajtákra. Ez nemkívánatos környezeti hatásokhoz vezet, mivel e fajták magasabb szintű öntözést és/vagy műtrágyázást igényelnek, a füstöléses szárításhoz ezenkívül nagyobb energiafelhasználásra van szükség. Ezek a változások összeegyeztethetetlenek mind a Bizottság általános környezetvédelmi célkitűzéseivel, mind pedig a dohány KPSZ sajátos céljaival. A Számvevőszék

megemlítette, hogy az 1998. évi reform során a Bizottság nem vette teljes mértékben figyelembe a Környezetvédelmi Főigazgatóság fenntartásait. Mégis ez volt a legfőbb érve, amikor az Európai Tanács 2001. évi göteborgi ülésén előterjesztette javaslatát a nyersdohány-termesztési támogatások fokozatos megszüntetésére.

(37) A Bizottság elmulasztotta felhívni a Tanács figyelmét a vámok és közvetett adók főigazgatóságától (Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság) kapott észrevételre, amely szerint a támogatások befolyásolják (csökkentik) a kiskereskedelmi árakat. A kiskereskedelmi árakra gyakorolt hatást tovább erősíti az a legtöbb dohánytermelő tagállam által fogadott jövedékiadópolitika, amelynek értelmében alacsonyabb jövedéki adót alkalmaznak a saját termesztésű dohányra. Például Franciaország a sötét dohányból helyben gyártott cigarettákra a legkisebb jövedékiadó-kulcsot alkalmazta, amely 20 %-kal alacsonyabb, mint az importált, világos dohányból készült cigaretták adókulcsa. Ily módon a tagállamok saját cigarettamárkáikat részesítik előnyben, amelyek nagy arányban tartalmaznak támogatott dohányt⁽¹³⁾, következésképpen csökkentek a kiskereskedelmi árak. A mértékadó források, mint az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) és a Világbank⁽¹⁴⁾ úgy vélik, hogy az alacsonyabb árak növelik a fogyasztást és – ehhez társulva – a dohányzással összefüggő betegségek kialakulását.

A KPSZ NEM ÉRTE EL A SZÁNDÉKOLT HATÁST

A különböző intézkedések nem érték el a céljukat

(38) A Számvevőszék megvizsgálta, hogy mindent egybevéve, az 1998-as reform óta bevezetett intézkedések elérték-e a kitűzött célokat, és azt állapította meg, hogy azok sok tekintetben vagy nem voltak annyira sikeresek, mint amennyire várták, vagy a hatásuk nem volt mérhető sikerességük tekintetében.

Nem értékelhető a támogatás hatása a termelők jövedelmére

(39) A nagyobb költségek kompenzálásával a jövedelemtámogatási rendszer az EU-s dohány piacépesebbé tételét kívánta elősegíteni, és ezáltal tisztas jövedelmet lehetővé tenni. A Bizottság nem határozta meg közelebbről, hogy mit tekint a dohánytermesztésből származó „tisztas jövedelemnek”, nem tűzött ki számszerűsíthető fejlődési célokat és nem biztosította, hogy a hatás felmérése érdekében megbízható forrásokból megkapja a termelési költségekre, árakra és jövedelmekre vonatkozó információkat. Ennek következtében képtelen volt felmérni a jövedelemtámogatásnak a termelők összes jövedelmére, valamint az életszínvonalukra gyakorolt hatását⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Ezt a helyzetet alátámasztja az Európai Bíróságnak a sötét és a Virginia típusú dohány megkülönböztető adóztatásáról szóló, 2002. február 27-i ítélete a C-302/00 sz., Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben.

⁽¹⁴⁾ A WHO dohányellenőrzésről szóló keretegyezménye, a Világbanknak a dohánygazdasági helyzetre vonatkozó eszközkészlete: „Gazdasági elemzés a dohánykeresletről”.

⁽¹⁵⁾ A Bizottság által említett értékelő jelentés nem vette figyelembe a mellékletekenyiségekből származó jövedelmeket, amire a termelők teljes jövedelmének és életszínvonalának értékeléséhez szükség lett volna.

⁽¹²⁾ 84/93/EGK rendelet (HL L 12., 1993.1.20., 5. o.).

A termesztoők támogatástól való függősége nem változott

(40) A jövedelemtámogatás a termelők dohánytermesztésből származó jövedelmének körülbelül 75 %-át teszi ki, de Olaszországban egy fajta termesztésénél majdnem 95 %-ot ért el. A jövedelemtámogatás változó része azt hivatott szolgálni, hogy a minőség javítására és a termékük értékének növelésére ösztönözzék a termelőket, ennek révén pedig csökkenjen a támogatástól való függőségük. A Bizottság feltételezte, hogy a termelők minőségjavítási költségeit a jövedelemtámogatás változó része és a magasabb eladási ár fedezni fogja, és ezáltal csökken a támogatástól való függőségük. A Bizottság rendelkezésére álló bizonyítékok azonban ennek ellenkezőjét mutatták.

(41) Az 1998-ban a Bizottság rendelkezésére álló információkból az derült ki, hogy a tagállamok által közölt értékesítési árak az EU jövedelemtámogatásával együtt, még a jobb minőségű dohány esetében sem fedezték a termelés költségeit (lásd még a (48) bekezdést). Sőt, arról sem áll rendelkezésre információ, hogy a különféle KPSZ intézkedések milyen mértékben csökkentették volna a támogatásoktól való függőséget. A legújabb piaci információk azt mutatják, hogy az EU átlagos értékesítési árai 2003-ban alacsonyabbak voltak, mint 2002-ben, ami miatt a termelők 2003-ban a 2002-es állapotnál is jobban rá voltak utalva a támogatásokra.

A segélyek hatása a dohány minőségének javítására

(42) A Mezőgazdasági Főigazgatóság úgy gondolta, hogy az egyes fajtacsoportokon belüli minőségjavulás a magasabb osztályú dohányból termesztett mennyiség növekedésével mérhető. Ehhez azonban egyértelműen meghatározott minőségi szabványokra és a változatlan alapon mérhető teljesítményre lett volna szükség.

(43) Számos tényező hatott ez ellen. Először is, nincs egységes osztályozási szabvány, és ugyanazon dohányfajtán belül a tagállamok eltérő módon határozzák meg az osztályokat is. Másodsorban, annak érdekében, hogy az egy adott időn belül elért minőségjavulást mérni lehessen, figyelembe kell venni a termelői csoportok összetételét és az általuk termelt dohány tulajdonságait. Ha egy gyenge minőséget produkáló termelő távozik a csoportból, ennek hatására a csoport által termelt minőség még akkor is javulna, ha a termelők egészénél nem lenne a termelésben minőségjavulás. A termelői csoportokban történt változások miatt a minőségjavulás mérése nem volt kivitelezhető. Például az 1998. évi reform során a termelői csoportokra vonatkozóan előírták a kötelező legkisebb méretet, ami a szervezetek jelentős átalakulásához vezetett. Azonkívül a legtöbb termelői csoport tagjának összetétele évről évre változik.

(44) A termelői csoportok szerveződésének módja a változó jövedelemtámogatás súlyozása ellen hathat. Miközben a változó jövedelemtámogatás célja az, hogy a jobb minőségű dohány termesztésére ösztönözzön, a valóságban másként hathat: ha egy csoporton belül minden termelő ugyanolyan minőséget (osztályút) termel egy bizonyos fajtaból, akkor a csoport rendelkezésére álló jövedelemtámogatást arra a fajtára vonatkozóan egyenlően

osztják el a termelők között (lásd még a (9) bekezdést). Ugyanez érvényes akkor is, ha egyazon fajtaból gyengébb minőséget produkáló termelők alakítanak csoportot. Mindkét csoport tagjai ugyanolyan összegű változó jövedelemtámogatást fognak kapni, annak ellenére, hogy az általuk termelt minőség eltérő. Ezek az észrevételek is mutatják, hogy a jövedelemtámogatási rendszer a kitűzött céllal ellentétben nem feltétlenül ösztönöz a minőség javítására: lehetővé teszi a termelők számára, hogy a minőség javítása nélkül is megkapják a támogatás maximális összegét, és – amint azt a Számvevőszék és a Bizottság szolgálatok feltárták – bizonyos esetekben a jó és rossz termelőnek juttatott jövedelemtámogatás összege nem különbözik.

A jövedelemtámogatások mértéke nem felel meg a dohány minőségének

(45) A jövedelemtámogatás fajtacsoportok közötti differenciálásának célja az volt, hogy bátorítsa a jobb minőséget adó fajták termesztését: a jobb minőségért magasabb jövedelemtámogatási összegeket fizettek volna, mivel ennek termelési költségei magasabbak. Ez a jövedelemtámogatás szintjének évenkénti módosítását vonta maga után, valahányszor ezt az a költségek és a jövedelem változása indokolja. Ezzel szemben a jövedelemtámogatások Tanács által megállapított szintje 1993 óta lényegében nem változott.

(46) A Bizottságtól származó, kelően részletes költség- és jövedeleminformáció hiányában a Számvevőszék maga végezte el az elemzést, hogy igazolja az összefüggést a kifizetett jövedelemtámogatások szintje, a termesztett dohány minősége és a termelési költségek között. Az 1998. évet tekintve a termelési költségekre vonatkozóan konkrétan a Görögországtól kapott információkkal dolgozott, valamint azokkal az értékesítési árakra vonatkozó adatokkal, amelyeket a Bizottság a rendelkezésére bocsátott. Ezt az elemzést kizárólag Görögország tekintetében végezték el, mivel ez az ország adta a legteljesebb körű adatokat az EU dohányfajtákra vonatkozóan.

(47) Tekintetbe véve a jövedelemtámogatási rendszer révén a jobb minőség és az ennek eléréséhez szükséges nagyobb költségáfordítás elismerésének szándékát, a Számvevőszék arra törekedett, hogy összehasonlítsa a dohány minőségét (amelyet a Bizottság szerint az értékesítési árak tükröztek) a termelési költségekkel és a kifizetett jövedelemtámogatás összegével. A 2. mellékletben szereplő összehasonlítás azt mutatja, hogy egy kiváló minőségű dohányynál, mint pl. a Basmás, a jövedelemtámogatás termelési költséghez viszonyított aránya 47 % volt, míg egy kevésbé jó minőségű, pl. a Katerini esetében 87 %. Ez ellentétben áll a célkitűzéssel, hogy a jobb minőségű fajták termesztéséhez szükséges nagyobb költségek növekvő arányú visszatérítésére kell törekedni, illetve arra, hogy a termesztoők számára ösztönzőleg ható árrést biztosítsanak.

(48) A termelési költségek nagyobb arányú visszatérítésével a jövedelmekre kívántak pozitív hatást gyakorolni, az eredmények viszont azt mutatják, hogy Görögországban a legtöbb fajtánál a jövedelem negatív volt. A Számvevőszék megvizsgálta a tagállamok által a Bizottsággal közölt értékesítési árakat is. A több tagállamban, köztük Görögországban elvégzett ellenőrzése eredményeként a Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottsággal közölt átlagos értékesítési árak valójában nem tartalmazták azokat az összegeket, amelyeket az elsődleges feldolgozók az áron felül fizetnek ki a termelőknek, illetve a nekik nyújtott természetbeni juttatásokat (lásd még a 28. bekezdést). Ezek jelentős többlet „jövedelem” forrását jelenthetik a termelők számára, és az egyik tagállamban az ilyen többletkifizetések elérték

a 28 %-ot. Ez arra utal, hogy a tagállamok által a Bizottságnak eljuttatott értékesítési árak talán nem nyújtanak teljes körű tájékoztatást a termelők bevételeiről. A Bizottság mindezek miatt képtelen volt kielégítő információkat beszerezni, amelyekre a dohányágazat irányításában támaszkodhatott volna.

(49) A Számvevőszék a 2000. év tekintetében ismét elemezte a jövedelemtámogatások szintje és a dohány minősége közötti összefüggést. Miután az 1998. évről nem álltak rendelkezésre hasonló adatok, a Számvevőszék a hektáronkénti, fajtankénti és tagállamonkénti átlagos jövedelemtámogatást hasonlította össze a Bizottság fajtaminőségi rangsorával. Ez azt mutatta, hogy öt tagállam közül négyben a jövedelemtámogatás nem felelt meg a minőségi rangsornak, és a legnagyobb jövedelemtámogatást a gyengébb minőségű fajtákra fizették. Az eredményeket részletesebben a 3. melléklet tartalmazza.

A kereslet és a termelés összehangolására tett erőfeszítések nem voltak sikeresek

(50) A piac stabilizálása és a kínálat biztosítása érdekében a KPSZ többek között arra irányult, hogy összehangolja a termelést és az EU-piac kívánalmait.

(51) Az EU-s kínálat egyensúlyának elemzése – 1. táblázat – azt mutatja, hogy az EU-termelésből az összes fogyasztás 1996 és 2000 között nem változott jelentősen, amikor is 40 % volt. Fajtacsoportonkénti részletes adatok nem állnak rendelkezésre. Az import ugyanezen időszakban stabil, 65 % maradt. Nincs bizonyíték arra, hogy a KPSZ úgy befolyásolta volna az EU-s termelést, hogy az a kínálatot a kereslethez közelítette volna. Működésben bizonyos dohányfajtákat importálni kell, egy sikeres politika elvezethetett volna az import egy részének belső termékekkel való helyettesítéséig, ám nem ez történt. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a Bizottság szerint a KPSZ politikája annak ellenére sikeres volt, hogy elismeri: nem volt elég rendelkezésre álló adat, és az 1998-as reformot megelőzően nem módosították a rendszert annak érdekében, hogy meg tudja oldani az ágazat legkézenfekvőbb problémáit – vagyis olyan dohány termelésének ösztönzését, amelyre kereslet van (lásd a válaszok 96. bekezdését).

A Dohányalapról fedezett kiadások korlátozottak voltak, és gyengeségek mutatkoztak a projekt irányításában

(52) Az alapot 1993-ban hozták létre. Kezdetben a jövedelemtámogatás 0,5 %-ának visszatartásával finanszírozták, amit fokozatosan 3 %-ra növeltek, a szándéka pedig az volt, hogy az alapról a dohányzás káros hatásaira, valamint a megelőző és gyógyító intézkedésekre vonatkozó kutatási és információs programokat finanszírozzanak. Célja volt továbbá, hogy segítse a legkevésbé ártalmas fajtájú és minőségű dohány termelésére való áttérést. A finanszírozott tevékenység típusától függően ezek a projektek vagy a Mezőgazdasági Főigazgatóság, vagy az Egészség- és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság irányítása alá tartoztak. Az 1998-as reformok során az alap finanszírozását megkétszerezték, annak ellenére, hogy számottevő tevékenységet nem mutatott.

