

Teatis nr	Sisukord	Lehekül
	I Teave	
	<b>Kontrollikoda</b>	
2005/C 41/01	Eriaruanne nr 7/2004 tootubakaturu ühise korralduse kohta koos komisjoni vastustega .....	1
2005/C 41/02	Aruanne Euroopa Ülesehitusameti aastaaruande kohta 2003. eelarveaasta osas koos ameti vastustega .....	35

Käesoleva ELTga tühistatakse ja asendatakse 17. veebruari 2005. aasta ELT C 41.

## I

(Teave)

## KONTROLLIKODA

**ERIARUANNE nr 7/2004**  
**toortubakaturu ühise korralduse kohta koos komisjoni vastustega**

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 punktile 2)

(2005/C 41/01)

## SISUKORD

	Punkt	Lehekülg
KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE .....	I–X	2
SISSEJUHATUS .....	1–19	3
Tubakakasvatus ja ELi turg .....	1–4	3
Ühise turukorralduse eesmärgid .....	5–6	4
1998. aasta kava alusel vastuvõetud meetmed .....	7–15	5
Auditi eesmärgid .....	16–19	5
1998. AASTA REFORMI ETTEVALMISTAMINE .....	20–37	6
1998. aasta reformiettepaneku aluseks olnud teave ja analüüs .....	21–33	6
Põllumajandus- ja muude poliitikate ebapiisav ühtlustatus .....	34–37	8
ÜHISE TURUKORRALDUSEGA EI OLE JÕUTUD LOODETUD TULEMUSTENI .....	38–74	8
Eri meetmetega ei ole püstitatud eesmärgid saavutatud .....	38–65	8
Asjaajamist ei suudetud lihtsustada .....	66	11
Sobimatud hinnakokkulepped .....	67–71	12
Menetlused kontrolli tõhustamiseks ei andnud tulemusi .....	72	12
Määruste mittetäitmine .....	73–74	12
REFORMITUD ÜHISE TURUKORRALDUSE JÄRELEVALVE JA HINDAMINE .....	75–87	13
Järelevalve .....	75–84	13
Välis hinnangus leiti, et ühine turukorraldus ei saavutanud kavandatud tulemusi .....	85–87	14
ÜHISE TURUKORRALDUSE EDASINE REFORM .....	88–95	15
Hinnang ühise turukorralduse reformivõimalustele .....	88–91	15
Kuidas aitaks väljapakutud reform parandada auditis kindlakstehtud puudusi .....	92–95	15
JÄRELDUSED JA SOOVITUSED .....	96–107	15
Järeldused .....	96–102	15
Soovitused .....	103–107	16
<b>Komisjoni vastused .....</b>		<b>25</b>

**KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

I. EL toodab u 5 % maailma toortubakast, olles seega suuruselt viies tootja. Üle poole toodangust aga eksporditakse, sest suurema osa kasvatatava tubaka aroom ja maitse ei vasta siseturu nõudlusele. Toodangu põhiosa moodustavad neutraalse aroomi ja maitsega Virginia ja Burley sordid, mida kasutatakse peamise materjalina sigarettide valmistamisel. Väiksemas koguses kasvatatakse idamaiseid sorte, mille aroom ja maitse vastab nõudlusele. Suurem osa aroomi- ja maitseainetele vastavast tubakast tuleb seega importida, mistõttu EL on maailma suurim importija, tuues sisse 9 % maailma toodangust. ELi suurimad tootjad on Itaalia, Kreeka ja Hispaania, kelle toodang moodustab 87 % kogutoodangust. Tootmist iseloomustab kasvatajate suur arv ning koondumine väikestele eraldatud aladele. Mehhaniseerimine on piiratud ja tootmiskulud kõrged. ELi tubakakasvatajatele on ELi abi toimetulekuks hädavajalik, kuna lisatasu moodustab ligikaudu 75 % tubakatootmisest saadavast tulust. Kui ELi tubakatootmine peaks lõpetatama, ei mõjutaks see tubakatoodete töötajaid, keda varustatakse toorainega suurenenud impordi kaudu.

II. EL on tubakatootmist toetanud ühise turukorralduse kaudu alates 1970. aastast. Aastaeelarve on u 1 000 miljonit eurot. Turgu on oluliselt reformitud 1992., 1998. ja 2004. aastal, püüdes tagada piisavat sisetulekutoetust eelarve piires, parandada vastavust turunduletele ning seeläbi toodangu väärtust. Eesmärk oli vähendada tootjate sõltuvust toetusest. Teiste meetmetega püütakse soodustada vabatahtlikku lahkumist sektorist ja alternatiivset viljelust.

III. Varasemalt on kontrollikoda ühise turukorralduse toimimise kohta koostanud kolm aruannet. Viimases aruandes 1997. aastal tõdeti, et 1992. aastal vastuvõetud meetmetega ei ole saavutatud märkimisväärset mõju ei toetuste suurele osakaalule toodangu väärtuse suhtes, haritavatele maa-aladele, tööhõive tasemele ega ELi turusituatsioonile.

IV. Käesoleva auditi eesmärk oli hinnata, kas 1998. aastal läbiviidud reformid olid mõistlikult põhjendatud ja liikmesriikide poolt edukalt ellu viidud. Samuti analüüsiti, kuidas komisjon reformi elluviimist kontrollis ja hindas ning kas saavutati reformitud ühise turukorralduse eesmärgid.

V. Kontrollikoja analüüs näitas, et komisjon tugines 1998. aasta reformi ettepanekute väljatöötamisel ebasaldusväärsetele andmetele ning ebapiisavale turuanalüüsile. Nende puuduste tõttu olid võetud meetmed suures osas algusest peale ebasobivad ning osutusid mitmes valdkonnas ebatõhusaks. Puuduvad tõendid, et ühine turukorraldus oleks ELi tootmist mõjutanud viisil, mis vähendaks pakkumise ja nõudluse vahelist lõhet. Kontrollikoda leidis ka, et võetud meetmetega ei saavutatud tubakakasvatusest saadava tulu olulist suurenemist ega oodatud turutasakaalu. Toodangu väärtust nõrgendas ka konkurentsivastane tegevus hinnakokkulepete näol kolmes suurimas tootjariigis.

VI. Liikmesriikides esines määrustes ettenähtud kontrollide läbiviimisel hulgaliselt vajakajäämisi; põhikontrollide järelevalvet ning paranduste tegemist raamatupidamisarvestuse kontrolli ja heakskiidu kaudu oleks tulnud laiendada. 2004. aasta juuni seisuga pole tehtud ühtegi raamatupidamisarvestuse kontrolli ja heakskiidu otsust.

VII. Komisjonipoolne järelevalve oli ebarahuldav ning ühise turukorralduse hindamine hilines. Välisõus-tajate poolt läbi viidud hindamise tulemused avalikustati 2003. aasta oktoobri aruandes ning need on üldjoon-tes väga sarnased kontrollikoja omadele.

VIII. Juulis 2002 avaldas komisjon ühise põllumajanduspoliitika vahekokkuvõtte ja pakkus välja uue stra-teegia põllumajandussektori jätkusuutlikuks arenguks, mis põhineks toetuse toodangust lahutamisel ja talupi-dajatele toetuse maksimise ühtse toetuskava alusel. Auditis uuriti, kuidas see võiks mõjutada tubakaturu ühist korraldust.

IX. Aprillis 2004 <sup>(1)</sup> nõukogu poolt vastu võetud reform näeb ette järk-järgulist toetuse toodangust lahu-tamist. Edasine abi tubakatootjatele lülitatakse ühtsesse toetuskavasse. Samuti luuakse rahaline eritoetus tuba-kat tootvate alade ümberstruktureerimiseks.

X. Kontrollikoda tervitab käimasolevat reformi, mis peaks aitama parandada mitmeid auditis kindlaksteh-tud puudusi, kuigi see on mõnevõrra aeganõudev. Kontrollikoda soovib komisjonil jätkata uuringuid kon-kurentsivastase tegevuse osas liikmesriikides ja tõendite korral võtta vastavaid meetmeid. Samuti tuleks uurida juhtumeid, kus liikmesriigid ei ole suutnud läbi viia määrustes ettenähtud kontrolle, ja leida võimalusi olukor-ra parandamiseks.

## SISSEJUHATUS

2. EL toodab umbes 5 % maailma toortubakast, olles seega suuruselt viies tootja, kuid ELis kasutatakse alla poole nimetatud toodangust, sest selle aroom ja maitse ei vasta tootjate nõudmis-tele. Nõutavate omadustega tubaka saamiseks toob EL sisse ligi-kaudu 9 % maailma toodangust, olles nii maailma suurim importija.

## Tubakakasvatuse ja ELi turg

1. Toortubakas on tubakataime lehed, mida kasvatavad (toot-jad) on kuivatanud, kuid mitte veel töödeldud. Järgmises etapis viivad esmatöötlejaks nimetatud ettevõtted läbi toortubaka eel-töötluste ja tarnivad seejärel töödeldud tubaka selliste tubakatoode-tele nagu sigarettide, sigarite ja piibutubaka valmistajatele. 1. li-sas on esitatud tubaka kasvatamise, töötlemise, valmistamise ja turustamise ahel.

3. ELi suurimad tubakakasvatavad on Hispaania, Itaalia ja Kreeka, kelle toodang moodustab kogutoodangust vastavalt 13 %, 38 % ja 36 %. Tabel iseloomustab ELi toortubaka pakkumist aastatel 1996–2000.

<sup>(1)</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 864/2004 (ELT L 161, 30.4.2004, lk 48).

Tabel  
ELi toortubaka tarnebilans

(tonnides)

	1996 01/1996	1997 01/1997	1998 01/1998	1999 01/1999	2000 01/2000
Esialgsed varud	383 263	286 291	244 942	226 565	212 319
Kuivaine toodang	299 274	300 563	306 794	304 148	302 289
Import kokku	543 022	536 110	533 411	528 782	528 000
Kasutusel olev kogus	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
ELi toodangu tarbimine	- 135 000	- 125 000	- 120 000	- 115 000	- 120 000
Impordi tarbimine	- 585 000	- 585 000	- 560 000	- 560 000	- 560 000
Tarbimine kokku	- 939 268	- 878 022	- 858 582	- 847 176	- 850 000
Lõppvarud	286 291	244 942	226 565	212 319	192 608
ELi toodangu % ülemaailmsest toodangust %	4,5	4,1	5,1	4,9	5,1
ELi impordi % ülemaailmsest impordist %	28	27	28	26	26
ELi ekspordi % ülemaailmsest ekspordist %	11	8	9	9	9
ELi ekspordi % ELi toodangust %	73	56	58	57	56
Sisetarbimise % ELi toodangust %	45	42	39	38	40

Allikas: Põllumajanduse peadirektoraat ja USA põllumajandusministeerium.

Käesolev tabel näitab, et ELi toodangu sisetarbimine ajavahemikul 1996–2000 eriti ei muutunud ja et import on kogu ajavahemiku jooksul olnud stabiilne.

4. Toortubaka tootjaid on ELis ligikaudu 80 000, kellest enamus on tootmise koondanud üksikutele väikestele aladele. Tootmise mehhaniseerimine on vähenenud ja tootmiskulud kõrged. EL on toortubaka kasvatamist toetanud üle 30 aasta ja viimastel aastatel on eelarves selleks eraldatud ligikaudu 1 000 miljonit eurot.

6. Pärast seda on ühist turukorraldust reformitud 1992. aastal, <sup>(3)</sup> 1998. aastal <sup>(4)</sup> ja uuesti 2004. aastal. <sup>(5)</sup> Lisaks asutamislepingu artiklis 33 sätestatud üldistele eesmärkidele, s.o toortubaka turgu stabiliseerimine ja rahuldava elatustaseme tagamine tootjatele, oli ühise turukorralduse eesmärk järgmine:

- a) piirata tubakasortide tootmist ja mitte soodustada nende sortide viljelemist, mida ei saa ELi turul hõlpsasti müüa;
- b) soodustada ELi tubakatoodangu kvaliteedi ja väärtuse parandamist;
- c) kaitsta rahvatervist ja järgida keskkonnakaitse nõudeid;
- d) hõlbustada vabatahtlikku lahkumist sektorist;
- e) tugevdada järelevalvemenetlusi ja lihtsustada liikmesriikide jaoks juhtimiskorraldust.

### Ühise turukorralduse eesmärgid

5. Enne ELi ühisturu loomist kehtisid tubakakasvatajatele siseriikliku turukorralduse reeglid. Nendega kehtestati tagatud hind, mis kindlustas tubakakasvatajatele "õiglase sissetuleku". <sup>(2)</sup> Toetust peeti vajalikuks, sest saadud tulu ei katnud alati tootmiskulusid. Piirkondades, kus tubakat toodeti, moodustas see suurema osa talupidajate sissetulekutest. 1970. aastal loodud tubakaturu ühine korraldus asendas siseriiklikud süsteemid, pakkudes seejuures jätkuvalt samaväärsel tasemel toetust.

<sup>(2)</sup> Nõukogu määrus (EMÜ) nr 727/70 (EÜT L 94, 28.4.1970, lk 1).

<sup>(3)</sup> Nõukogu määrus (EMÜ) nr 2075/92 (EÜT L 215, 30.7.1992, lk 70).

<sup>(4)</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 1636/98 (EÜT L 210, 28.7.1998, lk 23).

<sup>(5)</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 864/2004.

## 1998. aasta kava alusel vastuvõetud meetmed

7. Järgnevalt on esitatud nimetatudeesmärkide saavutamiseks võetud meetmed.

### Lisatasud

8. Tootjad on kohustatud esmatöötajatega sõlmima külvieelset lepinguid. ELi toetust makstakse lisatasuna iga tarnitud ja käesoleva korra alusel heakskiidetud tubakakilo kohta. Lisatasu makstakse lisaks hinnale, mida tootjad turul tubaka eest saavad, ja see peaks tagama neile "õiglase sissetuleku" ning julgustama tootma kvaliteetset tubakat. Nõukogu kehtestas 1992. aastal kõigi kaheksa, ühise turukorralduse alusel tunnustatud sordirühma lisatasumäärad. Pärast seda on nimetatud määrad jäänud praktiliselt muutumatuks. <sup>(6)</sup>

9. Lisatasu koosneb nii püsi- kui muutuvasast, kusjuures muutuvasa moodustab sõltuvalt sordist 30–45 %. <sup>(7)</sup> Lisatasu püsiosa makstakse täies mahus kõigile tootjatele. Lisatasu muutuvasa jagavad tootjarühmad oma liikmete vahel proportsionaalselt hinnaga, mida esmatöötajad on neist igatüüpi tarnete eest maksnud.

