



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.7.2002
COM(2002) 394 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

TOELICHTING

Deze mededeling vloeit voort uit de opdracht van de Europese Raad van Berlijn aan de Commissie om een tussenbalans van Agenda 2000 op te maken. Daarbij wordt deze tussenbalans ook in de bredere context van het recente publieke debat over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de toekomst ervan geplaatst.

Dit debat heeft aangetoond dat, hoewel de meningen uiteenlopen over de verwachtingen die de burgers van de EU hebben van het GLB, voorstanders en critici van het GLB het in grote trekken eens kunnen worden over het samenstel van doelstellingen waarvan de verwezenlijking door het landbouw- en plattelandontwikkelingsbeleid dient te worden bevorderd.

Die doelstellingen zijn vandaag in wezen nog steeds dezelfde als die welke in Berlijn zijn vastgesteld en op de Europese Top van Göteborg verder zijn uitgewerkt. Het gaat om de volgende doelstellingen, die binnen het eveneens in Berlijn overeengekomen budgettaire kader moeten worden bereikt:

- een concurrerende landbouwsector;
- productiemethoden die de milieuvriendelijke kwaliteitsproducten opleveren waar het publiek naar vraagt;
- een redelijke levensstandaard en stabiele inkomens voor de agrarische gemeenschap;
- verscheidenheid in de vormen van landbouw, waarbij landschapswaarden behouden blijven en plattelandsgemeenschappen worden ondersteund;
- een eenvoudiger landbouwbeleid en gedeelde verantwoordelijkheid van Commissie en lidstaten;
- rechtvaardiging van de steunverlening doordat landbouwers de diensten verlenen die het publiek van hen verwacht.

Er bestaan echter grote verschillen van mening over de beste manieren om deze doelstellingen te bereiken. Om die verschillen te kunnen begrijpen is het van cruciaal belang er rekening mee te houden dat het moeilijk is om tegelijkertijd enerzijds de landbouw en de plattlandsgebieden in de EU concurrerder te maken, en anderzijds de hogere kosten op te vangen die ontstaan doordat hogere normen worden aangelegd op het gebied van milieu, voedselveiligheid, voedselkwaliteit of dierenwelzijn.

In de mededeling wordt de stelling verworpen dat het landbouwbeleid van de EU de doelstellingen die er volgens onze burgers mee moeten worden nagestreefd, kan bereiken door afschaffing of hernationalisatie van de steun. Eveneens verworpen wordt de stelling dat het landbouwbeleid van de EU zich moet beperken tot een passieve rol waarbij de ontwikkelingen worden waargenomen zonder dat toekomstgerichte beleidsantwoorden worden geformuleerd.

In plaats daarvan wordt in de mededeling actief gereageerd op de bezorgdheid die de EU-burgers uiten ten aanzien van de effectiviteit van het GLB. De mededeling spitst de tussenbalans toe op de pertinente beleidsvraag hoe de landbouw en de plattlandsgebieden in de EU het best kunnen worden gesteund. Om de beleidsinstrumenten van het GLB coherenter te maken wordt in de mededeling een aantal ingrijpende aanpassingen voorgesteld waarmee het volgende wordt beoogd:

De landbouw van de EU concurrerder maken door van de interventie een echt vangnet te maken en zo de producenten in de EU in staat te stellen om op marktsignalen te reageren en

hen tegelijk toch te beschermen tegen extreme prijsschommelingen. Daartoe worden onder meer de volgende marktmaatregelen voorgesteld:

1. Voor de sector granen wordt een aantal maatregelen voorgesteld om het in 1992 begonnen en in 1999 voortgezette hervormingsproces te voltooien. Het betreft onder meer een laatste verlaging met 5 % van de interventieprijs (volgens het Agenda 2000-model), afschaffing van de maandelijkse verhogingen van de interventieprijs voor granen, afschaffing van de interventie voor rogge en aanpassing van het systeem voor de bescherming aan de buitengrens van de EU in overeenstemming met de internationale rechten en plichten van de EU.
2. Verdere maatregelen voor gewassen omvatten:
 - a) verlaging van de specifieke toeslag voor durumtarwe en invoering van een kwaliteitspremie voor dit product;
 - b) verlaging van de interventieprijs voor rijst tot wereldmarktniveau met compensatie voor de producenten in de vorm van rechtstreekse steun;
 - c) aanpassingen in de sectoren gedroogde voedergewassen, eiwithoudende gewassen en noten.
3. Voor de sector rundvlees wordt een belangrijke vereenvoudiging van het stelsel van rechtstreekse steunverlening voorgesteld om te bereiken dat de producenten beter rekening zullen houden met de wensen van de consumenten wat een betere kwaliteit en een grotere veiligheid betreft.
4. Bovendien worden vier alternatieve opties voor de toekomstige steunverlening in de sector zuivel gepresenteerd ten behoeve van de discussie.