(53) A Számvevőszék elemezte az alap felhasználását. A 4. melléklet azt mutatja, hogy az első öt évben (1996–2000) a kifizetések összege átlagosan a rendelkezésre álló pénzeszközök

18 %-a volt, és a felhasználtság aránya az elmúlt három évben folyamatosan növekedett, majd 2003-ban elérte a 65 %-ot. A fel nem használt alap egyenlege mintegy 68 millió EUR volt.

(54) Ha szerény mértékben is, a Számvevőszék hiányosságokat tárt fel a projektirányításban is, mint például jogosulatlan ráfordításokat, a szerződés hatálybalépését megelőző vagy a szerződésekben rögzített időszakokon kívül eső költségeket, kezességvállalás nélküli előlegkifizetések, előirányzatok utólagos kiosztását, illetve olyan szerződéseket, amelyeket egyik fél sem írt alá.

(55) A Számvevőszék megállapította, hogy a 2002. évi tevékenységéről készült éves jelentésében a mezőgazdasági főigazgató záradékot fűzött nyilatkozatához, miszerint nem volt kellően meggyőződve arról, hogy az alapnak 1993 óta juttatott források felhasználása megfelelt a szabályszerűség és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek.

(56) Ezzel ellentétben az Egészség- és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság főigazgatója 2001. évi tevékenységi jelentésében az irányítása alatt folyó projektek hiányosságainak felmérése után arra a következtetésre jutott, hogy a problémák nem voltak lényegi mértékűek, ami indokolná hivatalos záradék hozzáfűzését. A Számvevőszék azonban megjegyezte, hogy a feltárt hiányosságok ((55) bekezdés) főként az Egészség- és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóságot érintették.

A termelői csoportok külön támogatásából a környezetvédelmi intézkedésekre fordított kiadások nagyon korlátozottak voltak

(57) Amint a fenti (14) bekezdésben jeleztük, a termelői csoportok külön támogatását részben a környezetvédelmi tevékenységek finanszírozására vezették be. Azt azonban nem határozták meg, hogy milyen arányban kell majd erre költeniük, ráadásul a támogatásnak nem volt feltétele, hogy ezekre a tevékenységekre fordítsák. A környezetvédelmi tevékenységekre szánt tényleges ráfordítás eddig nagyon korlátozott volt. Abban a betakarítási évben, amelyről az ellenőrzés időpontjában teljes körű információ állt rendelkezésre (1999), a 20 vizsgált termelői csoport közül csak egy fordított pénzt környezetvédelmi intézkedésre; az általa felvett összes külön támogatás mindössze 1 %-át (2 648 EUR-t).

A kvóta-visszavásárlási rendszernek csak mérsékelt sikere volt

(58) A dohányágazat végleges elhagyásának ösztönzése érdekében bevezették a kvóta-visszavásárlási rendszert, amelyben a termelést megszüntetni kívánó egyéni termelők eladhatták kvótájukat. Ez a mechanizmus lehetővé kívánta tenni a források újraelosztását az ágazaton belül, illetve növelni azt a hányadot, amelyet a szerkezeti módosítás elérése érdekében kialakított intézkedéseknek szenteltek. Egy ilyen rendszer lehetséges sikere az anyagi ellenszolgáltatásnak a résztvevőkre gyakorolt vonzerejétől függ. A Bizottság úgy vélte, hogy a körültekintő megoldás az, ha az árat a jövedelemtámogatás százalékában határozzák meg egy adott időszakra. Ezt végül a tonnánkénti jövedelemtámogatás mintegy 23 %-ában határozták meg egy hároméves időszakra.

(59) A Bizottság a teljesítmény mutatójaként a felajánlott mennyiséget választotta, de nem részletezte, hogy átfogóan milyen szintet szeretne elérni. 2001-ben azonban úgy összegezte, hogy a visszavásárolt kvóta szintje az 1999. és 2000. évi betakarítás tekintetében – mindössze 729 tonna vagy a garantált mennyiség 0,20 %-a – túlságosan alacsony, ezért a felajánlott ellenszolgáltatást körülbelül 25 %-ra emelte. A napon szárított dohány esetében (V. csoport), amely marketingproblémákkal küzdött, a visszavásárlási árat az első két évben 75 %-ra emelték, majd a harmadik évben a jövedelemtámogatás 50 %-ára. 2002-ben a Bizottság megállapította, hogy bár az átvétel sokkal nagyobb volt, mint az előző években, a rendszer ismét nem produkálta az elvárt eredményt, mivel még mindig csak a garantált mennyiség 1 %-a (348 844 tonnából 3 626 tonna) volt. Ekkor tovább növelte az ellenszolgáltatást, amely egyes esetekben elérheti a 100 %-ot, az ellenszolgáltatási időszakot háromról öt évre hosszabbította meg, valamint létrehozta a finanszírozás folytatásának lehetőségét a Dohányalap révén. 2003-ban a visszavásárolt mennyiség 7 228 tonna vagy a garantált mennyiség 2 %-a volt. Azzal, hogy kezdetben nem határozott meg egy megfelelő ellenszolgáltatási szintet, a Bizottság késleltette a rendszer célkitűzéseinek megvalósulását.

A tevékenységváltás strukturális alapokból történő ösztönzésére irányuló kezdeményezés rossz irányban halad

(60) Annak érdekében, hogy a dohánytermesztők más tevékenységekre való áttérését ösztönözze, először a dohányra vonatkozó KPSZ 1998. évi reformja tette lehetővé a vidékfejlesztési programok számára olyan intézkedések felvételét, amelyek a dohánytermesztő régiók más tevékenységekre való áttérését célozzák⁽¹⁶⁾. Az ellenőrzés megmutatta, hogy a spanyolországi Extramadurában és az olaszországi Umbriában elfogadott dohányintézkedések a más tevékenységekre való áttérés helyett a termelékenység javításáról és a marketingről rendelkeztek. Görögország azon régióiban (Aetoloakamania, Trákia és Kelet-Macedónia) és Olaszországban (Campania), ahol a leginkább kell a segítség a másfajta tevékenységre történő áttéréshez, egyáltalán nem hoztak intézkedést a dohányra vonatkozóan. Ez bebizonyította, hogy a kezdeményezés nem tudta elérni a kitűzött célt.

A nemzeti kvótatartalék intézkedés nem volt sikeres

(61) Az 1998. évi reform arra törekedett, hogy nagyobb rugalmasságot vezessen be a kvótarendszerben. Megkönnyítették a garantált mennyiségek átcsoportosítását országos szinten a fajtacsoportokon belül és a termelési kvóták átcsoportosítását az egyes termelők között. Egy másik kezdeményezéssel bevezették a nemzeti kvótatartalékrendszert is, amelyet évente, a termelőknek kiosztott kvótákból kötelezően levont legfeljebb 2 %-nyi összegből kell képezni. Ennek célja, hogy a termelőket más növényfajták és/vagy más fajtacsoportok termesztésére való áttérésre és gazdaságaik szerkezetátalakítására bátorítsa. A tartalékokat a meglévő vagy új termelők között, objektív nemzeti kritériumok alapján kellett kiosztani.

(62) Az új intézkedés bevezetése előtt a termesztoők szerkezetátalakítással, más termesztoőktoől közvetlenül vásárolt kvóta

révén növelték hatékonyságukat. Mivel a nemzeti kvótatartalékokat kötelezően, minden anyagi ellentételezés nélkül képezték, a termelők nem akarták további kvóták vásárlásával folytatni gazdaságaik szerkezetátalakítását. Ennek oka az volt, hogy az éves levonások miatt kezdtek volna ellenszolgáltatás nélkül elveszíteni a vásárolt kvótát.

(63) A Bizottság azt állapította meg, hogy a különböző intézkedések ellenére a termesztoők többségének kvótamennyisége még mindig elégtelen volt ahhoz, hogy biztosítsa gazdaságaik életképességét. Ezeknek a kvótáknak a nemzeti tartalék létrehozásához kieroőszakolt csökkentése tovább rontotta a helyzetet. Ugyanígy a nemzeti tartalékból való juttatás szintje elégtelen volt ahhoz is, hogy biztosítsa az új termesztoők életképességét. A Bizottság 2001-ben felismerte, hogy a nemzeti szintű alkalmazás alkalmatlannak bizonyult a célok eléréséhez, és javasolta az intézkedés megszüntetését. Az intézkedés bizonyított kudarc ellenére azonban a Tanács elutasította a megszüntetés gondolatát, és úgy döntött, hogy azt a tagállamok szabad döntésére bízza. Jelenleg csak Ausztria, Belgium és Portugália működteti a rendszert.

A termeltetési szerződések versenyztetési rendszerét a tagállamok nem vették igénybe

(64) A verseny erősítése érdekében – mivel annak elégtelenségét felismerték –, valamint hogy biztosítsák a szerződési árak megfelelését a piaci feltételeknek, a Bizottság bevezetett egy szabadon választható termeltetési szerződés versenyztetési rendszert a tagállamok részére. Ez lehetővé teszi, hogy a termesztoők felajánlják meglévő termeltetési szerződésüket az elsődleges feldolgozó piacaon, hogy a lehető legjobb árat tudják elérni, amelynek ehhez legalább 10 %-kal magasabbnak kell lennie. Az intézkedés értelmében a termeltetési szerződéseknek tartalmazniuk kell a termelőnek fizetendő árat, és azokat még a dohány megtermelése előtt meg kell kötni. Ez a teljesítésnél akár egy évvel korábbra is eshet. Az elsődleges feldolgozó rendszerint óvatosan viszonyulnak az ár megjelöléséhez, és a szerződések gyakran rendelkeznek további, olykor nem is számszerűsített, teljesítés utáni kifizetésekről. A jóval korábban, a teljes körű és végleges fizetési feltételeket tartalmazó szerződéses versenyztetési rendszer viszont kizárja az ilyen óvatos magatartást.

(65) Az intézkedés az ágazatban népszerűtlennek bizonyult, és idáig még egyetlen tagállam sem vette igénybe. Az intézkedés által kitűzött célt tehát nem sikerült elérni.

Nem sikerült egyszerűsíteni az adminisztrációt

(66) Az adminisztráció egyszerűsítése érdekében az 1998-as reform a termelési kvóták évenkénti kiosztását az egyéni termelők között felváltotta a termelési kvóták háromévenkénti kiosztásával a termelői csoportok és az egyéni termelők között. Azonban a termelői kvótákból évente történő levonással képzett nemzeti kvótatartalék-rendszer bevezetése a kvóták évenkénti módosítását és naprakész kvótabevallások kibocsátását tette szükségessé. A tagállamokban végzett tájékozódása eredményeként a Számvevőszék megállapította, hogy a nemzeti hatóságok a gyakorlatban a munkamennyiség növekedését tapasztalták a reformot megelőző helyzethez képest.

⁽¹⁶⁾ A Tanács 1257/1999/EKG rendelete (HL L 160., 1999.6.26., 80. o.).

Kifogásolható ármegállapodások

(67) Az EK-Szerződés 81. cikke meghatározza a verseny fenntartásának alapelveit. Általánosan tiltja mindazokat a vállalkozások közötti megállapodásokat és összehangolt magatartásokat, amelyeknek a szándéka vagy hatása a közös piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása. Az Európai Bíróság 2003 szeptemberében megerősítette ⁽¹⁷⁾, hogy a hatékony verseny fenntartása a mezőgazdasági termékek piacán a KAP (közös agrárpolitika) egyik célkitűzése. Ennek megfelelően a piacnak biztosítania kell, hogy a termelők által érvényesített árak tükrözzék a rendes verseny feltételeit.

(68) A fő termelő tagállamokban a Számvevőszék olyan dokumentumokat talált, amelyekről úgy gondolja, hogy azok nem megengedett ármegállapodások elsődleges feldolgozók és/vagy termelőszervezetek között. A megvizsgált megállapodások ármaximumokat tartalmaztak, ami a Szerződéssel összeegyeztethetetlen, mivel korlátozza a versenyt.

(69) Spanyolországban például az ármegállapodásokon túlmenően – mint azt a nemzeti hatóságok a Számvevőszék felé megerősítették – az állami monopólium megszüntetése után az elsődleges feldolgozók jelenleg már olyan szerződéseket kötnek a termelőkkel, amelyek megfelelnek az ő termelőkapacitásuknak. A Számvevőszék ebből arra következtet, hogy a termelői csoportok és az elsődleges feldolgozók közötti szerződéses viszonyt a feldolgozók termelőkapacitása, és nem az árverseny alapján határozzák meg.

(70) Olaszországban a termeszítők és az elsődleges feldolgozók között hagyományosan szoros kapcsolat van. A Számvevőszék megállapította, hogy egy átfogó hároméves ármegállapodás létezett a termelői szervezetek, valamint az elsődleges feldolgozók között, amely a nyersdohánytermesztés egészének mintegy 85 %-ára vonatkozott. Ezek a megállapodások az érintett felek közötti szabad verseny nélkül rögzítik az árakat. Görögországban a nemzeti hatóságok, a termelői szervezetek és az elsődleges feldolgozók szövetségei tájékoztatták mind a Számvevőszéket, mind a Bizottságot az ilyen, a – termeltetési szerződések árfeltételeit érintő – kollektív megállapodásoknak az egész ágazatot behálózó létezéséről.

(71) A fenti gyakorlat korlátozza vagy – rosszabb esetben – kiküszöböli a versenyt. A Számvevőszék tájékoztatta a Bizottságot az e megállapodásokkal kapcsolatos megállapításairól. A Versenypolitikai Főigazgatóság jelenleg vizsgálja az összes érintett esetet.