### Külvieelsete lepingute enampakkumiskava

10. Määrustes nõutakse, et tubakatootmise abikõlblikuks tunnistamiseks tuleb esmatöötajate ja tootjarühmade või rühma mittekuuluvate üksiktootjate vahel sõlmida tubaka sordirühmade kaupa külvieelset lepinguid. Selleks, et lepingujärgsed hinnad peegeldaksid turutingimusi õigesti, anti liikmesriikidele võimalus kasutada igal saagikoristus aastal külvieelsete lepingute enampakkumiskava. Nimetatud kava annab tootjarühma mittekuuluvatele üksiktootjatele või tootjarühmadele võimaluse pakkuda olemasolevaid külvieelseid lepinguid laiemale esmatöötlemisturule. Pakkumised peavad olema esialgselt lepingujärgsest hinnast vähemalt 10 % suuremad ja algsetele esmatöötajatele tuleb anda võimalus pakkuda uus hind.

### Künnised, kvoodid ja riigi varud

11. Suunamaks ja piiramaks tootmist ja samas säilitamiseks eelarvekontrolli, määras nõukogu kindlaks üldise tagatud koguse, mille eest toetust makstakse. Nimetatud kogus on määratud saagi kohta tubaka sordirühmade ja liikmesriikide lõikes. Kogus on tootjatele eraldatud kvoodina, mis määratakse kindlaks nende toodangu alusel võrdlusperioodil. Selline kord võimaldab liikmesriikidel tagatud koguseid komisjoni nõusolekul ühelt tubaka sordirühmalt teisele üle kanda, tingimusel, et mõju eelarvele on vähemalt neutraalne.

<sup>(6)</sup> Välja arvatud rühmas V, mille lisatasusid vähendati alates 2002. saagikoristus aastast 10 % võrra.

<sup>(7)</sup> Muutuvasa on alates 1999. aastast järjest kasvanud.

12. Samuti töötati välja tubakakvoodi tagasiostmise kava, mille alusel võivad üksiktootjad, kes soovivad tubaka viljelemise lõplikult lõpetada, oma kvoodid ELile tagasi müüa, kui neid ei saa müüa teistele tootjatele. Kvootide tagasiostmine ELi poolt toob kaasa siseriiklike ja ELi tootmiskünniste alalise vähendamise.

13. Lisaks loodi riiklike kvoodireservide süsteem, mille liikmesriigid moodustasid tootjatele eraldatud kvootide vähendamisega. Reservide eesmärk on julgustada olemasolevaid tootjaid minema üle teiste põllukultuuride viljelemisele ja/või korraldama põllumajandusettevõtte ümber ning võimaldada turulepääsu tootjatele, kes soovivad saada tubakatootjateks.

### Eriabi tootjarühmadele

14. Tootjarühmadelt nõutakse turueesmärkide saavutamisel olulise osa etendamist. Juhul, kui nad vastavad õigusaktide nõuetele ja liikmesriigid on neid ametlikult tunnustanud, tagatakse neile 2 % tootjatele makstud lisatasude kogusummast. Vähemalt pool tootjarühmadele eraldatud vahenditest on kavandatud selleks, et hüvitada neile tehniliste töötajate värbamisega seotud kulud ja sertifitseeritud seemnete või istikute ostuga seotud kulud, mille eesmärk on parandada toodangu kvaliteeti ning võtta keskkonnakaitsemeetmeid. Ülejäänud vahendeid võib kasutada tubaka väärtust tõstvate infrastruktuurimeetmete parandamiseks, näiteks sorteerimis-, ladustamis- ja käitlusrajatiste ehitamiseks ning halduspersonali töölevõtmiseks.

### Ühenduse tubakaalase uurimistöö ja teabelevi fond

15. Fondist rahastati tubakasortide ja tootmismeetodite teadusuuringuid ning suitsetamisega võitlemise raames teabekampaaniaid üldsuse teadlikkuse tõstmiseks tubakatarbimise kahjulikest mõjudest. 2003. aastast alates rahastatakse teadusuuringuid ELi teadusuuringute programmist. Alates 2002. aasta saagikoristusest rahastab fond peamiselt tegevusi tõstmaks üldsuse teadlikkust mis tahes tubakatarbimise kahjulikest mõjudest, samuti tegevusi, mis aitavad tootjatel minna tubaka viljelemiselt üle teiste põllukultuuride viljelemisele või muudele tegevustele. Praegu rahastatakse seda fondi lisatasudest kinnipeetavast 3 %st.

### Auditi eesmärgid

16. Varasemalt on kontrollikoda ühise turukorralduse toimimise kohta koostanud kolm aruannet või ettekannet, <sup>(8)</sup> neist viimane oli 1996. aasta aastaaruanne. Käesoleva auditi eesmärk oli analüüsida 1998. aastal läbiviidud reforme.

<sup>(8)</sup> Eriettekanne nr 3/87 toortubakaturu ühise korralduse kohta (EÜT C 297, 6.11.1987, lk 1). Eriettekanne nr 8/93 toortubakaturu ühise korralduse kohta (EÜT C 65, 2.3.1994, lk 1). 1996. aasta aastaaruanne (EÜT C 348, 18.11.1997, lk 83).

17. Põhieesmärk oli hinnata, kas:
- komisjoni ettepanekud ühise turukorralduse muutmiseks, mis 1998. aasta reformi käigus vastu võeti, olid mõistlikult põhjendatud;
  - komisjon ja liikmesriigid viisid võetud meetmed edukalt ellu ja juhtisid neid hästi;
  - komisjonipoolsed juhtimis-, seire- ja hindamismenetlused võimaldasid tal kindlaks määrata, kuivõrd on reformitud ühise turukorralduse püstitatud eesmärgid saavutatud.

18. Kriteeriumid, mille alusel kontrollikoda komisjonipoolset juhtimist analüüsis, tuletati finantsmäärusest, keskendudes sellele, kas:

- vahendite eraldamisele eelnes tõenäoliselt kaasnevate kulude ja tulude hindamine;
- turueesmärgid olid kvantifitseeritud ja kas edusamme jälgiti;
- eelarvet kasutati nii, et oleks tagatud usaldusväärne finantsjuhtimine, eriti säästlikkus ning kulutasuvus;
- toiminguid vaadati iga-aastase eelarveprotsessi käigus regulaarselt üle, et kontrollida nende jätkuvat õigustatust.

19. Auditi käigus hangiti tõendeid peamiselt järgmistest allikatest:

- vestlused tubakaga seotud komisjoni talituste töötajate, pädevate riiklike ametkondade töötajate, tootjate ja töötajate ning teiste tubakaturu osalistega;
- komisjonilt, liikmesriikidelt ja teistest informeeritud allikatest saadud dokumendid;
- kohapealsed kontrollid Saksamaal, Kreekas, Hispaanias, Prantsusmaal ja Itaalias, kes said kokku 97,7 % lisatasudest; analüüsiti ligikaudu 40 % ELi tubakatootjaid esindava 20 tootjarühma tehinguid.

#### 1998. AASTA REFORMI ETTEVALMISTAMINE

20. Kontrollikoda analüüsis komisjoni reformiettepanekute ettevalmistamise protsessi ja täheldas, et lähtuti teatud põhieeldustest. Need olid: mõnedes piirkondades on tubakas väga oluline tööhõive ja kohaliku elanikkonna elatise seisukohalt; alternatiivne viljelus ei ole elujõuline; turutasakaalu puudumine ja märkimisväärse toetuse vajadus on tingitud toodetud tubaka halvast kvaliteedist, mille tulemusena saadakse madalat hinda. Komisjon järeldas, et ühenduse toetuse edasine andmine tubaka tootmiseks on õigustatud üksnes juhul, kui tootjad suudavad tõsta

tubaka kvaliteeti, saada paremaid hindu ja vähendada oma sõltuvust toetusest. See kajastub võetud meetmetes. Nii eeldas komisjon, et reformi kõikide tahkude koosmõjul paraneb ühenduses toodetud tubaka kvaliteet ja väheneb subsideeritud halva kvaliteediga tubaka eksport.

#### 1998. aasta reformiettepaneku aluseks olnud teave ja analüüs

#### Tubakatootmise olulisust tööhõivele hinnati tuginedes puudulikele andmetele

21. Ühise turukorralduse meetmete mõju hindamiseks on eelkõige vaja usaldusväärseid andmeid tööhõive kohta. Komisjoni hinnang tubakatootmise olulisuse kohta tubakat tootvate piirkondade tööhõivele ja tema ettepanek tootmistoetuste maksimist jätkata oleksid pidanud põhinema liikmesriikidelt saadud ajakohastatud andmetel.

22. Kontrollikoda leidis, et komisjoni 1996. aasta hinnang (mida kasutati seoses reformiettepanekutega), mille järgi sõltub tubakatootmisest 170 000 täistööajaga töötajat, põhines 1986. aasta (inimtundi hektari kohta) ja 1993. aasta (viljeletav pindala) andmetel. Ajakohasemaid andmeid liikmesriikidelt ei küsitatud.

23. Kuna nimetatud hinnang ei olnud usaldusväärne, võrdles kontrollikoda seda kõige viimaste andmetega aastast 1999, mis sisaldasid komisjoni 2003. aasta hindamisaruandes. Seal märgiti, et ligikaudu 64 000 täistööajaga töötajat annavad 90 % ELi toodangust. Kontrollikoja hinnangul tähendab see, et töötajate koguarv on umbes 72 000. See arv on üle poole võrra väiksem kui komisjoni hinnangus kolm aastat varem. Kontrollikoja arvates kajastab see tõenäoliselt paremini tegelikku olukorda 1996. aastal, mil komisjon oma ettepanekud tegi.

24. Jagades eelarve kogusumma umbes 1 000 miljonit eurot aastas 72 000 täistööajaga töötaja vahel, saame toetuse suuruseks 13 653 eurot inimese kohta. Erinevus komisjoni märgitud summast, mis oli 7 600 eurot, tuleneb sellest, et komisjon kasutab teisest allikast saadud tööühikute arvu, kontrollikoda aga komisjoni lepingulises suhtes oleva välishindaja kinnitatud arvnäitajaid.

25. Komisjoni arvates on mõnes tootmispiirkonnas tubakatootmine oluline kohaliku elanikkonna elatise seisukohalt. See järeldus põhines liikmesriikide antud teabel. Liikmesriikide küsitlemisel auditi käigus ei suutnud liikmesriigid esitatud teavet tõendada.

**ARUANNE****Euroopa Ülesehitusameti aastaaruande kohta 2003. eelarveaasta osas koos ameti vastustega**

(2005/C 41/02)

**Teade lugejale**

Käesolev tekst on kokkuvõte Euroopa Kontrollikoja iga-aastasest eriaruandest.

Teksti täisversioon avaldatakse hiljem.

Praegusel hetkel võib terviktekstiga tutvuda hispaania, taani, saksa, kreeka, inglise, prantsuse, itaalia, hollandi, portugali, soome ja rootsi keeles käesolevas *Euroopa Liidu Teataja* numbris.



## SISUKORD

	<i>Punkt</i>	<i>Lehekülg</i>
SISSEJUHATUS .....	1	
KONTROLLIKOJA JÄRELDUSOTSUS .....	2–6	9
Raamatupidamisaruannete usaldusväärsus .....	3	
Aruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus .....	4–6	
TÄHELEPANEKUD .....	7–16	
Tabelid 1–4 .....		
<b>Ameti vastused</b> .....		10

**KONTROLLIKOJA JÄRELDUSOTSUS**

2. Kontrollikoda kontrollis ameti aastaaruannet ja selle aluseks olevaid tehinguid 31. detsembril 2003 lõppenud eelarveaasta osas. Kontrollikoda viis auditi läbi kooskõlas oma auditipõhimõtete- ja standarditega, milles kohandatakse üldtunnustatud rahvusvahelised auditistandardid ühenduse kontekstiga. Audit andis kontrollikojale piisava kindluse alljärgneva järeldusotsuse tegemiseks.

***Raamatupidamisaruannete usaldusväärsus***

3. Kontrollikoja hinnangul ei anna ameti raamatupidamisaruanded selle tegelikust majanduslikust ja rahalisest olukorrast õiget ja õiglast ülevaadet (vt punktid 8 ja 10).

***Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus***

4. Et kontrollikojal puuduvad nõutavad andmed ameti poolt teiste (nii siseriiklike kui rahvusvaheliste) asutuste käsutusse antud rahaliste vahendite lõppkasutuse kohta, ei saa kontrollikoda anda järeldusotsust tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse osas, mis olid aluseks 2003. aastal 21,4 miljoni euro väärtuses tehtud maksetele (vt punkt 15). Muus osas ja arvesse võtmata punktides 5 ja 6 toodud reservatsioonid, on kontrollikoda seisukohal, et ameti aastaaruande aluseks olevad tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

5. Maksete osas tuvastas kontrollikoda vigu seoses alusdokumentide kehtivuse, lepingusätete järgimise ja riigiasutuste volituste delegeerimisega (vt punkt 13).

6. Hangete osas tuvastas kontrollikoda, et iga viienda läbivaadatud tehingu puhul esines menetluses kõrvalekaldeid, mis seab kahtluse alla kõigi pakkujate võrdsete võimaluste põhimõtte järgimise (vt punkt 14).

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 8. ja 9. detsembri 2004. aasta istungil Luxembourg'is.

*Kontrollikoja nimel*

*president*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

## AMETI VASTUSED

8. Kuna ametil ei ole EÜ eelarves oma eelarverida, menetleb aastaeelarvet ainuüksi ameti juhatus vastavalt komisjoni juhistele. Sellega seoses esitab amet oma eelarve eelnõu liigendatud assigneeringutena, mille juurde kuulub ka "tõenäoline maksete graafik vis-à-vis kohustustega", mis on igati kooskõlas komisjoni eelarvetavadega. See liigendus pole siiski nähtav *Euroopa Liidu Teataja* ELi ametite eriväljaandes avaldatavas eelarves, kuna väljaandes kasutatava üldise formaadi kohaselt esitatakse assigneeringud seal liigendamata kujul, mida kohaldatakse enamike ametite puhul. Amet on nüüdseks astunud samme muutmaks oma tegevuse finantsnäitajate esitamine selgemaks. Selle tulemusena koostatav kogu perioodi tegevust kajastav konsolideeritud tulude ja kulude aruanne saab valmis 2004. aastal ja seda kasutatakse 2005. aasta algbilansi esitamiseks kooskõlas ABAC aruande esitamisi reeglitega.

9. Amet on kontrollikoja poolt mainitud puudused täielikult kõrvaldanud ja kasutab nüüd arvutipõhist topeltsisestusega üldraamatupidamissüsteemi koos eelarverakendusega SI2. 2004. aasta esimesel poolel sisestati 2003. aasta raamatupidamisandmed sellesse raamatupidamisprogrammi ning 2003. aasta lõpparuanded koostati juba sellele tuginedes. Eelmist süsteemi kasutades esitatud andmete terviklikkus (täielikkus ja usaldusväärsus) leidis kinnitust ka uues süsteemis.

