

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 7/2004
dotyczące wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego wraz
z odpowiedziami Komisji

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi, WE)

(2005/C 41/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
STRESZCZENIE	I–X	2
WSTĘP	1–19	3
Uprawa tytoniu a rynek UE	1–4	3
Cele wspólnej organizacji rynku	5–6	4
Działania przyjęte w ramach programu z roku 1998	7–15	5
Cele kontroli	16–19	5
PRZYGOTOWANIE DO REFORMY W 1998 R.	20–37	6
Informacje i analizy stanowiące podstawę propozycji reformy w 1998 r.	21–33	6
Niewystarczająca harmonizacja polityki rolnej z innymi politykami	34–37	8
WOR NIE OSIĄGNĘŁA ZAMIERZONEGO CELU	38–74	8
Poszczególne działania nie osiągnęły zamierzonych celów	38–65	8
Administracja nie została uproszczona	66	11
Niewłaściwe uzgodnienia cenowe	67–71	12
Brak skuteczności procedur poprawy kontroli	72	12
Brak zgodności z przepisami	73–74	12
MONITORING I OCENA ZREFORMOWANEJ WOR	75–87	13
Monitoring	75–84	13
Według zewnętrznej oceny WOR nie osiągnęła zamierzonego celu	85–87	14
DALSZA REFORMA WOR	88–95	15
Ocena możliwości reformy WOR	88–91	15
Jak proponowana reforma zaradzi słabościom zidentyfikowanym w trakcie kontroli	92–95	15
WNIOSKI I ZALECENIA	96–107	15
Wnioski	96–102	15
Zalecenia	103–107	16
Odpowiedzi Komisji		25

STRESZCZENIE

I. Unia Europejska produkuje około 5 % surowca tytoniowego na świecie, co czyni z niej piątego producenta pod względem wielkości. Jednakże UE eksportuje ponad połowę własnej produkcji, gdyż w krajach Unii Europejskiej nie ma popytu na tytoń o aromacie i smaku uprawianym na obszarze UE. Produkcja ta obejmuje głównie odmiany Virginia i Burley o neutralnym aromacie i smaku używanym jako główne wypełnienie papierosa. Uprawia się ponadto mniejsze ilości odmian wschodnich o aromacie i smaku, na które istnieje zapotrzebowanie. Dlatego też UE importuje spoza swojego obszaru tytoń, który spełnia wymagania pod względem aromatu/smaku i skupuje 9 % produkcji światowej, co czyni z niej największego importera. Głównymi producentami w UE są Włochy, Grecja i Hiszpania, którzy razem stanowią 87 % całej produkcji. Charakterystyczną cechą produkcji jest duża liczba hodowców, którzy przeznaczają niewielkie indywidualne tereny pod ich uprawę. Stopień mechanizacji jest ograniczony, a koszty produkcji wysokie. Hodowcy w UE nie są w stanie utrzymać się z produkcji bez pomocy UE, gdyż premia stanowi około 75 % dochodu producentów tytoniu. Zaprzestanie produkcji tytoniu w UE nie miałyby wpływu na sytuację producentów wyrobów tytoniowych, którzy zaopatrywaliby się poprzez zwiększony import.

II. UE wspiera uprawę tytoniu w ramach wspólnej organizacji rynku od 1970 r.; roczny budżet na tę pomoc wynosi około 1 mld euro. Rynek ten został znacząco zreformowany najpierw w 1992 r., następnie w 1998 i 2004 r., w celu zapewnienia odpowiedniego wsparcia dochodów w granicach dostępnych środków budżetowych, lepszego reagowania na potrzeby rynku, a tym samym zwiększenia wartości produkcji. Liczono na to, że hodowcy w większym stopniu uniezależnią się od pomocy. Podjęto także inne działania w kierunku ułatwienia dobrowolnej rezygnacji z działalności w branży tytoniowej i rozpoczęcia upraw alternatywnych.

III. Trybunał trzykrotnie przedstawiał sprawozdania dotyczące funkcjonowania wspólnej organizacji rynku. W sprawozdaniu z 1997 r. Trybunał stwierdził, że działania przyjęte w 1992 r. nie odniosły wymiernego rezultatu, jeśli chodzi o wysoki poziom subwencji w stosunku do wartości produkcji, wielkość obszarów objętych uprawami, poziom zatrudnienia lub sytuację na rynku UE.

IV. Celem kontroli była ocena zasadności reform wprowadzonych w 1998 r. oraz zarządzania nimi przez państwa członkowskie. Trybunał badał także, jak Komisja monitorowała i oceniała ich realizację oraz czy cele zreformowanej wspólnej organizacji rynku zostały osiągnięte.

V. W wyniku badania Trybunał stwierdził, że procedura przygotowywania przez Komisję propozycji reformy w 1998 r. opierała się na niezetelnych danych, a analizy rynku były niewystarczające. Z powodu tych uchybień przyjęte działania były w dużym stopniu nieodpowiednie od samego początku i okazały się nieskuteczne w wielu obszarach. Nic nie wskazuje na to, że WOR wpłynęła na produkcję UE w zakresie zmniejszenia rozbieżności pomiędzy popytą a popytem. Trybunał stwierdził także, że wprowadzone działania nie przyczyniły się do osiągnięcia znacznych postępów w zakresie dochodu z uprawy tytoniu lub przewidywanej równowagi rynkowej. Wartość produkcji została także zagrożona przez antykonkurencyjne zachowania w postaci porozumień cenowych zawartych w trzech największych państwach, które produkują tytoń.

VI. Wystąpiły liczne uchybienia w państwach członkowskich w zakresie kontroli wymaganych przepisami, a weryfikacja kluczowych kontroli oraz poprawki wprowadzane w ramach procedury sprawdzenia zgodności rozliczeń powinny zostać rozszerzone. Do czerwca 2004 r. nie podjęto żadnej decyzji dotyczącej potwierdzenia prawidłowości rozliczeń.

VII. Monitoring ze strony Komisji nie był zadowalający, a ocena WOR opóźniona. Wyniki oceny przeprowadzonej przez zewnętrznych konsultantów zostały upublicznione w sprawozdaniu w październiku 2003 r. i są, w kwestiach wspólnych, bardzo podobne do ustaleń Trybunału.

VIII. W czerwcu 2002 r. Komisja opublikowała swoją średniookresową analizę wspólnej polityki rolnej i zaproponowała nową strategię zrównoważonego rozwoju w sektorze rolnym, która miałaby się opierać na oddzieleniu pomocy od produkcji i zapewnianiu pomocy rolnikom poprzez system jednolitej płatności na gospodarstwo. Kontrola badała również, jak rozwiązanie to mogłoby wpłynąć na WOR tytoniu.

IX. Reforma przyjęta przez Radę w kwietniu 2004 r. ⁽¹⁾ zakłada stopniowe oddzielanie pomocy od produkcji. Dalsza pomoc dla producentów tytoniu zostanie włączona do systemu jednolitej płatności na gospodarstwo. Specjalne środki finansowe będą przeznaczone na restrukturyzację obszarów, na których produkuje się tytoń.

X. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje obecną reformę, która powinna zaradzić wielu słabościom zidentyfikowanym w trakcie kontroli, chociaż wymaga to czasu. Trybunał zaleca, aby Komisja kontynuowała kontrole w zakresie antykonkurencyjnego zachowania w państwach członkowskich oraz, jeśli zachowanie to się potwierdzi, podjęła odpowiednie działania. Należy również zbadać uchybienia ze strony państw członkowskich w zakresie stosowania kontroli wymaganych przepisami i wprowadzić poprawki tam, gdzie jest to możliwe.

WSTĘP

Uprawa tytoniu a rynek UE

1. Surowiec tytoniowy to liście tytoniu, które zostały zebrane i wstępnie wysuszone przez plantatorów (producentów), ale jeszcze nieprzetworzone. Przedsiębiorcy zwani „wstępnymi przetwórcami” zajmują się kolejnym etapem przetwarzania surowca tytoniowego, a następnie dostarczają przetworzony tytoń producentom wyrobów tytoniowych, na przykład papierosów, cygar i tytoniu fajkowego. W załączniku 1 przedstawiono etapy uprawy, przetwarzania, produkcji i dystrybucji tytoniu.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004 (Dz.U. L 161 z 30.4.2004, str. 48).

2. Na UE przypada około 5 % światowej produkcji surowca tytoniowego, co daje jej piątą pozycję na świecie pod względem wielkości produkcji. Jednakże tylko mniej niż połowa jej własnej produkcji jest wykorzystywana w samej UE, ponieważ na aromat i smak europejskiego tytoniu nie ma popytu wśród producentów wyrobów tytoniowych. W celu pozyskania tytoniu o pożądanym cechach, UE skupuje około 9 % produkcji światowej, co czyni z niej największego importera.

3. Włochy, Grecja i Hiszpania są największymi producentami tytoniu na terenie UE: na państwa te przypada odpowiednio 38 %, 26 % i 13 % całej produkcji UE. W tabeli zestawiono wielkość podaży surowca tytoniowego w UE w latach 1996–2000.

Tabela

Bilans dostaw surowca tytoniowego w UE

(w tonach)

	1996 01/1996	1997 01/1997	1998 1/1998	1999 01/1999	2000 01/2000
Zapasy początkowe	383 263	286 291	244 942	226 565	212 319
Produkcja suchej masy	299 274	300 563	306 794	304 148	302 289
Import ogółem	543 022	536 110	533 411	528 782	528 000
Dostępne	1 225 559	1 122 964	1 085 147	1 059 495	1 042 608
Eksport	- 219 268	- 168 022	- 178 582	- 172 176	- 170 000
Spożycie tytoniu wyprodukowanego w UE	- 135 000	- 125 000	- 120 000	- 115 000	- 120 000
Spożycie tytoniu importowanego	- 585 000	- 585 000	- 560 000	- 560 000	- 560 000
Spożycie ogółem	- 939 268	- 878 022	- 858 582	- 847 176	- 850 000
Zapasy końcowe	286 291	244 942	226 565	212 319	192 608
Produkcja UE jako % produkcji światowej	4,5	4,1	5,1	4,9	5,1
Import UE jako % importu światowego	28	27	28	26	26
Eksport UE jako % eksportu światowego	11	8	9	9	9
Eksport UE jako % produkcji UE	73	56	58	57	56
Spożycie wewnętrzne jako % produkcji UE	45	42	39	38	40

Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa oraz Ministerstwo Rolnictwa Stanów Zjednoczonych.

Niniejsza tabela wykazuje, że spożycie wewnętrzne tytoniu wyprodukowanego w UE nie uległo znacznym zmianom w latach 1996–2000 oraz że ilości importowane utrzymały się na stałym poziomie w tym samym okresie.

4. Uprawą tytoniu zajmuje się około 80 tysięcy plantatorów w Unii, przeznaczając na to zwykle małe obszary. Mechanizacja upraw jest niska, a koszty produkcji wysokie. UE wspiera uprawę tytoniu od ponad trzydziestu lat: suma wydatków z budżetu na ten cel w ostatnich latach sięga jednego miliarda euro.

Cele wspólnej organizacji rynku

5. Przed utworzeniem jednolitego rynku UE, producenci tytoniu korzystali z krajowych rozwiązań rynkowych. Obejmowały one ceny gwarantowane, mające im zapewnić „godziwe dochody” (2). Pomoc taka była uważana za niezbędną, ponieważ uzyskiwane przychody nie zawsze równoważyły koszty produkcji. W regionach uprawy tytoniu środki te stanowiły znaczącą część przychodów rolników. Wprowadzona w 1970 roku wspólna organizacja rynku (WOR) tytoniu zastąpiła programy krajowe, zapewniając plantatorom podobny poziom wsparcia.

6. WOR została następnie trzykrotnie zreformowana: w 1992 (3), w 1998 (4) i ponownie w 2004 (5) roku. Celem wspólnej organizacji rynku, poza osiągnięciem celów ujętych w art. 33 Traktatu, tj. stabilizacji rynku surowca tytoniowego i zapewnienia godziwego poziomu życia jego producentom, było:

- a) ograniczenie produkcji i zniechęcenie do uprawy odmian tytoniu trudno zbywalnych na rynku UE;
- b) zachęcenie do poprawy jakości i do zwiększania wartości produkcji UE;
- c) ochrona zdrowia publicznego i spełnienie wymogów w zakresie ochrony środowiska;
- d) ułatwienie dobrowolnego odchodzenia z branży tytoniowej;
- e) wzmocnienie procedur kontrolnych i ułatwienie zadań zarządczych przypadających na Państwa Członkowskie.

(2) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 727/70 (Dz.U. L 94 z 28.4.1970, str. 1).

(3) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2075/92 (Dz.U. L 215 z 30.7.1992, str. 70).

(4) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1636/98 (Dz.U. L 210 z 28.7.1998, str. 23).

(5) Rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004.

Działania podjęte w ramach programu z roku 1998

7. Poniżej wymieniono pojęte działania zmierzające do osiągnięcia powyższych celów.

Płatności premiowe

8. Producenci muszą podpisać umowy na uprawę ze wstępnymi przetwórcami. Subwencja UE jest wypłacana w formie premii za kilogram tytoniu dostarczony i przyjęty zgodnie z warunkami umowy. Premia uzupełnia cenę rynkową uzyskiwaną przez producentów i powinna ona zapewnić im „godziwe dochody” oraz stanowić zachętę do produkcji tytoniu o wysokiej jakości. Stawki premii zostały ustalone przez Radę w 1992 roku, dla każdej z ośmiu grup odmian objętych wspólną organizacją rynku. Od tamtej pory stawki praktycznie się nie zmieniły. ⁽⁶⁾

9. Premia składa się z części stałej i zmiennej. Część zmienna stanowi obecnie od 30 do 45 % całości, zależnie od odmiany tytoniu ⁽⁷⁾. Kwota stała premii jest w całości wypłacana wszystkim producentom. Kwota zmienna premii z kolei jest rozdzielana przez grupy producentów ich członkom, proporcjonalnie do zapłaty, którą każdy z członków grupy otrzymał od wstępnych przetwórców za swoje dostawy.