Az ellenőrzés javítását célzó eljárások nem voltak eredményesek

(72) A tagállamoktól megkövetelt ellenőrzések arra hivatottak, hogy biztosítsák a KPSZ célkitűzéseinek megvalósítását, valamint a költségeknek a rendeletekkel összhangban történő felmerülését. A korábban a Bizottság által a számlaelszámolási eljárások során – különösen Görögországban és Olaszországban – feltárt szabálytalanságok kiküszöbölése érdekében a reformmal

új eljárásokat léptettek életbe az ellenőrzés szigorítása céljából. Bevezették az elsődleges feldolgozó vállalkozások előzetes jóváhagyását azzal a céllal, hogy meggyőződjenek e vállalkozások pénzügyi helyzetének stabilitásáról, illetve arról, hogy valóban elsődleges feldolgozási tevékenységet végeznek-e, és ezáltal kizárják a termeszítők jövedelmének rovására közvetítők által kötött spekulatív ügyleteket. Ugyancsak vezették a termeszítők által dohányással beültetettként feltüntetett területek különleges ellenőrzését fajtánként és növényenként, így ellenőrizve, hogy az igénylők maguk azt a dohányt termesztik-e, amelyre a támogatást igényelték. Ezeknek az eljárásoknak és egyéb, a KPSZ által előírt ellenőrzések végrehajtásának a vizsgálata az alábbi hiányosságokra derített fényt.

Nem tartották be a rendeleteket

(73) Az 5. melléklet összefoglalja a rendeletben előírt ellenőrzések be nem tartásának azon eseteit, amelyeket a Számvevőszék a felkeresett öt tagállamban végrehajtott ellenőrzése során feltárt. A főbb megállapításokat alább ismertetjük, a melléklet oszlopaira történő keresztthivatkozásaival együtt:

- a) Az ellenőrzésért felelős szervek nem voltak mindig kellően függetlenek ahhoz, hogy megbízható eredményeket tudjanak biztosítani. Görögországban a dohánytermesztők számára a tanácsadás feladatát ellátó országos szerv egészen 2001-ig egyben a termelőkre és az elsődleges feldolgozókra vonatkozóan a KPSZ által előírt ellenőrzési feladatokért is felelős volt. Ez összeférhetlenséghez vezetett, és olyan helyzetet idézett elő, amelyben nem volt meg a szükséges függetlensége ellenőrző testületként előírt szerepe betöltéséhez. A Bizottság 1994-ben ugyan felismerte ezt a problémát, a kockázati tényezővel azonban csak 2002-ben foglalkoztak, amikor az ellenőrzési felelősséget átruházták egy másik testületre. Olaszországban az ellenőrzések elvégzéséért felelős szervek ezt a munkájukat folyamatosan változtatják a termeszítők részére történő tanácsadással (1. oszlop).
- b) A parcellák adminisztratív keresztellenőrzését – annak megelőzése érdekében, hogy kétszer fizessenek ugyanarra a betakarításra – vagy el sem végezték, vagy az nem járt megbízható eredménnyel (2. oszlop). Ráadásul megállapították, hogy Görögországban az egyéni termeszítők által beültetett területek kötelező ellenőrzését sem végezték el (3.2. oszlop), kitéve a Közösséget annak a kockázatnak, hogy mind a dohánytermesztési támogatást, mind pedig más növényfajták után járó, területalapú támogatást is igényelni fogják (jogtalan igénylések). Más eseteket is feltártak Görögországban és Olaszországban (4. oszlop), ahol – az Európai Bíróság 1997-ben hozott ítélete ellenére – a dohányparcellák helyszíni ellenőrzéseit a dohány betakarítása ⁽¹⁸⁾ után hajtották végre, ezzel eredménytelenné téve azokat.

⁽¹⁸⁾ Az Európai Bíróság a 46/97. számú, Görög Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben azt a következtetést vonta le, hogy a dohányföldek helyszíni ellenőrzését a hatékonyság érdekében akkor kell végrehajtani, amikor a dohány még a termőterületen van. Mivel a görög hatóságok az ellenőrzéseket a betakarítás után hajtották végre, Görögországnak el kellett fogadnia a kapott éves jövedelmtámogatás 2 %-os átalányösszegű csökkentését.

⁽¹⁷⁾ C-137/00. sz. ügy.

- c) Az elsődleges feldolgozóknál az annak biztosítására szolgáló ellenőrzéseket, hogy a dohány nem kerül ki a felügyeletük alól feldolgozás nélkül, vagy egyáltalán nem hajtották végre, vagy nem a rendeleteknek megfelelően hajtották végre, vagy nem dokumentálták azokat megfelelően (7. és 8. oszlop). Ennek következtében nem volt kellő biztosíték arra, hogy nem fizettek támogatást egynél többször ugyanarra a nyersdohányra, illetve harmadik országból importált, támogatásra nem jogosult dohányra.
- d) Néhány termelőszervezet nem felelt meg az elismerési feltételeknek, amelyeknek a külön támogatásra való jogosultság megadása előtt kell eleget tennie, nem engedélyezett célra használta fel a támogatást vagy nem sikerült megvalósítania az addicionalitást, mivel a külön támogatást új tevékenységek helyett folyamatban lévő adminisztratív intézkedések finanszírozására fordították (9., 10., 12., 13. oszlop).
- e) Egyes esetekben nem tartották be, hogy a termelői csoportoknak tilos elsődleges feldolgozást végezniük. Ezt az 1993-ban bevezetett rendeletek kimondottan előírják annak érdekében, hogy megelőzzék a verseny torzulását, valamint a felügyeleti nehézségeket (11. oszlop).
- f) Jövedelemtámogatást és külön támogatást ítéltek oda olyan termeltetési szerződések tekintetében, amelyeket a rendelet szerinti határidő lejárta után kötöttek, vagy amelyek nem tartalmazták a támogatásra való jogosultsághoz a dohány esetében szükséges információkat (14. és 15. oszlop).

(74) A Számvevőszék megjegyzi, hogy 2004 júniusáig a Bizottság nem fejezte be a munkáját és nem írt elő – szükség esetén – pénzügyi korrekciót (Spanyolország, Görögország, Olaszország).

A MEGREFORMÁLT KPSZ NYOMON KÖVETÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE

Nyomon követés

A bizottsági ellenőrzések felülvizsgálata

(75) A Számvevőszék megvizsgálta a dohánytámogatás kapcsán a számlaelszámolási eljárás keretében végzett munkát, amelynél a Bizottságnak ellenőrzéseket kell végeznie annak felülvizsgálata céljából, hogy a tagállamok helyesen értelmezték-e és alkalmazták a támogatási rendszerekre vonatkozó rendeleteket⁽¹⁹⁾. A Mezőgazdasági Főigazgatóság Ellenőrzési Igazgatósága az 1998. évi reformot követően négy tagállamot keresett fel, amelyek a 6. mellékletben ismertetett fő ellenőrzési elemekre vonatkoztak.

⁽¹⁹⁾ A Tanács 1258/1999/EK rendelete (HL L 160., 1999.6.26., 103. o.).

(76) A Számvevőszék viszont úgy ítéli meg, hogy a Bizottságnak a pénzügyi következmények kalkulációjára vonatkozó iránymutatásai alapján, az EMOGA Garancia Részlegének számlaelszámolásai tekintetében meghozandó döntések előkészítésekor számos egyéb ellenőrzési elemeket mérlegelnie kellett volna és a „fő ellenőrzési elemek” közé kellett volna sorolnia (lásd a 7. mellékletet). Ezeket a fő ellenőrzési elemeket a számlaelszámolási ellenőrzés során meg kellett volna vizsgálni, hogy ésszerű bizonyosságot lehessen szerezni az elszámolások helytállóságáról.

(77) A tagállamok által alkalmazandó részletes szabályok előírják azon dohány nedvességtartalmának igazolását, amelyre jövedelemtámogatást igényelnek. Erre azért van szükség, hogy a dohányfajtákra engedélyezett szint ellenőrizhető legyen, és ki lehessen számítani annak a dohánymennyiségnek a súlyát, amelyre támogatás igényelhető. A Számvevőszék ellenőrzése a görögországi nyilvántartásokban feltárta, hogy az 1999–2001. évi betakarítások kapcsán elvégzett nedvességtartalomvizsgálatokat nem a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően végezték el, és súlykiigazítást sem tettek. A Számvevőszék további vizsgálatai megállapították, hogy helyes ellenőrzést 1993 óta nem végeztek. Ez lehet a magyarázat arra, hogy a bizottsági ellenőrzések miért nem tárták fel ezt a problémát. A Mezőgazdasági Főigazgatóság Ellenőrzési Igazgatósága különböző forrásokból értesült a meg nem felelésről, de úgy döntött, hogy nem rendel el pénzügyi korrekciót, bár a szabályok megsértése rendszeresen előfordult. A korrekció szintje 2 % és 10 %⁽²⁰⁾ között lett volna az abban az időszakban benyújtott minden támogatási igényre – amennyiben azt elrendelték volna.

(78) Az 1998-as reformjavaslatok keretében a Bizottság javasolta, hogy szüntessék meg a termőföldi ellenőrzési kötelezettséget, mivel az pontatlan és bonyolult. A Tanács által végül elfogadott reformok ezzel szemben érvényben hagyták és megerősítették ezen ellenőrzés kötelező voltát. 2000-ben a Bizottság kifejezte szándékát, hogy a meg nem felelés miatt korrekciókat fog elrendelni, de csak a jövőben felmerülő mulasztásokra vonatkozóan. A Számvevőszék megjegyzi, hogy mivel az EMOGA-évek 1997-től kezdődően nyitottak maradnak, a korrekció lehetősége ezekre az évekre még mindig fennáll.

A költségvetési eljárás során a felülvizsgálat nem volt kielégítő

(79) A költségvetési rendelet előírja, hogy az éves költségvetési eljárásnak biztosítania kell, hogy a közösségi források mozgósítását értékelés előzze meg, ezzel biztosítva, hogy a megszülető eredmények arányban legyenek a felhasznált forrásokkal. Előírja továbbá, hogy minden folyamatban lévő intézkedést rendszeres felülvizsgálat alá kell vonni azok folyamatos megalapozottsága érdekében.

(80) A Bizottság által a dohányra 1999–2002⁽²¹⁾ között benyújtott költségvetések vizsgálata kimutatta, hogy ezek ismétlik önmagukat, és a fenti ismérvekre vonatkozóan értékelő megjegyzést nem tartalmaznak.

⁽²⁰⁾ Bizottsági dokumentum: az 1997. december 23-i DOC. VI/5330/97. számú iránymutatások az átalányösszegű korrekciókról és a 99/902-ES számú számlaelszámolási ellenőrzésről.

⁽²¹⁾ Az Európai Bizottság előzetes általános költségvetés-tervezete.

A tagállamok és a Bizottság elégtelen információt nyújtottak

(81) A piac eredményes és hatékony felügyelete érdekében a Bizottságnak a tárgyhoz tartozó, pontos, hiánytalan, időszerű és tárgyilagos információkra van szüksége. Ez nemcsak saját irányítói szerepének betöltése miatt fontos, hogy megbizonyosodjon arról, szükséges-e az intézkedések módosítása, hanem azért is, hogy megfelelő esetben közzétegye az érdekelt felek által felhasználandó információkat. Ez nem valósult meg, amint azt alább kifejtjük.

(82) A KPSZ-rendelet (22) előírja, hogy a tagállamok adjanak tájékoztatást a művelésbe vont területekről, a szerződések számáról, a mennyiségekről, a termesztről, elsődleges feldolgozókról és a becsült, illetve a tényleges termelésről, hogy a Bizottság képes legyen a dohánypiac felügyeletére. Az előírás betartása általánosságban kielégítő volt. A tagállamoknak emellett tájékoztatást kell adniuk a termeltetési szerződésekről az árak, elsődleges feldolgozók, termesztről, kvóták és az érintett területek nagysága tekintetében. A betakarítást követően további adatokat kell adniuk a dohányleszállításokról, -értékesítésekről és -készletekről is. Az 1999. évi betakarításról egyedül a kis termelőnek számító Németország nyújtotta be az információt a határidőben. A 2000. évi betakarításról Olaszország kivételével az összes tagállam benyújtotta az információkat. A 2001. és a 2002. évi betakarítások esetében a helyzet rosszabbodott, és csak három (2001), illetve négy (2002) tagállam nyújtott be tájékoztatást határidőben.

(83) A Bizottságnak időben, naprakész listákat kell közzétennie azokról elsődleges feldolgozókról, amelyek jóváhagyást kaptak termeltetési szerződések kötésére (23). A vizsgálat azt mutatta, hogy a Bizottság csak a szerződések aláírására kitűzött határidő lejáta után tette közzé ezeket a listákat. Ezzel annak a kockázatnak tette ki a termesztről és a termelőszervezeteket, hogy engedéllyel nem rendelkező elsődleges feldolgozókkal szerződnek, és elveszítik a jogosultságot a támogatásra.

(84) Az 1998-as reform kötelezte a Bizottságot, hogy 2002. április 1-jéig nyújtson be jelentést az Európai Parlament és a Tanács részére a KPSZ működéséről a nyersdohány területén. A Bizottság, tudva, hogy a korábban kért információ nem lesz elég a benyújtandó jelentés elkészítéséhez, további adatok benyújtását kérte a tagállamoktól. Többletmunkát végzett, hogy a szükséges tényeszerű információkat megszerezze, amelyeket feldolgoztak és 2002. novemberben (24) egy jelentésben a Parlament és a Tanács rendelkezésére bocsátottak.

(22) Az 1998. december 22-i 2848/98/EK rendelet (HL L 358., 1998.12.31., 17. o.) és az 1999. december 14-i 2636/1999/EK rendelet (HL L 323., 1999.12.15., 4. o.).

(23) A 2848/98/EK rendelet 54. cikkének c) pontja.

(24) A Bizottság belső munkaanyaga: Jelentés az Európai Parlament és a Tanács részére a nyersdohánypiac közös szervezésének működéséről. 2002. november 6-i SEC(2002) 1183.

A külső értékelés következtetése szerint a KPSZ nem éri el a szándékolt hatást

(85) A Bizottság külső tanácsadókat bízott meg, hogy egy elemzést/értékelést készítsenek a piacról az 1993–2001 közötti időszakban. Jelentésüket 2003 októberében tették közzé (25), a Számvevőszék megállapításaihoz hasonló következtetésekkel. Az értékelés mélyreható elemzés volt, amely tartalmazta a KPSZ hatásának részletes kiértékelését.