10. See summa 52,4 miljonit eurot on kõigile neile vahendajatele alates 2000. aastast tehtud väljamaksete kumulatiivne kogusumma. Ainult 15 miljonit eurot sellest summast on makstud ameti poolt loodud organitele (2003. aastal 3,71 miljonit eurot). Ameti poolt kasutatavate rahaliste vahendite ülemineva omandiõiguse tingimus kaitses oluliselt ühenduse huviseid seni, kuni need vahendid sai turvaliselt üle kanda vastavatele neid haldama seatud organitele. Amet hakkab nende vahendite summat kajastama ja nende kasutamisest oma raamatupidamises aru andma alates 2004. aastast. Neist kaheteistkümnest "erifondist" suleti kolm enne 2003. aasta lõppu ning ülejäänud vahendite jooksvate võlgnevuste summa oli 31. detsembri 2003. aasta seisuga 5,87 miljonit eurot, mis saavad peaaegu täielikult likvideeritud 2004. aasta lõpuks.

11. 2003. aastal ajakohastati märkimisväärselt ameti raamatupidaja ametikohta, võeti tööle sisekontrollitöötaja, soetati uued raamatupidamisprogrammid, korraldati ümber finantsarvestus ja pearaamatu pidamine ning vaadati üle delegatsioonide süsteem. 2004. aastal jätkas amet oma jõupingutusi, et veelgi täiendada oma finantsjuhtimissüsteemi, eelkõige oma raamatupidamistalituse täiustamise kaudu.

12. See asutus loodi 2000. aastal vahetult sõjajärgses olukorras, kui ei eksisteerinud veel mingit pangandussüsteemi. Kui välised tingimused olid jõudsalt paranenud, täiustati ka asutuse juhtimist. Tegelikult tellis Euroopa Ülesehitusamet selle programmi aktiivse järelevalve raames 2002. aastal auditi (mille järeldusotsus on kontrollikoja tähelepanekute aluseks), mis hõlmas ka ülevaadet fondi juhtimisest. On tõsi, et Euroopa Ülesehitusamet reageeris teatud viivitusega. See oli tingitud auditi järeldusotsuse hilisest edastamisest. Esitatud tähelepanekute põhjal andis Euroopa Ülesehitusamet konsultantidele korralduse rakendada meetmeid olukorra parandamiseks.

13. Mis puutub kontrollikoja poolt mainitud esimest liiki tähelepanekutesse, siis amet on teinud makseid avalikele organisatsioonidele teistsugustel tingimustel, kui leping ette nägi. Seda tehti eesmärgiga viia maksete ajastamine paremini kooskõlla rahavoo vajadustega ja vastavate organisatsioonide sisereglitega ning vältida sel moel viivitusi projektide elluviimisel. Teistel juhtudel on amet käsitlenud lepingupartnerilt saadud tehnilist ja finantsinfot sisuliselt võrdväärseks teabega, mille esitamine on lepingu järgselt formaalselt nõutav. Lisaks oli ametil mõningatel vähestel juhtudel tulenevalt kohalikest seadustest ja tingimustest võimatu saada toetavaid dokumente, mis vastaksid ELi standardile. Teine kategooria, mille alla on liigitatav enamik kontrollikoja tähelepanekutest, puudutab hankelepinguid. Seda tüüpi lepinguid pärast uue finantsmääruse jõustumist 1. jaanuaril 2003 enam ei kasutata. Mõned sellised lepingud on juba lõpetatud ja ülejäänute järgsed ülalseisvad võlgnevused on hetkel likvideerimisel. Euroopa Ülesehitusameti põhimõte on alati olnud tagada efektiivne projektijuhtimine (sageli rasketes ja kiiret tegutsemist nõudvates tingimustes), järgides samal ajal kehtivaid eeskirju. Kontrollikoja soovitudele pööratakse aga ikkagi tõsist tähelepanu. Erilisi jõupingutusi tehakse lepingulistest maksetingimustest kinnipidamiseks.

14. Suur enamik kontrollikoja tähelepanekutest on seotud enne 2003. aastat toimunud avalike pakkumiste ja hindamisega. Mõnedel juhtudel on amet aktsepteerinud hindamiskomiteede poolt rakendatud EÜ reeglite tõlgendust, mis erineb kontrollikoja poolsest reeglite tõlgendusest. Selle tagajärjeks on olnud mõnede ettevõtete diskvalifitseerimine. Mis puudutab projekti juurest lahkunud projektijuhi asendamist — olukord, mis ameti tahte vastaselt aeg-ajalt siiski tekib —, siis Euroopa Ülesehitusamet arvestab, et tegelikult on pakutav uus ekspert samavõrd suuteline lepingut tõhusalt täitma. Amet määrab hindamiskomiteede liikmeid mitte ainult omaenda vastava eriala ekspertidest personali hulgast, vaid ka sõltumatute ekspertide ja kompetentsete isikute seast, kes on esitatud vastavate rahvuslike asutuste poolt. Tsentraalset seiret ja juhendamist teostab nüüd 2004. aastal tööle võetud vanemnõustaja hangete alal, et vastavat sisekontrollisüsteemi veelgi paremaks muuta.

15. Antud tähelepanek puudutab ÜRO ajutise missiooniga Kosovos (UNMIK) ja muude rahvusvaheliste organisatsioonidega enne 2003. aastat kooskõlas komisjoni tavadega (EÜ reeglitega) sõlmitud toetuslepinguid. Kui amet on saanud teada probleemidest seoses toetuse rakendamisega, on pärast vaidlusaluste teemade selgeksrääkimist võetud koos toetuse saajaga tarvitusele parandusmeetmed. Kontrollikoja poolt tehtud tähelepaneku valguses jälgib amet tulevikus nende toetuste kasutamist tähepanelikumalt.

16. 2003. aastal algatati delegatsioonide arvu vähendamine, mida tõestab ka kontrollikoja märkus. See protsess viidi lõpule 2004. aasta veebruaris ning sellest ajast peale on kokku vaid 20 delegatsiooni ja alamdelegatsiooni, mis võimaldab kohandatud töövoogu (rahade liikumise diagramm) korrektselt rakendada.

### Sobimatud hinnakokkulepped

67. EÜ asutamislepingu artiklis 81 sätestatakse konkurentsi säilitamise põhimõtted. See keelab üldjuhul kõik ettevõtjatevahelised kokkulepped ja kooskõlastatud tegevuse, mille eesmärgiks või tagajärjeks on takistada, piirata või kahjustada konkurentsi ühisturu piires. 2003. aasta septembris kinnitas Euroopa Kohus, et "tõhusa konkurentsi toetamine põllumajandustoodete turul on üks ühise põllumajanduspoliitika (edaspidi "ÜPP") eesmärkidest".<sup>(17)</sup> Seega peaks turg tagama, et tootjate saadud hinnad peegeldaksid normaalset konkurentsi.

68. Peamistes tubakat tootvates liikmesriikides leidis kontrollikoda dokumente, mida ta lugus sobimatuteks hinnakokkulepeteks esmatöötajate ja/või tootjaorganisatsioonide vahel. Analüüsitud kokkulepped sisaldasid hinnalage, mis on asutamislepinguga kokkusobimatu, kuna piirab konkurentsi.

69. Hispaanias näiteks kinnitasid riiklikud ametkonnad kontrollikojale, et lisaks hinnakokkulepetele on riigimonopoli lagunemise järel esmatöötajatel nüüd tootjatega lepingud, mis vastavad nende tootmisvõimsusele. Kontrollikoda järeldas, et tootjarühmade ja esmatöötajate vahelised lepingulised suhted põhinevad pigem töötleja tootmisvõimsusel kui hinnakonkurentsil.

70. Itaalias on tubakakasvatavate ja esmatöötajate sidemed olnud traditsiooniliselt tugevad. Kontrollikoda leidis, et ligikaudu 85 % toortubaka toodangust esindavate tootjaorganisatsioonide ja esmatöötajate liitude vahel oli sõlmitud üleüldine kolmeaastane hinnakokkulepe. Selliste kokkulepetega määratakse hinnad eirates osapoolte vahelist vaba konkurentsi. Kreekas teatasid riiklikud ametkonnad, tootjaorganisatsioonid ja esmatöötajate liidud nii kontrollikojale kui komisjonile kollektiivse kokkuleppe olemasolust kogu seda majandusharu katvate külvieelsete lepingute hinnatingimuste kohta.

71. Eespool kirjeldatud tegevused piiravad või halvimal juhul välistavad hinnakonkurentsi. Kontrollikoda edastas komisjonile oma järeldused selliste kokkulepete kohta. Konkurentsi peadirektoraat uurib kõiki vastavaid juhtumeid.

### Menetlused kontrolli tõhustamiseks ei andnud tulemusi

72. Liikmesriikidelt nõutud kontrollide eesmärk on tagada ühise turukorralduse eesmärkide saavutamine ja kulutuste tegemine vastavalt eeskirjadele. Reformiga viidi sisse uued menetlused kontrollide tugevdamiseks, et kõrvaldada komisjoni poolt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise kaudu varasemalt avastatud eeskirjade eiramisi, eelkõige Kreekas ja

Itaalias. Esmatöötlemisettevõtjate eelnev tunnustamine viidi sisse eesmärgiga tagada nende majanduslik usaldatavus ja tegelik tegemine esmatöötlemisega, välistades niiviisi tootjate tulusid kahjustavad vahendajate spekulatiivsed tehingud. Tagamaks, et tubakas, mille tarvis abi taotletakse, on kasvatatud abi taotlejate endi poolt, viidi sisse ka tootjate deklareeritud alade erikontroll sordi ja saagi kaupa, veendumaks, et sinna on istutatud tubakat. Nende menetluste ja teiste ühise turukorralduse raames nõutud kontrollide rakendamise analüüs paljastas puudusi, nagu edaspidi kirjeldatakse.

### Määruste mittetäitmine

73. 5. lisas on esitatud kokkuvõtte juhtumitest, kus kontrollikoda avastas viies külastatud liikmesriigis läbiviidud auditite käigus määrustes nõutud kontrollinõuete mittetäitmise. Järgnevalt on toodud peamised leiud ja ristviidatud lisa vastavatele veergudele:

- a) Kontrolli eest vastutavad organid ei olnud usaldusväärsete tulemuste tagamiseks alati piisavalt sõltumatud. Kreekas vastutas tubakatootjate nõustamisega tegelev riiklik organ 2001. aastani ka ühise turukorralduse raames nõutud tootjate ja esmatöötajate kontrolli eest. See põhjustas huvide konflikti ja ebapiisava sõltumatuse tema tegevuses kontrolliorganina. Kuigi komisjon tuvastas selle probleemi 1994. aastal, kõrvaldati see alles 2002. aastal, mil kontrollikohustus anti üle teisele organile. Itaalias tegutsesid kontrollide eest vastutavad isikud endiselt tootjate nõustajatena (veerg 1).
- b) Maatükkide halduslik ristkontrolli, mille eesmärgiks oli vältida ühe ja sama saagi eest toetuse kahekordset maksmist, kas ei teostatud või ei andnud see usaldusväärseid tulemusi (veerg 2). Lisaks avastati, et Kreekas ei tehtud kohustuslikke üksikkasvatavate täisistutatud alade kontrolle (veerg 3.2), tähendades ühendusele ohtu, et üheaegselt saab taotleda nii tootmistoetust tubaka eest kui ka pindalatoetust mõne teise põllukultuuri eest (õigusvastased nõuded). Kreekas ja Itaalias avastati juhtumeid (veerg 4), kus tubakapõldude kohapealsed kontrollid viidi Euroopa Kohtu 1997. aasta otsust eirates läbi pärast tubaka koristamist,<sup>(18)</sup> andmata seega tulemusi.

<sup>(18)</sup> Euroopa Kohus otsustas kohtuasjas nr 46/97, Kreeka Vabariik v Euroopa Ühenduste Komisjon, et tubakapõldude kohapealsed kontrollid tuleb läbi viia siis, kui tubakas on veel põllul, selleks et neid saaks lugeda tulemuslikuks. Kuna Kreeka ametkonnad olid kontrolle teostanud pärast saagikoristust, pidi Kreeka nõustuma iga-aastase lisatasu 2 %lise vähendamisega.

<sup>(17)</sup> Kohtuasi nr C-137/00.

- c) Esmatöötajate kontrolli, tagamaks, et tubakat ei lasta enne selle töötlemist järelevalve alt välja, ei toimunud kas üldse, ei viidud läbi vastavalt määruste sätetele või ei olnud see piisavalt dokumenteeritud (veerud 7 ja 8). Seetõttu puudus piisav kinnitus selle kohta, et toetust ei makstud ühe ja sama toortubaka eest rohkem kui üks või kolmandatest riikidest imporditud ja abikõlbmatu tubaka eest.
- d) Mõned tootjaorganisatsioonid ei vastanud tunnustamistingimustele, millele peab enne abikõlblikuks tunnustamist vastama, olid kasutanud abi seadusevastasel eesmärgil või ei olnud suutnud saavutada täiendavust, kuna eriomast toetust kasutati mitte uute tegevuste, vaid olemasolevate haldusmeetmete rahastamiseks (veerud 9, 10, 12, 13).
- e) Tootjarühmade keeldu tegeleda esmatöötlemisega ei olnud järgitud. Selle 1993. aastal kehtestatud määruste nõude eesmärk on vältida konkurentsi kahjustamist ja seireprobleeme (veerg 11).
- f) Lisatasusid ja eriabi anti seoses külvieelsete lepingutega, mis olid sõlmitud pärast ettenähtud kuupäeva või mis ei sisaldanud tubaka kohta neid andmeid, mida nõutakse selleks, et tubakas oleks abikõlblik (veerud 14 ja 15).

74. Kontrollikoda täheldas, et 2004. aasta juunini ei olnud komisjon oma tööd lõpule viinud ega vajalikke finantskorrektsioone kehtestanud (Hispaania, Kreeka, Itaalia).

## REFORMITUD ÜHISE TURUKORRALDUSE JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

### Järelevalve

#### Komisjoni poolne kontrollide vastavustõendamine

75. Kontrollikoda analüüsis raamatupidamisarvestuse kontrolli- ja heakskiitmismenetluse raames tubakatoetuse andmisel tehtud tööd, kusjuures menetluse reeglite järgi peab komisjon kontrollima, kas liikmesriigid on toetuskavadele kohaldatavaid õigusnorme õigesti tõlgendanud ja rakendanud. <sup>(19)</sup> Põllumajanduse peadirektoraadi auditi direktoraat viis pärast 1998. aasta reformi kontrollkülastused läbi neljas liikmesriigis ja need hõlmasid 6. lisa esitatud põhilisi kontrole.

<sup>(19)</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 1258/1999 (EÜT L 160, 26.6.1999, lk 103).