Een marktgerichte, duurzame landbouw bevorderen door bij de steunverlening het proces van verschuiving van product naar producent te voltooien dankzij de invoering van ontkoppelde steun per bedrijf die is gebaseerd op historische referenties en afhankelijk is van de naleving van randvoorwaarden op het gebied van milieu, dierenwelzijn en voedselkwaliteit.

De plattelandontwikkeling versterken door middelen van de eerste naar de tweede pijler van het GLB over te hevelen dankzij de invoering van een EU-breed systeem van verplichte dynamische differentiatie, en door het huidige instrumentarium voor plattelandontwikkeling uit te breiden met maatregelen om de voedselkwaliteit te verbeteren, om landbouwers aan hogere normen te helpen voldoen en om het dierenwelzijn te bevorderen.

De voorgestelde aanpassingen van de beleidsmaatregelen van het GLB maken een maximale flexibiliteit voor de productiebeslissingen mogelijk en vereenvoudigen aanzienlijk de wijze waarop steun wordt verleend aan de producenten, waarbij zij de producenten tegelijk stabiele inkomens garanderen. Voorts dragen zij bij tot een wezenlijke vereenvoudiging van het GLB, vergemakkelijken zij het uitbreidingsproces en helpen zij het GLB beter te verdedigen in de WTO.

Deze tussenbalans is duidelijk opgezet met het doel zich te houden aan de doelstellingen en het algehele landbouw- en begrotingskader waarover de Europese Raad in Berlijn overeenstemming heeft bereikt. Zij is erop gericht het GLB doelmatiger en duurzamer te maken en de subsidiariteit bij het GLB te versterken in combinatie met een vereenvoudiging van het beheer van het GLB, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak de landbouwincomens op peil te houden op een wijze die de handel minder verstoort, en waarbij tegelijk recht wordt gedaan aan tendensen wat de door de consumenten gemaakte keuzen en de publieke opinie meer in het algemeen betreft.

Inhoudsopgave

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Het gemeenschappelijk landbouwbeleid - een beleid in beweging | 5 |
| 1.1. | Inleiding | 5 |
| 1.2. | Resultaten en onvolkomenheden..... | 5 |
| 2. | Naar een duurzamer gemeenschappelijk landbouwbeleid | 12 |
| 2.1. | De doelstellingen van de tussenbalans | 12 |
| 2.2. | De vooruitzichten voor de markten..... | 13 |
| 2.3. | Stabilisatie van de markten en verbetering van de gemeenschappelijke marktordeningen | 15 |
| 2.4. | Zorgen voor eenvoudiger en meer op duurzaamheid gerichte rechtstreekse steunverlening | 21 |
| 2.5. | Een beter evenwicht in de steunverlening ten behoeve van duurzame landbouw en plattelandontwikkeling | 25 |
| 2.6. | Versterking en verruiming van het beleid inzake plattelandontwikkeling | 27 |
| 2.7. | Begroting..... | 29 |
| 2.8. | Staatssteun..... | 29 |
| 2.9. | Volgende stappen | 30 |
| 3. | Waarschijnlijke effecten van de voorgestelde maatregelen | 30 |
| 3.1. | Interne effecten..... | 30 |
| 3.2. | Externe effecten | 32 |
| 3.3. | Financiële consequenties..... | 32 |
| | Bijlage: Ontwikkeling van de landbouwwitgaven in de periode 2000 – 2006..... | 33 |

1. HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID - EEN BELEID IN BEWEGING

1.1. Inleiding

In 1999 heeft de Europese Raad in Berlijn besloten tot de Agenda 2000-hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), een nieuwe en belangrijke stap in het hervormingsproces. Door Agenda 2000 is de in 1992 doorgevoerde hervorming van het marktbeleid verdiept en uitgebreid en is plattelandsontwikkeling bevestigd als de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

In Agenda 2000 zijn uitdrukkelijk taakstellingen op economisch, sociaal en milieugebied bepaald, zulks in het kader van een nieuw, geherformuleerd samenstel van doelstellingen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat aansluit bij de eisen zoals gesteld in het Verdrag van Amsterdam. Daarmee werd beoogd in de volgende jaren concreet vorm aan een Europees landbouwmodel te geven en de verscheidenheid van de landbouwsystemen in stand te houden, welke systemen zijn verspreid over heel Europa, inclusief regio's die met specifieke problemen te kampen hebben. De bovenbedoelde doelstellingen zijn vergroting van de marktgerichtheid en van het concurrentievermogen, verbetering van de veiligheid en de kwaliteit van de levensmiddelen, stabilisatie van de inkomens in de landbouw, integratie van zorgpunten op milieugebied in het landbouwbeleid, ontwikkeling van de levensvatbaarheid van de plattelandsgebieden, vereenvoudiging van het beleid en versterking van de decentralisatie.

Deze doelstellingen zijn in overeenstemming met de in 2001 in Göteborg door de Europese Raad goedgekeurde strategie voor duurzame ontwikkeling, waarin is bepaald dat de economische, sociale en milieueffecten van alle takken van beleid op gecoördineerde wijze moeten worden onderzocht en dat bij de besluitvorming rekening moet worden gehouden met die effecten.

Het opmaken van de tussenbalans biedt de EU de gelegenheid om haar vormen van landbouwbeleid te onderzoeken en ervoor te zorgen dat deze beter beantwoorden aan de in Agenda 2000 en in Göteborg bepaalde doelstellingen. Bij verdere beleidsontwikkelingen dient tevens het proces te worden voortgezet van aanpassing van de belangrijkste beleidstakken aan de interne en externe doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling zoals gevraagd in de mededeling van de Commissie "Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling" (COM(2002) 82), in het bijzonder met het oog op de komende Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in september 2002. Bij dat proces gaat het erom punten van zorg met betrekking tot het evenwicht van mondiale productie- en verbruikspatronen aan te pakken en tegelijk de Europese plattelandsgemeenschappen van de nodige middelen van bestaan te blijven verzekeren.

1.2. Resultaten en onvolkomenheden

Het lijkt geen twijfel dat sinds 1992 veel is bereikt bij het hervormingsproces. Op markten is een beter evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaan en inkomens in de landbouw hebben een gunstige ontwikkeling te zien gegeven. Er is een stevige basis gelegd voor de uitbreiding en voor de lopende WTO-onderhandelingen. Toch blijft er op veel gebieden een kloof bestaan tussen de in Agenda 2000 bepaalde doelstellingen voor het GLB en het vermogen van dit laatste om aan de verwachtingen van de samenleving te voldoen. In het algemeen herkennen Europese burgers hun punten van zorg en hun verwachtingen in de in Agenda 2000 afgesproken doelstellingen. Zij zijn er echter minder van overtuigd dat de huidige

beleidsvormen die doelstellingen volledig waar zullen maken, vooral in de context van opdoemende nieuwe uitdagingen voor de landbouw in de EU.

Economische levensvatbaarheid

Marktgerichtheid – aanpassing aan nieuwe kansen

Om de Europese landbouw van de verwachte ontwikkelingen op de wereldmarkt te helpen profiteren is er bij Agenda 2000 naar gestreefd de landbouw van de EU *marktgericht en concurrerender* op interne en externe markten te maken. Voor granen en rundvlees werd de prijssteun verder verlaagd en om de landbouwers daarvoor te compenseren werden de rechtstreekse betalingen in deze sectoren verhoogd en gereorganiseerd, terwijl de betalingen voor oliehoudende zaden geleidelijk werden gelijkgetrokken met die voor granen. Besloten werd om vanaf 2005 een soortgelijke hervorming door te voeren in de zuivelsector.