System licytacji w odniesieniu do umów na uprawę

10. Warunkiem uzyskania pomocy na uprawę tytoniu określonym w przepisach jest zawarcie umów na uprawę dla każdej z grup odmian tytoniu, pomiędzy wstępnymi przetwórcami a grupami producentów lub indywidualnymi producentami niebędącymi członkami grupy. Aby ceny z umów właściwie odzwierciedlały warunki rynkowe, Państwa Członkowskie otrzymały możliwość przeprowadzenia licytacji w odniesieniu do umów na uprawę tytoniu w poszczególnych latach. System ten pozwala indywidualnym producentom, którzy nie są członkami grupy producentów, a także grupom producentów, wystawiać na aukcję swoje bieżące umowy na uprawę na szerszym rynku wstępnego przetwarzania tytoniu. Oferty powinny o co najmniej 10 % przekraczać cenę uzgodnioną wcześniej w umowie, a wstępny przetwórca, który podpisał pierwotną umowę na uprawę, musi mieć możliwość podwyższenia swojej oferty do nowej oferowanej ceny.

Progi, kwoty i rezerwy krajowe

11. W celu ukierunkowania produkcji i jej ograniczania, przy jednoczesnym zachowaniu dyscypliny budżetowej, Rada ustala ogólną gwarantowaną ilość, dla której będzie wypłacana pomoc. Ilość ta określana jest na dany sezon, w rozbiciu na grupy odmian i Państwa Członkowskie. Przydzielana jest producentom w oparciu o kwoty ustalone na podstawie ich produkcji w okresie referencyjnym. System ten pozwala Państwu Członkowskim przenosić gwarantowane ilości między grupami odmian, o ile Komisja wyrazi na to zgodę, a budżet UE przynajmniej na tym nie ucierpi.

⁽⁶⁾ Z wyjątkiem grupy V, dla której premia została obniżona o 10 %, począwszy od sezonu 2002.

⁽⁷⁾ Od 1999 roku udział części zmiennej stopniowo się zwiększa.

12. Z drugiej strony, istnieje system wykupu kwot, w ramach którego poszczególni producenci, którzy chcą całkowicie zaprzestać uprawy tytoniu, mogą odsprzedać swoją kwotę UE, jeśli nie mogą jej sprzedać innym producentom. Wykup kwot przez UE pociąga za sobą trwałą redukcję progów produkcji na poziomie krajowym i UE.

13. Ponadto istnieje też system krajowych rezerw kwot, tworzonych przez Państwa Członkowskie z odliczeń od kwot przydzielanych producentom. Rezerwy te mają zachęcić obecnych producentów tytoniu do przestawienia się na inne uprawy i/lub do restrukturyzacji swych gospodarstw rolnych, a także umożliwić nowym producentom wejście na ten rynek.

Specjalna pomoc dla grup producentów

14. Grupy producentów z założenia odgrywają ważną rolę w osiągnięciu celów rynkowych. Jeśli grupy te spełnią ustawowe wymogi i zostaną urzędowo uznane przez Państwa Członkowskie, uzyskują 2 % z łącznej premii płaconej producentom. Przynajmniej połowa funduszy w ten sposób uzyskanych powinna być przeznaczana przez grupy producentów na pokrycie kosztów zatrudnienia personelu technicznego oraz na zakup kwalifikowanego materiału siewnego i sadzonek, w celu poprawy jakości plonów oraz ochrony środowiska naturalnego. Pozostała część funduszy może być wykorzystana na poprawę infrastruktury w celu zwiększenia wartości produkowanego tytoniu, na przykład poprzez inwestycje w urządzenia do sortowania, składowania i przygotowywania tytoniu do sprzedaży oraz na zatrudnienie pracowników administracyjnych.

Fundusz Tytoniowy

15. Fundusz Tytoniowy był wykorzystywany do finansowania badań nad odmianami tytoniu i metodami produkcji oraz na kampanie informacyjne poszerzające wiedzę społeczeństwa o szkodliwości palenia tytoniu. Komponent badawczy Funduszu w 2003 r. został przeniesiony do programu badawczego UE. Od sezonu 2002, Fundusz wykorzystywany jest głównie do finansowania działań uświadamiających społeczeństwo co do szkodliwości konsumpcji wszelkich wyrobów tytoniowych oraz wsparcia udzielanego plantatorom w przestawieniu się z uprawy tytoniu na uprawę innych roślin lub na inną działalność. Na Fundusz przeznaczane jest obecnie 3 % z przyznawanych premii.

Cele kontroli

16. Trybunał trzykrotnie ⁽⁸⁾ przedstawiał sprawozdania dotyczące funkcjonowania wspólnej organizacji rynku, ostatni raz w swoim sprawozdaniu rocznym za rok 1996. Niniejsza kontrola bada system organizacji rynku wprowadzony po reformie z 1998 roku.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/87 dotyczące wspólnej organizacji rynku tytoniu (Dz.U. C 297 z 6.11.1987, str. 1). Sprawozdanie specjalne nr 8/93 dotyczące wspólnej organizacji rynku tytoniu (Dz.U. C 65 z 2.3.1994, str. 1). Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 1996 (Dz.U. C 348 z 18.11.1997, str. 83).

17. Główne cele tej kontroli to ocena:
- zasadności zmian w WOR zaproponowanych przez Komisję i przyjętych następnie w reformie z 1998 roku,
 - skuteczności wprowadzenia przyjętych instrumentów i zarządzania nimi przez Komisję i Państwa Członkowskie;
 - skuteczności procedur zarządzania, monitorowania i oceny stosowanych przez Komisję w celu kontroli wypełniania założeń zreformowanej WOR.

18. Do oceny działań Komisji Trybunał zastosował kryteria wynikające z rozporządzenia finansowego, w szczególności sprawdzając, czy:

- wykorzystanie zasobów poprzedzała prognoza kosztów i korzyści;
- określono wymierne cele rynkowe, a postęp był nadzorowany;
- budżet był wykorzystywany w sposób zapewniający należyte zarządzanie finansami, w szczególności poszanowanie zasady oszczędności i gospodarności;
- działania były regularnie nadzorowane w ramach corocznej procedury budżetowej, w związku z czym możliwe było sprawdzenie, czy nadal są one celowe.

19. Materiały kontrolne pochodzą głównie z:

- rozmów z pracownikami służb Komisji zajmujących się branżą tytoniową, z właściwymi władzami krajowymi, z producentami i przetwórcami oraz z innymi uczestnikami rynku tytoniu;
- dokumentacji uzyskanej od Komisji, od Państw Członkowskich i od innych dobrze poinformowanych źródeł;
- kontroli na miejscu w Niemczech, Grecji, Hiszpanii, Francji i we Włoszech, czyli w państwach, które łącznie otrzymują 97,7 % wszystkich premii; kontrolą objęto transakcje 20 grup producentów obejmujących około 40 % producentów tytoniu w UE.

PRZYGOTOWANIE DO REFORMY W 1998 r.

20. Trybunał przebadał procedurę przygotowywania propozycji reformy przez Komisję i stwierdził, że opiera się ona na następujących podstawowych założeniach: w niektórych regionach uprawa tytoniu ma zasadnicze znaczenie dla zatrudnienia i bytu całych społeczności lokalnych; uprawa innych roślin jest nieopłacalna; brak równowagi rynkowej oraz potrzebę znaczącego wsparcia przypisywano niskiej jakości produkowanego tytoniu, w związku z którą uzyskiwano niskie ceny. Komisja doszła do wniosku, że dalsza pomoc UE dla uprawy tytoniu będzie uzasadniona jedynie wtedy, gdy plantatorzy poprawią jego jakość, będą

uzyskiwać wyższe ceny i staną się bardziej niezależni finansowo od pomocy. Zastosowane środki odzwierciedlały te założenia. Komisja liczyła na to, że w wyniku wspólnego oddziaływania wszystkich elementów reformy nastąpi poprawa jakości tytoniu produkowanego we Wspólnocie i zmniejszy się eksport dotowego tytoniu o niskiej jakości.

Informacje i analizy stanowiące podstawę propozycji reformy w 1998 r.

Dane wykorzystywane do oceny znaczenia uprawy tytoniu dla zatrudnienia były niepełne

21. Jednym z kluczowych wskaźników pozwalających zmierzyć skuteczność instrumentów WOR są wiarygodne dane o zatrudnieniu. Dokonana przez Komisję ocena znaczenia produkcji tytoniu dla zatrudnienia w regionach upraw oraz wysunięta przez nią propozycja dalszej pomocy dla plantatorów powinny opierać się na aktualnych danych przekazanych przez Państwa Członkowskie.

22. Trybunał ustalił, że szacunki Komisji z 1996 roku (użyte przez nią przy tworzeniu propozycji reform), według których 170 tysięcy pełnoetatowych pracowników jest zależnych od produkcji tytoniu, opierały się na danych z roku 1986 (osobogodziny na hektar) oraz z roku 1993 (obszar upraw). Nie zwrócono się do Państw Członkowskich o bardziej aktualne dane.

23. Ponieważ szacunki te nie były wiarygodne, Trybunał porównał je z najnowszymi danymi za rok 1999, przedstawionymi w sprawozdaniu oceniającym Komisji za rok 2003. Ze sprawozdania tego wynika, że około 64 tysięcy pełnoetatowych pracowników zaangażowanych było w produkcję 90 % tytoniu w UE. Na tej podstawie Trybunał oszacował łączną liczbę zatrudnionych w roku 1999 na 72 000 osób, co stanowi mniej niż połowę liczby zatrudnionych oszacowanej trzy lata wcześniej przez Komisję. Zdaniem Trybunału ten szacunek jest prawdopodobnie bliższy stanowi faktycznemu w 1996 roku, w którym Komisja przedstawiła swoje propozycje.

24. Po podzieleniu łącznego rocznego budżetu o wartości jednego miliarda euro przez szacowaną liczbę 72 000 pełnoetatowych pracowników, Trybunał otrzymał kwotę pomocy w wysokości 13 653 euro na osobę. Komisja z kolei oszacowała tę kwotę pomocy na 7 600 euro na osobę. Różnica między tymi szacunkami wynika z wykorzystania różnych danych: Trybunał oparł się w swoich obliczeniach na danych zweryfikowanych przez zewnętrznego konsultanta zatrudnionego przez Komisję, podczas gdy Komisja oparła się na liczbach dotyczących zatrudnienia pochodzących z innego źródła.

25. Wreszcie, Komisja uznała, że produkcja tytoniu jest ważna dla egzystencji całych społeczności w niektórych regionach upraw. Wniosek ten wynikał z oświadczeń Państw Członkowskich. Przedstawiciele tych państw, pytani w ramach niniejszej kontroli, nie byli jednak w stanie przedstawić żadnych dowodów na potwierdzenie tych stwierdzeń.

Propozycja dalszego wsparcia dla produkcji tytoniu nie była właściwie uzasadniona

26. Przy tworzeniu nowej polityki Komisja stwierdziła, że jeśli jakość tytoniu produkowanego w UE się nie poprawi, to produkcja UE w średnioterminowej perspektywie ulegnie załamaniu. Komisja uznała, że mimo to UE może produkować tytoń o wyższej jakości, i dlatego zdecydowała się zachęcać do tego poprzez uzależnienie premii od jakości wytwarzanego tytoniu. Komisja założyła, że cena rynkowa odzwierciedla jakość tytoniu, założenie to nie odpowiadało jednak faktycznej sytuacji na rynku. Ponadto pojawiły się inne błędy w interpretacji wykorzystywanych danych.

27. Po pierwsze, Komisja swoją propozycję polityki oparła na założeniu, że produkcja niektórych grup odmian tytoniu zaspokajałaby popyt Unii, gdyby zwiększyć udział produkowanego tytoniu o wyższej jakości, zmniejszając tym samym rozdźwięk pomiędzy popytem a ofertą. Komisja nie uwzględniła jednak w sposób wystarczający faktu, że w UE spadł popyt na ciemny tytoń suszony powietrzem, a wzrósł na mieszanki amerykańskie i angielskie, zawierające odmiany tytoniu, które nie mogą być produkowane w UE. Jedynie importowane odmiany tytoniu posiadają wymagany smak i aromat. Właściwości te wynikają z warunków rolnych i klimatycznych krajów pochodzenia tych odmian. Ponieważ w Unii nie ma warunków do produkowania odmian tytoniu, na które istnieje zapotrzebowanie, możliwości dostosowania produkcji do popytu na rynku UE są ograniczone.

28. Po drugie, wniosek Komisji, że uzależnienie premii od ceny tytoniu poprawi jego jakość, opiera się na założeniu, że wyższe ceny za tytoń pochodzący z państw trzecich wynikają wyłącznie z wyższej jakości takiego tytoniu. Na tej podstawie Komisja uznała, że lepszy jakościowo tytoń z UE uzyskałby wyższe ceny. Jednakże porównywanie wysokich cen na tytoń z państw trzecich z niskimi cenami za tytoń z UE nie było uzasadnione z następujących powodów:

- a) porównanie cen na rynku UE z cenami na niektórych rynkach państw trzecich produkujących tytoń wybranych do porównania: Malawi, Zimbabwe i Stanów Zjednoczonych, nie uwzględniało faktu, że ceny UE były dotowane w ramach pomocy i że na utrzymywanie się stosunkowo wyższego poziomu cen tytoniu na rynkach państw trzecich miało wpływ ograniczanie jego produkcji;
- b) Komisja nie miała żadnej pewności, czy ceny eksportowe używane do wyceny sprzedawanego surowca tytoniowego odpowiadają faktycznej wartości sprzedaży. Tytoń jest często najpierw sprzedawany międzynarodowym firmom, gdzie podlega transakcjom w ich obrębie (np. z powodów podatkowych), przed jego dalszą odsprzedażą producentom wyrobów tytoniowych po wyższej cenie. Dane przesyłane przez Państwa Członkowskie Komisji dotyczą tylko tych niższych cen płaconych przy pierwotnej sprzedaży i eksporcie tytoniu. Owa niższa cena nie odzwierciedla wartości rynkowej surowca tytoniowego i dlatego nie może być wykorzystana do szacowania jakości tytoniu;

- c) ceny wykorzystywane przez Komisję do porównania nie uwzględniają pełnej zapłaty otrzymywanej przez producentów tytoniu od wstępnych przetwórców: nie uwzględniają one na przykład wypłacanych niekiedy dodatków lub świadczeń niepieniężnych (których wartość może stanowić do 28 % ceny);
- d) Komisja popełniła błędy przy porównaniu cen importu tytoniu z cenami eksportu, ponieważ ceny importu dotyczą warunków CIF (koszt, ubezpieczenie, fracht), podczas gdy ceny eksportowe tytoniu z UE odnoszą się do warunków FOB (franco statek).