76. Kontrollikoda on siiski arvamusel, et EAGGFi tagatisrahastu raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuse ettevalmistamisel oleks komisjoni finantskulude arvutamise suuniste alusel tulnud mitmed teised kontrollid lugeda "võtmekontrollideks" ja need selliselt liigitada (vt 7. lisa). Neid võtmekontrole oleks tulnud raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise auditi läbiviimisel analüüsida, saamaks põhjendatud kinnitust, et raamatupidamisarvestus on õige.

77. Üksikasjalikes eeskirjades, mida liikmesriigid peavad kohaldama, nõutakse neilt toetuse taotluste jaoks tubaka niiskusesisalduse kontrollimist. Kontroll on vajalik tubakasortide niiskusesisalduse lubatud taseme kinnitamiseks ja selle kaalu arvutamiseks, millele saab toetust taotleda. Kreeka aruannete osas läbiviidud kontrollikoja auditist nähtub, et aastatel 1999–2001 koristatud saagi osas ei tehtud niiskusteste kooskõlas õigusakti sätetega ja kaalu ei korrigeeritud. Kontrollikoja täiendavad järelepärimised näitasid, et nõuetekohast kontrolli ei olnud läbi viidud 1993. aastast. See võib olla põhjuseks, miks komisjoni kontrollide käigus probleemi ei tuvastatud. Põllumajanduse peadirektoraadi auditi direktoraat sai puudustest teada mitmetest allikatest, kuid otsustas vaatamata nõuete pidevale eiramisele mitte kohaldada finantskorrektsioone. Korrektsioon, kui seda oleks tehtud, oleks jäänud vahemikku 2–10 % <sup>(20)</sup> ja seda oleks kohaldatud kõikidele vastava perioodi abitaotlustele.

78. Osana 1998. aasta reformiettepanekutest soovitas komisjon kontrolli läbiviimise nõudest loobuda, sest see oli ebatäpne ja keerukas. Nõukogu poolt lõpuks läbiviidud reformiga siiski säilitati ja tugevdati niiskustesti tegemise nõuet. 2000. aastal teatas komisjon oma kavatsusest kohaldada eeskirjade eiramisel parandusmeetmeid, kuid üksnes tulevikus tekkivate vigade korral. Kontrollikoda märkis, et kuna EAGGFi aastad jäävad alates 1997. aastast avatuks, on nendel aastate kohta ikka veel võimalik parandusmeetmeid võtta.

#### Ebapiisav läbivaatamine eelarvemenetluse käigus

79. Finantsmääruses sätestatakse, et iga-aastane eelarvemenetlus peaks tagama, et "ühenduse vahendite kaasamisele peab eelnema hindamine, tagamaks, et tulemused oleksid kasutatud vahenditega proportsionaalsed". Lisaks nõutakse kõigi tegevuste "korrapärast ülevaatamist", kinnitamaks nende jätkuvat õigustatust.

80. Aastatel 1999–2002 <sup>(21)</sup> komisjoni esitatud, tubakakasvatusega seotud eelarveettepanekute analüüs näitas, et ettepanekud korduvad ja neis puuduvad eelnimetatud kriteeriumidel rajanevad hindavad märkused.

<sup>(20)</sup> Komisjoni dokument: 23. detsembri 1997. aasta suunised ühtlase määraga korrektsioonide kohta DOC. VI/5330/97 ja raamatupidamisarvestuse kontrolli ja heakskiitmise menetlus nr 99/902-ES

<sup>(21)</sup> Euroopa Komisjoni üldelarve esialgne eelnõu.

## Liikmesriikide ja komisjoni esitatud teave oli ebapiisav

81. Turu tõhusa ja mõjusa järelevalve tagamiseks on komisjonil vaja asjakohast, täpset, täielikku, õigeaegset ja erapooletut teavet. See on oluline mitte üksnes komisjoni kui korraldaja huve silmas pidades, et välja selgitada meetmete muutmise vajadus, vaid ka juhul, kui nõutakse teabe avaldamist, et seda saaksid kasutada huvitatud isikud. Nagu allpool selgitatakse, seda eesmärki ei saavutatud.

82. Ühise turukorralduse määrustes <sup>(22)</sup> nõutakse liikmesriikidelt andmete esitamist haritava maa, lepingute arvu, koguste, tubakakasvatajate ja esmatöötajate ning hinnangulise ja tegeliku toodangu kohta, et komisjon saaks teostada tubakaturu järelevalvet. Seda nõuet järgitakse üldiselt rahuldavalt. Liikmesriikidelt nõutakse ka asjakohaste andmete esitamist külvielsetes lepingutes sätestatud hindade, esmatöötajate, tootjate, kvootide ning pindala kohta. Pärast saagikoristust tuleb esitada ka täiendavaid andmeid tubakatarnete, -müügi ja -varude kohta. 1999. aasta saagi kohta esitas õigeaegselt teavet üksnes Saksamaa, kes on väike-tootja. 2000. aasta saagi kohta esitasid andmeid kõik liikmesriigid, välja arvatud Itaalia. 2001. ja 2002. aasta saakide osas olukord halvenes ja üksnes vastavalt kolm ja neli liikmesriiki esitasid andmed õigeaegselt.

83. Komisjon on kohustatud õigeaegselt avaldama külvielsete lepingute sõlmimiseks heaks kiidetud esmatöötlemisettevõtjate ajakohastatud nimekirjad. <sup>(23)</sup> Läbiviidud uurimine näitas, et komisjon avaldas nõutud nimekirjad alles pärast lepingute allkirjastamise tähtaega. Sellega kaasnes tubakakasvatajatele ja tootjaorganisatsioonidele oht, et nad sõlmivad lepingu heakskiitmata esmatöötajaga ja kaotavad seetõttu toetuse saamise õiguse.

84. 1998. aasta reformiga kehtestatud reeglite järgi oli komisjon kohustatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitama enne 2002. aasta 1. aprilli aruande ühise toortubakaturu korralduse toimimise kohta. Arvestades, et komisjoni küsitud andmed olid nõutud aruande koostamiseks ebapiisavad, taotles komisjon liikmesriikidelt täiendavat teavet. Ta tegi täiendavat tööd, esitamaks vajalikke faktiandmeid, mida töödeldi ja mis tehti 2002. aasta novembri aruandes parlamendile ning nõukogule kättesaadavaks. <sup>(24)</sup>

<sup>(22)</sup> Komisjoni 22. detsembri 1998. aasta määrus (EÜ) nr 2848/98 (EÜT L 358, 31.12.1988, lk 17) ja komisjoni 14. detsembri 1999. aasta määrus (EÜ) nr 2636/1999 (EÜT L 323, 15.12.1999, lk 4).

<sup>(23)</sup> Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 54 punkt c.

<sup>(24)</sup> Komisjoni töötajate töödokument: "Aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule toortubakaturu ühise korralduse toimimise kohta". SEC(2002) 1183, 6. november 2002.

## Välis hinnangus leiti, et ühine turukorraldus ei saavutanud kavandatud tulemusi

85. 1993–2001. aastate turuanalüüsi/hindamise läbiviimiseks võttis komisjon tööle välisnõustajad. Välisnõustajate aruanne avaldati 2003. aasta oktoobris <sup>(25)</sup> ja nende järeldused on sarnased kontrollikoja järeldustega. Hindamisaruanne oli põhjalik analüüs, milles hinnati üksikasjalikult ühise turukorralduse mõju.

86. Aruandes järeldati, et:

- a) usaldusväärsete andmete puudumine ei ole võimaldanud kvantitatiivselt hinnata ühise turukorralduse mõju nõudmise ja pakkumise tasakaalule;
- b) tagatud koguse süsteem on võimaldanud kontrollida tootmist ja saavutanud suurema paindlikkuse;
- c) komisjoni lähenemisviisi tubaka kvaliteedi paranemise mõõtmiseks võiks vaidlustada: komisjon valis hinna ainukeseks kvaliteedinäitajaks; hindajate arvates olid olulised ka teised tegurid ja andmed kvaliteedi/hinna kohta olid ebahühtlased ning väga subjektiivsed; lisatasu muutuvas kohaldamise viisis esines liikmesriigiti suuri erinevusi ja selle mõju oli väga erinev; otsese mõõtmise asemel küsitlesid nõustajad tubakasektori asjatundjaid, tundes huvi, kas nad on rahul kvaliteedi paranemisega; vastustest selgus, et toodetud tubakasortide kvaliteet oli mõnevõrra paranenud;
- d) talupidajatele õiglase sissetuleku tagamise eemärgi täitmist ei olnud võimalik täpselt hinnata, kuna hindaja oli kasutanud piiratud andmeid; märgiti, et kui üks piirkond välja arvata, olid mitmete tegevusaladega ettevõtete tulud suuremad kui nendel, kes olid spetsialiseerunud üksnes tubaka tootmisele;
- e) hinnates tubakatoetuse mõju maapiirkondade majandustegevusele ja tööhõivele leiti, et tulemused on piirkonniti erinevad; ei olnud võimalik teha järeldust, et ühine turukorraldus oleks elukvaliteeti oluliselt parandanud, kuigi on ilmne, et ilma toetuseta olnuks olukord halvem;
- f) ühise turukorralduse mõju rahvatervisele ei olnud eriti oluline ja sigarettide tarbimist ei mõjutanud see üldse;

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

g) kuigi juhtimine oli üldiselt muutunud tõhusamaks, eelkõige kulude ja aja vähendamise ning lisatasude maksmise korraldamise läbipaistvuse suurendamise osas, esines süsteemis siiski puudusi, näiteks liiga bürookraatlik lähenemine tegevustele ja tootjarühmadele avalduv rahaline surve, mille põhjustas ajaline viivitus lisatasu muutuvasa arvutamise ja makse tegemise vahel.

87. Kontrollikoja arvates saab teha üldise järelduse, et ühise turukorraldusega ei ole enamikes piirkondades olulisi positiivseid muutusi saavutatud (või ei saa seda asjakohaste andmete puudumisel järeldada), kuigi toetuse maksmise jätkumine võimaldas tubakakasvatajatel püsima jääda. Isegi käesoleval ajal <sup>(26)</sup> ei ole tubaka tootmine tubakat kasvatava kogukonna jaoks toetuse abita elujõuline.

## ÜHISE TURUKORRALDUSE EDASINE REFORM

### Hinnang ühise turukorralduse reformivõimalustele

88. 2002. aasta juulis avaldas komisjon tervikuna ÜPP vahekokkuvõtte. Ta pakkus välja uue säästva arengu strateegia, mis ei seoks toetuse maksmist tootmisega ja tagaks talupidajatele toetuse andmise maksekava kaudu, mille aluseks oleks talupidajale võrdlusperioodil varem tasutud toetusmaksed. Nõukogu soovis, et komisjon esitaks uuele strateegiale vastava konkreetse tubakatoetuse maksmise ettepaneku 2003. aasta septembriks. Ettepaneku toetamiseks viis komisjon läbi turu reformimise võimaluste laiendatud mõjuhinnangu. Komisjon hindas kolme järgmist valikut:

- a) toetuse maksmise pikendamine praeguse ühise turukorralduse alusel,
- b) toodanguga sidumata toetuse maksmine vastavalt ÜPP reformile,
- c) toetuse järk-järguline kaotamine 10 aasta jooksul.

89. Komisjon järeldas, et ei valik a ega c ei võimaldaks ÜPP uusi eesmärke saavutada ega lahendada praegusele ühisele turukorraldusele omaseid probleeme. Ta otsustas, et variant b tagaks lihtsamad ja tõhusamad vahendid ettevõtete sissetulekute toetamiseks, vältides samas praeguse seotud korra ebasoovitavaid tagajärgi, nagu ELis turustamisvõimalusteta tootmise säilitamine, ja võimalikud raskused läbirääkimistel Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO).

<sup>(26)</sup> 2003. aasta oktoobris, kui aruanne avaldati.

90. Komisjon kavandas olemasoleva abi andmise lahutamist tootmisest järk-järgult kolme aasta jooksul, millega kaasneks tubakaalase uurimistöo ja teabelevi fondi (millest seni jätkatakse suitetamisvastase teavitustöö rahastamist) järk-järguline kaotamine. Tubakakasvatuspriirkondade ümberkorraldamiseks loodaks rahaline eritoetus.

91. Heakskiidetud reformi elluviimist alustatakse 2006. aastast, kui osa või kõik praegused tubakatootmise lisatasud muudetakse ühtseks otsetoetuseks. Reformi täielikul rakendamisel jagatakse 50 % praegustest tubakatootmise lisatasudest ümber ühtseteks otsetoetusteks ja 50 % ümberkorraldamis-toetuseks. Eeldatakse, et vähemkasumlike tubakasortide viljelemine lõpetatakse lühikese aja jooksul ja talunikel on ajend üle minna teistele maakasutusvormidele.

### ***Kuidas aitaks väljapakutud reform parandada auditis kindlakstehtud puudusi***

92. Reformi elluviimisega on võimalik vähendada tasakaalu puudumist sisepakkumise ja -nõudluse vahel. Edaspidi puudub tootjatel motivatsioon kasvatada tubakat üksnes lisatasude saamise eesmärgil. Tootjaid julgustatakse vastama turunõudlusele. Edaspidi ei ole tootmiskünnise süsteem tootmise juhtimiseks enam vajalik. Reformiga kaotatakse ka tootmiskvootide süsteem ja seega ka kvootide ülekandmise, kvootide tagasiostu ja kvoodi-reservide vajadus.

93. Struktuurimeetmete tugevdamisega on ka võimalik parandada tubakatootmisettevõtete elujõulisust, mida siiani takistas range tootmiskvootide süsteem. See parandaks ka tootjate kutsekoolitust, andes neile võimaluse täiustada tootmisvõtteid ja kvaliteeti.

94. Üleminek ühtsele otsetoetuskavale ja ristvastavuse süsteemile seab maksete tegemise sõltuvusse keskkonnanõuete täitmisest, mis asendab seega praeguse tootjarühmade eriabiga seotud ebatõhusa süsteemi.

95. Viimaks, reformiga kaotatakse üks põllumajanduse toetussüsteemi kõige keerukam ja kulukam kontrollisüsteem.

## JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

### ***Järeldused***

96. Kontrollikoda avaldab kahetsust, et komisjoni vastustes on vasturääkivusi, mis muudavad käesoleva ettekande lugemise keerulisemaks.