(86) A jelentés a következőket állapította meg:

- a) a megbízható információk hiánya nem tette lehetővé a KPSZ-nek a kereslet-kínálat egyensúlyára gyakorolt hatása számításra való értékelését;
- b) a garanciamentesség rendszere szabályozta a termelést és javította a rugalmasságot;
- c) a Bizottság által a dohány minőségjavulásának mérésére választott szemlélet megkérdőjelezhető: a Bizottság az árat választotta ki egyedüli minőségi mutatóként; az értékelők véleménye szerint más tényezők is fontos szerepet játszottak, és a minőség/árra vonatkozó adatok nem voltak homogének, azonkívül nagymértékben szubjektívek voltak; óriási különbségek mutatkoztak a változó jövedelemtámogatások tagállami alkalmazásában, és ennek hatásai is nagy eltéréseket mutattak; a közvetlen felmérés helyettesítésére a tanácsadók interjúkat készítettek dohánypiaci szakemberekkel, és megkérdőjelezték, hogy elégedettek voltak-e a minőségjavulás tekintetében; az ő válaszaikból az derült ki, hogy a termelt dohány osztályait tekintve volt némi javulás;
- d) a termelők „tisztas jövedelmének” biztosítása mint célkitűzés nem volt pontosan értékelhető, mivel az elemzők olyan adatokkal dolgoztak, amelyek korlátozottak voltak; megállapították, hogy egy régió kivételével a többféle tevékenységet folytató gazdaságok jobb jövedelmeket értek el, mint azok, amelyek csak a dohánytermesztésre specializálódtak;
- e) ami a dohánytámogatásnak a gazdasági tevékenységre és a vidéki területek foglalkoztatási helyzetére gyakorolt hatását illeti, az eredmények az egyes területek helyzetétől függően változóak voltak; nem lehetett megállapítani, hogy a KPSZ határozottan javította-e az életminőséget, habár nyilvánvaló volt, hogy a támogatás nélkül rosszabb lenne a helyzet;
- f) a KPSZ-nek nem volt jelentős hatása a közegészségre, és nem befolyásolta a cigarettafogyasztást;

(25) *Evaluation de l'Organisation Commune de Marché dans le secteur du tabac brut*, Consulenti per la Gestione Aziendale srl (COGEA), 2003.

g) annak ellenére, hogy az irányítás általában eredményesebb volt, különösen a költségek és az idő csökkentése, valamint a jövedelemtámogatás irányítása átláthatóságának javítása szempontjából, a rendszer gyengeségei megmaradtak; például a tevékenységekkel szembeni szélsőségesen bürokratikus megközelítés és a termelői csoportokban a változó jövedelemtámogatás kiszámítása és a kifizetése közötti időeltolódás okozta pénzügyi feszültség.

(87) A Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy az eddigi megállapítások általános üzenete az, hogy a KPSZ a területek többségén nem ért el semmilyen lényeges pozitív hatást (vagy a vonatkozó adatok hiányában ez nem állapítható meg), bár a támogatás folyamatosága a segély révén lehetővé tette a termesztoők fennmaradását. A dohánytermelés támogatás nélkül a mai napig ⁽²⁶⁾ nem életképes a dohánytermesztoők közössége számára.

A KPSZ TOVÁBBI REFORMJA

A KPSZ reformlehetőségeinek értékelése

(88) 2002 júliusában a Bizottság közzétette a KAP egészének féldős értékelését. Új stratégiát javasolt a fenntartható fejlődésre, ami a támogatást leválasztaná a termesztoőről, és a gazdálkodók számára a támogatást a korábban, egy referencia-időszakban kapott támogatási összegeken alapuló kifizetési rendszerben nyújtaná. A Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2003 szeptemberéig tegyen konkrét javaslatot a dohány ügyében, amely megfelelne az új stratégiának. A javaslat támogatásaként a Bizottság bővített hatásmérést végzett a piaci reform lehetőségeiről. A Bizottság a következő három lehetőséget mérlegelte:

- a) a jelenlegi KPSZ meghosszabbítása;
- b) leválasztás a KAP reformjával párhuzamosan;
- c) a támogatások fokozatos megszüntetése egy 10 éves időszak alatt.

(89) Úgy döntöttek, hogy sem az a), sem a c) verzió nem tenné lehetővé a KAP új célkitűzéseinek megvalósítását, és nem oldaná meg a jelenlegi KPSZ-ben rejlő problémákat. Eldöntötték, hogy ezzel szemben a b) változat egyszerűbb, hatékonyabb eszközként kínál a mezőgazdasági jövedelmek támogatására, egyben kiküszöböli a jelenlegi kapcsolt rendszer nemkívánatos hatásait, mint például az olyan termelés fenntartását, amelynek nincs piaca az EU-ban és az esetleges nehézségeket a Kereskedelmi Világszervezettel folytatandó tárgyalások során (WTO).

⁽²⁶⁾ 2003. október, amikor a jelentést közzétették.

(90) A Bizottság kitűzte a meglévő támogatás fokozatos leválasztását a termesztoőről egy hároméves időszak alatt, a Dohányalap fokozatos megszüntetésével párhuzamosan (amely ez idő alatt folytatná a dohányzással szemben felvilágosító kampányok finanszírozását). A dohánytermesztoők területek szerkezetátalakításához egy külön pénzügyi keretet hoznának létre.

(91) A jóváhagyott reform 2006-ban fog kezdődni a jelenlegi dohánytermesztoési jövedelemtámogatások egészének vagy egy részének egy egységes gazdálkodói kifizetési jogcímmre való átvitelével. Teljes végrehajtása esetén a reform a dohánytermesztoés jelenlegi jövedelemtámogatásának 50 %-át az egységes gazdálkodói kifizetésben és 50 %-át a szerkezetátalakítási keretben fogja kiosztani. Arra számítanak, hogy rövid távon a kevésbé jövedelmező dohányfajták termesztoése meg fog szűnni, és a gazdálkodókat ösztönözni fogják a földhasználat más módjaira való áttérésre.

Hogyan segíthetnek a reformintézkedések az ellenőrzés által feltárt hiányosságok kiküszöbölésében

(92) A reform lehetőséget kínál a belső kínálat és kereslet közötti eltérés közelítésére. Nem lenne többé ösztönző a termesztoő számára, hogy a jövedelemtámogatás megszerzésének fő céljával termeljen dohányt. A termelők bátorítást kapnának, hogy reagáljanak a piaci igényekre. Nem lesz többé szükség termelésiküszöb-rendszerre a termelés irányítása céljából. A reform ezenkívül eltörli a termelésikvóta-rendszert, ezáltal a kvótaátcsoportosítás kényszerét, a kvóta-visszavásárlást és a kvótatartalékokat is.

(93) A szerkezeti intézkedésekben továbbá megvan a lehetőség arra, hogy javítsák a dohánygazdaságok életképességét, amelyet mostanáig gátolt a merev termelésikvóta-rendszer. A termelők szakmai képzését ugyancsak előremozdíthatja, ami által javíthatják a termelési módszereket és a minőséget.

(94) Az áttérés az egységes gazdálkodói kifizetések és a keresztmefelelés rendszerére a kifizetéseket a környezetvédelmi előírások tiszteletben tartásától teszi függővé, ezzel felváltva a jelenlegi, rossz hatékonysággal működő, a termelői csoportokhoz kapcsolódó külön támogatást.

(95) Végezetül pedig, eltörli a mezőgazdasági támogatások rendszerének egyik legbonyolultabb és legköltségesebb ellenőrzési rendszerét.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

(96) A Számvevőszék sajnálatát fejezi ki a Bizottság válszáiban fellelhető ellentmondások miatt, amelyek e jelentés olvasását megnehezítik.

Az 1998. évi reformjavaslatok nem megfelelő előkészítése

(97) A Bizottság 1998. évi reformjavaslatai megalapozatlan adatokra épültek, és a piacról készített elemzése elégtelen volt. A dohánytermesztés jelentőségének megítélését a foglalkoztatásban elavult és össze nem vethető adatokra építette, és a jövedelemtámogatási rendszer hatása a minőség javítására, valamint a kereslet-kínálat közötti eltérés csökkentésére nem volt bizonyított, bár a lehetőségei is korlátozottak voltak. A Bizottság nem tudta bizonyítékokkal alátámasztani azon állítását, hogy a jobb „minőség” a piaci árakat emelni, a termelők támogatástól való függőségét pedig csökkenteni fogja. Azt a meggyőződést pedig, hogy az alternatív növénytermesztés nem lehetséges, az egyik legnagyobb termelő tagállamban készült tanulmány megcáfolta. Végül, a Bizottság szervezeti egységei közötti együttműködés olyannyira elégtelen volt, hogy lehetetlenné tette a dohánypiac közös szervezésének összehangolását az EU fejlesztési, környezetvédelmi és adópolitikájával. E hiányosságok következtében többnyire nem megfelelő politikai intézkedéseket fogadtak el a dohánypiacra vonatkozóan, és a jelenlegi támogatási rendszer (intézkedések) fenntartása nem volt indokolt (lásd a (20)–(37) bekezdést).

A KPSZ nem érte el a szándékolt hatást

(98) A KPSZ-intézkedések már kezdettől fogva túlnyomórészt nem voltak megfelelőek, a fent említett hiányosságok miatt, és mivel az intézkedések a legtöbb területen eredménytelennek bizonyultak. Miközben az éghajlati feltételek nem teszik lehetővé a valamennyi EU-igénynek megfelelő dohánytermesztést, a jövedelemtámogatási rendszernek nem sikerült növelnie a termesztett mennyiséget abból a dohányminőségből, amelyre az EU-ban jelenleg igény van. Ezért aztán nem is változtatott a termeszítők támogatástól való függőségén (a támogatás jövedelmüknek mintegy 75 %-át teszi ki). Ráadásul – a célkitűzésekkel szöges ellentétben – a rendszer a gyenge minőségű dohány termesztését ösztönözte, amelyet egyes esetekben túlzott támogatásban részesít annak ellenére, hogy az EU-ban nincs rá kereslet.

(99) A visszavásárlási rendszer révén a dohányágazatból történő önkéntes kiléptetés sikertelen volt (2002-ben a garantált mennyiség mintegy 1 %-a, 2003-ban 2 %-a) az ösztönzőerő hiánya miatt. A termeltetési szerződések versenyztetési rendszere nem serkentette a piaci versenyt, mivel nem is alkalmazták. Sőt, a legnagyobb termelőnek számító tagállamokban a nem megengedett ármegállapodások veszélyeztették a szabad versenyt. Kevés sikert értek el olyan célok elérésében, mint a termelés kevésbé ártalmas dohányfajták irányába terelése, az alternatív gazdasági tevékenységekre való áttérés, illetve a környezetvédelem. A Dohányalap a kezdeti években alulhasznosított volt. Sőt, az alap csekély mértékű pénzfelhasználását a projektirányítás hiányosságai jellemezték (lásd a (38)–(73) bekezdést).

(100) A Bizottság ellenőrzéseket hajtott végre, hogy biztossítsa, a tagállamok a támogatási rendszert helyesen értelmezik és alkalmazzák. A Számvevőszék véleménye szerint ezt a munkát ki kellett volna terjeszteni a 7. mellékletben ismertetett fő ellenőrzési elemekre. Számlaelszámolási határozatot 2004 júniusa előtt nem hoztak, ezért a Bizottság nem rendelte – szükség esetén el – a korrekciót.

Nyomon követés és értékelés

(101) A KPSZ végrehajtása révén elért előrehaladás nyomon követése az információk elégtelensége miatt hiányos volt, és az év közben a költségvetési eljárás során végzett kötelező felülvizsgálatok – hogy indokolt-e tovább folytatni a piaci intézkedéseket – elégtelenek voltak (lásd a (74)–(83) bekezdést).

(102) A Bizottságtól a Parlament és a Tanács által az 1998-as reformok eredményességének értékeléséhez kért jelentéseket későn nyújtották be. Az eredményeket 2002 novemberében és 2003 szeptemberében közölték. Most egy további reformról döntöttek. 2004. április 22-én a Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsa határozatot hozott a dohányágazat támogatásának alapos megreformálásáról. Ebben úgy rendelkeztek, hogy a dohánytámogatást 2010-től kezdve teljesen le kell választani a termelésről (lásd a (84)–(99) bekezdést).

Ajánlások

(103) Mivel a dohánytermesztés az évek során jelentős mértékben nem változott (piaci egyensúly hiánya, életképtelen gazdaságok, ...), a Bizottságnak azt a stratégiát kell követnie, hogy előbbre helyezi a közegészséget és a fenntartható fejlődést (jelen esetben) a megkérdőjelezhető életképességű dohánytermesztéssel szemben. A Számvevőszék megítélése szerint észrevételei bebizonyították, hogy a Bizottság 1998-ban elszalasztotta a lehetőséget egy olyan piaci reform előterjesztésére, amelyet most előíranyoznak.

(104) A Bizottságnak foglalkoznia kell az 1998-as reform előkészítésére vonatkozóan megállapított hiányosságokkal, és törekednie kell arra, hogy minden reformjavaslatot elégséges, a tárgyhoz tartozó és megbízható adatokkal támasszon alá, valamint hogy a javaslatok ágazati kihatásáról elemzés készüljön.

(105) A 2004-ben jóváhagyott reformmal viszont a Tanács a dohányágazat részleges támogatásának folytatása mellett döntött 2006 és 2009 között, ámbar a teljes támogatáscsomagot másként fogják elosztani. A reformtól remélt javulás ellenére a Bizottságnak figyelemmel kell kísérnie és meg kell oldania azt a problémát, hogy az EU-ban termelt dohány nem tud minden

igényt kielégíteni; hogy az EU-beli termelés életképtelen támogatás nélkül; hogy ez az egyik legköltségesebb piaci rendszer, és hogy nincs összhangban az EU közegészségügyi és fenntartható fejlődésre vonatkozó politikai célkitűzésével, és végül, hogy a piaci árakat a versenyellenes gyakorlatok lenyomják.

(106) Ilyen feltételekkel a Számvevőszék üdvözli a Bizottság Tanács által is elfogadott reformjavaslatait. A Számvevőszék mindazonáltal kijelenti, hogy miután a termelés alapú támogatás fokozatosan meg fog szűnni, az e jelentésben felvetett hiányosságokat meg kell oldani. Azonkívül a termeléshez kapcsolt

támogatás egyidejű létezése azzal, hogy mások egy leválasztott átalányösszeget kapnak, azzal a veszéllyel jár, hogy a termelők összefognak, hogy maximalizálják a mind a két rendszerből igénybe vehető a támogatást, majd megosztóznak rajta.