29. Komitet Doradczy Komisji⁽⁹⁾ stwierdził, że na cenę wpływają czynniki inne niż jakość, takie jak zmiana kursów wymiany walut, poziom zapasów czy znaczące uwolnienie zapasów na rynek światowy przez producentów z państw trzecich. Ponadto Komitet powiadomił Komisję, że brak obiektywnego systemu oceny jakości stanowił przeszkodę przy wdrażaniu polityki opartej na ocenie jakości.

30. Z powodu tych uchybień analiza rynkowa dokonana przez Komisję nie pozwalała politykom na całościowe i obiektywne zrozumienie sytuacji na rynku stanowiące podstawę trafnego wyboru działań rynkowych.

Możliwość alternatywnej uprawy

31. Komisja stwierdziła, że w niektórych przypadkach uprawa innych roślin była niemożliwa: na przykład w Grecji odmiany tytoniu suszone na słońcu rosną w warunkach, które uniemożliwiają uprawy alternatywne. Jednakże projekt pilotażowy⁽¹⁰⁾ zlecony przez Komisję i zakończony w 1995 roku dowiódł, że rozmaite uprawy alternatywne mogą dać dobre wyniki⁽¹¹⁾.

Analiza Komisji nie uwzględniła zmian rynkowych

32. Realizowana po 1998 roku wspólna organizacja rynku nadal opierała się na założeniu, że wstępni przetwórcy mogą niezależnie ustalać warunki cenowe umów na uprawę negocjowanych z producentami. Założenie to nie odpowiadało stanowi faktycznemu, gdyż sytuacja uległa zmianie. Zakupy coraz częściej dokonywane były przez nieliczną grupę międzynarodowych wstępnych przetwórców, handlowców i producentów wyrobów tytoniowych, którzy stopniowo uzyskali dominujący wpływ na ustalanie cen.

⁽⁹⁾ Na mocy decyzji Komisji Europejskiej 98/235/WE, Stała Grupa ds. Tytoniu została powołana w ramach Komitetu Doradczego ds. Produktów Specjalistycznych. W skład Grupy wchodzi eksperci reprezentujący plantatorów, handlowców, wstępnych przetwórców, producentów i konsumentów.

⁽¹⁰⁾ Decyzja Komisji C(92) 3126 z 3.12.1992 w sprawie projektu pilotażowego, podjęta na mocy art. 8 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4256/88 (Dz.U. L 374 z 31.12.1988). (Projekt nr 92.EL.06002).

⁽¹¹⁾ Helmico S.A. (1995), sprawozdanie końcowe dotyczące projektu nr EL.06002.

33. Niewystarczająca konkurencja na rynku obniża ceny na tytoń i stanowi zagrożenie dla systemu premii ustanowionego na potrzeby WOR. W lutym 1997 roku Dyrekcje Generalne ds. Rolnictwa i Rybołówstwa otrzymały wspólny list od producentów i spółdzielni, w którym stwierdzono, że problem niskich cen wynika z oligopolistycznej struktury rynku przetwórstwa. Temat ten nie został wtedy jednak podjęty. Późniejsza kontrola Trybunału ustaliła, że na rynku miały miejsce antykonkurencyjne zachowania (patrz: pkt 61–71). Już w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 8/1993 Trybunał zauważył, że zwiększony udział grup producentów we wstępnym przetwarzaniu tytoniu ogranicza wpływ producentów na ceny. Analiza Komisji z 1996 roku nie uznała negatywnych skutków dla konkurencji wynikających z zakazania takim grupom, w 1993 roku, zajmowania się wstępnym przetwarzaniem⁽¹²⁾.

Niewystarczająca harmonizacja polityki rolnej z innymi politykami

34. Wspólna organizacja rynku tytoniu ustala cele i środki, które wpływają na pozostałe dziedziny polityki. Ważne jest, aby zapewnić ich spójność, co zwykle osiąga się w drodze konsultacji między dyrekcjami. Jednak propozycje przygotowywane przez Komisję nie zostały skonsultowane ze wszystkimi odpowiednimi dyrekcjami (Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju, Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji).

35. Ewentualny negatywny wpływ eksportu znacznych ilości subsydiowanego taniego tytoniu z UE na eksport państw rozwijających się nie został omówiony z Dyrekcją Generalną ds. Rozwoju i Pomocy Humanitarnej, mimo tego, iż eksport tytoniu przez takie kraje jest istotny w kontekście działań UE na rzecz poprawy sytuacji gospodarczej tych krajów. Przykładowo, Komisja udziela pomocy rozwojowej niewielkim plantatorom tytoniu w Malawi, gdzie 70 % przychodów z eksportu przypada na surowiec tytoniowy. Z drugiej zaś strony, WOR wspiera produkcję UE, na którą, w znacznej mierze, nie ma zapotrzebowania w Unii i która jest eksportowana, co z kolei ogranicza możliwości eksportowe krajów rozwijających się.

36. Sprawozdanie przygotowane w 1994 roku dla Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, zatytułowane „Eco-responsibility and the Common Agricultural Policy” (*Odpowiedzialność ekologiczna a Wspólna Polityka Rolna*), zwraca uwagę, że odmiany tytoniu różnią się między sobą co do potrzeb w zakresie nawadniania i nawożenia azotem, co powoduje ich różny wpływ na środowisko. System premii w ramach WOR zachęca do przechodzenia z uprawiania odmian tytoniu suszonego na słońcu lub ciemnego suszonego powietrzem na odmiany tytoniu suszonego ognioworowo i jasnego suszonego powietrzem. Zmiana taka źle wpływa na środowisko naturalne, gdyż promowane odmiany tytoniu wymagają intensywniejszego nawadniania i/lub nawożenia, a suszenie ognioworowo wymaga także więcej energii. Zmiany takie są więc niezgodne z ogólną polityką Komisji dotyczącą ochrony środowiska oraz z celami ochrony środowiska właściwymi dla wspólnej organizacji rynku tytoniu. Trybunał stwierdził także,

że podczas przygotowywania propozycji do reformy z 1998 roku Komisja nie uwzględniła w pełni zastrzeżeń Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska. Jednakże te same zastrzeżenia stanowiły główny argument na rzecz propozycji stopniowego odchodzenia od dotacji do produkcji surowca tytoniowego, przedstawionej przez Komisję w 2001 roku na spotkaniu Rady Europejskiej w Göteborgu.

37. Komisja nie zwróciła uwagi Rady na informacje przekazywane przez Dyrekcję Generalną ds. Cei i Podatków Pośrednich (Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej) mówiące o tym, że pomoc wpływa na ceny detaliczne (powodując ich obniżenie). Ten wpływ na ceny detaliczne jest wzmacniany przez zasady naliczania podatku akcyzowego stosowane przez większość Państw Członkowskich będących producentami tytoniu. Na przykład Francja nalicza na lokalnie wytwarzane papierosy z ciemnym tytoniem minimalną stawkę podatku akcyzowego, która jest o 20 % niższa niż stawka naliczana na importowane papierosy z jasnym tytoniem. W ten sposób Państwa Członkowskie wspierają swoje krajowe marki papierosów, z dużym udziałem subsydiowanego tytoniu⁽¹³⁾. W efekcie obniżyły się ceny detaliczne. Wiarygodne źródła, w tym Światowa Organizacja Zdrowia oraz Bank Światowy⁽¹⁴⁾, uważają, że niższe ceny powodują wzrost konsumpcji tytoniu i w konsekwencji liczby zachorowań na choroby spowodowane paleniem tytoniu.

WOR NIE OSIĄGNĘŁA ZAMIERZONEGO CELU

Poszczególne działania nie osiągnęły zamierzonych celów

38. Trybunał zbadał, czy, w ogólnym rozrachunku, działania podjęte po reformie z 1998 roku przyczyniły się do osiągnięcia zamierzonych celów. Stwierdził on, że pod wieloma względami nie były one tak skuteczne, jak to planowano, albo też że ich wpływ, a tym samym skuteczność, nie mógł być zmierzony.

Nie można określić wpływu pomocy na dochody plantatorów

39. Poprzez wynagrodzenie za ponoszenie wyższych kosztów, system premii miał ułatwić sprzedaż tytoniu UE i dzięki temu zapewnić producentom godziwe dochody. Komisja nie zdefiniowała „godziwego dochodu” z uprawy tytoniu, nie ustaliła wymiernych celów działania, ani nie stworzyła procedury pozyskiwania z wiarygodnych źródeł potrzebnych danych o kosztach produkcji, cenach i przychodach, aby móc zmierzyć wpływ pomocy. Dlatego też nie była w stanie ocenić wpływu premii na wysokość całkowitych dochodów plantatorów i ich stopę życiową⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Potwierdził to Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z dnia 27 lutego 2002 r., w sprawie C-302/00 (pomiędzy Komisją Europejską a Republiką Francuską) dotyczącej zróżnicowanego opodatkowania tytoniu ciemnego i tytoniu typu Virginia.

⁽¹⁴⁾ Ramowa konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczaniu zdrowotnych następstw palenia tytoniu, pakiet przygotowany przez Bank Światowy dotyczący opłacalności produkcji tytoniu: „Economic Analysis of Tobacco Demand” (*Ekonomiczna analiza popytu na tytoń*).

⁽¹⁵⁾ Sprawozdanie oceniające, do którego odwołuje się Komisja, nie uwzględniło dochodów pochodzących z działalności ubocznej, co jest konieczne przy ustalaniu całkowitych dochodów producentów i ich poziomu życia.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 84/93 (Dz.U. L 12 z 20.1.1993, str. 5).

Nie zmieniło się uzależnienie plantatorów od pomocy

40. Premie stanowią średnio 75 % dochodów plantatorów z uprawy tytoniu, ale na przykład we Włoszech osiągnęły one poziom prawie 95 % dochodów w przypadku uprawy jednej z odmian tytoniu. Zmienna część premii miała na celu zachęcić plantatorów do poprawy jakości w celu zwiększenia wartości ich produktów, prowadząc tym samym do zmniejszenia ich uzależnienia od pomocy. Komisja założyła, że koszty ponoszone przez producenta przy poprawie jakości będą pokrywane przez zmienną część premii i wyższe ceny sprzedaży, dzięki czemu zmniejszy się uzależnienie producentów od pomocy. Dane dostępne Komisji świadczyły jednak o czymś przeciwnym.

41. Według informacji, którymi dysponowała Komisja w 1998 roku, nawet w przypadku tytoniu o lepszej jakości, podawane przez Państwa Członkowskie ceny sprzedaży, uzupełnione o premie UE, nie pokrywały kosztów produkcji (patrz też: pkt 48). Ponadto nie ma dostępnych informacji dowodzących, w jakim stopniu rozmaite działania w ramach WOR miałyby zmniejszyć uzależnienie od pomocy. Najnowsze informacje na temat rynku pokazują, że przeciętne ceny sprzedaży w UE w 2003 roku były niższe niż w roku 2002, co oznacza, że producenci byli bardziej zależni od pomocy w 2003 roku niż w roku 2002.

Wpływ pomocy na poprawę jakości tytoniu

42. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa uznała, że poprawa jakości w każdej z grup odmian może być mierzona na podstawie zwiększonej ilości produkowanego tytoniu o wyższej jakości. Przyjęcie takiego założenia wymagało jednak jasnego określenia standardów jakości i stałego pomiaru wydajności.

43. Szereg czynników przemawiało na niekorzyść powyższych propozycji. Po pierwsze, brakuje standardowego systemu klasyfikacji pod względem jakości, a Państwa Członkowskie odmiennie definiują klasy dla tych samych odmian tytoniu. Po drugie, w celu mierzenia poprawy jakości w pewnym okresie, trzeba uwzględnić skład grup producentów oraz profil ich produkcji. Gdy producent tytoniu o niskiej jakości opuszcza daną grupę, jakość tytoniu uprawianego przez tę grupę automatycznie się poprawia, mimo iż jakość produkcji wszystkich producentów nie zmienia się. Z powodu zmian w grupach producentów ten sposób mierzenia poprawy jakości nie był możliwy. Na przykład reforma z 1998 roku wprowadziła wymogi dotyczące minimalnej wielkości grup producentów, co spowodowało znaczną reorganizację takich grup. Ponadto członkostwo większości grup producentów zmienia się z roku na rok.

44. Sposób organizacji grup producentów może działać przeciwko koncepcji premii zmiennych. Ich celem jest zachęcenie do uprawy tytoniu o wyższej jakości, co nie musi znajdować odzwierciedlenia w rzeczywistości. Jeśli wszyscy członkowie grupy producentów wytwarzają daną odmianę o tej samej klasie

jakości, to łączna zmienna część premii dostępna dla tej grupy i dla danej odmiany tytoniu zostanie równomiernie rozdzielona między nich (patrz też: pkt 9). Taka sama sytuacja ma miejsce, jeśli zrzeszają się producenci tej samej odmiany tytoniu o niższej klasie jakości. Członkowie obu grup otrzymają tę samą kwotę zmiennej premii, mimo iż jakość wytwarzanego przez nich tytoniu jest inna. Obserwacje te pokazują, że w przeciwieństwie do założeń, system premii nie zawsze zachęca do poprawy jakości, a nawet pozwala on producentom na maksymalizację kwoty pomocy bez poprawy jakości. Jak to wykazał Trybunał i służby Komisji, w niektórych przypadkach nie ma różnicy w wysokości premii wypłacanej dobrym i złym producentom.