## 1998. aasta reformi ettepanekute ebapiisav ettevalmistamine

97. Komisjoni ettepanekud 1998. aasta reformi läbiviimiseks tehti ebausaldusväärsetele andmetele tuginedes ja komisjoni turuanalüüs oli ebapiisav. Hinnang, et tubakatootmine on oluline tööhõive tagamiseks oli antud vananenud ja mittetäielikele andmetele tuginedes ning, kuigi võimalused siinkohal olid piiratud, ei suudetud tõendada lisatasude süsteemi mõju kvaliteetsema tubaka tootmisele ja tasakaalu puudumise vähendamisele pakkumise ning nõudmise vahel. Komisjon ei suutnud leida tõendeid oma väite kinnituseks, et parem "kvaliteet" tõstab turuhindu ja muudab tootjad subsiidiumidest vähem sõltuvaks. Väide, et alternatiivsete põllukultuuride viljelus ei ole võimalik, oli vastuolus suurtootjast liikmesriigis tehtud uurimusega. Komisjonisene koostöö talituste vahel oli ebapiisav, nii et tubakaturu ühine korraldus ei ole piisavalt kooskõlas ELi arengu-, keskkonna- ja maksupoliitikaga. Nende puuduste tõttu võeti tubakaturu osas vastu suuresti ebasobivad poliitilised meetmed ja praeguse abisüsteemi (meetmete) jätkumine ei ole õigustatud (vt punktid 20–37).

## Ühine turukorraldus ei saavutanud loodetud mõju

98. Ühise turukorralduse meetmed olid peamiselt eespool kirjeldatud puuduste tõttu suures osas ebasobivad ja osutusid enamikes valdkondades ebatõhusateks. Kuna kliimatingimused ei võimalda toota kõiki ELis nõutavaid sorte, ei suudetud lisatasude süsteemiga suurendada kvaliteetse ELi tubaka tootmist, mille järele on nõudlust. Seetõttu ei vähendanud lisatasude süsteem tubakakasvatavate sõltuvust toetusest (toetus moodustas ligikaudu 75 % nende tuludest). Lisaks, ja vastupidiselt püstitatud eesmärkidele, on kava olnud ajendiks madala kvaliteediga tubaka kasvatamisel, sest teatud juhtudel maksti selle eest ülemäärast hüvitust, kuigi tubakal puudusid ELis turustamisvõimalused.

99. Vabatahtlik lahkumine tubakasektorist, mida toetati tagasiostukava alusel makstavate hüvitistega, ei olnud stiimuli puudumise tõttu edukas (2002. aastal umbes 1 % ja 2003. aastal 2 % tagatud kogusest). Konkurentsi turul ei suurendanud külvielsete lepingute sõlmimise enampakkumise kava, kuna seda kava ei kasutatud. Lisaks ohustasid vaba konkurentsi sobimatud hinnakokulepped kolmes suurimas tubakatootvas liikmesriigis. Selliste eesmärkide nagu tootmise suunamine vähemkahjulikele tubakasortidele, alternatiivsete majandustegevuste julgustamine ja keskonnakaitse osas saavutati teatavaid edusamme. Tubakafondi alakasutati tema esimestel aastatel. Pealegi iseloomustasid selle piiratud kulutusi puudused projektijuhtimises (vt punktid 38–73).

100. Komisjon viis läbi auditid tagamaks, et liikmesriigid kohaldavad ja tõlgendavad abikavasid õigesti. Kontrollikoda on seisukohal, et seda tööd oleks tulnud laiendada 7. lisas esitatud võtmekontrollidele. Enne 2004. aasta juunit ei tehtud ühtegi raamatupidamisarvestuse kontrolli- ja heakskiitmise otsust ning seetõttu ei teostanud komisjon korrigeerimist isegi siis, kui see oli vajalik.

## Järelevalve ja hindamine

101. Järelevalve ühise turukorralduse elluviimisel tehtud edusammude üle oli ebapiisavate andmete tõttu puudulik ja turumeetmete jätkamise õigustamiseks vajalike kokkuvõtete tegemine iga-aastase eelarvemenetluse käigus oli ebapiisav (vt punktid 74–83).

102. Komisjoni aruanded, mida parlament ja nõukogu soovisid 1998. aasta reformide mõjususe hindamiseks, viibisid. Tulemused edastati 2002. aasta novembris ja 2003. aasta septembris. Nüüd on otsustatud ellu viia järgmine reform. 22. aprillil 2004 otsustas põllumajandusministrite nõukogu tubaka sektori toetuse põhjalikult ümber korraldada. See näeb ette tubakatoetuse täieliku lahutamise tootmisest alates 2010. aastast (vt punktid 84–99).

## Soovitused

103. Kuna tubakatootmise olukord ei ole aastate jooksul oluliselt muutunud (turu tasakaalutus, mitteeluajalised tootmisettevõtted jne), peaks komisjon järgima strateegiat, mis eelistaks rahvatervist ja säästvat arengut (antud juhul) kaheldava elujõuga tubakatootmisele. Kontrollikoda on seisukohal, et tema tähelepanekud viitavad sellele, et komisjon jättis 1998. aastal kasutamata võimaluse teha ettepanek turu ümberkorraldamiseks viisil, nagu seda praegu kavandatakse.

104. Komisjon peaks kõrvaldama puudused, mis tuvastati seoses 1998. aasta reformi ettevalmistamisega, ja püüdma tagada, et kõik reformiettepanekud oleksid põhjendatud küllaldaste, asjakohaste ning usaldusväärsete andmetega ja et analüüsitaiks ettepanekute mõju sektorile.

105. Oma 2004. aastal heakskiidetud reformiga otsustas nõukogu siiski jätkata tubakasektori osalist toetamist aastatel 2006–2009, kuigi abimeetmeid jagatakse erinevalt. Olenemata edusammudest, mis selle reformiga peaksid kaasnema, peaks komisjon kontrollima ja käsitlema järgmisi asjaolusid: et ELis

toodetud tubakas ei suuda vastata kogu nõudlusele; ELi tootmine ei ole ilma abita elujõuline; tegemist on ühe kõige kallima turuskeemiga; puudub kooskõla ELi rahvatervise ja säästva arengu poliitika eesmärkidega; turuhindu surub alla konkurentsi kahjustav tegevus.

106. Kontrollikoda tervitab nimetatud tingimustel komisjoni reformiettepanekuid, nagu need nõukogu poolt vastu võeti. Kontrollikoda rõhutab siiski, et kuna tootmisel põhinev abi järkjärgult kaotatakse, tuleks käesolevas aruandes kirjeldatud puudused kõrvaldada. Samuti võib tootmisega seotud abi saavate tootjate ja tootmisest lahutatud toetust saavate tootjate

kooseksisteerimine suurendada ohtu, et tootjad teevad omavahel koostööd maksimeerimaks ja jagamaks mõlema süsteemi raames saadaolevat abi.

107. Kontrollikoda soovib komisjonil jätkata uurimist konkurentsivastase tegevuse osas ja tõendite korral võtta vastavaid meetmeid. Jälgida tuleks ka liikmesriikide puudusi nõutud ülevaate ja kontrollide läbiviimisel ning võtta korrigeerivad meetmed juhul, kui see on õigustatud.

Euroopa Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 21. juulil 2004. aastal Luxembourg'is.

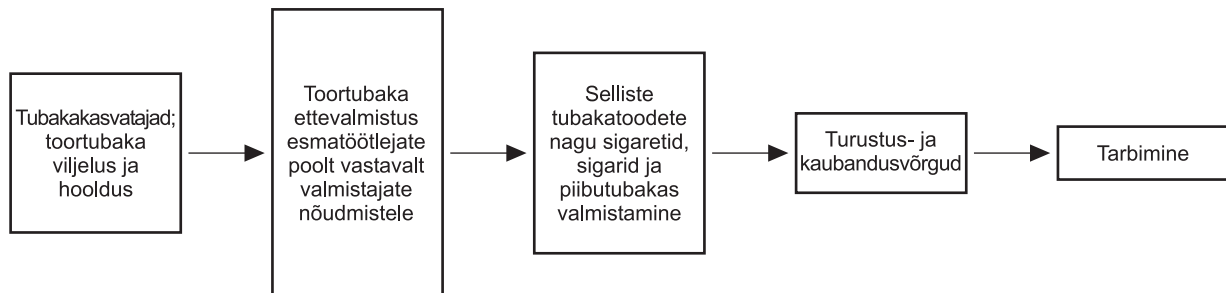
*Kontrollikoja nimel*

*president*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

## 1. LISA

## Tubaka tarnekett



## 2. LISA

## Tootmiskulud, tulu ja kasum/kahjum ühe kilo ja 0,1 ha (stremma) kohta Kreekas, 1998. aasta saagikoristus.

(1 ECU = 327,086 GRD)

		Sordirühm					
		I Virginia	II Burley	V Sun Cured	VI Basmas	VII Katerini	VIII Kaba K. Classic
A	Kulud GRD/kg	1 209	936	1 172	2 872	1 332	1 265
B	Müügihind/kg (keskmine)	195	141	158	939	541	357
C	Abi netosumma GRD/kg	966	773	773	1 338	1 136	812
D	Kogutulu GRD/kg (B + C)	1 161	914	931	2 277	1 677	1 169
E	Puhaskasum/-kahjum (D - A)	- 48	- 22	- 241	- 595	345	- 96
F	Abi netosumma % kuludest	80	83	66	47	85	64

Müügihinnad: liikmesriikide aruanded komisjonile seoses määrusega (EMÜ) nr 1771/93. Need hinnad ei sisalda alati kõiki makseid ja teenuseid, mida tootjad oma tubaka eest said.

Allikad: Tootmiskulud: Kreeka riiklik tubakakomitee (EOK).

## 3. LISA

## Keskmine lisatasu sordirühma lõikes ühe hektari kohta 2000. aastal

Liikmesriik	Sordirühm	Lisatasu ha kohta (eurodes)	Üldine järjekorranr
<b>Saksamaa</b>	Rühm I	7 282,65	11
	Rühm II	9 113,34	6
	Rühm III	8 012,90	10
<b>Kreeka</b>	Rühm I	9 806,24	3
	Rühm II	9 203,13	5
	Rühm V	5 643,48	18
	Rühm VI	5 285,85	20
	Rühm VII	7 218,14	12
<b>Hispaania</b>	Rühm VIII	5 533,33	19
	Rühm I	9 836,05	2
	Rühm II	6 747,37	16
	Rühm III	7 033,48	14
<b>Prantsusmaa</b>	Rühm IV	7 185,33	13
	Rühm I	9 338,51	4
	Rühm II	8 917,35	7
	Rühm III	8 570,58	9
<b>Itaalia</b>	Rühm I	8 792,83	8
	Rühm II	11 015,14	1
	Rühm III	6 723,53	17
	Rühm IV	6 869,49	15
	Rühm V	5 171,40	21
	Rühm VII	3 258,67	22

Allikas: liikmesriikide aruanded komisjonile.

Komisjoni eesmärk on toetada järgmist kvaliteedi järjestust alanevas järjekorras:

Kvaliteet 1 Rühm VI	Basmas
Kvaliteet 2 Rühm VII	Katerini ja sarnased sordid
Kvaliteet 3 Rühm I	Virginia, Virginia D ja selle hübriidid, Bright
Kvaliteet 4 Rühm IV	Kentucky, Moro di Cori, Salento
Kvaliteet 5 Rühm VIII	Kaba Koulak (klassikaline), Ellassona, Myrodata Agrinion, Zichnomyrodata
Kvaliteet 6 Rühm II	Burley, Badischer Burley, Maryland
Kvaliteet 7 Rühm III	Badischer Geudertheimer, Pereg, Korso, Paraguay, Dragon Vert, Philippin, Semois, Appel terre, Nijkerk, Misionero, Rio Grande, Forchheimer Havanna Ilc, Resistente 142, Goyano, Geudertheimeri hübriidid, Beneventano, Fermented Burley, Havanna, Brasile Selvaggio ja sarnased sordid Petit Grammont, Nostrano del Brenta
Kvaliteet 8 Rühm V	Xanthi-Yaka, Perustitza, Samsun, Erzegovina ja sarnased sordid, Myrodata Smyrmis, Trapezous ja Phi I, Kaba Koulak (mitteklassikaline), Tsebelia, Mavra.

## 4. LISA

**Ühenduse tubakaalase uurimistöö ja teabelevi fondi rahastamiseks tubaka tootmisabist kinnipeetud summad ja maksed tegevuse tüüpide lõikes**

Aasta	Kinnipeetud (mahaarvamine aastal [t - 1])	Assigneeringud, mida kasutati teabelevi komponendi jaoks	Assigneeringud, mida kasutati uurimistöö komponendi jaoks	Rekonversioon	"Kasutamata summad"	KOKKU
	A	B	C	D	E(A - B - C)	E % A-st
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 <sup>(1)</sup>	225 108,00	9 500 000,00 <sup>(2)</sup>	6 500 216,00	34,7
<b>Kokku</b>	<b>105 576 677,00</b>	<b>18 403 941,03</b>	<b>9 478 878,00</b>	<b>9 500 000,00</b>	<b>68 193 857,97</b>	<b>64,6</b>

<sup>(1)</sup> Seisuga: 23. mai 2004.

<sup>(2)</sup> ELT L 164, 2.7.2003.

NB: Kinnipeetud summasid ei suunata fondi. Eelarve koostamisel lahutatakse fondi rahastamiseks kinnipeetud summad arvestuslikust lisatasude eraldisest maha, kusjuures lõplik eraldis eelarves on üksnes netosumma. Seetõttu tuleb tulevased kulutused "kasutamata summadest" katta tulevastest tuludest, st see kujutab endast "mineviku kohustust".

Allikad: Komisjoni põllumajanduse peadirektoraat ning tervise ja tarbijakaitse peadirektoraat.

## 5. LISA

## Õigusnormide mittetäitmise juhtumid ühel või mitmel saagikoristusaastal perioodil 1999–2001

	Puuduse tüüp <sup>(1)</sup>																		
	1	2	3.1	3.2	3.3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
<b>Saksamaa (Kesktasand)</b>		X							X								X		
Abisaajate tasand												X		X	X				
<b>Kreeka (Kesktasand)</b>	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X					
Esmatöötajate tasand							X												
Abisaajate tasand											X		X	X <sup>(2)</sup>	X				
<b>Hispaania</b>																			
Piirkondlik tasand			X		X				X	X									
Abisaajate tasand													X	X					
<b>Prantsusmaa (Kesktasand)</b>		X			X														
Esmatöötajate tasand													X <sup>(2)</sup>						
<b>Itaalia (Kesktasand)</b>	X		X			X			X	X			X			X		X	X
Abisaajate tasand											X		X		X				

<sup>(1)</sup> Arvud viitavad lisatud lehel loetletud puuduse tüübile.

<sup>(2)</sup> Need puudused esinesid ka 1999. aastale eelnenud saagikoristusaastatel.