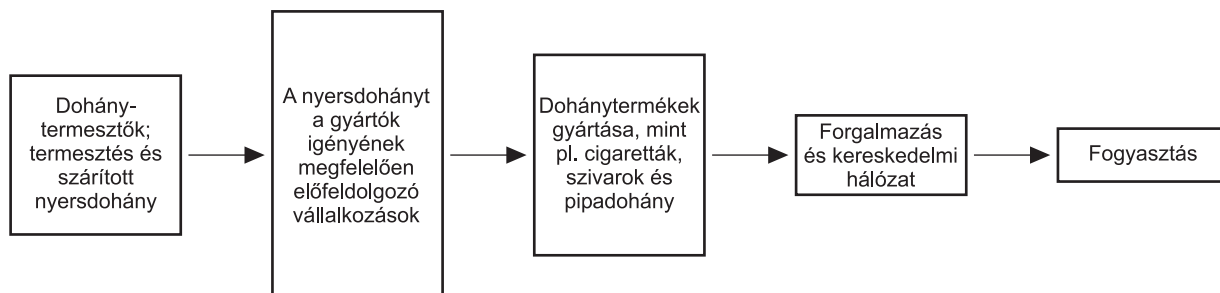
(107) A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság a vizsgálat eredményei alapján folytassa a versenyellenes magatartások kivizsgálását, és amennyiben megbizonyosodik felőlük, tegyen megfelelő lépéseket. A tagállamok által végrehajtandó ellenőrzések elmulasztásával szintén foglalkozni kell, és indokolt esetben megtenni a helyreigazító intézkedéseket.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2004. július 21-ei ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék részéről
Juan Manuel FABRA VALLÉS
elnök

1. MELLÉKLET

A dohány ellátási lánc



2. MELLÉKLET

Termelési költségek, bevétel és nyereség/vesztés kilónként/0,1 ha (stremma) Görögországban, 1998-as aratás

(1 ECU = 327,086 GRD)

		Fajtacsoportok					
		I Virginia	II Burley	V Sun Szárított	VI Basmas	VII Katerini	VIII Kaba K. Classic
A	Költségek GRD/kg	1 209	936	1 172	2 872	1 332	1 265
B	Kereskedelmi ár/kg átlag	195	141	158	939	541	357
C	Nettó támogatás GRD/kg	966	773	773	1 338	1 136	812
D	Összes jövedelem GRD/kg (B + C)	1 161	914	931	2 277	1 677	1 169
E	Nettó nyereség/vesztés (D - A)	- 48	- 22	- 241	- 595	345	- 96
F	Nettó támogatás a költségek %-ában	80	83	66	47	85	64

Forrás: Termelési költségek: Görög Nemzeti Dohány Terméktanács (EOK).

Kereskedelmi árak: Tagállami visszafizetések a Bizottságnak az 1771/93/EK rendelet alapján. Ezek az árak nem mindig tartalmazzák a termelők által, a megtermelt dohányuk ellenében kapott összes kifizetést és szolgáltatást.

3. MELLÉKLET

Átlagos jövedelemtámogatás hektáronként, fajtacsoportonként 2000-ben

Tagállam	Fajtacsoport	Jövedelem EUR/ha	Összesített sorrend
Németország	I. csoport	7 282,65	11
	II. csoport	9 113,34	6
	III. csoport	8 012,90	10
Görögország	I. csoport	9 806,24	3
	II. csoport	9 203,13	5
	V. csoport	5 643,48	18
	VI. csoport	5 285,85	20
	VII. csoport	7 218,14	12
Spanyolország	VIII. csoport	5 533,33	19
	I. csoport	9 836,05	2
	II. csoport	6 747,37	16
	III. csoport	7 033,48	14
Franciaország	IV. csoport	7 185,33	13
	I. csoport	9 338,51	4
	II. csoport	8 917,35	7
Olaszország	III. csoport	8 570,58	9
	I. csoport	8 792,83	8
	II. csoport	11 015,14	1
	III. csoport	6 723,53	17
	IV. csoport	6 869,49	15
	V. csoport	5 171,40	21
	VII. csoport	3 258,67	22

Forrás: Tagállami visszafizetések a Bizottságnak.

A Bizottság célkitűzése az alábbi csökkenő sorrendben feltüntetett minőségi osztályú termelés támogatása:

1. minőségi osztály VI. csoport Basmás
2. minőségi osztály VII. csoport Katerini és hasonló változatok
3. minőségi osztály I. csoport Virginia, Virginia D és ezek hibridjei, Világos
4. minőségi osztály IV. csoport Kentucky, Moro di Cori, Salento
5. minőségi osztály VIII. csoport Kaba Koulak (classic), Elassona, Myrodata Agrinion, Zichnomyrodata
6. minőségi osztály II. csoport Burley, Badischer Burley, Maryland
7. minőségi osztály III. csoport Badischer Geudertheimer, Pereg, Korso, Paraguay, Dragon Vert, Philippin, Semois, Appel terre, Nijkerk, Misionero, Rio Grande, Forchheimer Havanna IIc, Resistente 142, Goyano, Geudertheimer hibridek, Beneventano, Érlelt Burley, Havanna, Brasile Selvaggio és hasonló változatok Petit Grammont, Nost-rano del Brenta
8. minőségi osztály V. csoport Xanthi-Yaka, Perustitza, Samsun, Erzegovina és hasonló változatok, Myrodata Smyrnis, Trapezous and Phi I, Kaba Koulak (nem classic), Tsebelia, Mavra.

4. MELLÉKLET

A dohánytermelési támogatásokból a Közösségi Dohányalap finanszírozására visszatartott összegek és kifizetések intézkedési típusok szerint

Év	Visszatartva ([t - 1] évből számítva)	Tájékoztatásra felhasznált előirányzatok	Kutatásra felhasznált előirányzatok	Visszakonvertálás	„Fel nem használt összegek”	Összesen
	A	B	C	D	E(A - B - C)	E az A %-ában
1994	289 744,00				289 744,00	100,0
1995	4 839 200,00				4 839 200,00	100,0
1996	8 390 773,00		1 017 647,00		7 373 126,00	87,9
1997	9 454 679,00		1 570 658,00		7 884 021,00	83,4
1998	9 371 382,00	1 393 467,15	915 468,00		7 062 446,85	75,4
1999	7 951 889,00	128 308,78	143 857,00		7 679 723,22	96,6
2000	8 498 972,00	1 108 067,10	1 301 843,00		6 089 061,90	71,6
2001	19 167 708,00	6 321 097,00	544 461,00		12 302 150,00	64,2
2002	18 867 346,00	6 933 341,00	3 759 836,00		8 174 169,00	43,3
2003	18 744 984,00	2 519 660,00 ⁽¹⁾	225 108,00	9 500 000,00 ⁽²⁾	6 500 216,00	34,7
Összesen	105 576 677,00	18 403 941,03	9 478 878,00	9 500 000,00	68 193 857,97	64,6

⁽¹⁾ Állapot: 2004. május.

⁽²⁾ HL L 164., 2003.7.2.

Megj.: A visszatartott összegek nincsenek hozzárendelve az „Alaphoz”. A költségvetés előkészítése során, az „Alap” finanszírozására visszatartott összeget a kiszámított jövedelemtámogatási előirányzatokból vonják le, tehát a költségvetésben szereplő végleges előirányzat csak a nettó összeget jeleníti meg. Ebből következően a „fel nem használt összegekből” végrehajtott jövőbeni kiadásokat a jövőbeni bevételből kell fedezni, i.e. a feltüntetett összeg „múltbeli költségeket” jelenít meg.

Forrás: Bizottság Mezőgazdasági Főig. és Egészségügyi Főig.

5. MELLÉKLET

A jogi előírások be nem tartásának esetei az 1999–2001 közötti betakarítási évek mindegyikében
vagy némelyikében

	A jogi előírások be nem tartásának típusa ⁽¹⁾																		
	1	2	3.1	3.2	3.3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Németország (Központi Szint)		X							X									X	
Kedvezményezett szinten												X		X	X				
Görögország (Központi Szint)	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X					
Az elsődleges feldolgozás szintjén							X												
Kedvezményezett szinten											X		X	X ⁽²⁾	X				
Spanyolország																			
Regionális szinten			X		X				X	X									
Kedvezményezett szinten														X	X				
Franciaország (Központi Szint)		X			X														
Az elsődleges feldolgozás szintjén													X ⁽²⁾						
Olaszország (Központi Szint)	X		X			X			X	X			X			X		X	X
Kedvezményezett szinten											X		X		X				

(1) A számok a mellékelt jegyzetekben felsorolt mulasztási típusok hivatkozásai.

(2) Ezek a mulasztások az 1999-et megelőző betakarítási évekre is vonatkoznak.

Jegyzetek az 5. melléklethez ⁽¹⁾

Jogszabályi előírások

1.	A 2848/98/EK rendelet 44. cikkének megfelelően a tagállamok ellenőrzési rendszereket alakítanak ki az említett rendelet, illetve a 2075/92/EGK rendelet teljesítésének eredményes ellenőrzésére, és megtesznek minden további, az említett rendeletek alkalmazásához szükséges intézkedést.
2.	A 2848/98/EK rendelet 45. cikkének megfelelően a tagállamok adminisztratív ellenőrzéseinek tartalmaznia kell a következő keresztellenőrzéseket: – A bejelentett dohányparcellák ellenőrzése a 3508/92/EGK rendelet 2. cikkében foglalt adatbázis alapján annak megelőzésére, hogy ugyanazon betakarításra vonatkozóan tévesen kétszer fizessenek ki támogatást. Az 1999. évi betakarítás esetében a keresztellenőrzéseket mintán is végre lehet hajtani.
3.	A 2848/98/EK rendelet 46. cikkének a parcellák helyszíni ellenőrzéséről szóló rendelkezéseinek megfelelően az ellenőrzést: 3.1. előzetes bejelentés nélkül kell végrehajtani; 3.2. az egyéni termelők legalább 5 %-ára ki kell terjednie minden egyes feldolgozó vállalkozásnál; 3.3. kockázatelemzés alapján kiválasztott mintán kell elvégezni, amely figyelembe veszi legalább a dohányművelésbe vontként bejelentett, szerződésekre foglalt mennyiségeket (a terméshozamot), valamint a korábbi években végzett ellenőrzések eredményeit.
4.	Az Európai Bíróság a C-46/97. számú ügyben 2000. július 13-án hozott ítéletében kimondta, hogy a dohányföldek helyszíni ellenőrzését a hatékonyság érdekében akkor kell végrehajtani, amikor a dohány még a termőföldön van.
5.	A 2848/98/EK rendelet 47. cikkének megfelelően, amennyiben a leszállítás különböző felvásárlási központokba történik, a nyersdohány elszállítására e központokból a feldolgozóüzembe előzetesen kell engedélyt kérni. Ez az előzetes értesítés teszi lehetővé, hogy az illetékes ellenőrző testület pontosan azonosítani tudja minden egyes esetben az alkalmazott szállítóeszközt, az útvonalat, az indulás és érkezés időpontját, illetve a szállított dohány mennyiségét.
6.	A jövedelemtámogatási kifizetésére jogosult mennyiség megállapítása során figyelembe kell venni a nedvességtartalom előre meghatározott referenciaértékeit. A felvásárlási központokban és a feldolgozóüzemben egyaránt meg kell határozni a dohány nedvességtartalmát, és végül adott esetben a súlyra kiigazítást kell alkalmazni. A 2848/98/EK rendelet VI. melléklete felsorolja az alkalmazandó módszereket, a mintavétel szintjét és gyakoriságát, valamint az alkalmazandó számítási módszereket.

(1) Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy a kiadások megvalósulása nem a közösségi szabályok betartásával történt, vizsgálnia kell a közösségi finanszírozásból kizárható összegeket. A Bizottságnak tekintetbe kell vennie a feltárt szabálysértés fokát, a jogsértés természetét és súlyosságát és a Közösség által elszenvedett anyagi veszteséget. Az effajta korrekciók általában a kiadás 2–10 %-a között mozognak. Kivételes esetben magasabb korrekciók összeg is kiszabható, amely legfeljebb 100 % lehet.

Jogszabályi előírások

7.	<p>A 2848/98/EK rendelet 48. cikkének megfelelően, a dohány elsődleges feldolgozás és piaci előkészítés során történő ellenőrzését a kockázatelemzést követően kell végrehajtani.</p> <p>Az ellenőrzéseknek ki kell terjedniük legalább a következőkre:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. a feldolgozó vállalkozások készleteinek előre be nem jelentett ellenőrzésére; ii. annak ellenőrzésére, amikor a dohány elhagyja azt a helyet, ahol végrehajtották az elsődleges feldolgozást és piaci előkészítést (lásd a 8. megjegyzést).
8.	<p>Az 1636/98/EK rendelet 1. cikkének 3. pontja szerint az elsődleges feldolgozás: a termelő által leszállított nyersdohány stabil, raktározható, a végső felhasználó (gyártó) követelményeinek megfelelő minőségű, egységes bálákban kiszerelt terméké történő feldolgozása.</p>
9.	<p>Az 1993. évi betakarítás óta a termelői csoportok a 84/93/EGK rendelet 2. cikke (1) bekezdésének rendelkezéseiben meghatározott követelményeknek történő megfeleléssel megszerezhetik az „elismert termelői csoport” státust. Az 1999. évi betakarítás óta a követelményeket a 2848/98/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdése tartalmazza.</p>
10.	<p>A 2848/98/EK rendelet 3. cikk f) pontjának megfelelően a tagságukról lemondani kívánó termelők ezt akkor tehetik meg, ha a csoportba történő felvételüket követően legalább egy évig a csoport tagjai voltak.</p>
11.	<p>A 2848/98/EK rendelet 2. cikke (2) bekezdésének megfelelően a termelői csoportok nem végezhetik a dohány elsődleges feldolgozását.</p>
12.	<p>A 2075/92/EGK rendelet 4. cikkének a) pontja rendelkezik a külön támogatás megadásáról elismert termelői csoportok részére, a 84/93/EGK rendelet 7. cikke és a 84/93/EGK rendelet 40. cikkének (2) bekezdése felsorolja a célokat, amelyekre a külön támogatás felhasználható. 1995-ben a Bizottság (DG VI/E3) egy értelmezési feljegyzést adott ki (VI/5711/95) a tagállamok részére a külön támogatás felhasználásáról, különös tekintettel támogatás addicionális hatásának biztosítására.</p>
13.	<p>A 2848/98/EK rendelet 6. cikke (1) bekezdése a) pontjának megfelelően, az érintett tagállamnak vissza kell vonnia a termelői csoport elismerését, ha a külön támogatást a 40. cikk (2) bekezdésében meghatározottaktól eltérő célra használják fel. A külön támogatás és a jövedelemtámogatás változó része csak elismert termelői csoportoknak fizethető.</p>
14.	<p>A 2075/92/EGK rendelet 5. cikkének megfelelően a jövedelemtámogatás megadásának feltétele, hogy a leszállított dohánylevélre egy engedéllyel rendelkező elsődleges feldolgozóval termeltetési szerződést kötöttek. A szerződést az adott betakarítási évben legkésőbb május 30-ig meg kell kötni.</p>
15.	<p>A 2848/98/EK rendelet 11. cikkének megfelelően, ha az elsődleges feldolgozó és a termelői csoport termeltetési szerződést köt, ahhoz csatolni kell egy listát, amely tartalmazza az érintett termelők nevét.</p>
16.	<p>A 2848/98/EK rendelet 18. cikke (2) bekezdésének rendelkezései előírják, hogy az illetékes szerv a kötelező dokumentumok benyújtásának időpontjától számított 30 napon belül köteles kifizetni a jövedelemtámogatásokat a termelői csoportoknak.</p>
17.	<p>A 2075/92/EGK rendelet 6. cikkének (2) bekezdése rendelkezik az elsődleges feldolgozók részére a termeltetési szerződés megkötésére való jogosultság előzetes megadására vonatkozó intézkedésekről, ha bizonyos feltételeknek megfelelnek. A termeltetési szerződéseket legkésőbb május 30-án alá kell írni.</p> <p>A 2848/98/EK rendelet 7. cikkének megfelelően a tagállamok az általuk meghatározott egyéb feltételek figyelembevételével döntenek az engedély megadásáról az elsődleges feldolgozók részére.</p>