Wypłacane premie nie odpowiadają jakości tytoniu

45. Uzależnienie premii od grup odmian miało za zadanie zachęcić do uprawiania odmian o wyższej jakości: wyższe premie miały być płacone za tytoń o wyższej jakości, którego koszty produkcji są również wyższe. Takie założenie wymaga corocznego dostosowywania kwot premii do zmian w poziomie kosztów i dochodów. Jednakże od 1993 roku wysokość premii ustalonych przez Radę pozostawała w zasadzie bez zmian.

46. Ponieważ Komisja nie przekazała odpowiednio szczegółowych zestawień o kosztach i dochodach, Trybunał sam zbadał związek między wypłacaną premią a jakością wytwarzanego tytoniu oraz kosztami produkcji. Do analizy zbiorów z 1998 roku Trybunał użył danych o kosztach produkcji uzyskanych od Grecji, oraz danych Komisji o cenach sprzedaży, o ile były one dostępne. Analiza obejmowała wyłącznie Grecję, gdyż państwo to dostarczyło najbardziej wyczerpujących danych dla odmian tytoniu uprawianych w UE.

47. Uwzględniając fakt, że system premii miał promować jakość, a także wynagradzać wynikające z niej wyższe koszty, Trybunał starał się porównać jakość tytoniu (którą według Komisji odzwierciedlają ceny sprzedaży) z kosztami produkcji oraz poziomem wypłacanej premii. Porównanie zamieszczone w załączniku 2 pokazuje, że premia wypłacana za tytoń o wysokiej jakości, na przykład Basmas, stanowi 47 % kosztów produkcji, a premia za tytoń o niższej jakości, na przykład Katerini, stanowi 87 % kosztów. Jest to niezgodne z założeniami, wedle których pomoc miała pokrywać relatywnie większą część wyższych kosztów wynikających z produkcji odmian o wyższej jakości, co miało stworzyć dla producentów zachętę w postaci wynikającej stąd dodatkowej marży.

48. Zwrot większej części kosztów produkcji miał wpłynąć na poprawę dochodów. Wyniki pokazują, że w Grecji uprawa większości odmian przynosiła stratę. Trybunał sprawdził także wiarygodność danych o cenach sprzedaży przekazywanych Komisji przez Państwa Członkowskie. W wyniku kontroli w kilku Państwach Członkowskich, w tym w Grecji, Trybunał ustalił, że przeciętne ceny sprzedaży przekazywane Komisji czasami nie uwzględniały wypłacanych przez wstępnych przetwórców producentom dodatków lub świadczeń niepieniężnych (patrz też: pkt 28), które mogą stanowić znaczące źródło dodatkowego „dochodu” dla producentów. W jednym z Państw Członkowskich takie dodatkowe płatności osiągają 28 % przychodów

producentów z uprawy tytoniu. Oznaczać to może, że ceny sprzedaży przekazane Komisji przez Państwa Członkowskie nie dają pełnego obrazu osiągniętych przez plantatorów dochodów. Dlatego też Komisja nie dysponowała odpowiednimi danymi, aby móc zarządzać systemem pomocy w branży tytoniu.

49. Trybunał ponownie zbadał zależność między wysokością premii a jakością tytoniu za rok 2000. Ponieważ nie były dostępne dane porównywalne do danych za rok 1998, Trybunał porównał przeciętne premie wypłacane na hektar upraw, na odmianę i na Państwo Członkowskie, używając klasyfikacji jakościowej odmian stosowanej przez Komisję. Analiza ta wykazała, że w czterech z pięciu Państw Członkowskich premia nie odpowiadała klasyfikacji jakościowej, a najwyższa premia była płacona za odmianę o niskiej jakości. Więcej szczegółów podano w załączniku 3.

Nie powiodło się dopasowanie produkcji do popytu

50. W celu stabilizacji rynków i zapewnienia dostaw, WOR dąży także do dostosowania produkcji do wymagań rynku UE.

51. Analiza bilansu dostaw UE (patrz: tabela 1) pokazuje, że ogólne wewnętrzne spożycie produkcji UE nie zwiększyło się znacząco między 1996 a 2000 rokiem, wynosząc w tym okresie 40 %. Nie są dostępne szczegółowe dane w podziale na grupy odmian. Import tytoniu w tym samym okresie był stabilny i wynosił przeciętnie 65 %. Nie ma dowodów na to, że WOR wpłynęła na produkcję UE, prowadząc do lepszego dopasowania podaży do popytu. Wprawdzie niektóre rodzaje tytoniu muszą być importowane, udana polityka powinna była jednak doprowadzić do zastąpienia części importu tytoniem produkowanym w UE, co jednak nie miało miejsca. Trybunał zauważa, że według Komisji polityka wspólnej organizacji rynku odniosła sukces, mimo iż Komisja sama przyznała, że brak było odpowiednich danych i że system przed reformą z 1998 roku nie był stanie rozwiązać najważniejszych problemów tej branży, to jest doprowadzić do upraw odmian tytoniu, na które istniał popyt (patrz także: pkt 96 odpowiedzi Komisji).

Fundusz Tytoniowy był niewystarczająco wykorzystywany, a w zarządzaniu projektem występowały niedociągnięcia

52. Fundusz Tytoniowy został założony w 1993 roku. Początkowo był finansowany kwotą potrącaną z wypłacanych premii w wysokości 0,5 %, którą stopniowo zwiększono do 3 %. Fundusz przeznaczony jest na finansowanie programów badawczych i informacyjnych na temat szkodliwości palenia tytoniu oraz na odpowiednie środki zapobiegawcze i lecznicze. Celem Funduszu była także zmiana profilu produkcji na odmiany tytoniu o mniej szkodliwych właściwościach. W zależności od rodzaju finansowanej działalności, projekty takie miały być zarządzane przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa lub przez Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Ochrony Konsumenta. W ramach reform z 1998 roku, finansowanie Funduszu zostało podwojone, mimo niskiego poziomu jego wykorzystania.

53. Trybunał dokonał analizy wykorzystania Funduszu. W załączniku 4 wykazano, że w ciągu pierwszych pięciu lat (1996–2000) płatności wynosiły przeciętnie 18 % dostępnych

środków, a wielkość ta stale się zwiększała przez ostatnie trzy lata aż do poziomu 65 % w 2003 roku. Niewykorzystane saldo osiągnęło poziom około 68 milionów euro.

54. Trybunał wykrył pewne drobne niedociągnięcia w zarządzaniu projektem, takie jak wydatki niekwalifikowalne, wydatki przed zawarciem umowy lub w okresach innych niż ustalone w umowach, wypłaty zaliczki nieobjętych gwarancją, przyznawanie środków na zrealizowane już przedsięwzięcia oraz umowy z brakującym podpisem jednej ze stron.

55. Trybunał zauważył też, że w swoim sprawozdaniu z działalności za rok 2002 dyrektor generalny ds. rolnictwa zastrzegł w swojej deklaracji, że nie był w stanie uzyskać wystarczającego zapewnienia, iż środki przekazane na Fundusz od 1993 roku były wykorzystywane prawidłowo i zgodnie z zasadami właściwego zarządzania finansami.

56. Z drugiej strony, dyrektor generalny ds. zdrowia i ochrony konsumentów stwierdził w swoim sprawozdaniu z działalności za rok 2001, że po zbadaniu zarządzania programów będących pod jego kontrolą nie wykrył znaczących niedociągnięć, które byłyby warte formalnego zastrzeżenia. Trybunał jednak zauważył, że wykryte niedociągnięcia (patrz: pkt 55) dotyczą głównie Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów.

Wydatki na działania proekologiczne finansowane ze specjalnej pomocy dla grup producentów były bardzo ograniczone

57. Jak stwierdzono w punkcie 14, specjalna pomoc dla grup producentów została wprowadzona między innymi po to, by finansować działania proekologiczne. Jednakże nie określono części pomocy, która miałyby zostać wydana na takie działania, a udzielenie samej pomocy nie zostało uzależnione wydania określonych środków na taką działalność. Faktyczne wydatki poniesione na ochronę środowiska były bardzo ograniczone. W sezonie, dla którego w trakcie tej kontroli dostępne były pełne dane (1999 r.), tylko jedna na dwadzieścia badanych grup producentów wykorzystwała kwotę pomocy na działania proekologiczne, wykorzystując na ten cel tylko 1 % otrzymanej przez nią pomocy specjalnej.

System wykupu kwot nie spełnił wszystkich oczekiwań

58. Aby ułatwić dobrowolne odchodzenie z branży tytoniowej, wprowadzono system wykupu kwot, dzięki któremu poszczególni plantatorzy chcący zaprzestać produkcji mogą odsprzedawać swoje kwoty. Mechanizm ten miał za zadanie ułatwić przesunięcie zasobów w branży oraz zwiększyć udział środków przeznaczonych na dostosowanie strukturalne. Powodzenie takiego systemu zależy od atrakcyjności wynagrodzenia finansowego dla jego uczestników. Zdaniem Komisji, ostrożność nakazywała ustalenie wysokości tego wynagrodzenia w stosunku do premii za ustalony okres. Ostatecznie ustalono ją na poziomie 23 % premii za tonę na okres 3 lat.

59. Za wskaźnik skuteczności systemu wykupu kwot Komisja wybrała sumę kwot wystawionych na sprzedaż, ale nie określiła ogólnego poziomu, który pragnęła osiągnąć. W 2001 roku Komisja uznała jednak za zbyt niski poziom wykupionych kwot z 1999 i 2000 roku, wynoszący ledwie 729 ton, czyli 0,20 % gwarantowanej ilości. Dlatego też zwiększyła poziom oferowanego wynagrodzenia do około 25 %. W przypadku tytoniu suszonego na słońcu (grupa V), który było trudno sprzedać, cena wykupu została zwiększona do 75 % premii w ciągu pierwszych dwóch lat oraz 50 % premii w trzecim roku. W 2002 roku Komisja stwierdziła, że mimo znacząco wyższego poziomu wykupu niż w poprzednich latach, system wciąż jeszcze nie przyniósł oczekiwanych efektów, gdyż wykupione kwoty stanowiły tylko około 1 % gwarantowanej ilości (3 626 z 348 844 ton). Komisja ponownie zwiększyła więc wynagrodzenie, które w niektórych przypadkach może osiągać 100 % premii, przedłużyła okres wynagradzania z trzech do pięciu lat i umożliwiła dalsze finansowanie z Funduszu Tytoniowego. W 2003 roku wykupiona ilość wynosiła 7 228 ton, co stanowiło 2 % gwarantowanej ilości. Ponieważ Komisja nie ustawiła wynagrodzenia od samego początku na odpowiednim poziomie, opóźniona została realizacja celów tego systemu.

Inicjatywa zmierzająca do zachęcenia do zmiany profilu działalności podjęta w ramach Funduszy Strukturalnych była źle ukierunkowana

60. Aby zachęcić producentów tytoniu do przechodzenia na inną działalność, reforma wspólnej organizacji rynku tytoniu z 1998 roku po raz pierwszy uwzględniła w programach rozwoju obszarów wiejskich działania na rzecz przechodzenia plantatorów w regionach uprawy tytoniu na inną działalność gospodarczą⁽¹⁶⁾. Kontrola wykazała, że działania w branży tytoniowej podjęte w Estremadurze, regionie w Hiszpanii, oraz w Umbrii, regionie we Włoszech, dążyły do zwiększenia wydajności oraz sprzedaży zamiast zmiany profilu działalności. W regionach Grecji (Aetoloakamania, Tracja i Wschodnia Macedonia) i Włoch (Kampania), które najbardziej potrzebują pomocy, by zmienić profil swojej gospodarki, nie podjęto w ogóle działań ukierunkowanych na branżę tytoniową. Oznacza to, że inicjatywa ta nie spełniła swoich celów.

Nie sprawdził się system krajowych rezerw kwot

61. Reforma z 1998 roku dążyła do zwiększenia elastyczności systemu kwot. Uprościła ona przenoszenie gwarantowanych ilości między grupami odmian na poziomie danego państwa oraz przenoszenie kwot produkcji między poszczególnymi plantatorami. Ponadto reforma wprowadziła system krajowych rezerw kwot, tworzony na podstawie obowiązkowych corocznych odliczeń, mogących osiągać 2 % kwot przydzielanych plantatorom. Celem tego systemu było zachęcenie plantatorów do przechodzenia na inne uprawy i/lub grupy odmian oraz do restrukturyzacji ich gospodarstw. Utworzone rezerwy powinny być zostać rozdzielone między istniejących i nowych producentów na podstawie obiektywnych kryteriów obowiązujących w danym kraju.

62. Przed wprowadzeniem tego nowego instrumentu, producenci zwiększali swoją wydajność w wyniku restrukturyzacji

poprzez zakup kwot bezpośrednio od innych plantatorów. Ponieważ krajowe rezerwy kwot zostały obowiązkowo utworzone bez wynagrodzenia finansowego, plantatorzy niechętnie kontynuowali restrukturyzację swoich gospodarstw poprzez zakup dodatkowych kwot. Zaczęliby oni je stopniowo tracić, bez jakiegokolwiek rekompensaty, poprzez corocznych odliczenia.

63. Komisja ustaliła, że mimo podejmowania rozmaitych działań, w przypadku większości producentów, przydzielone im kwoty nie pozwalały na zapewnienie opłacalności ich gospodarstw. Sytuację pogarszało wymuszone obniżenie tych kwot w celu utworzenia rezerw krajowych. Ponadto poziom kwot przyznawanych z rezerwy krajowej nowym producentom, także im nie zapewniał osiągnięcia opłacalności. W 2001 roku Komisja uznała, że wdrożenie tego systemu na poziomie krajowym nie pozwoliło osiągnąć jego celów oraz zaproponowała jego zniesienie. Mimo dowodów na nieskuteczność tego systemu, Rada odrzuciła pomysł jego zniesienia i zdecydowała się pozostawić w tej sprawie wolną rękę Państwom Członkowskim. Obecnie tylko Austria, Belgia i Portugalia stosują ten system.