5. Lisa kommentaar <sup>(1)</sup>

## Juriidilised nõuded

1.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 44 järgi kehtestavad liikmesriigid selle määruse ja määruse (EMÜ) nr 2075/92 järgimise tõhusaks kontrollimiseks kontrollimeetmed ja võtavad vastu nende määruste kohaldamiseks vajalikud täiendavad meetmed.
2.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 45 järgi hõlmab liikmesriikides halduskontroll: — tubaka kasvatamiseks deklareeritud maatükkide riskikontrolli määruse (EMÜ) nr 3508/92 artiklis 2 ettenähtud andmebaasi abil, et vältida abi maksmist ühe ja sama saagi puhul kaks korda. 1999. aasta saagi puhul võib riskikontrolli läbi viia valimi põhjal.
3.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 46 järgi tuleb maatükkide kohapealsed kontrollid: 3.1. läbi viia ette teatamata; 3.2. need peavad hõlmama vähemalt 5 % üksiktootjatest iga töötlemisettevõtte kohta; 3.3. need tuleb läbi viia riskianalüüsil põhineva valimi alusel; see analüüs võtab arvesse lepinguga hõlmatud toortubaka koguste suhet pindalaga, mille puhul on deklareeritud tubaka kasvatamine (toodangu väljalase) ja eelmiste aastate jooksul läbiviidud kontrollide tulemusi.
4.	Euroopa Kohus märkis 13. juuli 2000 otsuses kaasuses nr C-46/97, et tubaka kohapealsed kontrollid tuleb viia läbi siis, kui tubakas on veel põllul, et neid saaks lugeda tõhusaks.
5.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artiklis 47 sätestatakse, et kui tarnitakse kindlatesse sisseostmiskeskusesse, peab toortubaka viimiseks nendest ostukeskusest töötlemisettevõttesse olema eelnev luba. See etteatamine peab võimaldama pädeval kontrolliasutusel täpselt identifitseerida kasutatud transpordivahend, marsruut, väljumis- ja saabumisaeg ning eraldi veetavad tubakakogused.
6.	Lisatasu saamiseks kõlblike koguste määramisel tuleb järgida ette kindlaksmääratud niiskusesisalduse taset. Nii sisseostmiskeskustes kui töötlemisettevõttes tuleb määrata tubaka niiskusesisaldus ja seejärel tuleb kaalu vastavalt kohandada. Määruse (EÜ) nr 2848/98 VI lisas sätestatakse kasutatavad meetodid, proovivõtu määr ja sagedus ning kasutatavad arvutusmeetodid.

<sup>(1)</sup> Kui komisjon leiab, et kulutusi ei ole tehtud vastavalt ühenduse eeskirjadele, hindab ta nende summade suuruse, mis tuleb ühenduse rahastamisest välja jätta. Komisjon peab arvestama eelkõige avastatud nõuete rikkumise suurust, rikkumise laadi ja raskust ning ühendusele tekkinud rahalist kahju. Sellised korrigeerimised moodustavad tavaliselt 2–10 % kulutustest. Suurema korrigeerimise, kuni 100 %, võib määrata üksnes erandkorras.

---

**Juriidilised nõuded**


---

7.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 48 järgi viiakse tubaka esmatöötlemise ja pakendamise ajal kontrollid läbi pärast riskianalüüsi. Kontroll hõlmab: i) töötlemisettevõtte varude etteteatamata kontrolli, ii) kontrolli lehttubaka ärasaatmisel järelevalve alt pärast esmast töötlemist ja pakendamist (vt märkust 8).
8.	Määruse (EÜ) nr 1636/98 artikli 1 punktis 3 määratletakse "esmane töötlemine" kui "tootja tarnitud toortubaka töötlemine stabiilseks ladustatavaks tooteks, mis on pakitud ühtlasteks pallideks ja vastab lõppkasutaja (valmistaja) kvaliteedinõuetele".
9.	1993. aasta saagikoristusest alates saavad tootjarühmad omandada staatuse "tunnustatud tootjarühm", kui vastavad mitmetele määruse (EMÜ) nr 84/93 artikli 2 lõikes 1 kirjeldatud nõuetele. 1999. aasta saagikoristusest alates on nõuded sätestatud määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 3 lõikes 1.
10.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 43 punkti f järgi võivad tootjarühma liikmed, kes soovivad oma liikmestaatusest loobuda, seda teha, kui nad on vähemalt ühe aasta selle rühma liikmed olnud pärast selle rühma tunnustamist.
11.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 2 lõige 2 keelab tootjarühmadel teostada tubaka esmatöötlemist.
12.	Määruse (EÜ) nr 2075/92 artikli 4 punktis a sätestatakse eriabi andmine tunnustatud tootjarühmadele, määruse (EMÜ) nr 84/93 artiklis 7 ja määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 40 lõikes 2 täpsustatakse need eesmärgid, milleks eriabi võib kasutada. 1995. aastal avaldas komisjon (peadirektoraat VI/E3) liikmesriikidele tõlgendusdokumendi (nr VI/5711/95) eriabi kasutamise kohta, et tagada eelkõige selle subsiidiumi täiendavus.
13.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 6 lõike 1a järgi tühistab asjaomane liikmesriik tootjarühma tunnustamise, kui eriabi on kasutatud muudel kui artikli 40 lõikes 2 ettenähtud eesmärkidel. Eriabi ja lisatasu muutuvkomponenti võib maksta üksnes tunnustatud tootjarühmadele.
14.	Määruse (EÜ) nr 2075/92 artikli 5 järgi makstakse tootjatele lisatasu juhul, kui tarnitud lehttubakas on kaetud tunnustatud esmatöötlejaga sõlmitud külvielse lepinguga. Leping tuleb sõlmida hiljemalt saagikoristusaasta 30. maiks.
15.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artiklis 11 sätestatakse, et kui külvielse lepingu sõlmivad töötleja ja tootjarühm, lisatakse lepingule asjaomaste tootjate loetelu.
16.	Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 18 lõikes 2 nõutakse, et pädev asutus peab lisatasu maksma tootjarühmadele 30 päeva jooksul pärast nõutud dokumentide esitamist.
17.	Määruse (EÜ) nr 2075/92 artikli 6 lõikes 2 sätestatakse esmatöötlejatele külvielse lepingute sõlmimiseks õiguse varasema andmise kord, kui nad vastavad teatud konkreetsetele tingimustele. Külvielsed lepingud tuleb sõlmida hiljemalt 30. maiks.  Määruse (EÜ) nr 2848/98 artikli 7 järgi otsustavad liikmesriigid esmatöötlejate tunnustamise, võttes arvesse teisi, iseenda sätestatud tingimusi.

## 6. LISA

Raamatupidamise kontrollimise- ja heakskiitmise allüksuse registreeritud liikmesriikide haldus- ja kontrollistüsteemide katvus  
(piirdub komisjoni poolt "võtmekontrollideks" liigitatud süsteemidega) 1999–2003

	Liikmesriik					
	Itaalia	Hispaania	Prantsusmaa	Kreeka		
Kontrolli kuupäevad	12.–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
Kontrolli laad	Ennetav audit <sup>(1)</sup> (Põllu kontroll — vastavusaudit)	Vastavusaudit <sup>(2)</sup>	Vastavusaudit	Ennetav audit (Põllu kontroll — vastavusaudit)	Vastavusaudit	Vastavusaudit
Käsitletud aastad	1998, 1999	1999, 2000	2002	1998, 1999	1999, 2000	1999, 2000 2002 lepingud 2003
<b>Läbiviidud kontrollid:</b> Jah/Ei	Ei	Jah <sup>(3)</sup>	Jah	Jah <sup>(4)</sup>	Ei	Ei
Füüsiline kohapealne põllu kontroll	Ei	Jah <sup>(5)</sup>	Ei	Jah	Ei <sup>(6)</sup>	Ei
Saadetise kohapealne kontroll	Ei	Ei	Ei	Jah	Ei	Ei
Töötlemise kohapealne kontroll	Ei	Ei	Ei	Jah	Ei	Ei

<sup>(1)</sup> Ennetavate auditite eesmärk on käsitleda liikmesriikide küsimusi ELi õigusaktide tõlgendamise kohta.

<sup>(2)</sup> Vastavusauditite eesmärk on kontrollida liikmesriikide vastavust ELi õigusaktidele, sätestatud määruuga (EÜ) nr 1287/95.

<sup>(3)</sup> Kontroll hõlmas eeskirjade eiramiste hindamist, mis olid avastatud CSIA teostatud kontrolli käigus 2000. aasta saagikoristuse kohta.

<sup>(4)</sup> Ainult osaliselt, Burley maatikid olid juba koristatud, mis muutis füüsilise kontrolli võimatuks.

<sup>(5)</sup> Kontroll piirdus tarnitud tubaka liigitamise ja niiskuse mõõtmisega.

<sup>(6)</sup> Arvestades, et missiooni aruanne sisaldab vaid kirjeldust: "via les tests de corroboration, au travers de l'existence de bons d'apport pour le contrôle des livraisons", tundub kontroll olevat piiratud ulatusega järelkontroll.

Allikas: Kontrollikojalet esitatud missiooni aruanded ja täiendavad andmed.



## 7. LISA

**Võtmekontrollid lisaks komisjoni poolt kindlaksmääratutele**

Nr	Määrus (EÜ) nr 2848/98	Kontrollimeede
1	Artikkel 46	Maatükkide kohapealne inspekteerimine, et hinnata tegelikult tarnitud tubaka (saagi) koguse usaldusväärsust
2	Artikli 47 lõige 2	Kaugelasvate ostukeskuste ja esmatöötlustevõtte vahelise transpordi kohapealne kontroll
3	Artikli 48 lõige 2 punkt a	Etteteatamata kohapealne kontroll ettevõtte varude esmatöötlemise ja turustamiseks ettevalmistamise käigus
4	Artikli 40 lõiked 2, 2a ja 3 Artikli 51 lõige 2	Tootjarühmade eriabi kohapealne inspekteerimine

## KOMISJONI VASTUSED

### KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I. Komisjon tervitab kontrollikoja aruannet, kuid komisjonil on raskusi mõnede koja järelduste jõustamisega.

V. Komisjoni ettepanek 1998. aasta reformiks põhines 1996. aastal esitatud aruandel. See aruanne põhines tolle aja kõige usaldusväärsematel kättesaadavatel andmetel, mis olid mõneti piiratud. Komisjon ei leia, et see andmelünk oleks mõjutanud turuanalüüsi. Reform vähendas märkimisväärselt kahe kõige madalama kvaliteedigrupi tubaka tootmist ning käsitles kasvava kvaliteedi turunõuetele mittevastavuse probleemi. Komisjon jälgib väidetavat konkurentsivastast käitumist tubakasektoris (vt ka punkt X).

VI. Komisjoni aruannete kontrollimise ja heakskiitmise talitus ei olnud tubaka küsimuses passiivne ning viis oma riskianalüüsi tulemusena ja kontrollikoja teatavaid eelmärkusi arvesse võttes 2001. aastal läbi tubakauuringu (kontrollimised Kreekas, Itaalias, Prantsusmaal ja Saksamaal), lisaks kolm kontrollimist 2003. aastal (Kreekas, Itaalias ja Hispaanias). 2001. aasta kontrollimisele järgnenud protseduurid on Saksamaa ja Prantsusmaa osas lõpetatud. Teatavate teiste liikmesriikide puhul tunnistab komisjon siiski teatavat viivitust ja teeb pingutusi, et lõpetada uurimine nii pea kui võimalik.

Komisjon võtab arvesse koja poolt pakutud võtmetähtsusega kontrollimiste laiendatud nimekirja. Komisjon määras 2001. aastal kindlaks tubakasektoris läbiviidavad võtmetähtsusega kontrollimised ning on arvamusel, et need katavad määrusega ette nähtud põhilise kontrollivajaduse.

VII. Komisjon on arvamusel, et komisjoni järelevalvemenetlus on osutunud küllaldaseks.

Vastavalt määruse (EMÜ) nr 2075/92 artiklile 26 pidi komisjon enne 1. aprilli 2002 Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitama aruande ühise turukorralduse toimimisest toortubaka sektoris. Komisjon edastas nõutud aruande <sup>(1)</sup> seitsmekuulise viivitusega novembris 2002.

<sup>(1)</sup> Aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule ühise turukorralduse toimimisest toortubaka sektoris. Dokument SEK(2002) 1183, 6.11.2002.

Vahepeal oli komisjon tellinud välishindajalt ühise turukorralduse hindamisuuringu. See uuring <sup>(2)</sup> valmis oktoobris 2003. Lisaks sellele viis komisjon toortubakasektori reformi ette valmistades läbi laiendatud mõjuhinnangu uuringu, <sup>(3)</sup> mis jõudis lõpule 23. septembril 2003.

IX. 22. aprillil 2004 võttis põllumajandusministrite nõukogu vastu otsuse tubakasektori toetamine põhimõtteliselt ümber korraldada. 2004. aasta reform näeb ette, et alates 2010. aastast on tubakatoetus tootmisest täielikult lahutatud. Pool toetusest viiakse üle üksikmajandi toetuse alla ning ülejäänud poolt kasutatakse maaelu arenduspoliitika raames tubakatootmispiirkondade ümberstruktureerimiseks. Nelja-aastase ülemineku- perioodi jooksul aastatel 2006–2009 seotakse lahti vähemalt 40 % toetusest ning integreeritakse üksikmajandi toetuse. Liikmesriigid võivad otsustada säilitada kuni 60 % seotud toetusena. Seotud toetust tuleb jagada sellisel viisil, et tagatud oleks põllumajandustootjate võrdne kohtlemine ja/või objektiivsete kriteeriumide järgimine nagu toetus tubakatootjatele eesmärgi I piirkondades või toetus teatava kvaliteediga tubakasortide kasvatajatele. Edaspidi võib arvesse võtta täiendavaid kriteeriume. 2004. aasta reform peaks põhimõtteliselt lahendama kõik praegused raskused.

X. Komisjon on esitanud vastuväiteid väidetavate kartellide kohta toortubakaturgudel Hispaanias ja Itaalias (vastavalt detsembris 2003 ja veebruaris 2004). Need vastuväited sisaldavad esialgseid järeldusi kahe liikmesriigi tootjagruppide ning töötlevate väidetavalt konkurentsivastase käitumise komisjonipoolsetest uuringutest, mis algasid vastavalt oktoobris 2001 ja jaanuaris 2002. Vastuväidete esitamine on ettevalmistav etapp menetlusele, mis võib viia keelustamisotsuse vastuvõtmiseni ning asjaomaste äriühingute trahvimiseni.

Võimalike finantskorrektuuride osas viitab komisjon käimasolevale aruannete kontrollimise ja heakskiitmise menetlusele, mis on 2001. ja 2003. aasta kontrollimiste järg.

### 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.

<sup>(2)</sup> Toortubaka sektori ühise turukorralduse hinnang. COGEA, 2003. Rooma.

<sup>(3)</sup> Tubakasektor, laiendatud mõjuhinnangu uuring. KOM(2003) 554 lõplik, SEK(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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(1)</sup>, which indicates average assistance of EUR 7 600 per person employed in the tobacco sector in 2002 <sup>(2)</sup>.