6. MELLÉKLET

**A tagállamok irányító és ellenőrző rendszereinek számlakezelő-elszámoló egységei által elvégzett ellenőrzések
(a Bizottság által „fő ellenőrzési elemeknek” minősített rendszerekre korlátozva) 1999–2003**

	Tagállam					
	Olaszország		Spanyolország		Franciaország	Görögország
	1999.7.12–16.	2001.1.22–26. 2001.2.8.	2003.9.8–12.	1999.9.20–24.	2001.7.2–6.	2001.5.14–18. 2003.11.10–14.
Az ellenőrzések ideje	1999.7.12–16.	2001.1.22–26. 2001.2.8.	2003.9.8–12.	1999.9.20–24.	2001.7.2–6.	2001.5.14–18. 2003.11.10–14.
Az ellenőrzések természete	Előzetes ellenőrzés ⁽¹⁾ (Helyszíni ellenőrzés – Megfelelőségi ellenőrzés)	Megfelelőségi ellenőrzés ⁽²⁾	Megfelelőségi ellenőrzés	Előzetes ellenőrzés (Helyszíni ellenőrzés – Megfelelőségi ellenőrzés)	Megfelelőségi ellenőrzés	Megfelelőségi ellenőrzés
EMOGA évek	1998, 1999	1999, 2000	2002	1998, 1999	1999, 2000	2002 szerződéses 2003
Elvégzett ellenőrzések: Igen/Nem	Nem	Igen ⁽³⁾	Igen	Igen ⁽⁴⁾	Nem	Nem
Tényleges helyszíni ellenőrzés	Nem	Igen ⁽³⁾	Igen	Igen ⁽⁴⁾	Nem	Nem
A szállítás helyszíni ellenőrzése	Nem	Igen ⁽⁵⁾	Nem	Igen	Nem ⁽⁶⁾	Nem
A feldolgozás helyszíni ellenőrzése	Nem	Nem	Nem	Igen	Nem	Nem

Forrás: A Számvevőszékhez továbbított helyszíni ellenőrzési jelentések és egyéb benyújtott információ.

(1) Az előzetes ellenőrzések célja a tagállamok kérdéseinek megválaszolása az EU-joganyag értelmezésével kapcsolatban.

(2) Az előzetes ellenőrzések célja: ellenőrizni a tagállamokat az EU-joganyag kötelezettségeinek betartásában, az 1287/95/EK rendelet előírásai alapján.

(3) Csak részben, mivel a Burley parcellákat már betakarították, fizikai ellenőrzés kivitelezése „lehetetlen”.

(4) Az ellenőrzés magában foglalta a 2000-es betakarítás tekintetében végzett CSA-ellenőrzés során feltart rendelkezések értékelését.

(5) Az ellenőrzés a leszállított dohány osztályozására és a nedvességtartalom felmérésére korlátozódott.

(6) Figyelembe véve, hogy a helyszíni ellenőrzési jelentésben kizárólag a következő leírás szerepel: a szállítási ellenőrzésekhez kiállított elismervények alapján elvégzett megerősítési ellenőrzések révén, az elvégzett ellenőrzés egy „ex. post”, utólagos, korlátozott körű ellenőrzésnek tűnik.

7. MELLÉKLET

A Bizottság által megjelölt fő ellenőrzési elemek kiegészítése

Sz.	2848/98/EK rendelet	Az ellenőrzési intézkedés
1	46. cikk	A parcellák helyszíni ellenőrzései a ténylegesen leszállított dohány (a termés hozam) mennyiségének megbízhatósága megállapítására.
2	47. cikk (2) bekezdése	Az elsődleges feldolgozás helyszíne és a távoli felvásárló központok közötti szállítás helyszíni ellenőrzése.
3	48. cikk (2) bekezdés a) pontja	Előzetes bejelentés nélküli helyszíni ellenőrzés az elsődleges feldolgozás és a vállalkozás készleteinek piacra való előkészítése során.
4	40. cikk (2) bekezdése, (2a) bekezdés és (3) bekezdése 51. cikk (2) bekezdése	A termelői csoportoknak nyújtott külön támogatás helyszíni ellenőrzése.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék jelentését, de nehézségeket okoz számára az abban foglalt bizonyos következtetések elfogadása.

V. A Bizottság javaslata az 1998-as reformhoz egy 1996-ban készült jelentésen alapult. Ez a jelentés az akkor rendelkezésre álló legmegbízhatóbb adatokon alapult, amelyek némely vonatkozásban korlátozottak voltak. A Bizottság nem véli úgy, hogy piaci elemzésére ez az adathiány kihatott volna. A reform jelentősen csökkentette a dohány két legalacsonyabb minőségi csoportjában a termelést, ezáltal kezelte azt a problémát, hogy a termesztett mennyiségek nem feleltek meg a piaci keresletnek. A dohányiparon belüli vélelmezett versenyellenes magatartást a Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri (vö. X. pont is).

VI. A Bizottság számlaelszámolási szolgálatai valójában nem voltak tétlenek a dohány tekintetében, és – saját kockázatelemzésük eredményeként, illetve a Számvevőszék egyes előzetes megjegyzéseinek figyelembevételével – 2001-ben felmérést végeztek a dohányjal kapcsolatban (ellenőrzésekkel Görögországban, Olaszországban, Franciaországban és Németországban), további három ellenőrzéssel 2003-ban (Görögországban, Olaszországban és Spanyolországban). A 2001. évi ellenőrzéseket követő eljárások Németország és Franciaország vonatkozásában véglegesítésre kerültek. Egyes más tagállamok vonatkozásában a Bizottság elismeri azonban, hogy van bizonyos kétsélem, és erőfeszítéseket tesz a vizsgálatok mielőbbi befejezésére.

A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék által most javasolt főbb ellenőrizendő pontok kibővített jegyzékét. A Bizottság azonban 2001-ben meghatározta, hogy melyek a főbb ellenőrizendő pontok a dohányiparban, és azon a véleményen van, hogy azok lefedik a szabályozás által előírt lényeges ellenőrizendő pontokat.

VII. A Bizottság azon a véleményen van, hogy megfigyelő tevékenysége kielégítőnek bizonyult.

A 2075/92/EGK rendelet 26. cikke szerint a Bizottságnak jelentést kell tennie az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a KPSZ működéséről a nyersdohányszektorban 2002. április 1-jéig. A Bizottság a kért jelentést betervezte⁽¹⁾, hét hónapos késsedellel, 2002 novemberében.

⁽¹⁾ Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a nyersdohányipari közös szervezésének működéséről. SEC(2002) 1183 dokumentum, 2002.11.6.

Időközben a Bizottság megrendelt egy értékelő tanulmányt a KPSZ-ről, egy külső értékelőtől. Ez a tanulmány⁽²⁾ 2003 októberében állt rendelkezésre. Ezen túlmenően, a nyersdohányszektor reformjára való felkészülés keretében a Bizottság készített egy kibővített hatáselemzési tanulmányt⁽³⁾, amely 2003. szeptember 23-án készült el.

IX. 2004. április 22-én a Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsa azt a döntést hozta, hogy alapvetően meg kell reformálni a dohányágazatnak nyújtott támogatást. A 2004. évi reform biztosítja, hogy 2010-től a dohányra adott támogatás teljes mértékben elszakad a termeléstől. A támogatás fele az egységes gazdálkodói támogatásba kerül, a másik felét pedig a dohánytermelő régiók szerkezetátalakításában használják fel, a vidékfejlesztési politikának megfelelően. Egy négyéves átmeneti időszak során – 2006 és 2009 között – a támogatás legalább 40 %-a leválasztásra, és az egységes gazdálkodói támogatásba történő beépítésre kerül. A tagállamok eldönthetik, hogy 60 %-ot megtartanak-e célirányos kifizetesként. A célirányos kifizetést oly módon kell megadni, hogy az biztosítsa a gazdálkodók egyenlő elbánását és/vagy az olyan objektív kritériumok érvényesítését, mint az 1. célkitűzés régióiban lévő dohánytermelőknek vagy egy bizonyos minőségi kategória dohánytermelőinek való juttatást. A 2004. évi reform elvben megoldja az összes jelenlegi nehézséget.

X. A Bizottság kifogási nyilatkozatot adott ki a spanyolországi és az olaszországi nyersdohányipari vélelmezett kartelljei ügyében (2003 decemberében és 2004 februárjában, a megfelelő sorrendben). Ezek a kifogási nyilatkozatok tartalmazzák a Bizottság által végzett – 2001 októberében, illetve 2002 januárjában indított – vizsgálatok előzetes következtetését a termelői és feldolgozó csoportok vélelmezett versenyellenes magatartásáról a két tagállamban. A kifogási nyilatkozat kiadása egy előzetes lépés abban az eljárásban, amely tiltó határozat elfogadását és az érintett vállalatokra büntetés kivetését vonhatja maga után.

Ami a lehetséges pénzügyi korrekciókat illeti, a Bizottság utal a folyamatban lévő számlaelszámolási eljárásra, a 2001. és 2003. évi ellenőrzések kapcsán.

INTRODUCTION

13. The instrument of the national reserve has favoured the conversion to other variety groups in association with other instruments such as the transfer of guarantee thresholds.

The national reserve has become an option for the Member State since the 2002 harvest.

⁽²⁾ A piac közös szervezésének értékelése a nyersdohányágazatban. COGEA, 2003, Róma, 220. o.

⁽³⁾ Dohányágazat, kibővített hatáselemzés. COM(2003) 554 végleges, SEC(2003) 1023.

PREPARATION FOR THE 1998 REFORM

21. to 23. The main objective of the CMO is to support production of leaf tobacco. The socio-economic impact of employment has also been an important consideration for the Council during the history of the tobacco scheme.

In its 1996 report, the Commission used the best data available at the time.

In a working document ⁽¹⁾, the Commission points out that, according to Eurostat, the tobacco sector employed a larger labour force in 2000 than the 72 000 full-time workers estimated by the Court using a theoretical calculation. The Eurostat figure is 126 070 annual working units, corresponding to 212 960 people as the share of seasonal and part-time employment is remarkably high.

24. As regards the average aid per person, the Commission would refer to its recent study ⁽¹⁾, which indicates average assistance of EUR 7 600 per person employed in the tobacco sector in 2002 ⁽²⁾.

25. In some tobacco-producing regions tobacco is the main product grown. The majority of the agricultural population in such specialised regions is occupied in production, first processing, transport or supply of materials involved in the production of this crop. Hence a large part of the agricultural population is dependent on tobacco production.

Eastern Macedonia and Thrace, western Greece and continental Greece, central Macedonia, western Macedonia (Greece) and Campania (Italy) can be regarded as the most specialised regions. In these regions, consequently, tobacco cultivation plays an important role both in structural and production specialisation and, therefore, plays an important economic and social role. The evaluation study used quantitative parameters (% tobacco farms over total farms versus % tobacco area over total agricultural area) to describe the degree of specialisation of tobacco-producing regions ⁽³⁾, thus providing evidence for tobacco production's importance in relation to other crops.

26. The Commission approach was justified and reflected market reality. EU production of those variety groups in demand, quality and market prices increased (also influenced by the cyclical trends in world market prices).

⁽¹⁾ Tobacco Sector, Extended Impact Assessment, 23.9.2003 (COM(2003) 554 final, SEC(2003) 1023).

⁽²⁾ EUR 7 600 equivalent to EUR 963 million divided by 126 000 people working in the tobacco sector.

⁽³⁾ Evaluation of the common organisation of the market in raw tobacco. COGEEA, 2003. Rome. 220 pp.

27. When preparing the 1998 reform, one objective was to gear production more closely to market needs. The Commission proposed transferring production rights between variety groups depending on market demand. More flue-cured and light air-cured tobacco of better quality was produced in order to cope with an increased demand for these variety groups. There is evidence that both exports and certain imports have decreased. EU exports show a marked decrease in volume, especially of low quality tobacco (semi-oriental varieties, dark air-cured varieties) while value has increased.

28. The key objectives of the reform, based on a modulation of part of the premium, were to achieve both a better quality and an improved price level within the EU, and these objectives have largely been achieved. The most recent evidence available to the Commission shows that for certain variety groups prices (also influenced by cyclical trends in world market prices) have improved.

29. The Commission took account of the fact that price is affected by supply (production, import, stocks) and demand (consumption, export) as well as exchange rates. However, within a given market situation in a given harvest year, it is obvious that differences in quality lead to differences in price. It is often argued that for a given quality the producer will not always receive the same price. This is, however, the consequence of free competition between first processors when contracts are negotiated.

The lack of a single objective quality grading system was not an obstacle to implementing a quality policy. The various national and local quality grading systems can differentiate according to variety groups and specific first processing needs.

30. The Commission considers that its market analysis was based on the best available information at the time and provided policy-makers with an appropriate understanding of the market to guide their selection of the market measures.

31. The issue of the lack of alternative crops has to be seen in relation to the whole production chain and not just primary growing of tobacco on the farm. In some regions, local communities have become so dependent on tobacco that conversion to other productions would only be possible over a considerable period of time.