System licytacji w odniesieniu do umów na uprawę nie był stosowany przez Państwa Członkowskie

64. W celu zwiększenia konkurencyjności, która została uznana za niedostateczną, oraz w celu zagwarantowania odzwierciedlenia warunków rynkowych przez ceny umowne, Komisja wprowadziła dobrowolny system licytacji w odniesieniu do umów na uprawę dla Państw Członkowskich. System ten pozwala producentom oferować swoje bieżące umowy na uprawę na rynku wstępnych przetwórców w celu uzyskania najlepszej ceny, która musi o co najmniej 10 % przewyższać cenę uzyskaną wcześniej. W ramach tego systemu umowy na uprawę muszą uwzględniać ceny płacone producentom i muszą być zawierane przed zebraniem tytoniu, a więc, w niektórych przypadkach, prawie na rok przed dostawą tytoniu. Wstępni przetwórcy zwykle z ostrożnością określają cenę, a podpisane umowy często zawierają postanowienia o płatnościach dodatkowych, czasami bez podania kwoty, dokonywanych po dostawie. Jednakże system licytacji nie pozwala na taką ostrożną postawę, wymagając o wiele wcześniej ustalenia pełnych i ostatecznych warunków płatności.

65. Instrument ten nie zyskał uznania w branży i żadne z Państw Członkowskich do tej pory z niego nie skorzystało. Oznacza to, że nie osiągnięto zamierzonego celu.

Administracja nie została uproszczona

66. W celu uproszczenia zarządzania systemem reforma z 1998 roku zastąpiła coroczne przydzielanie kwot produkcyjnych indywidualnym producentom przydzielaniem tych kwot co trzy lata grupom producentów i indywidualnym producentom. Jednakże wprowadzenie krajowych rezerw kwot poprzez coroczne odliczenia od kwot dla producentów wymaga corocznych modyfikacji kwot oraz wydawania aktualnych poświadczeń kwot. W wyniku swoich dochodzeń w Państwach Członkowskich Trybunał odkrył, że w rzeczywistości władze krajowe mają w wyniku tych zmian więcej pracy niż przed reformą.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1257/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 80).

Niewłaściwe uzgodnienia cenowe

67. Artykuł 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską określa zasady ochrony konkurencji. Ogólnie zabrania on umów między przedsiębiorstwami lub uzgodnionych praktyk, których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji na wspólnym rynku. We wrześniu 2003 roku Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że utrzymanie rzeczywistej konkurencji na rynku produktów rolnych jest jednym z celów WPR⁽¹⁷⁾. Zgodnie z tym, ceny uzyskiwane przez producentów na rynku powinny odzwierciedlać warunki wolnej konkurencji.

68. W Państwach Członkowskich będących głównymi producentami tytoniu Trybunał znalazł dokumenty, które jego zdaniem zawierały niewłaściwe uzgodnienia cenowe między wstępnymi przetwórcami i/lub organizacjami producentów. Przebadane uzgodnienia zawierały pułap cenowy, który jest niezgodny z Traktatem, gdyż ogranicza konkurencję.

69. Na przykład w Hiszpanii, oprócz uzgodnień cenowych, krajowe władze potwierdziły wobec Trybunału, że po zlikwidowaniu monopolu państwowego wstępni przetwórcy zawarli z producentami umowy odpowiadające ich zdolności produkcyjnej. Trybunał uznał, że stosunki umowne między grupami producentów a wstępnymi przetwórcami są nawiązywane na podstawie zdolności produkcyjnej przetwórców, a nie konkurencji cenowej.

70. We Włoszech plantatorzy i wstępni przetwórcy tradycyjnie są mocno ze sobą powiązani. Trybunał odkrył, że istnieje ogólne trzyletnie porozumienie cenowe między organizacjami producentów a stowarzyszeniami wstępnych przetwórców, których łączna produkcja to około 85 % wytwarzanego surowca tytoniowego. Porozumienia te ustalają ceny bez zachowania warunków wolnej konkurencji między zainteresowanymi stronami. Greckie władze krajowe, organizacje producentów oraz stowarzyszenia wstępnych przetwórców poinformowały Trybunał oraz Komisję o istnieniu umów zbiorowych obejmujących całą branżę i ustalających warunki cenowe umów na uprawę.

71. Powyższe praktyki ograniczają, a nawet wyłączają konkurencję cenową. Trybunał przekazał Komisji swoje ustalenia o takich porozumieniach. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji bada wszystkie przypadki.

Brak skuteczności procedur poprawy kontroli

72. Państwa Członkowskie powinny przeprowadzać kontrole, które zapewnią osiągnięcie celów WOR oraz zgodność wydatków z przepisami. W reakcji na nieprawidłowości wykryte przez Komisję w trakcie sprawdzania zgodności rozliczeń, szczególnie w Grecji i we Włoszech, reforma z 1998 roku wprowadziła

procedury mające na celu poprawę skuteczności kontroli. Wprowadzono mechanizm uprzedniego uznawania zakładów przetwórstwa wstępnego w służącego potwierdzeniu ich solidnej kondycji finansowej oraz tego, iż faktycznie prowadzą oni działalność w zakresie wstępnego przetwórstwa, tak aby uniknąć spekulacyjnych operacji dokonywanych przez pośredników, które obniżyłyby dochody producentów. Rozpoczęto także szczegółową kontrolę obszarów zadeklarowanych przez plantatorów jako uprawy tytoniu, uwzględniającą odmianę i uprawy, aby sprawdzić, czy wnioskodawcy sami uprawiali tytoń będący przedmiotem wniosku o pomoc. Badanie wdrożenia tych procedur oraz innych kontroli wymaganych przez WOR wykazały niedociągnięcia opisane poniżej.

Brak zgodności z przepisami

73. Załącznik 5 zestawia przypadki niezgodności z przepisami dotyczącymi wymaganych badań i kontroli, które zostały wykryte przez Trybunał w trakcie kontroli przeprowadzonych w pięciu przebadanych Państwach Członkowskich. Poniżej przedstawiono najważniejsze ustalenia oraz podano odniesienia do kolumn w załączonej tabeli:

- a) Organy odpowiedzialne za kontrole nie zawsze były na tyle niezależne, aby wyniki ich pracy były wiarygodne. Grecka krajowa agencja odpowiedzialna za doradztwo plantatorom tytoniu była do roku 2001 także odpowiedzialna za czynności kontrolne w stosunku do producentów i wstępnych przetwórców w ramach wspólnej organizacji rynku. Prowadziło to do konfliktu interesów oraz zbytnej zależności tej agencji w jej roli jako organu kontrolnego. Mimo iż problem ten został wykryty przez Komisję w 1994 roku, dopiero w 2002 roku podjęto odpowiednie działania i funkcje kontrolne zostały przeniesione na inny organ. W Włoszech organy odpowiedzialne za kontrolę i badania w dalszym ciągu wykonują swoje obowiązki, łącząc je z doradzaniem plantatorom (patrz: kolumna 1).
- b) Nie wykonywano w ogóle lub w wiarygodny sposób administracyjnych kontroli krzyżowych działek rolnych mających na celu zapobieżenie ewentualnemu dwukrotnej wypłacie pomocy za ten sam zebrany tytoń (kolumna 2). Ponadto w Grecji nie przeprowadzano obowiązkowych kontroli obszarów uprawianych przez indywidualnych plantatorów (kolumna 3.2), co mogło narazić Wspólnotę na ryzyko związane ze składaniem przez plantatorów wniosków o pomoc dla uprawy tytoniu równocześnie z wnioskami o dopłaty obszarowe dla innych upraw (fałszywe wnioski). Inne przypadki zostały wykryte w Grecji i we Włoszech (kolumna 4), gdzie z naruszeniem orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 1997 roku kontrole na miejscu działek rolnych, na których uprawiany jest tytoń, były przeprowadzane dopiero po zebraniu tytoniu⁽¹⁸⁾, przez co były one nieskuteczne.

⁽¹⁷⁾ Sprawa nr C-137/00.

⁽¹⁸⁾ W swoim orzeczeniu w sprawie nr 46/97 pomiędzy Republiką Grecją a Komisją Wspólnoty Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości ustalił, że kontrole na miejscu dotyczące upraw tytoniu mogą zostać uznane za skuteczne wyłącznie wtedy, gdy są przeprowadzane zanim tytoń zostanie zebrany. Ponieważ władze greckie przeprowadzały kontrole dopiero po zbiorach, roczna premia przyznana Grecji została ryczałtowo obniżona o 2 %.

- c) Kontrole u wstępnych przetwórców sprawdzające, czy tytoń nie został przez nich wywieziony przed jego przetworzeniem, nie były w ogóle przeprowadzane, były przeprowadzane z naruszeniem przepisów lub były nienależycie udokumentowane (kolumny 7 i 8). Dlatego też nie uzyskano wystarczającego zapewnienia, że pomoc nie była wypłacana wielokrotnie na tę samą partię surowca tytoniowego lub na tytoń importowany z krajów trzecich, który nie jest objęty pomocą.
- d) Niektóre organizacje producentów nie spełniły warunków uznania, wymaganych do zakwalifikowania się tych organizacji do specjalnej pomocy, wykorzystywały pomocy do niewłaściwych celów lub nie spełniły warunku dodatkowości, ponieważ dana pomoc została użyta do finansowania bieżących prac administracyjnych, a nie nowej działalności (kolumny 9, 10, 12, 13).
- e) Wystąpiły naruszenia zakazu zajmowania się wstępnym przetwarzaniem przez grupy producentów. Jest to wyraźny wymóg rozporządzeń wprowadzonych w 1993 roku, mający na celu zapobieganie zakłóceniom konkurencji i trudnościom w nadzorowaniu (kolumna 11).
- f) Premie i specjalna pomoc były udzielane dla umów na uprawę, które były zawierane po wymaganym przepisami terminie lub które nie zawierały informacji koniecznych do tego, aby tytoń kwalifikował się do pomocy (kolumna 14 i 15).

74. Trybunał zauważa, że do czerwca 2004 roku Komisja nie zakończyła swoich prac i nie zastosowała ewentualnych niezbędnych korekt finansowych (Hiszpania, Grecja i Włochy).

MONITORING I OCENA ZREFORMOWANEJ WOR

Monitoring

Sprawdzanie przez Komisję wykonanych kontroli

75. Trybunał zbadał prace wykonane nad pomocą dla branży tytoniowej w ramach procedury sprawdzania zgodności rozliczeń, która wymaga od Komisji kontrolowania, czy Państwa Członkowskie właściwie zinterpretowały i zastosowały przepisy dotyczące systemów pomocy⁽¹⁹⁾. Po reformie z 1998 roku Dyrekcja Kontroli w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa przeprowadziła w czterech Państwach Członkowskich inspekcje, które objęły kluczowe kontrole wymienione w załączniku 6.

⁽¹⁹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 103).

76. Trybunał uważa jednak, że na podstawie zaleceń Komisji dotyczących obliczania skutków finansowych wiele innych kontroli powinno być zostać uznanych i zaliczonych do „kluczowych kontroli” (patrz: załącznik 7) przy przygotowywaniu decyzji dotyczących sprawdzania zgodności rozliczeń Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR). Te kluczowe kontrole powinny zostać przeprowadzone przy sprawdzaniu zgodności rozliczeń w celu uzyskania należytej pewności dotyczącej prawidłowości rozliczeń.

77. Szczegółowe zasady, które muszą być stosowane przez Państwa Członkowskie, wymagają sprawdzania wilgotności tytoniu będącego przedmiotem wniosku o pomoc. Jest to potrzebne w celu sprawdzenia dopuszczalnych jej poziomów dla poszczególnych odmian tytoniu oraz do obliczania wagi tytoniu będącego przedmiotem wniosku o pomoc. Kontrola ewidencji w Grecji przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że badania zawartości wilgoci w zbiorach z 1999–2001 roku nie zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami prawa i nie dokonywano korekt wagi. W toku dalszego dochodzenia Trybunał ustalił, że od 1993 roku nie prowadzono właściwych kontroli, co może tłumaczyć, dlaczego nie wykryto tego problemu w ramach kontroli Komisji. Dyrekcja Kontroli Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa otrzymała wiele informacji z różnych źródeł o tym naruszeniu, ale nie zdecydowała się dokonać żadnej finansowej korekty, mimo iż niezgodność miała charakter systematyczny. Poziom ewentualnej korekty powinien wynosić od 2 do 10 %⁽²⁰⁾ kwot wszystkich wniosków o pomoc z tego okresu.

78. W swoich propozycjach reformy z 1998 roku Komisja postulowała zniesienie wymogu kontroli, uzasadniając to jej niedokładnością i złożonością. Reformy ostatecznie przyjęte przez Radę zachowały jednak i wzmocniły wymóg tych badań. W 2000 roku Komisja wyraziła zamiar stosowania korekty za niezgodność z przepisami, ale wyłącznie w stosunku do przyszłych naruszeń. Trybunał zauważa, że ponieważ okres rozrachunkowy EFOGR od 1997 roku nie jest zamknięty, można nadal zastosować korekty za te lata.

Niewystarczający przegląd w trakcie procedury budżetowej

79. Rozporządzenie finansowe wymaga, by w ramach rocznej procedury budżetowej przed wykorzystaniem środków Wspólnoty była dokonywana analiza w celu zyskania pewności, że uzyskane korzyści będą adekwatne do poniesionych nakładów. Ponadto wszystkie bieżące operacje muszą podlegać regularnej kontroli w celu potwierdzenia ich dalszej zasadności.

80. W wyniku analizy propozycji budżetu składanych przez Komisję dla branży tytoniowej w latach 1999–2002⁽²¹⁾ ustalono, że treść tych dokumentów się powtarza i że nie zawierają one oceny przeprowadzonej na podstawie powyższych kryteriów.

⁽²⁰⁾ Dokument Komisji: „Guidelines for flat-rate corrections DOC. VI/5330/97” (Wytyczne dotyczące korekt ryczałtowych) z dnia 23 grudnia 1997 r. oraz „Clearance of Accounts Enquiry No 99/902-ES” (Dochodzenie w sprawie rozliczenia rachunków nr 99/902-ES).