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 <sup>(3)</sup>, 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).

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

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

<sup>(3)</sup> 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<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> 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<sup>(1)</sup>, 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](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<sup>(1)</sup> in November 2002, seven months behind deadline.

<sup>(1)</sup> 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<sup>(2)</sup> was available in October 2003. Furthermore, in preparation for a reform of the raw tobacco sector, the Commission carried out an Extended Impact Assessment<sup>(3)</sup>, 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).

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

<sup>(3)</sup> 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 <sup>(1)</sup> in November 2002, seven months behind deadline.

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

<sup>(1)</sup> 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.

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

<sup>(3)</sup> 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.

## ARUANNE

## Euroopa Ülesehitusameti aastaaruande kohta 2003. eelarveaasta osas koos ameti vastustega

(2005/C 41/02)

## SISUKORD

	Punkt	Lehekülg
SISSEJUHATUS .....	1	36
KONTROLLIKOJA JÄRELDUSOTSUS .....	2–6	36
Raamatupidamisaruannete usaldusväärsus .....	3	36
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus .....	4–6	36
TÄHELEPANEKUD .....	7–16	36
Tabelid 1–4 .....		38
<b>Ameti vastused</b> .....		42

## SISSEJUHATUS

1. Euroopa Ülesehitusamet (edaspidi "amet") loodi nõukogu 25. juuli 1996. aasta määruse (EÜ) nr 1628/96 alusel. <sup>(1)</sup> Nimeetatud määrus asendati nõukogu 5. detsembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 2667/2000. <sup>(2)</sup> Algselt vastutas 2000. aasta veebruaris loodud amet ELi abiprogrammide juhtimise eest Kosovos. Pärast kahte mandaadi pikendamist 2001. ja 2002. aastal hõlmab ameti tegevus ka Serbiat ja Montenegrot ning endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariiki. Ameti peakontor asub Thessalonikis ja sellel on rakenduskeskused Belgradis, Podgoricas, Pristinas ja Skopjes. Amet rakendab programme institutsioonide väljaarendamise ja hea valitsemistava edendamiseks, turumajanduse ja olulise infrastruktuuri arengu soodustamiseks ning kodanikuühiskonna taastamiseks. Tabelis 1 on ameti poolt esitatud teabe põhjal tehtud kokkuvõtte selle volituste ja tegevuse kohta.

## KONTROLLIKOJA JÄRELDUSOTSUS

2. Kontrollikoda kontrollis ameti aastaaruannet ja selle aluseks olevaid tehinguid 31. detsembril 2003 lõppenud eelarveaasta osas. Kontrollikoda viis auditi läbi kooskõlas oma auditipõhimõtete- ja standarditega, milles kohandatakse üldtunnustatud rahvusvahelised auditistandardid ühenduse kontekstiga. Audit andis kontrollikojale piisava kindluse alljärgneva järeldusotsuse tegemiseks.

### Raamatupidamisaruannete usaldusväärsus

3. Kontrollikoja hinnangul ei anna ameti raamatupidamisaruanded selle tegelikust majanduslikust ja rahalisest olukorrast õiget ja õiglast ülevaadet (vt punktid 8 ja 10).

### Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus

4. Et kontrollikojal puuduvad nõutavad andmed ameti poolt teiste (nii siseriiklike kui rahvusvaheliste) asutuste käsutusse antud rahaliste vahendite lõppkasutuse kohta, ei saa kontrollikoda anda järeldusotsust tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse osas, mis olid aluseks 2003. aastal 21,4 miljoni euro väärtuses tehtud maksetele (vt punkt 15). Muus osas ja arvesse võtmata punktides 5 ja 6 toodud reservatsioonide, on kontrollikoda seisukohal, et ameti aastaaruande aluseks olevad tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

5. Maksete osas tuvastas kontrollikoda vigu seoses alusdokumentide kehtivuse, lepingusätete järgimise ja riigiasutuste volituste delegeerimisega (vt punkt 13).

6. Hangete osas tuvastas kontrollikoda, et iga viienda läbivaadatud tehingu puhul esines menetluses kõrvalekaldeid, mis seab kahtluse alla kõigi pakkujate võrdsete võimaluste põhimõtte järgimise (vt punkt 14).

## TÄHELEPANEKUD

7. Tabelis 2 on näidatud 2003. eelarveaasta assigneeringute ja eelmisest eelarveaastast üle kantud assigneeringute kasutamine. Ameti 2003. eelarveaasta tulude ja kulude aruanne ning bilanss on esitatud kokkuvõtlikult tabelites 3 ja 4. <sup>(3)</sup>

8. Ameti finantsmääruse artiklis 1 sätestatakse, et ameti eelarve peaks järgima liigendatud assigneeringute põhimõtet, mille kohaselt eristatakse kulukohustuste assigneeringud ja maksete assigneeringud. Sama määruse artiklis 3 kehtestatakse, et kogutulu peaks katma kogumaksud, mis tähendab, et eelarve peaks olema tasakaalus ja selle täitmine tasakaalule võimalikult lähedal. Tegelikuses liigendatud assigneeringute põhimõtet juhutuse poolt vastuvõetud ameti eelarves siiski ei järgita, mille tulemusel on amet esitanud kulutustena nii perioodi jooksul tasutavaid eelarveaasta assigneeringuid kui ka kõik eelarveaasta kulukohustuste raames tegemata jäänud maksed, <sup>(4)</sup> olenemata kulukohustuse täitmise ulatusest. Seega ei kajasta eelarveaasta raamatupidamise tulemus ameti tegelikku majandustegevust. Kumulatiivne puudujääk, mis 31. detsembri 2003. aasta seisuga oli 140,95 miljonit eurot, on seega suures osas kunstlik, kuna see on tekkinud täitmata kulukohustuste tõttu ja on seotud majandustehingutega, mida ei ole veel tehtud.

9. 2003. aastal oli ameti raamatupidamissüsteemis ikka veel tõsiseid puudusi. Näiteks peeti üldist raamatupidamisarvestust endiselt ühekordse kirjenduse põhiselt, vaatamata kõikidele andmete terviklikkusega kaasnevatele veariskidele ja hoolimata asjaolust, et ameti finantsmääruse artikli 55 kohaselt tuleks raamatupidamisarvestust pidada kahekordse kirjenduse põhiselt.

<sup>(3)</sup> Antud aruande kõik tabelid on koostatud nii täpsete väärtuste põhjal, kui kasutatud andmetest oli võimalik saada. Materjali parema esitamise eesmärgil on arve ümardatud suuremaks või väiksemaks, mis võib tekitada väikesi erinevusi kogusummades. Kriips viitab olematule või nullväärtusele ja 0,0 viitab väärtusele alla ümardamiskünnist.

<sup>(4)</sup> Ameti tulude ja kulude aruandes ei käsitleta kulutustena eelmistel aastatel tegemata jäänud maksete arvelt eelarveaasta jooksul sooritatud makseid.

<sup>(1)</sup> EÜT L 204, 14.8.1996, lk 1.

<sup>(2)</sup> EÜT L 306, 7.12.2000, lk 7.

10. Vaatamata 2002. eelarveaasta aruandes esitatud kontrollikoja tähelepanekule, <sup>(1)</sup> ei ole laenuprogrammide raames finantsvahendajatele välja makstud vahendeid bilanssi varade poolele kirjendatud. Vahendite kasutamist mainiti üksnes raamatupidamisaruandele lisatud aruandes. <sup>(2)</sup> Alates asutamisest on amet maksnud antud programmide raames välja 52,4 miljonit eurot. <sup>(3)</sup> Lisaks sellele rakendati 2003. aastal mitmeid programme, mille vahendite haldamise eest vastutasid ameti lepingupartnerid. Seega ulatusid kontrollikoja poolt tuvastatud välja makstud vahendid 43,38 miljoni euroni. Mõlemal juhul oleks pidanud 2003. eelarveaasta lõpus endiselt olemasolev jääk kajastuma ameti bilansis varade poolel.

11. Amet peaks tegema suuremaid pingutusi oma eelarve-, finants- ja raamatupidamise juhtimise parandamiseks, võttes arvesse ameti raamatupidamisaruannete konsolideerimist ühenduse institutsioonide omadega alates 2005. eelarveaastast. <sup>(4)</sup> Tegelikult tuleb ameti eelarve vastu võtta ameti finantsmääruses (vt punkt 8) esitatud kujul ning raamatupidamiseeskirjad tulude ja kulude kohta tuleb viia vastavusse tekkepõhise raamatupidamise põhimõtetega.

12. Ameti poolt Kosovos asutatud finantsasutuse juhtimises, mis on usaldatud välisnõustajale, on leitud olulisi puudusi (nt puudulikud raamatupidamisaruanded, laenajaga seotud riskide ebapiisav analüüs, laenutaotlustele lisatud ebapiisavad dokumendid). Ameti järelevalve ei olnud piisav antud puuduste tuvastamiseks ja võimalikult kiiresti vajalike parandusmeetmete rakendamiseks.

13. 2003. aastal sooritatud maksetes täheldati kõrvalekaldeid. Mõningatel juhtudel tekivad need nii lepingu-, kui ka maksetingimuste mittetäitmisest (kehtetud, isegi ebatäpsed

alusdokumendid). Muudel juhtudel tuleneb enamik kõrvalekaldest asjaolust, et maksete aluseks olevad õigusaktid ei vasta eeskirjadele, millega sätestatakse avaliku võimu volitused ja/või millega muudetakse juba sõlmitud lepinguid. Kõrvalekaldeid osutavad, et amet peaks parandama järelevalvet kulukohustuste võtmise- ja tõendamisega seotud menetluste üle.

14. Täheldati ka kõrvalekaldeid, mis tõenäoliselt mõjutavad lepingute sõlmimise otsuseid. Näiteks jäeti mõned pakkujad kõrvale haldusega seotud või tehnilistel põhjustel, mis olid vaieldavad või ebapiisavalt põhjendatud. Teistel juhtudel asendati projektijuhid varsti pärast lepingu jõustumist isikutega, kellel ei olnud sama kvalifikatsiooni, mis esialgsel projektijuhtidel, kelle abil pakkujat oli lepingu saanud. Veariskide vähendamiseks peaks amet tugevdama oma sisekontrollisüsteemi, valides hoolikamalt pakumiste eest vastutavat personali ja kontrollides, et hindamiskomisjonid oma otsuseid selgelt põhjendaksid.

15. Paljudel juhtudel sõlmis amet lepinguid avalike või poolavalike, riiklike või rahvusvaheliste kolmandate isikutega. Kõigil neil juhtudel peaks amet kindlustama olemasolevate mehhanismide rangema kohaldamise, tagamaks, et nimetatud asutused annaksid ametile asjaspepuutuvate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse hindamiseks vajalikku teavet.

16. Kontrollikoda rõhutas oma 2002. eelarveaasta aruandes, <sup>(5)</sup> et eelarvevahendite volitatud ja edasivolitatud käsutajate arv on liiga suur. 2003. aasta lõpus oli neid 45 III jaotise kohta ja 11 I ja II jaotise kohta, st kokku 56; võrdluseks, et 2003. aasta juunis oli neid 67. Peale selle ei ole volituste arv ja kestus piiritletud. Amet peaks jätkuvalt tegema jõupingutusi volituste arvu vähendamiseks.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 8. ja 9. detsembri 2004. aasta istungil Luxembourg'is.

*Kontrollikoja nimel  
president*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

<sup>(1)</sup> Vt 2002. eelarveaasta aruande punkt 14 (ELT C 319, 30.12.2003, lk 1).

<sup>(2)</sup> See kehtib ka samalaadsete vahendite ja laenumehhanismide või krediidiinide kaudu väljamakstud vahendite puhul.

<sup>(3)</sup> Arvesse ei ole võetud vajalikke kohandusi.

<sup>(4)</sup> Vt Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse põhjendused nr 32, 35, 48 ja 49, nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1).

<sup>(5)</sup> Vt 2002. eelarveaasta aruande punkt 15.

Tabel 1  
Euroopa Ülesehitusamet (Thessaloniki)

<p>Asutamislepingust tulenevad Euroopa Liidu vastutusvaldkonnad</p>	<p>Nõukogu 5. detsembri 2000. aasta määruses (EÜ) nr 2667/2000 määratletud ameti volitused</p>	<p>Juhitmine</p>	<p>Ameti käsutusse antud ressursid (2002. aasta andmed)</p>	<p>Tegevus ja osutatud teenused 2003. aastal</p>
<p><b>Eesmärgid</b> Anda ELi abi i) ülesehituseks, pagulaste ja ümberasustatud isikute tagasi- ja ümberasustamiseks; ii) edendamiseks; iii) haldamist, tuguvõimeid asutusi ja õigusriiki; iii) toetada turumajanduse arengut ja investeringuid olulisse füüsilisse infrastruktuuri ja keskkonnameesmetesse; iv) toetada sotsiaalselt arengut ja tugevõimeid kodanikuühiskonnas.</p>	<p><b>Rakendusala</b> Amet haldab peamisi välisabiprogramme Serbias ja Montenegros (Serbia Vabariik, Kosovo ja Montenegro Vabariik) ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis (FYROM). Abisaajate hulka võivad kuuluda riigid, ÜRO haldusalas olevad üksused; föderaal-, regionaal- ja kohalikud üksused; avalikud ja pool-avalikud asutused; nii töandjate- kui töövõtjate toetusorganisatsioonid; kooperatiivid; liidud; heategevusorganisatsioonid; sihtasutused ja valitsusvälised organisatsioonid.</p>	<p><b>Ülesanded</b> — Nõustada komisjoni esimehe ja tegevdirektori osas — Koostada ülesehituse ja ümberasustatud isikute tagasi- ja ümberasustamise seaduste ettevalmistamise ja rakendamiseks. — Teha kõik võimalik ELi abi rakendamiseks.</p>	<p><b>Juhatus</b> Kosneb ühest esimehest ja kahest komisjoni esimehest ja Euroopa Investeerimispanniga vaatlajast. <b>Direktor</b> Nimetatakse juhatusel poolt komisjoni ettepaneku alusel. <b>Rakenduskeskused asuvad Belgradis, Pristinas, Podgoricas ja Skopjes.</b> Rakenduskeskused on suures määral halduslikult iseseisvad. <b>Välisaudit</b> Kontrollikoda <b>Eelarve täitmist kinnitav organ</b> Parlament nõukogu soovitusel.</p>	<p><b>Lõplik eelarve</b> 358,6 miljonit eurot (495,9 miljonit eurot), millest EL toetus: 97,4 % (92,5 %). <b>Personal</b> <b>31. detsembri 2003 seisuga:</b> ametikohtade loetelus: 120 (122), täidetud: 94 (101) muud töökohad — kohalik personal: 201 (195) töökohast, millest 173 (176) oli täidetud. <b>Personal kokku: 267 (277)</b> kelle ülesanded olid järgmised: operatiivülesanded: 140 (136) haldusülesanded: 97 (107) segaülesanded: 30 (34).</p>

Allikas: Ameti poolt edastatud teave.