32. The post-1998 CMO took into account the concentration of purchasing by a limited number of multinational first processors, merchants and manufacturers and their more important role in price setting. In order to counterbalance the increased integration and concentration at processor level, the Commission provided strong incentives (access to the variable premium) for producers to join producer groups and reinforced the role of producer groups.

33. DG AGRI informed DG COMP of possible anti-competitive practices in June 2001. This information, amongst others, led to an investigation by DG COMP in October 2001, which subsequently confirmed that such alleged practices did exist in Italy and Spain (see paragraphs 67 to 71).

The Commission's 1993 prohibition on producer groups from carrying out first processing aimed to separate the functions of producer (organisation) and first processor in order to avoid conflicts of interests between the two parties. Integration of producer groups in processing was not favoured because of the high degree of specialisation and capital input required. The separation of the functions of producers and processors was maintained in order to safeguard a fair price formation for raw tobacco.

34. The interdepartmental consultation on reform of the CMO carried out in 1998 followed normal practice within the Commission at the time. In January 1998, DG AGRI consulted five other directorates-general on the proposal: DG XIX (Budget), DG V (Employment), DG XI (Environment), DG XX (Financial Control) and LS (Legal Service).

All Commissioners and cabinets were consulted as part of the normal procedure for adopting Commission proposals.

Prior to the 1998 proposal, the Commission published a report to the Council on the common organisation of the market in raw tobacco in 1996 ⁽¹⁾ which was widely discussed with Member States and included all possible options, some of which were included in the 1998 proposal.

In 2001 the Commission introduced a broader and more systematic interdepartmental consultation. In addition, since 2003 an extended impact assessment is carried out for all major proposals made and presented to the other institutions along with the legislative proposal. The tobacco reform adopted by the Council in April 2004 was subject to this new procedure and 16 departments took part in the impact assessment, including DG DEV, DG ENV, DG COMP and DG TAXUD.

35. Community development policy recognises the key role of agricultural and rural development in economic growth and reducing poverty in many developing countries, which may include tobacco production in certain regions. Tobacco from developing countries may in some cases compete with EU tobacco on different markets. Although no export refunds are granted, the subsidies benefiting EU tobacco can affect competitive positions and world market prices. However, as EU tobacco production only accounts for 5 % of world production and 11 % of world exports any impact would be limited. The recently adopted reform of the tobacco CMO should alleviate any potential distorting

effect of the present scheme as, when it is fully implemented, there will be no link between the aid and production.

36. The orientation of production toward flue-cured and light air-cured tobacco is governed by market demand and not the CMO premium system. Restructuring of production has favoured concentration and intensification of production on larger farms. As total EU production is limited by quantitative thresholds, the total production area has considerably decreased as a result of the higher yields.

From a solely environmental point of view it would have been desirable to have a system with area references (limitations) rather than quantitative thresholds. This possibility was disregarded as the incentive to produce higher quality tobacco would largely have been lost.

At the Gothenburg European Council in 2001, the Commission proposed reorienting support from the CAP to reward 'healthy, high-quality products and practices rather than quantity' (see COM (2001) 264 final). The latest tobacco reform responds to the Gothenburg declaration.

37. The share of the primary material (raw tobacco) in the price of cigarettes is estimated to be very low. Therefore the impact of subsidies on the reduction of retail prices is negligible.

Under Article 8(2) of Council Directive 95/59/EC the rate of proportional excise duty and the amount of specific excise duty must be the same for all cigarettes. Consequently Member States cannot apply a lower rate of duty on their own tobacco. The judgment of the Court of Justice quoted by the Court (Case C-302/00) confirmed that France, which maintained in force a system imposing a different tax for dark-tobacco cigarettes, failed to fulfil its obligations under Directive 95/59/EC and Article 90 of the Treaty. Following this judgment France has brought its rates of excise duty into line with Community legislation (Law No 2002-1487 of 20 December 2002).

THE CMO HAS NOT ACHIEVED THE DESIRED IMPACT

38. As indicated in paragraphs 28, 31 and 59, the reform significantly reduced the production of the two lowest quality groups of tobacco, thereby partly addressing the problem that the qualities grown were not suited for the market demand.

⁽¹⁾ Report from the Commission to the Council on the common organisation of the market in raw tobacco (COM(96) 554 final, 18.12.1996).

39. In order to measure the impact the Commission used the term 'fair income' as in the Treaty, set as a quantifiable target an overall improvement in price (and quality), and used information on production costs and income⁽¹⁾, available from the FADN (Farm Accountancy Data Network). Information on prices, processing and stocks was obtained through Regulation (EC) No 2636/1999 (currently replaced by the consolidated version: Regulation (EC) No 604/2004). The impact of premiums on growers' income was evaluated in the 2003 extended impact assessment.

40. The information available to the Commission shows that, for certain varieties, quality and prices have improved (this has also been influenced by cyclical trends in world market prices).

41. Average selling prices in two consecutive years are not a representative indication of a long-term trend. Observations over several years (1993 to 2002) show a net long-term price increase. Slight variations from year to year reflect the cyclical nature of tobacco price trends.

42. The Commission considers that improvements in quality can be measured in two ways: firstly by increases of the quality variety groups in demand. The net increase in production of variety groups I (flue-cured) and group II (light air-cured) as a result of market demand and the fall in production of variety groups V (sun-cured) and III (dark air-cured) which faced marketing difficulties indicates an overall improvement in quality and market orientation. Secondly, improved quality can be measured by price increases taking account of the overall market price evolution.

44. Most tobacco growers produce varying amounts of tobacco of different qualities leading to a proportional distribution of the premium. However information available to the Commission shows that, in certain cases, there is an even distribution of the variable premium. Such cases are relatively rare, but an increase was observed in 2000 compared to 1999, the first year of application of the variable premium.

Moreover, except for groups V and III, the variable premium enhanced the price level, which was the main objective of the reform.

⁽¹⁾ According to FADN, the most common farm income indicators are net added value per annual working unit or the family farm income. The calculation procedure is described under http://europa.eu.int/comm/agriculture/rca/annex002_en.cfm.

45. Since 1993, premium levels have remained largely unchanged, except for group V. The policy adopted by the Council was based on providing a steady income support, but to allow guarantee thresholds to vary according to demand. In 2002, the Council chose to decrease the guaranteed thresholds in order to decrease supply versus demand, thus creating a relative shortage, encouraging competition and improvement in prices.

The Commission proposed to differentiate between a fixed portion of the premium (providing a minimum income) and a variable portion (providing the economic function) which is paid according to sales prices.

46 to 48. In its Extended Impact Assessment, the Commission established average production costs and margins per ha of tobacco on specialised farms (average 1999 to 2000), based on the FADN (Farm Accountancy Data Network).

The main problem is putting a precise value on family work on the farm. If work by family members is considered at the same cost as that of paid labour force, then income is negative. On valuing family work at a lower level, an equity or profit situation occurs. Total margins (tobacco output + premium) over total input (variable + fixed costs) are largely positive in all regions. It was concluded that income (total receipts minus total costs) from tobacco was only negative in Thessaly and Continental Greece, representing 34 % of all Greek producers. Income in Italy, Spain and other Greek regions was positive.

47. The Commission has complied with the provisions of Council Regulation (EEC) No 2075/92.

The 1998 reform specifically targeted the modulation of the variable part of the premium in order to reward better quality. As there were continuing problems in disposing of group V tobacco, the Commission proposed a 10 % reduction of the premium. It also proposed a reduction in the guarantee threshold.

48. Price is a function of supply and demand, and of quality of a commodity. In the context of the raw tobacco market, the price is stated in the contract.

49. The aim of the Regulation is to provide a fair income. The premium level is fixed by the Council. At the time of the 1992 reform, the value of the premium was calculated, for each variety group, as the average of premiums of the varieties in the group. There was no longer any provision for a mechanism to adjust the premium to price and/or cost variation.

51 and 52. As pointed out in paragraph 28, for agricultural and climatic reasons, the EU is unable to produce all the tobacco required for the manufacture of tobacco products. Between 1990 and 2000, raw tobacco imports remained stable. However, as stripped tobacco constitutes the majority of imports, data on the variety group are not available and substitution of imported tobacco by domestic products cannot be confirmed or denied. The CMO policy was successful as over the 1990 to 2000 period EU exports decreased in volume but increased in value, indicating that production of low-quality tobacco decreased considerably. Furthermore, the composition of EU production changed according to demand as a result of the transfer of thresholds.

54. The Commission agrees with the Court that the expenditure from the communication part of the Tobacco Fund for the years before 2001 was limited.

With the adoption of the Commission implementing regulation of the Tobacco Fund (Regulation (EC) No 1648/2000) on 25 July 2000, the launch of audits of former commitments and the modification of contracts, the Commission started seriously tackling the problem. The number of opened contracts has now been substantially reduced (7). The Commission departments are still seeking a solution in this respect.

55. Following the Director-General for Agriculture's declaration for 2001, intensive efforts were launched to solve the problems stemming from discrepancies in the financial field between multi-annual research contracts and annual budget allocations on the one hand and certain internal organisational shortcomings on the other. An internal task force was set up in 2002 to make up the backlog for nine outstanding projects.

An action plan was successfully carried out in 2002 and the management of the projects could then be deemed as normalised, and the reservations raised in the Director-General's annual declaration for 2002 were therefore not repeated.

56. Although the Directorate-General for Health and Consumer Protection did not raise any formal reservations in its 2001 Annual Activity Report, it did raise concerns about weaknesses related to the management of past projects.

In fact, since 1999 it had started introducing corrective measures to improve management of the fund. The effect of these measures could be seen after 2001. From a budget point of view, the level of budget consumption has reached an average over 80 % during the last three years and this despite a huge increase in the budget (from EUR 3 million to 14,4 million in 2004).

With its new communication strategy, the Commission is now able to manage the Tobacco Fund adequately and even to handle a new increase in the budget.

57. The proportion of the specific aid the producer groups were expected to spend was outlined in Article 40 of Regulation (EC) No 2848/98.

The evaluation of the sector showed that most producer groups have developed orientation, assistance and training measures which aim to reduce plant protection product residues and other harmful elements (heavy metals, nitrosamines, plastic wires, etc.), by improved farming and harvesting techniques (reduced use of chemicals, rationalisation of water distribution, waste collection, etc.). However, the evaluator was not able to find objective proof of the effects of these activities.

Based on the FADN data, checks on the use of plant protection products and fertiliser showed an intensification of farming practices and therefore some worsening of the environmental impact of the crop, albeit on a much reduced total area (-43 % in 10 years). This intensification favoured the improvement of production quality in terms of colour and leaf integrity and increased yield.

58 and 59. In the framework of sound financial management the Commission has chosen to set the buy-back price initially at a low level and gradually increased this level in order to improve the performance of the buy-back instrument.

Although the cumulated quantity bought back might be low in terms of percentage of the total, both buy-back and transfer of thresholds have led to a decrease in variety group III with 10 569 tonnes (-33 %) and group V with 12 365 tonnes (-78 %). This achievement can be deemed a success.

Finally, between 1999 and 2002, although other factors could also be taken into account, the buy-back scheme favoured restructuring of production: 10 671 producers left the sector and 12 549 tonnes of production quota were sold to other producers who were then able to develop their production structure.

59. It should also be noted that since 2003, Member States have set up reconversion programmes under the Community Tobacco Fund. Actions to convert producers to other crops or economic activities as well as studies on the possibilities of such conversion or actions of general interest are financed by the Community Tobacco Fund. 192 individual reconversion projects and 17 studies or actions of common interest were launched in 2003. There are 498 individual reconversion actions and 10 studies or actions of common interest which are being financed in 2004.

60. Although Council Regulation (EC) No 1257/1999 provides for the possibility of including measures in the Rural Development Programmes (RDPs) for the conversion of tobacco-growing regions to other activities, the programming is decentralised and therefore drawn up by the Member States according to their needs and priorities. Moreover, the Regulation does not limit conversion only to other tobacco related activities. The Rural Development Programme (RDP) for Umbria provides two measures where aid is granted to companies who dry tobacco if they invest in the renewal of drying installations on condition that the new machines have at least a 10 % lower production capacity.

As regards investments in agricultural holdings, specific investments are allowed as long as they are consistent with the production quota. Conversion measures can be included in the diversification measure. For the regions where there is the greatest need to convert to other activities, like eastern Macedonia and Thrace, these tobacco areas have limited potential for conversion and other off-farm activities.

62. The examination in the external evaluation report (see ECA's footnote 25) demonstrates that the national reserve did not in any way hamper the continued restructuring of the tobacco holdings. The area and number of holdings have constantly decreased.

63. Enforced reductions of all quotas to create the national reserve did not exacerbate the situation as quota reductions were limited to only 0,5 to 2 % and were proportional to the quota volume. However, the level of allocations from the national reserve was sometimes insufficient to ensure the viability of new producers. The administrative burden also increased. The measure became an option for the Member States from the 2002 harvest year onwards.

64 to 65. The auction system could possibly have had a role in the producing Member States where the number of first processors was sufficient to allow fair competition (e.g. in Italy, Greece or Spain). In Greece and Italy however, small first processors, which feared too much competition from larger firms, considered the bidding system not in their interest. In the Member States with a highly concentrated structure of the first processing industry the auction system is more difficult to set up.

66. The calculation and distribution of the national reserve increased the workload of the national administrations. In 2001, therefore, the Commission proposed abolishing the national reserve. The Council decided that the reserve could remain an option for the Member States. Since 2002, most Member States have abandoned the national reserve.

Compared to the situation before the reform, the national authorities had a lower workload because they only had to pay premium amounts to producer groups. Producer groups were responsible for distributing payments to individual producers. Furthermore, computerised information systems considerably facilitated data management. In practice, however, some Member States preferred to handle the premium payment themselves. It is true that control measures had increased with the 1998 reform.

68. The matters referred to by the Court are currently being investigated by the Commission's departments.

69. Given the overcapacity in the processing sector in Spain and the concentration of most of it in one first processor, the Commission considers that production capacity is not the leading factor in the contractual relation between parties.

70. The Italian global three-year price agreement is one of the elements on which the Commission has based its Statement of Objections (see point X). With regard to the situation in Greece the Commission is currently assessing whether the matters referred to by the Court and those which the Commission identified in the course of its subsequent investigation represent an infringement of Article 81 of the EC Treaty.

72. The Member States are responsible for approval of first processors (and, where necessary, withdrawal thereof). This has been checked in audits by the audit services, in particular to verify the existence of proper approval of first processors authorised to sign cultivation contracts with producer groups.