⁽²¹⁾ Wstępny projekt budżetu ogólnego Komisji Europejskiej.

Państwa Członkowskie i Komisja przekazywały za mało danych

81. Aby móc skutecznie i sprawnie nadzorować rynek, Komisja potrzebuje właściwych, rzetelnych, kompletnych, terminowych i obiektywnych danych. Są one dla Komisji ważne nie tylko dlatego, że jako zarządca rynku Komisja powinna decydować, czy potrzebna jest reforma instrumentów polityki gospodarczej, lecz także dlatego, że powinna ona publikować dane, które będą przydatne zainteresowanym stronom. Cel ten nie został osiągnięty, z powodów niżej opisanych.

82. Rozporządzenia dotyczące WOR⁽²²⁾ wymagają od Państw Członkowskich przekazywania danych o obszarach objętych uprawą, liczbie umów, ilościach, plantatorach i wstępnych przetwórcach oraz o szacowanej i faktycznej produkcji, tak aby umożliwić Komisji nadzór nad rynkiem tytoniowym. Wymogi te były ogólnie spełniane w zadowalający sposób. Państwa Członkowskie powinny także przesyłać informację o umowach na uprawę, w tym o cenach, wstępnych przetwórcach, producentach, kwotach oraz obszarach. Po zbiorze Państwa Członkowskie powinny także przekazywać dodatkowe dane o dostawach, sprzedaży oraz zapasach tytoniu. W sezonie 1999 tylko Niemcy, państwo, które jest niewielkim producentem, dostarczyły te informacje na czas. Informacje dotyczące sezonu 2000 zostały przekazane przez wszystkie Państwa Członkowskie, z wyjątkiem Włoch. W następnych latach sytuacja uległa pogorszeniu: dane za rok 2001 przekazały trzy, a za 2002 rok cztery Państwa Członkowskie.

83. Komisja powinna publikować terminowe i aktualne listy przedsiębiorstw zajmujących się wstępnym przetwarzaniem, które mogą podpisywać umowy na uprawę⁽²³⁾. Badanie wykazało, że Komisja publikowała takie listy dopiero po upływie ostatecznego terminu na podpisanie takich umów. Groziło to plantatorom oraz organizacjom producentów, że podpiszą one umowy z nieuznanymi wstępnymi przetwórcami i utracą prawa do otrzymywania pomocy.

84. Reforma z 1998 roku wymagała od Komisji, aby przed 1 kwietnia 2002 roku przedłożyła ona Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie o funkcjonowaniu wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego. Komisja, zważywszy na to, że informacje, o które dotychczas się zwracała, nie wystarczyłyby do sporządzenia wymaganego sprawozdania, poprosiła Państwa Członkowskie o dodatkowe informacje. Komisja przeprowadziła dodatkowe działania w celu uzyskania potrzebnych danych faktycznych, które zostały przetworzone, a następnie przedstawione Parlamentowi i Radzie w sprawozdaniu z listopada 2002 roku⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2848/98 z dnia 22 grudnia 1998 r. (Dz.U. L 358 z 31.12.1998, str. 17) oraz rozporządzenie (WE) nr 2636/1999 z dnia 14 grudnia 1999 r. (Dz.U. 323 z 15.12.1999, str. 4).

⁽²³⁾ Artykuł 54 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 2848/98.

⁽²⁴⁾ Dokument roboczy pracowników Komisji: „Report to the European Parliament and the Council on the operation of the common organisation of the market in raw tobacco” (*Sprawozdanie przedłożone Parlamentowi Europejskiemu i Radzie dotyczące funkcjonowania wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego*). SEC(2002) 1183 z dnia 6 listopada 2002 r.

Według zewnętrznej oceny WOR nie osiągnęła zamierzonego celu

85. Komisja zleciła zewnętrznym ekspertom przygotowanie analizy/oceny rynku w latach 1993–2001. Ich sprawozdanie, opublikowane w październiku 2003 roku⁽²⁵⁾, zawiera wnioski podobne do ustaleń Trybunału. Sprawozdanie to było dogłębną oceną wspólnej organizacji rynku, dotyczącą w szczególności odnoszonych przez nią skutków.

86. Oto wnioski ze sprawozdania:

- a) brak wiarygodnych danych nie pozwolił na ilościową ocenę wpływu WOR na równowagę popytu i podaży;
- b) system gwarantowanej ilości pozwolił na nadzór nad produkcją i zwiększył elastyczność rynku;
- c) można podważyć sposób pomiaru jakości tytoniu zastosowany przez Komisję: Komisja mierzy jakość jedynie osiąganą ceną tytoniu. W opinii oceniającego, także inne czynniki mają tu znaczenie, a dane dotyczące jakości/ceny są niejednolite i bardzo subiektywne. Istniały znaczące różnice w sposobie stosowania zmiennej części premii, a jej skutki znacząco różniły się w Państwach Członkowskich. Zamiast bezpośrednich badań, konsultanci przeprowadzili wywiady ze specjalistami z branży, pytając czy w ich opinii nastąpiła poprawa jakości. Specjaliści stwierdzili, że nastąpiła pewna poprawa w uprawianych klasach tytoniu;
- d) nie można precyzyjnie ustalić, czy cel polegający na zapewnieniu plantatorom godziwego dochodu został spełniony, gdyż oceniający korzystali z niepełnych danych. Sprawozdanie stwierdza, że z wyjątkiem jednego regionu, gospodarstwa o różnicowanej produkcji rolnej osiągały lepsze dochody niż gospodarstwa specjalizujące się tylko w uprawie tytoniu;
- e) wpływ pomocy w zakresie uprawy tytoniu na działalność gospodarczą i zatrudnienie w obszarach wiejskich różnił się między poszczególnymi regionami. Nie można było potwierdzić ani zaprzeczyć, czy WOR znacząco poprawiła jakość życia. Jest jednak oczywiste, że bez tej pomocy sytuacja byłaby gorsza;
- f) WOR nie wpłynęła znacząco na zdrowie publiczne i palenie tytoniu;

⁽²⁵⁾ „Evaluation de l'Organisation Commune de Marché dans le secteur du tabac brut” (*Ocena wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego*), Consulenti per la Gestione Aziendale srl (COGEA), 2003 r.

g) mimo iż, ogólnie rzecz biorąc, zarządzanie było skuteczniejsze, szczególnie poprzez ograniczenie kosztu i czasu oraz większej przejrzystości przy zarządzaniu systemem premii, pozostały niedociągnięcia systemowe; na przykład zbyt biurokratyczny stosunek do działań oraz obciążenia finansowe dla grup producentów wynikające z opóźnień między naliczaniem a zapłatą zmiennej części premii.

87. Trybunał uważa, że można ogólnie stwierdzić, że WOR nie przyczyniła się do żadnych znaczących korzystnych zmian w większości regionów (lub też że nie można tego stwierdzić z powodu braku właściwych danych). Ciągłość udzielanej pomocy pozwoliła jednak plantatorom na przeżycie. Nawet obecnie⁽²⁶⁾ uprawa tytoniu bez pomocy nie jest opłacalna dla plantatorów.

DALSZA REFORMA WOR

Ocena możliwości reformy WOR

88. W lipcu 2002 roku Komisja opublikowała średniookresową ocenę całej WPR, w której zaproponowała nową strategię trwałego rozwoju, która by uniezależniła pomoc od produkcji i zapewniła rolnikom wsparcie poprzez system płatności oparty na pomocy wcześniej otrzymanej przez danego rolnika w okresie referencyjnym. Rada poprosiła Komisję o przedstawienie do września 2003 roku konkretnej propozycji dotyczącej branży tytoniowej, która by odpowiadała nowej strategii. Aby uzasadnić swoją propozycję, Komisja przeprowadziła rozszerzoną ocenę wpływu analizującą warianty reformy rynku. Komisja rozważyła trzy następujące warianty:

- a) przedłużenie bieżącej WOR;
- b) uniezależnienie pomocy od produkcji, zgodnie z zasadami reformy WPR;
- c) stopniowe odchodzenie od pomocy na przestrzeni 10 lat.

89. Komisja doszła do wniosku, że ani wariant a), ani c) nie pozwoliłyby spełnić nowych celów WPR, ani rozwiązać wewnętrznych problemów obecnej WOR. Komisja stwierdziła jednak, że wariant b) powinien zaoferować prostszą i skuteczniejszą pomoc dla dochodów gospodarstw, unikając jednocześnie niepożądanych skutków obecnego systemu pomocy powiązanej z produkcją, takich jak podtrzymywanie produkcji, na którą nie ma zapotrzebowania w UE, oraz ewentualne komplikacje przy negocjacjach ze Światową Organizacją Handlu (WTO).

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie zostało opublikowane w październiku 2003 r.

90. Komisja przewiduje stopniowe uniezależnianie obecnej pomocy od produkcji w okresie 3 lat, połączone z rezygnacją z Funduszu Tytoniowego (który w tym czasie mógłby dalej finansować kampanie informacyjne zwalczające palenie). Wydzielono by również środki na restrukturyzację regionów uprawy tytoniu.

91. Zatwierdzona reforma zacznie się w 2006 roku od przeniesienia całości lub części obecnej premii tytoniowej na prawa do jednolitej płatności na gospodarstwo. Po pełnym wdrożeniu reformy połowa obecnej premii za uprawę tytoniu zostanie przeniesiona na jednolitą płatność na gospodarstwo, a pozostała połowa włączona do wydzielonych środków na restrukturyzację. Oczekuje się, że w niedługim czasie uprawa mniej opłacalnych odmian tytoniu zostanie zarzucona, a rolnicy uzyskają zachętę do wykorzystywania swojego areалу na inne cele.

Jak proponowana reforma zaradzi słabościom zidentyfikowanym w trakcie kontroli

92. Reforma może lepiej dopasować podaż wewnętrzną do popytu w UE. Zniknie zachęta dla producentów do uprawiania tytoniu głównie dla uzyskania premii. Producenci będą zachęceni do reagowania na potrzeby rynku. Nie będzie już potrzeby stosowania systemu progów produkcji, aby nią sterować. Reforma zlikwiduje także system kwot produkcji, a przez to potrzebę ich transferu, wykupu i utrzymywania rezerw.

93. Wzmocnienie działań strukturalnych może także poprawić opłacalność gospodarstw uprawiających tytoń, która do tej pory była ograniczana przez sztywny system kwot produkcji. Reforma taka powinna również poprawić szkolenie zawodowe plantatorów, pozwalając im poprawić technologię i jakość produkcji.

94. Przejście na system jednolitej płatności na gospodarstwo oraz system współzależności uzależnią wypłaty od uwzględnienia wymogów ekologicznych, zastępując w ten sposób obecny nieskuteczny system specjalnej pomocy dla grup producentów.

95. Na koniec, reforma ta usunie jeden z najbardziej złożonych i kosztownych systemów kontroli istniejących w ramach systemu pomocy dla rolnictwa.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

96. Trybunał żałuje, iż odpowiedzi Komisji zawierają sprzeczności utrudniające czytanie niniejszego sprawozdania.

Niewystarczające przygotowanie do reformy z 1998 r.

97. Propozycje przygotowane przez Komisję na potrzeby reformy z 1998 r. opierały się na nierzetelnych danych, a analizy rynku były nieadekwatne. Znaczenie produkcji tytoniu dla zatrudnienia opierało się na nieaktualnych i niezgodnych danych. Z drugiej strony, nie udowodniono wpływu systemu premii na produkcję lepszej jakości tytoniu oraz na lepsze dopasowanie popytu do podaży, nawet jeśli możliwości ograniczenia tego niedopasowania były ograniczone. Komisja nie przedstawiła dowodów na swoje stwierdzenie, że wyższa „jakość” podniesie ceny rynkowe i sprawi, że producenci będą mniej zależni od pomocy. Argumentowi, że uprawy alternatywne są niemożliwe, zaprzecza badanie przeprowadzone w państwie będącym dużym producentem tytoniu. Ponadto brakowało współpracy między departamentami Komisji, w wyniku czego WOR nie jest wystarczająco zharmonizowana z celami polityki UE w zakresie rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i podatków. Z powodu tych niedociągnięć na rynku tytoniu przyjęto środki w dużej mierze niewłaściwe, a przedłużanie obecnego systemu (instrumentów) pomocy nie było uzasadnione (patrz: pkt 20–37).

WOR nie osiągnęła zamierzonego celu

98. Z powodu wyżej wymienionych niedociągnięć instrumenty wspólnej organizacji rynku były od początku niewłaściwe i okazały się nieskuteczne w większości obszarów. Niezależnie od tego, że warunki klimatyczne nie pozwalają na produkcję zaspokajającą wszystkie potrzeby UE, system premii nie zwiększył produkcji tytoniu wysokiej jakości, na który istnieje obecnie zapotrzebowanie. Dlatego też nie zmniejszył on uzależnienia plantatorów od pomocy, która stanowi obecnie 75 % ich dochodów. Poza tym, i sprzecznie ze swoimi celami, system zachęca do produkcji tytoniu o niskiej jakości, który w niektórych przypadkach jest nadmiernie dotowany, mimo iż nie znajduje on zbytu w UE.

99. Z powodu braku odpowiednich zachęt program dobrowolnego odchodzenia z branży tytoniowej poprzez wykup kwot zakończył się niepowodzeniem: odkupiono równowartość około 1 % gwarantowanej ilości w 2002 roku oraz 2 % w 2003 roku. Nie zwiększyła się konkurencja na rynku mimo wprowadzenia systemu licytacji umów na uprawę, gdyż nie był on stosowany. Ponadto wolna konkurencja była zagrożona niewłaściwymi porozumieniami cenowymi w trzech państwach będących największymi producentami. Poczyniono niewielki postęp w przestawianiu produkcji na mniej szkodliwe odmiany tytoniu oraz w zachęcaniu do alternatywnej działalności gospodarczej, a także w zakresie ochrony środowiska. Fundusz Tytoniowy był niedostatecznie wykorzystywany w początkowych latach swojego istnienia. Ponadto ograniczone wydatki Funduszu charakteryzowały się niedociągnięciami w zarządzaniu projektami (patrz: pkt 38–73).