Tabel 2  
Euroopa Ülesehitusamet — eelarve täitmine 2003. eelarveaastal

(miljonites eurodes)

Tulud		Kulud											
Tulude päritolu	Eelarveaasta lõpliku eelarvesse kantud tulud	Laekunud tulud	Kulude jaotamine	Olemasolevad assigneeringud				Eelmisest eelarveaastast ülekantud assigneeringud					
				kirjendatud	võetud	makstud	ülekantud	tühistatud	kuluko- hustuste jääk	ülekantud kulukohustused	makstud	tühistatud (1)	täitmata kulukohustused
Ühenduse toetused	349,3	270,0	Jaotis I	19,2	17,3	17,0	0,3	1,9	—	0,2	0,1	0,1	—
Muud toetused	4,0	28,4	Personal Jaotis II	7,6	6,5	5,3	1,2	1,1	—	2,0	2,0	0,1	—
Muud tulud	5,3	5,5	Haldustegevus Jaotis III	331,8	182,0	29,8	152,2	—	149,7	338,2	227,6	30,6	79,9
			Põhitegevus										
<b>Kokku</b>	<b>358,6</b>	<b>303,9</b>	<b>Kokku</b>	<b>358,6</b>	<b>205,8</b>	<b>52,1</b>	<b>153,7</b>	<b>3,0</b>	<b>149,7</b>	<b>340,4</b>	<b>229,7</b>	<b>30,8</b>	<b>79,9</b>
			Täitmata kulukohustused (1)	233,5	153,0	39,8	113,2	2,5	78,0				
			<b>Kokku</b>	<b>592,1</b>	<b>358,7</b>	<b>91,9</b>	<b>266,9</b>	<b>5,5</b>	<b>227,8</b>	<b>340,4</b>	<b>229,7</b>	<b>30,8</b>	<b>79,9</b>

(1) Eelmisest eelarveaastast ülekantud ja 2003. aastal tühistatud assigneeringute summa (30,6 miljonit eurot) vastab kulukohustustest vabastatud summale. Vastavad assigneeringud tehti uuesti kasutatavaks ja lisati eelarveaasta alguses täitmata kulukohustustele.

NB: Summad võivad sisaldada ümardamisest tulenevaid erinevusi.

Allikas: Ameti poolt edastatud andmed. Tabelites tehakse kokkuvõtte ameti poolt selle raamatupidamisaruannetes esitatud andmetest.



Tabel 3

## Euroopa Ülesehitusamet — 2003. ja 2002. eelarveaasta tulude ja kulude aruanded

(tuhandetes eurodes)

	2003	2002
<b>Tulud</b>		
Komisjoni toetused	275 280	462 804
Finantstulud	3 955	5 978
Mitmesugused tulud	1 517	495
Samalaadsed fondid	379	497
Toetused kolmandatelt isikutelt	28 034	500
<b>Tulud kokku (a)</b>	<b>309 164</b>	<b>470 274</b>
<b>Kulud</b>		
<i>Personal — eelarvejaotis I</i>		
Maksud	17 027	17 771
Ülekantud assigneeringud	306	206
<i>Haldustegevus — eelarvejaotis II</i>		
Maksud	5 261	6 211
Ülekantud assigneeringud	1 215	2 037
<i>Tegevuskulud — eelarvejaotis III</i>		
Maksud	69 565	138 512
Ülekantud assigneeringud	265 352	293 106
<b>Kulud kokku (b)</b>	<b>358 725</b>	<b>457 844</b>
<b>Eelarveaasta tulemus (a – b) (1)</b>	<b>– 49 560</b>	<b>12 430</b>
Eelmisest eelarveaastast ülekantud saldo	– 112 908	– 73 127
Komisjoni poolt sooritatud väljamaksud	– 5 231	– 25 407
Komisjoni poolt sooritatavad väljamaksud	– 515	0
Eelmistest eelarveaastatest ülekantud assigneeringute tühistamine	30 649	5 463
Kehtetuks muutuvad N – 1 assigneeringud (I ja II jaotis)	146	135
2001. aastal ülekantud täiendavad assigneeringud	0	– 32 423
Tagasimakstavad finantstulud	– 3 955	0
Samalaadsete fondide kohandused	400	0
Vahetuskursi erinevused	23	22
<b>Eelarveaasta saldo</b>	<b>– 140 951</b>	<b>– 112 908</b>

(1) Arvutatud vastavalt 22. mai 2000. aasta nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1150/2000 artiklis 15 sätestatud põhimõtetele (EÜT L 130, 31.5.2000, lk 8).

NB: Summad võivad sisaldada ümardamisest tulenevaid erinevusi.

Allikas: Ameti poolt edastatud andmed. Tabelites tehakse kokkuvõtte ameti poolt selle raamatupidamisaruannetes esitatud andmetest.

Tabel 4

## Euroopa Ülesehitusamet — bilanss 31. detsembri 2003. aasta ja 31. detsembri 2002. aasta seisuga

(tuhandetes eurodes)

Varad	2003	2002	Kohustused	2003	2002
<b>Põhivara</b>			<b>Põhikapital</b>		
Põhivara kulud <sup>(1)</sup>	3 877	3 400	Omakapital <sup>(1)</sup>	1 771	1 960
Amortisatsioon <sup>(1)</sup>	- 2 106	- 1 440	Eelarveaasta saldo	- 140 951	- 112 908
<b>Vahesumma</b>	<b>1 771</b>	<b>1 960</b>	<b>Vahesumma</b>	<b>- 139 180</b>	<b>- 110 948</b>
<b>Käibevara</b>			<b>Lühiajalised kohustused</b>		
Mitmesugused laekumata arved	56	58	Assigneeringute automaatsed ülekanded (jaotis III)	345 271	338 112
Ettemaksed	57	53	Assigneeringute automaatsed ülekanded (jaotis I ja II)	1 521	2 244
Tagastatav käibemaks	23	26	Mitmesugused tasumata arved	5 002	49
<b>Vahesumma</b>	<b>135</b>	<b>137</b>	<b>Vahesumma</b>	<b>351 794</b>	<b>340 405</b>
<b>Sularahakontod</b>					
Pangakontod	210 664	227 307			
Sularaha	44	53			
<b>Vahesumma</b>	<b>210 708</b>	<b>227 360</b>			
<b>Kokku</b>	<b>212 614</b>	<b>229 457</b>	<b>Kokku</b>	<b>212 614</b>	<b>229 457</b>

<sup>(1)</sup> 2002. eelarveaasta põhivara kulud ja amortisatsioon on ümber arvutatud 2003. eelarveaastal kasutatud meetodite kohaselt.

NB: Summad võivad sisaldada ümardamisest tulenevaid erinevusi.

Allikas: Ameti poolt edastatud andmed. Tabelites tehakse kokkuvõtte ameti poolt selle raamatupidamisaruannetes esitatud andmetest.

## AMETI VASTUSED

8. Kuna ametil ei ole EÜ eelarves oma eelarverida, menetleb aastaeelarvet ainuüksi ameti juhatus vastavalt komisjoni juhistele. Sellega seoses esitab amet oma eelarve eelnõu liigendatud assigneeringutena, mille juurde kuulub ka "töenäoline maksete graafik vis-à-vis kohustustega", mis on igati kooskõlas komisjoni eelarvetavadega. See liigendus pole siiski nähtav *Euroopa Liidu Teataja* ELi ametite eriväljaandes avaldatavas eelarves, kuna väljaandes kasutatava üldise formaadi kohaselt esitatakse assigneeringud seal liigendamata kujul, mida kohaldatakse enamike ametite puhul. Amet on nüüdseks astunud samme muutmaks oma tegevuse finantsnäitajate esitamine selgemaks. Selle tulemusena koostatav kogu perioodi tegevust kajastav konsolideeritud tulude ja kulude aruanne saab valmis 2004. aastal ja seda kasutatakse 2005. aasta algbilansi esitamiseks kooskõlas ABAC aruande esitamisi reeglitega.

9. Amet on kontrollikoja poolt mainitud puudused täielikult kõrvaldanud ja kasutab nüüd arvutipõhist topeltsisestusega üldraamatupidamissüsteemi koos eelarverakendusega SI2. 2004. aasta esimesel poolel sisestati 2003. aasta raamatupidamisandmed sellesse raamatupidamisprogrammi ning 2003. aasta lõpparuanded koostati juba sellele tuginedes. Eelmist süsteemi kasutades esitatud andmete terviklikkus (täielikkus ja usaldusvärsus) leidis kinnitust ka uues süsteemis.

10. See summa 52,4 miljonit eurot on kõigile neile vahendajatele alates 2000. aastast tehtud väljamaksete kumulatiivne kogusumma. Ainult 15 miljonit eurot sellest summast on makstud ameti poolt loodud organitele (2003. aastal 3,71 miljonit eurot). Ameti poolt kasutatavate rahaliste vahendite ülemineva omandiõiguse tingimus kaitses oluliselt ühenduse huvisid seni, kuni need vahendid sai turvaliselt üle kanda vastavatele neid haldama seatud organitele. Amet hakkab nende vahendite summat kajastama ja nende kasutamisest oma raamatupidamises aru andma alates 2004. aastast. Neist kaheteistkümnest "erifondist" suleti kolm enne 2003. aasta lõppu ning ülejäänud vahendite jooksvate võlgnevuste summa oli 31. detsembri 2003. aasta seisuga 5,87 miljonit eurot, mis saavad peaaegu täielikult likvideeritud 2004. aasta lõpuks.

11. 2003. aastal ajakohastati märkimisväärselt ameti raamatupidaja ametikohta, võeti tööle sisekontrollitöötaja, soetati uued raamatupidamisprogrammid, korraldati ümber finantsarvestus ja pearaamatu pidamine ning vaadati üle delegatsioonide süsteem. 2004. aastal jätkas amet oma jõupingutusi, et veelgi täiendada oma finantsjuhtimissüsteemi, eelkõige oma raamatupidamistalituse täiustamise kaudu.

12. See asutus loodi 2000. aastal vahetult sõjajärgses olukorras, kui ei eksisteerinud veel mingit pangandussüsteemi. Kui välistes tingimused olid jõudsalt paranenud, täiustati ka asutuse juhtimist. Tegelikult tellis Euroopa Ülesehitusamet selle programmi aktiivse järelevalve raames 2002. aastal auditi (mille järeldusotsus on kontrollikoja tähelepanekute aluseks), mis hõlmas ka ülevaadet fondi juhtimisest. On tõsi, et Euroopa Ülesehitusamet reageeris teatud viivitusega. See oli tingitud auditi järeldusotsuse hilisest edastamisest. Esitatud tähelepanekute põhjal andis Euroopa Ülesehitusamet konsultantidele korralduse rakendada meetmeid olukorra parandamiseks.

13. Mis puutub kontrollikoja poolt mainitud esimest liiki tähelepanekutesse, siis amet on teinud makseid avalikele organisatsioonidele teistsugustel tingimustel, kui leping ette nägi. Seda tehti eesmärgiga viia maksete ajastamine paremini kooskõlla rahavoo vajadustega ja vastavate organisatsioonide sisereglitega ning vältida sel moel viivitusi projektide elluviimisel. Teistel juhtudel on amet käsitlenud lepingupartnerilt saadud tehnilist ja finantsinfot sisuliselt võrdväärseks teabega, mille esitamine on lepingu järgselt formaalselt nõutav. Lisaks oli ametil mõningatel vähestel juhtudel tulenevalt kohalikest seadustest ja tingimustest võimatu saada toetavaid dokumente, mis vastaksid ELi standardile. Teine kategooria, mille alla on liigitatav enamik kontrollikoja tähelepanekutest, puudutab hankelepinguid. Seda tüüpi lepinguid pärast uue finantsmääruse jõustumist 1. jaanuaril 2003 enam ei kasutata. Mõned sellised lepingud on juba lõpetatud ja ülejäänute järgsed ülal seisvad võlgnevused on hetkel likvideerimisel. Euroopa Ülesehitusameti põhimõte on alati olnud tagada efektiivne projektijuhtimine (sageli rasketes ja kiiret tegutsemist nõudvates tingimustes), järgides samal ajal kehtivaid eeskirju. Kontrollikoja soovitudele pööratakse aga ikkagi tõsist tähelepanu. Erilisi jõupingutusi tehakse lepingulistest maksetingimustest kinnipidamiseks.

14. Suur enamik kontrollikoja tähelepanekutest on seotud enne 2003. aastat toimunud avalike pakkumiste ja hindamistega. Mõnedel juhtudel on amet aktsepteerinud hindamiskomiteede poolt rakendatud EÜ reeglite tõlgendust, mis erineb kontrollikoja poolsest reeglite tõlgendusest. Selle tagajärjeks on olnud mõnede ettevõtete diskvalifitseerimine. Mis puudutab projekti juurest lahkunud projektijuhi asendamist — olukord, mis ameti tahte vastaselt aeg-ajalt siiski tekib —, siis Euroopa Ülesehitusamet arvestab, et tegelikult on pakutav uus ekspert samavõrd suuteline lepingut tõhusalt täitma. Amet määrab hindamiskomiteede liikmeid mitte ainult omaenda vastava eriala ekspertidest personali hulgast, vaid ka sõltumatute ekspertide ja kompetentsete isikute seast, kes on esitatud vastavate rahvuslike asutuste poolt. Tsentraalset seiret ja juhendamist teostab nüüd 2004. aastal tööle võetud vanemnõustaja hangete alal, et vastavat sisekontrollisüsteemi veelgi paremaks muuta.

15. Antud tähelepanek puudutab ÜRO ajutise missiooniga Kosovos (UNMIK) ja muude rahvusvaheliste organisatsioonidega enne 2003. aastat kooskõlas komisjoni tavadega (EÜ reeglitega) sõlmitud toetuslepinguid. Kui amet on saanud teada probleemidest seoses toetuse rakendamisega, on pärast vaidlusaluste teemade selgeksrääkimist võetud koos toetuse saajaga tarvitusele parandusmeetmed. Kontrollikoja poolt tehtud tähelepaneku valguses jälgib amet tulevikus nende toetuste kasutamist tähelepanelikumalt.

16. 2003. aastal algatati delegatsioonide arvu vähendamine, mida tõestab ka kontrollikoja märkus. See protsess viidi lõpule 2004. aasta veebruaris ning sellest ajast peale on kokku vaid 20 delegatsiooni ja alamdelegatsiooni, mis võimaldab kohandatud töövoogu (rahade liikumise diagramm) korrektselt rakendada.