Particular attention was paid to checks on areas to be planted with tobacco, defined as a key control by the audit services, as the audit reports show.

73. The Commission carried out a series of audits in 2001 and 2003 which revealed some findings similar to those made by the Court of Auditors and which have been taken into account in the ongoing clearance of accounts procedures.

74. Council Regulation (EC) No 1258/1999 provides that, before a decision to refuse financing is taken, the results of the Commission's checks and the replies of the Member State concerned shall be notified in writing, after which the two parties shall endeavour to reach agreement on the action to be taken. For all audits carried out in 2001, bilateral procedures took place. The Commission, noting that the procedures for France and Germany have been completed, is aware that there are some delays with certain dossiers in other Member States and will endeavour to complete them as soon as possible.

MONITORING AND EVALUATION OF THE REFORMED CMO

76. The Commission notes the Court of Auditors proposal concerning the issue of 'key controls'. However, the Commission defined the key controls to be carried out in the tobacco sector in 2001 and is of the opinion that they cover the essential controls foreseen by the Regulation.

77. From the information gathered in the audits by its departments and the subsequent clearance of accounts procedures, the Commission has been unable to conclude that the similarity in moisture content results from a lack of compliance with the control procedures in Greece.

78. The audit services have drawn up a programme to check expenditure in the tobacco sector in all Member States with sizeable production (Italy, Greece, Spain, France) over the years 2001 and 2003; some points raised by the Court that were already known to the Commission have been checked.

79. The Financial Regulation and its implementing rules provide for regular evaluation, but not on an annual basis. It cannot therefore be expected that an evaluation or related information on each budget line or spending programme will be found in the material provided for by the Commission in the annual budgetary procedure. The Commission applies the legislation in force in order to quantify the annual budgetary requirements. Evaluation results can be used to improve the budgetary procedures but only after amendment of existing legislation.

80. The Commission, however, systematically informs the budgetary authority each year about all evaluation activities carried out in a specific document entitled 'Annual Evaluation Review'. In the case of tobacco, an evaluation of the CMO was carried out by the Commission departments in 2002 and subsequently reported in the Annual Evaluation Review 2002. In addition, the full report was published on the Commission's EUROPA website.

83. Article 54 of Regulation (EC) No 2848/98 does not specify a deadline for the publication of a list of approved first processors.

84 and 85. Article 26 of Regulation (EEC) No 2075/92 required the Commission to submit a report on the functioning of the common organisation of the market in raw tobacco to the European Parliament and to the Council before 1 April 2002. The Commission submitted the requested report ⁽¹⁾ in November 2002, seven months behind deadline.

⁽¹⁾ Report to the European Parliament and the Council on the operation of the common organisation of the market in raw tobacco, SEC(2002) 1183, 6.11.2002.

In the meantime, the Commission had employed an external evaluator to examine the CMO. This evaluation ⁽²⁾ was available in October 2003. Furthermore, in preparation for a reform of the raw tobacco sector, the Commission carried out an Extended Impact Assessment ⁽³⁾, which was completed on 23 September 2003.

86. The Commission considers that other elements of the evaluation report's conclusions should be considered as well (see Chapter 9, pp. 212 to 220):

(a) with respect to the 'lack of reliable information', the evaluator referred only to insufficient data on processed production, stocks, and marketed quantities by first processors (see paragraph 4.1.5. in the Evaluation report, p. 46).

The CMO instruments helped improve the balance between supply and demand; however, the information available did not show the precise extent to which the CMO had influenced the balance of supply and demand (see Evaluation report, p. 212, final three paragraphs);

(c) only the quality/price classification grids were not homogeneous and highly subjective (the statement did not relate to all data) (see Evaluation report, p. 213, third paragraph). Tobacco professionals however indicated that there had been improvements in the quality grades of tobacco produced (their degree of satisfaction had improved by 30 %) (see Evaluation report, p. 213, seventh paragraph);

(d) the objective of ensuring a fair income was evaluated, but the result must be considered with care due to limitations of data; it was stated that the support system allowed tobacco producers to obtain a better income compared to the income of other farming types analysed. As income was largely determined by farm size, restructuring helped improve income (see Evaluation report, p. 215, fifth and second last paragraph; p. 216, fourth paragraph);

(e) in areas where tobacco production was critical for rural activity, tobacco-related activities allowed by the Community support had a large impact on employment (see Evaluation report, p. 217, eighth paragraph);

(f) the research projects financed by the Fund have produced valid results, but few of the conclusions have been passed on to producers (see Evaluation report, p. 219, sixth paragraph).

⁽²⁾ Evaluation of the common organisation of the market in raw tobacco, COGEA, 2003. Rome. 220 pp.

⁽³⁾ Tobacco sector, Extended Impact Assessment, COM(2003) 554 final, SEC(2003) 1023.

As regards the impact of the CMO, the Commission would also like to point out that the measures launched in 2002 under the Community Tobacco Fund have been shown to have an impact on public awareness of the negative impact of tobacco consumption.

87. The Commission recognises that the evaluation report pointed out weaknesses, but is nevertheless of the opinion that the evaluation report demonstrates that the CMO instruments have improved supply versus demand, improved quality and enhanced continued restructuring of holdings. Sector management efficiency improved, although some weaknesses remain. The continuity of support through aid has permitted growers to survive. Prices have increased, but not to a level allowing production costs to be covered.

FURTHER REFORM OF THE CMO

88 to 90. The Commission proposed a new reform of the CMO in a comprehensive, in-depth procedure which produced numerous analyses, all of which are available on the Commission website:

- an economic report on the tobacco sector and the CMO,
- an extended impact assessment on three different reform options involving six months of the collaboration with experts from 16 directorates-general,
- in this context, a tobacco forum was organised in June 2003 to allow all stakeholders to comment,
- a seminar was also organised in November 2003 on the same principles, for all products concerned by the reform proposal (olive oil, cotton and tobacco).

On the basis of these analyses and organised debates the Commission drew up the legislative proposal that it submitted to the Council and which was agreed on 22 April 2004.

During a four-year transition period, starting in 2006, at least 40 % of the tobacco premiums have to be included in the decoupled single payment for farmers. Member States may decide to retain up to 60 % as a coupled payment. The coupled payment has to be granted in such a way as to ensure equal treatment between farmers and/or according to objective criteria such as for tobacco producers situated in Objective I regions or for tobacco farmers producing varieties of a certain quality. Further criteria may be considered in the future. After the four year transition period, from 2010, tobacco aid will be completely decoupled from production. 50 % will be transferred to the single farm payment and

the remaining 50 % will be used for restructuring programmes in tobacco-producing regions under the rural development policy.

In 2006, the reform will start with the transfer of all or part of the current tobacco premium into entitlements for the single payment.

In 2006 and 2007, information actions under the Community Tobacco Fund will be financed with a deduction of 4 % and 5 % respectively of the coupled payments.

92. The introduction of decoupling will help improve producers' market orientation and considerably simplify the tobacco regime.

94. The reform adopted will allow application of conditionality and thus improved respect of environmental requirements.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

96 and 97. The Commission cannot endorse a number of conclusions of the Court.

The Commission's proposals for the 1998 reform were based on the most reliable data which could be obtained at the time and its analysis of the market was adequate.

The CMO instruments have contributed to a better quantitative balance between supply and demand. The 1998 reform has led to a sharp decrease in the production of the two lowest quality tobacco variety groups with limited outlets and favoured production of variety groups in demand on the market. The variable premium encouraged farmers to produce a better quality and professionals have indicated that quality has improved. Prices, although equally influenced by supply and demand, show a tendency to increase.

The issue of the lack of alternative crops has to be seen in relation to the whole production chain and not just primary growing of tobacco on the farm. In some regions, local communities have become so dependent on tobacco that conversion to other productions would only be possible over a considerable period of time.

The interdepartmental consultation on reform of the CMO carried out in 1998 followed normal practice within the Commission at the time. Nevertheless, the Commission has since introduced a much more elaborate system of interdepartmental collaboration.

Clearly, the tobacco support regime in place prior to the 1998 reform was not geared to solving the key problem in the sector: the growing of qualities which were not suited to the market. The 1998 reform helped significantly reduce the production of the two tobacco groups facing the biggest marketing problems. The problem should be fully addressed by the 2004 reform. The decoupled premium means producers can decide to produce what the market demands.

The Commission does not share the Court's conclusion that the continuation of the existing aid scheme was not justified, given the findings presented in this report.

98. Prevention of tobacco smoking became one of the main political priorities after 1 October 1999 and started impacting on the way the Fund was managed. The effects started to become visible only after 2001. For instance, the significant campaign 'Feel free to say no', is strong evidence of the Commission goals in this respect.

The Commission chose to set the buy-back price initially at a low level and gradually increased this level in order to improve the performance of the buy-back instrument and to practise sound financial management. The cumulated quantity bought back might be low in terms of percentage of the total, but both buy-back and transfer of thresholds have led to a decrease of the low quality variety groups. In addition, between 1999 and 2002, the buy-back procedure favoured restructuring of production.

The Commission investigated the risk of limitation of free competition by inappropriate price arrangements between first processors and producer organisations. As regards Spain and Italy these practices as well as others discovered during the investigation led the Commission to address a Statement of Objections to representatives of producers and processors. For Greece, the investigation is still ongoing.

Since 2003, Member States have set up reconversion programmes under the Community Tobacco Fund. Actions to convert producers to other crops or economic activities as well as studies on the possibilities of such conversion or actions of general interest are financed by the Community Tobacco Fund. In 2003, 192 individual reconversion projects and 17 studies or actions of common interest have started. In 2004, 498 individual reconversion actions and 10 studies or actions of common interest are being financed.

Concerning the under-utilisation of the Tobacco Fund, the payments during the first five years 1996 to 2000 amounted on average to 17 % of the available funding. Over the last three years the rate of utilisation has increased constantly to reach 65 % in 2003. The shortcomings in the management of the Fund identified in the past have been corrected.

99. The Commission notes the extended list of key controls now proposed by the Court. However, the Commission defined the key controls to be carried out in the tobacco sector in 2001 and is of the opinion that they cover the essential controls laid down in the Regulation.

Regarding the criticism of the lack of action taken by the Commission, Council Regulation (EC) No 1258/1999 provides that, before a decision to refuse financing is taken, the results of the Commission's checks and the replies of the Member State concerned are to be notified in writing, after which the two parties must endeavour to reach agreement on the action to be taken. For all audits carried out in 2001, bilateral procedures took place. The Commission, while noting that the procedures for France and Germany have been completed, is aware that there are some delays with certain dossiers in other Member States and will strive to complete them as soon as possible.

Hence, the Commission has taken appropriate steps as provided for by the existing legal framework and the statement by the Court that the Commission did not take corrective actions when required is not accurate.

100. The Commission's monitoring proved to be satisfactory. In 2002, the Commission proposed an adjustment of the CMO instruments (premium, guarantee thresholds and Tobacco Fund actions) in order to improve market orientation.

The tobacco regime was evaluated in 2002. This complies with the Financial Regulation and its implementation rules, which foresee regular evaluation, although not on an annual basis.

101. Article 26 of Regulation (EEC) No 2075/92 required the Commission to submit a report on the functioning of the common organisation of the market in raw tobacco to the European Parliament and to the Council before 1 April 2002. The Commission submitted the requested report ⁽¹⁾ in November 2002, seven months behind deadline.

In the meantime, the Commission had employed an external evaluator to examine the CMO. This evaluation ⁽²⁾ was available in October 2003. Furthermore, in preparation for a reform of the raw tobacco sector, the Commission carried out an Extended Impact Assessment ⁽³⁾ which was completed on 23 September 2003.

⁽¹⁾ Report to the European Parliament and the Council on the operation of the common organisation of the market in raw tobacco, SEC(2002) 1183, 6.11.2002.

⁽²⁾ Evaluation of the common organisation of the market in raw tobacco, COGEA, 2003. Rome. 220 pp.

⁽³⁾ Tobacco sector, Extended Impact Assessment, COM(2003) 554 final, SEC(2003) 1023.

102. Endeavours to ensure improved consistency between Community policy in the tobacco sector and the public health sector while also ensuring sustainable development prospects in tobacco regions have been a key element of the reform of the tobacco sector proposed by the Commission in 2003. The Council's approval of the reform on 22 April 2004, in particular of the new mechanisms for decoupling direct aid and the restructuring envelope proposed by the Commission represents a fundamental change to the regime which should allow it to achieve these objectives in their entirety.

In the hope of abolishing some of the existing mechanisms of coupled payments which have proved lacking, as the Court points out, the Commission has proposed a new regime which, in line with the Court's wishes, aims to:

- improve market orientation and quality, and increase the prices paid to producers,
- improve the effectiveness of income support for farmers without increasing overall support,
- improve support for research and development into alternative and diversified production,
- improve consistency with Community public health policy and its policy in favour of developing countries,
- simplify the regime and its management.

103. The 1998 reform was based on a preliminary report from 1996. The reform of the tobacco sector proposed by the Commission in 2003 was based on data from improved statistics sources. This reform was also the subject of a prior extended impact assessment to analyse all likely impacts of the three different reform options.

104. The Commission would like to emphasise that, for reform to be successful and effective, it must be acceptable socially, economically and environmentally. This assumes that the production and processing structures will be allowed to adapt to the new economic and regulatory environment.

Taking these constraints into account the Commission proposed an in-depth reform of the common organisation of the market in tobacco which the Council adopted in April 2004. As the Court points out (and as the Commission explained in response to question 102), rapid introduction of this reform will help eradicate the weaknesses identified by the Court while avoiding a disruptive impact on tobacco-producing regions.

105. As pointed out by the Court, the Commission proposed a reform in 2003 which aims to phase out the weaknesses of the existing regime. The Council came to an agreement on this proposal on 22 April 2004. From 2006 to 2009, the Council decided on a transitional period with at least 40 % of direct aid payments decoupled. The Commission will ensure that the gradual introduction of decoupling, which will involve the coexistence of coupled and decoupled payments over a four-year period, is carried out in compliance with the provisions of the regulations adopted.

106. The Commission has issued Statements of Objections concerning alleged cartels in the raw tobacco markets in Spain and Italy (in December 2003 and February 2004 respectively). These Statements of Objections contain the preliminary conclusions of the Commission's investigations on alleged anti-competitive behaviour by producer groups and processors in the two Member States which started in October 2001 and January 2002 respectively. Issuing a statement of objections is a preliminary step in the procedure that may lead to the adoption of a prohibition decision imposing fines on the companies concerned.