100. Komisja przeprowadziła kontrole zapewniające, że system pomocy jest właściwie stosowany i interpretowany przez Państwa Członkowskie. Trybunał uważa, że prace te powinny być objąć kluczowe kontrole wymienione w załączniku 7. Do czerwca 2004 nie podjęto żadnej decyzji dotyczącej rozliczania rachunków, w związku z czym Komisja nie podjęła działań naprawczych, gdy było to potrzebne.

Nadzór i ocena

101. Nadzór Komisji nad wdrażaniem WOR był niedostateczny z powodu niepełnych dostępnych informacji. Ponadto przeglądy dokonane w trakcie corocznej procedury budżetowej wymagane do uzasadnienia dalszego stosowania instrumentów na rynku tytoniu były nieadekwatne (patrz: pkt 74–83).

102. Komisja z opóźnieniem przesłała sprawozdania wymagane przez Parlament i Radę w celu oceny wyników reformy z 1998 roku. Wyniki tych prac zostały ogłoszone w listopadzie 2002 roku oraz we wrześniu 2003 roku. Obecnie postanowiono o potrzebie dalszych reform. 22 kwietnia 2004 roku Rada Ministrów Rolnictwa podjęła decyzję o gruntownej reformie pomocy dla branży tytoniowej. Reforma przewiduje pełne uzależnienie pomocy dla branży tytoniowej od produkcji po 2010 roku (patrz: pkt 84–99).

Zalecenia

103. Ponieważ sytuacja w branży tytoniu nie zmieniła się znacząco na przestrzeni lat (nierównowaga rynkowa, nieopłacalne gospodarstwa rolne), Komisja powinna dalej przedkładać zdrowie publiczne i trwały rozwój nad (w tym przypadku) produkcję tytoniu o wątpliwej opłacalności. Trybunał uważa, że jego uwagi wykazują, że Komisja straciła w 1998 roku okazję do zaproponowania reformy rynku podobnej do tej obecnie planowanej.

104. Komisja powinna naprawić wykryte niedociągnięcia, do których doszło przy przygotowywaniu przez nią reformy z 1998 roku, i dołożyć starań, aby wszelkie propozycje reform były poparte wystarczającymi, stosownymi i wiarygodnymi danymi oraz aby wpływ propozycji na branżę został przeanalizowany.

105. W reformie przyjętej w 2004 roku Rada zdecydowała się na utrzymanie częściowej pomocy dla branży tytoniowej w latach 2006–2009, jednak przy zmianie sposobu dystrybucji ogółu pomocy. Niezależnie od korzyści wynikających z reformy, Komisja powinna monitorować i podejmować kwestie związane z następującymi faktami: tytoń uprawiany w UE nie może spełnić

wszystkich wymagań ; produkcja tytoniu w UE bez pomocy nie jest opłacalna; wspólna organizacja rynku tytoniu jest jednym z najdroższych systemów organizacji rynku; WOR nie jest zgodna z polityką UE w zakresie zdrowia publicznego oraz zrównoważonego rozwoju; a ceny rynkowe są zakłócone przez praktyki antykonkurencyjne.

106. Pozytywna ocena przez Trybunał propozycji reformy Komisji przyjętych przez Radę uzależniona jest od spełnienia tych właśnie warunków. Trybunał podkreśla też jednak, że niedociągnięcia wymienione w tym sprawozdaniu powinny zostać naprawione, ponieważ pomoc zależna od produkcji będzie wycofywana stopniowo. Ponadto współistnienie producentów

otrzymujących pomoc powiązaną z produkcją i producentów otrzymujących dopłaty ryczałtowe, niezależne od produkcji, stwarza ryzyko, iż producenci podejmą współpracę w celu maksymalizacji i podziału pomocy dostępnej w ramach obu systemów.

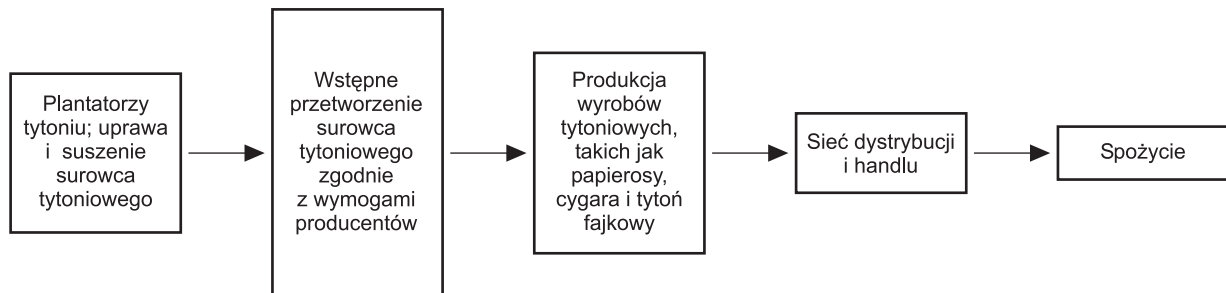
107. Trybunał zaleca, aby Komisja podjęła odpowiednie działania w wypadku, gdyby kontrola w zakresie praktyk antykonkurencyjnych potwierdziła istnienie takich praktyk. Należy również zareagować na uchybienia ze strony Państw Członkowskich w zakresie stosowania wymaganych procedur badań i kontroli, oraz podjąć ewentualne działania naprawcze.

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 21 lipca 2004 roku.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Prezes

ZAŁĄCZNIK 1

Łańcuch dostaw tytoniu



ZAŁĄCZNIK 2

Koszty produkcji, dochody oraz zyski/straty na kg i na 0,1 ha (stremma) w Grecji dla sezonu 1998

(1 ECU = 327,086 GRD)

		Grupa odmian					
		I Virginia	II Burley	V Suszony na słońcu	VI Basmas	VII Katerini	VIII Kaba K. klasyczny
A	Koszty GRD/kg	1 209	936	1 172	2 872	1 332	1 265
B	Średnia cena sprzedaży/kg	195	141	158	939	541	357
C	Kwota netto pomocy GRD/kg	966	773	773	1 338	1 136	812
D	Łączny dochód GRD/kg (B + C)	1 161	914	931	2 277	1 677	1 169
E	Dochód/strata netto (D - A)	- 48	- 22	- 241	- 595	345	- 96
F	Kwota netto pomocy jako % kosztów	80	83	66	47	85	64

Źródła: Koszty produkcji: Krajowa Rada ds. Tytoniu w Grecji (EOK).

Ceny sprzedaży: dane przekazywane Komisji przez Państwa Członkowskie zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 1771/93. Powyższe ceny nie zawsze uwzględniają wszystkie płatności i świadczenia otrzymane przez producentów w zamian za tytoń.

ZAŁĄCZNIK 3

Przeciętna premia w podziale na grupy odmian na hektar w 2000 r.

Państwo Członkowskie	Grupa odmian	Premia euro/ha	Klasyfikacja ogólna
Niemcy	Grupa I	7 282,65	11
	Grupa II	9 113,34	6
	Grupa III	8 012,90	10
Grecja	Grupa I	9 806,24	3
	Grupa II	9 203,13	5
	Grupa V	5 643,48	18
	Grupa VI	5 285,85	20
	Grupa VII	7 218,14	12
Hiszpania	Grupa VIII	5 533,33	19
	Grupa I	9 836,05	2
	Grupa II	6 747,37	16
	Grupa III	7 033,48	14
Francja	Grupa IV	7 185,33	13
	Grupa I	9 338,51	4
	Grupa II	8 917,35	7
	Grupa III	8 570,58	9
Włochy	Grupa I	8 792,83	8
	Grupa II	11 015,14	1
	Grupa III	6 723,53	17
	Grupa IV	6 869,49	15
	Grupa V	5 171,4	21
	Grupa VII	3 258,67	22

Źródło: Dane przekazane Komisji przez Państwa Członkowskie

Celem Komisji jest wspieranie poniższych grup odmian w kolejności malejącej pod względem jakości:

Jakość 1 Grupa VI	Basmas
Jakość 2 Grupa VII	Katerini i odmiany podobne
Jakość 3 Grupa I	Virginia, Virginia D i jego hybrydy, Bright
Jakość 4 Grupa IV	Kentucky, Moro di Cori, Salento
Jakość 5 Grupa VIII	Kaba Koulak (klasyczny), Elasona, Myrodata Agrinion, Zichnomyrodata
Jakość 6 Grupa II	Burley, Badischer Burley, Maryland
Jakość 7 Grupa III	Badischer Geudertheimer, Pereg, Korso, Paraguay, Dragon Vert, Philippin, Semois, Appelterre, Nijkerk, Misionero, Rio Grande, Forchheimer Havanna Ilc, Resistente 142, Goyano, hybrydy Geudertheimer, Beneventano, Fermented Burley, Havanna, Brasile Selvaggio i odmiany podobne Petit Grammont, Nostrano del Brenta
Jakość 8 Grupa V	Xanthi-Yaka, Perustitza, Samsun, Erzegovina i odmiany podobne, Myrodata Smyrmis, Trapezous i Phi I, Kaba Koulak (nieklasyczny), Tsebelia, Mavra.

ZAŁĄCZNIK 4

Kwoty potrącone z pomocy przeznaczonej na produkcję tytoniu w celu finansowania wspólnotowego Funduszu Tytoniu oraz płatności według rodzaju działania

Rok	Kwota potrącona (odliczenie w roku [t - 1])	Środki wykorzystane na komponent informacyjny	Środki wykorzystane na komponent badawczy	Przestawienie produkcji	„Kwoty niewykorzystane”	OGÓŁEM
	A	B	C	D	E(A - B - C)	E jako % A
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
Ogółem	105 576 677,00	18 403 941,03	9 478 878,00	9 500 000,00	68 193 857,97	64,6

⁽¹⁾ Stan na dzień 23 maja 2004 r..

⁽²⁾ Dz.U. L 164 z 2.7.2003

N.B.: Potrącane kwoty nie są przypisywane do żadnego „Funduszu”. Podczas przygotowywania budżetu, kwota potrącona w celu sfinansowania „Funduszu” jest odejmowana od środków przewidzianych na wypłatę premii. Ostatecznie zabudżetowane środki stanowią zatem jedynie kwotę netto. W wyniku tego przyszłe wydatki z „kwot niewykorzystanych” muszą zostać pokryte przyszłymi dochodami, co oznacza, że stanowią one „ciężar z przeszłości”.

Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa oraz Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów

ZAŁĄCZNIK 5

Przypadki niezgodności z wymogami prawnymi występujące w jednym lub we wszystkich sezonach w latach 1999–2001

	Rodzaj uchybienia ⁽¹⁾																		
	1	2	3.1	3.2	3.3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Niemcy (Na szczeblu centralnym)		X							X								X		
Na szczeblu beneficjentów												X		X	X				
Grecja (Na szczeblu centralnym)	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X					
Na szczeblu wstępnych przetwórców							X												
Na szczeblu beneficjentów											X		X	X ⁽²⁾	X				
Hiszpania																			
Na szczeblu regionu			X		X				X	X									
Na szczeblu beneficjentów														X	X				
Francja (Na szczeblu centralnym)		X			X														
Na szczeblu wstępnych przetwórców													X ⁽²⁾						
Włochy (Na szczeblu centralnym)	X		X			X			X	X			X			X		X	X
Na szczeblu beneficjentów											X		X		X				

⁽¹⁾ Liczby odnoszą się do rodzajów uchybień wymienionych w załączonych uwagach.

⁽²⁾ Powyższe uchybienia pojawiły się także w sezonach poprzedzających rok 1999.

Uwagi do załącznika 5 ⁽¹⁾

Wymogi prawne

1.	Zgodnie z postanowieniami art. 44 rozporządzenia (WE) nr 2848/98, Państwa Członkowskie tworzą systemy kontroli, mające na celu skuteczną weryfikację zgodności z niniejszym rozporządzeniem oraz z rozporządzeniem (EWG) nr 2075/92, a także przyjmują dodatkowe środki konieczne w celu zastosowania tych rozporządzeń.
2.	Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 45 rozporządzenia (WE) nr 2848/98, kontrole administracyjne Państw Członkowskich obejmują kontrole przekrojowe (krzyżowe): — zadeklarowanych przesyłek tytoniu wobec bazy danych określonej w art. 2 rozporządzenia (EWG) nr 3508/92, aby zapobiegać niewłaściwemu podwójnemu wypłacaniu pomocy za ten sam zbiór. Dla zbioru z 1999 roku kontrole krzyżowe mogą być przeprowadzane na próbie.
3.	Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 46 rozporządzenia (WE) nr 2848/98 o kontroli obszaru upraw na miejscu: 3.1. kontrola taka musi być niezapowiedziana, 3.2. kontrola taka powinna obejmować co najmniej 5 % indywidualnych producentów w przypadku każdego przedsiębiorstwa zajmującego się przetwórstwem, 3.3. kontroli musi zostać poddana próba wybrana na podstawie analizy ryzyka uwzględniającej co najmniej ilości objęte umowami w odniesieniu do obszarów zadeklarowanych jako objęte uprawami tytoniu (plony) i wyniki kontroli przeprowadzonych w poprzednich latach.
4.	W orzeczeniu z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie nr C-46/97, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że aby kontrola upraw tytoniu na miejscu mogła zostać uznana za skuteczną, musi ona zostać przeprowadzona przed rozpoczęciem zbioru tytoniu.
5.	Zgodnie z art. 47 rozporządzenia (WE) nr 2848/98, w przypadku dostaw do zatwierdzonych ośrodków skupu, musi zostać wcześniej wydane zezwolenie na transport surowca tytoniowego z tego ośrodka do zakładu przetwórczego. Wcześniejsze powiadomienie o transporcie powinno umożliwić właściwemu organowi kontrolnemu w każdym odrębnym przypadku dokładne ustalenie środka transportu, trasy, czasu wyjazdu i dotarcia na miejsce oraz ilości transportowanego tytoniu.
6.	Ustalona wzorcowa zawartość wilgoci musi być przestrzegana przy określaniu ilości tytoniu objętych wypłatą premii. Zarówno ośrodki skupu, jak i zakłady przetwórcze powinny przestrzegać zawartości wilgoci ustalonych dla surowca tytoniowego oraz dokonywać odpowiednich korekt wagi. W załączniku VI do rozporządzenia (WE) nr 2848/98 wymieniono metody oznaczania zawartości wilgoci w surowcu tytoniowym, poziomy i częstotliwość pobierania próbek oraz metody dokonywania obliczeń.

⁽¹⁾ Jeśli Komisja stwierdzi niezgodność poniesionych wydatków z przepisami wspólnotowymi, szacuje wówczas kwoty, które zostaną wyłączone z finansowania wspólnotowego. Komisja bierze pod uwagę przede wszystkim stopień odstępstwa od przepisów wspólnotowych, rodzaj i wagę naruszenia prawa oraz straty finansowe, jakie poniosła Wspólnota. Wysokość stosowanych korekt zawiera się w przedziale od 2 % do 10 % wydatków. W wyjątkowych przypadkach Komisja może podjąć decyzję o zastosowaniu wyższego wskaźnika korekty, w wysokości do 100 %.

Wymogi prawne

7.	<p>Zgodnie z postanowieniami art. 48 rozporządzenia (WE) nr 2848/98, kontrole w czasie wstępnego przetwarzania i przygotowania tytoniu do sprzedaży są przeprowadzane po analizie ryzyka.</p> <p>Kontrole te powinny obejmować:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) niezapowiedzianą kontrolę zapasów zakładu przetwórczego; ii) kontrolę przy opuszczaniu miejsca dozoru przez tytoń, po przejściu wstępnego przetwarzania i przygotowania do sprzedaży (patrz: uwaga 8).
8.	<p>Artykuł 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1636/98 definiuje „pierwsze przetwarzanie” (<i>wstępne przetwarzanie</i>) jako „przetwarzanie surowca tytoniowego dostarczonego przez producenta na stabilny, nadający się do składowania produkt, ułożony w jednolitych balach, o jakości spełniającej wymagania końcowego użytkownika (producenta)”.</p>
9.	<p>Od sezonu 1993 grupy producentów mogą uzyskać status „uznanych grup producentów” po spełnieniu wymogów określonych w art. 2 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 84/93. Od sezonu 1999 wymogi te określa art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 2848/98.</p>
10.	<p>Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 2848/98, członkowie grupy producentów, którzy pragną się z niej wycofać, mogą to uczynić po okresie minimum jednego roku pozostawania członkiem grupy od chwili jej uznania.</p>
11.	<p>Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2848/98 zawiera zakaz przeprowadzania wstępnego przetwarzania tytoniu przez grupy producentów.</p>
12.	<p>Artykuł 4a rozporządzenia (EWG) nr 2075/92 reguluje udzielanie pomocy specjalnej uznanym grupom producentów; art. 7 rozporządzenia (EWG) nr 84/93 i art. 40 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2848/98 wymienia cele, na jakie taka specjalna pomoc może zostać udzielona. W 1995 roku Komisja Europejska (DG VI/E3) wystosowała do Państw Członkowskich notę wyjaśniającą (nr VI/5711/95) dotyczącą udzielania specjalnej pomocy, w szczególności w celu zapewnienia dodatkowości tej dopłaty.</p>
13.	<p>Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 2848/98, uznanie grup producentów zostaje wycofane przez zainteresowane Państwo Członkowskie, jeżeli specjalna pomoc jest wykorzystywana do celów innych niż te ustanowione w art. 40 ust. 2. Pomoc specjalna i zmienna część premii może zostać wypłacona jedynie uznanym grupom producentów.</p>
14.	<p>Zgodnie z art. 5 rozporządzenia (EWG) nr 2075/92, warunkiem przyznania premii producentom jest dostawa liści tytoniu do zakładu pierwszego (<i>wstępnego</i>) przetwórcy zgodnie z umową na uprawę. Umowa musi zostać zawarta najpóźniej do dnia 30 maja w roku zbiorów.</p>
15.	<p>Zgodnie z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 2848/98, w przypadkach, kiedy umowa kontraktacji (<i>na uprawę</i>) zostaje zawarta między przetwórcą a grupą producentów, towarzyszy mu wykaz zawierający nazwiska zainteresowanych producentów.</p>
16.	<p>Artykuł 18 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2848/98 nakłada na właściwe organy obowiązek wypłaty premii grupom producentów w terminie 30 dni od daty <u>złożenia</u> dokumentów.</p>
17.	<p>Artykuł 6 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 2075/92 zapewnia wstępnym przetwórcom prawo podpisywania umów na uprawę pod warunkiem spełniania przez producenta wymogów jakościowych. Umowy na uprawę muszą być podpisane do 30 maja danego roku.</p> <p>Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 2848/98, Państwa Członkowskie podejmują decyzję w sprawie wniosku o zatwierdzenie pierwszych przetwórców (<i>wstępnych przetwórców</i>), uwzględniając przy tym warunki, które same ustanowiły.</p>

ZAŁĄCZNIK 6

Wykaz kontroli dokonanych przez jednostkę odpowiedzialną za rozliczanie rachunków w zakresie systemów kontroli i administracji Państw Członkowskich (ograniczonego do systemów określonych przez Komisję jako „kluczowe kontrole”), lata 1999–2003

	Państwo Członkowskie					
	Włochy	Hiszpania	Francja	Grecja		
Termin kontroli	12.7–16.7.1999	22–26.1.2001 8.2.2001	8–12.9.2003	20–24.9.1999	2–6.7.2001	14–18.5.2001 10–14.11.2003
Rodzaj kontroli	Kontrola zapobiegawcza (1) — Kontrola zgodności	Kontrola zgodności (2)	Kontrola zgodności	Kontrola zapobiegawcza (Kontrola w terenie — Kontrola zgodności)	Kontrola zgodności	Kontrola zgodności
Lata EFOGR objęte kontrolą	1998, 1999	1999, 2000	2002	1998, 1999	1999, 2000	1999, 2000 2002 i umowy 2003
Przeprowadzone kontrole: Tak/Nie	Nie	Tak (3)	Tak	Tak (4)	Nie	Nie
Fizyczna kontrola na miejscu dotycząca upraw	Nie	Tak (3)	Tak	Tak (4)	Nie	Nie
Kontrola na miejscu dotycząca dostaw	Nie	Tak (5)	Nie	Tak	Nie (6)	Nie
Kontrola na miejscu dotycząca przetwarzania	Nie	Nie	Nie	Tak	Nie	Nie

(1) Celem kontroli zapobiegawczych jest rozwiązanie kwestii poruszonych przez Państwa Członkowskie dotyczących interpretacji przepisów prawnych UE.
(2) Celem kontroli zgodności jest sprawdzenie zgodności działań Państw Członkowskich z przepisami prawnymi UE, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1287/95.
(3) Kontrola obejmowała ocenę nieprawidłowości wykrytych już w ramach kontroli CSIA w odniesieniu do sezonu 2000.
(4) Częściowo, gdyż zbiór Burley nastąpił wcześniej, co sprawiło, że kontrola na miejscu była „niemożliwa”.
(5) Kontrola ograniczała się do klasyfikacji dostarczonego tytoniu oraz pomiaru zawartości wilgoci.
(6) Zwążywszy, że sprawozdanie z wizyty zawiera jedynie opis „via les tests de corroboration, au travers de l'existence de bons d'apport pour le contrôle des livraisons”, wydaje się, że była to kontrola ex-post o ograniczonym zasięgu.
Źródła: Sprawozdania z kontroli przedłożone Trybunałowi oraz dodatkowe przekazane informacje.

ZAŁĄCZNIK 7

Kontrole kluczowe inne niż wymieniane przez Komisję

Nr	Rozporządzenie (WE) nr 2848/98	Instrument kontroli
1	art. 46	Kontrola na miejscu działek oceniająca wiarygodność informacji o ilości rzeczywiście dostarczonych ilości tytoniu (plonów).
2	art. 47 ust. 2	Kontrola na miejscu dotycząca transportu pomiędzy ośrodkiem skupu a zakładem wstępnego przetwarzania.
3	art. 48 ust. 2 lit. a)	Niezapowiedziana kontrola na miejscu podczas wstępnego przetwarzania i przygotowania do sprzedaży zapasów zakładu przetwórczego.
4	art. 40 ust. 2, 2a i 3 art. 51 ust. 2	Kontrola na miejscu dotycząca wykorzystania pomocy specjalnej udzielonej grupom producentów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I. Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego, lecz ma trudności z zatwierdzeniem określonej liczby wniosków przedstawionych przez Trybunał.

V. Wniosek Komisji dotyczący reformy z roku 1998 opierał się na sprawozdaniu przedłożonym w roku 1996. Podstawą wymienionego sprawozdania były najbardziej wiarygodne dane dostępne w omawianym okresie, co oznacza pewne ograniczenia. Komisja uważa, że te niepełne dane nie wpłynęły jednak na dokonaną przez nią analizę rynku. Reforma w istocie doprowadziła do obniżenia produkcji dwóch grup tytoniu o najniższej jakości, poruszając kwestię niedostosowania poziomu jakości uprawianych grup do popytu rynkowego. Komisja kontynuuje prace dotyczące rzekomego zachowania antykonkurencyjnego (patrz również: punkt X).

VII. Działy Komisji zajmujące się rozliczeniami nie pozostały beczynne w odniesieniu do tytoniu i w wyniku wykonanej przez siebie analizy ryzyka oraz uwzględniając uwagi wstępne Trybunału Obrachunkowego, rozpoczęły badania dotyczące tytoniu w roku 2001 (kontrolę przeprowadzono w Grecji, Włoszech, Francji i w Niemczech) oraz trzy inne kontrole w roku 2003 (w Grecji, Włoszech i w Hiszpanii). Procedury następcze w odniesieniu do audytu przeprowadzonego w roku 2001 w Niemczech i we Francji zostały sfinalizowane. Komisja przyznaje, że w odniesieniu do niektórych innych Państw Członkowskich istnieje pewne opóźnienie, i dokłada starań w celu sfinalizowania badań w jak najkrótszym terminie.

Komisja bierze pod uwagę rozszerzoną listę kontroli kluczowych, którą przedstawił Trybunał. Komisja ustaliła jednak w roku 2001, jakie kluczowe kontrole należy przeprowadzić w sektorze tytoniu, i uważa, że obejmują one najważniejsze kontrole przewidziane w przepisach.

VII. Komisja wyraża opinię, że monitorowanie przyniosło zadowalające wyniki.

Zgodnie z art. 26 rozporządzenia nr 2075/92 (EWG) Komisja powinna przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie funkcjonowania wspólnej organizacji rynku w sektorze surowca tytoniowego do dnia 1 kwietnia 2002 r. Komisja przedłożyła wymagane sprawozdanie⁽¹⁾ z siedmiomiesięcznym opóźnieniem, w listopadzie 2002 r.

⁽¹⁾ Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funkcjonowania wspólnej organizacji rynku w sektorze surowca tytoniowego. Dokument SEC(2002) 1183 z 6.11.2002.

W tym czasie Komisja zleciła ocenę funkcjonowania wspólnej organizacji rynku kontrolerowi zewnętrznemu. Wyniki oceny⁽²⁾ uzyskano w październiku 2003 r. Ponadto podczas przygotowywania reformy sektora surowca tytoniowego Komisja przeprowadziła badanie polegające na rozszerzonej ocenie wpływu⁽³⁾ (*Extended Impact Assessment*), które zostało ukończone 23 września 2003 r.

IX. Dnia 22 kwietnia 2004 r. Rada Ministrów Rolnictwa podjęła decyzję w sprawie zasadniczej reformy wsparcia dla sektora tytoniu. Reforma z roku 2004 przewiduje, że począwszy od roku 2010, pomoc w odniesieniu do tytoniu zostanie całkowicie odłączona od produkcji. Połowa pomocy zostanie przeniesiona na płatności pojedyncze (*single farm payment*), pozostała zaś połowa zostanie wykorzystana na restrukturyzację regionów produkujących tytoń w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Podczas czteroletniego okresu przejściowego, pomiędzy rokiem 2006 a 2009, przynajmniej 40 % pomocy zostanie odłączone od produkcji i zintegrowane z systemem pojedynczej płatności. Państwa Członkowskie mogą zdecydować o utrzymaniu płatności powiązanych z produkcją w wysokości do 60 %. Płatności powiązane z produkcją muszą zostać przyznane w sposób gwarantujący równe traktowania rolników i/lub zgodnie z obiektywnymi kryteriami odnoszącymi się do producentów tytoniu z regionów Celu I oraz rolników produkujących odmiany określonej jakości. W przyszłości mogą zostać rozpatrzone dodatkowe kryteria. Reforma w roku 2004 powinna w zasadzie rozwiązać istniejące problemy.

X. Komisja wydała oświadczenia w sprawie zastrzeżeń dotyczące rzekomych karteli na rynku surowca tytoniowego w Hiszpanii i we Włoszech (w grudniu 2003 r. i w lutym 2004 r., odpowiednio). Oświadczenia w sprawie zastrzeżeń zawierają wstępne wnioski wynikające z dochodzeń przeprowadzonych przez Komisję w sprawie rzekomego zachowania antykonkurencyjnego grup producentów i przetwórców z dwóch Państw Członkowskich, rozpoczętych odpowiednio w październiku 2001 r. i w styczniu 2002 r. Wydanie oświadczenia na temat zastrzeżeń stanowi pierwszy krok w kierunku wszczęcia procedury, która może doprowadzić do przyjęcia decyzji o zakazie, nakładającej kary na firmy, których dotyczy decyzja.

W odniesieniu do możliwej korekty finansowej Komisja postępuje zgodnie z trwającą procedurą rozliczeń w odniesieniu do audytu z roku 2001 i 2003.

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⁾ Ocena wspólnej organizacji rynku w sektorze surowca tytoniowego. COGEA, 2003. Rzym. Str. 220.

⁽³⁾ Sektor tytoniu, rozszerzona ocena wpływu. COM(2003) 554 wersja ostateczna, 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.