De verlagingen van de institutionele prijzen voor granen hebben de vooruitzichten voor het interne verbruik en de uitvoer verder verbeterd. Dit heeft de EU geholpen om haar positie als belangrijke wereldexporteur te handhaven en de graanvoorraden zijn tot lage niveaus gedaald behalve voor rogge. De interne prijzen liggen nu dicht bij de wereldmarktprijzen en de vooruitzichten lijken positief, ook hier behalve voor rogge. Er blijven echter grote onzekerheden bestaan omdat de uitvoermogelijkheden in sommige jaren door schommelingen van prijzen en wisselkoersen zouden kunnen worden beperkt. Meer in het algemeen zal bij de productie van granen in de EU waarschijnlijk toenemende druk van traditionele en nieuwe concurrenten worden ondervonden, vooral op de markten voor diervoeders.

Vóór de crisis bij rundvlees waren de interventievoorraden ook in deze sector tot nul gedaald en naar het zich laat aanzien zullen de tijdens de crisis ontstane interventievoorraden in de komende jaren veel sneller verdwijnen dan aanvankelijk was verwacht. In dit opzicht blijken de in Agenda 2000 afgesproken mechanismen voor het marktbeheer flexibel genoeg te zijn geweest om het herstel van de rundvleesmarkt te vergemakkelijken. In de sector rundvlees blijven de feitelijke steunprijsniveaus echter hoog in vergelijking met de wereldmarktprijzen, hoewel de interventieaankoop nu tot een vangnetniveau is teruggebracht. De rechtstreekse steun in de sector rundvlees wordt betaald per dier en vormt nog steeds een stimulans om te produceren tot het steunplafond is bereikt. De steunniveaus in de sector granen liggen daarentegen veel dicht bij de prijsniveaus op de wereldmarkt en in deze sector zijn de rechtstreekse betalingen reeds sterker losgekoppeld van de productie.

De verwachting bij Agenda 2000 was ook dat lagere institutionele prijzen grotere verschillen in marktprijs tussen tegen lagere kosten geproduceerde producten en producten met een hogere toegevoegde waarde zouden bevorderen en de landbouwers meer op signalen van de markt zouden doen letten. Terwijl de marktinterventie in vele sectoren in toenemende mate tot een vangnetfunctie wordt beperkt en de productiestimulansen sterk zijn verminderd door de verschuiving van prijssteun naar rechtstreekse betalingen, blijven deze betalingen echter voor een deel gekoppeld aan bepaalde productietypen of het gebruik van productiefactoren. Dit maakt het voor de landbouwers moeilijk om zich aan nieuwe omstandigheden en kansen aan te passen en tegelijk hun inkomen op peil te houden. Daarom zijn verdere stappen nodig op weg naar een Europese landbouw die marktgericht is.

Veiligheid en kwaliteit van levensmiddelen - verdergaande inpassing in het GLB

Prijzen vormen slechts één aspect van marktgerichtheid en concurrentievermogen. *Voedselveiligheid en voedselkwaliteit* zijn op zijn minst even belangrijk. Bij het publiek neemt de bezorgdheid toe over de manier waarop voedsel wordt geproduceerd en de manier waarop

de landbouw wordt ondersteund. Het garanderen van de voedselveiligheid voor de consumenten in en buiten de EU is een fundamentele verplichting en daarom moet dit een permanente prioriteit zijn voor het GLB. Zonder voedselveiligheid is er geen markt.

Kwaliteitsbevordering is een ander essentieel aspect van de nieuwe koers op landbouwgebied. Consumenten associëren kwaliteit ook in toenemende mate met factoren die niet het product als zodanig betreffen, waaronder met name de omstandigheden waaronder het is geproduceerd. Er blijft echter een kloof bestaan tussen de voorkeur voor kwaliteit waaraan de consumenten uiting geven, en de manier waarop zij zich in winkels gedragen. Aanpassing van de productie aan de kwaliteitswensen van de consument is daarom een dynamisch proces van interactie tussen consumenten en producenten waarin het landbouwbeleid een grotere rol zou kunnen spelen. Een verschuiving naar een kwalitatief hoogwaardiger productie biedt, vooral wanneer daarvoor gespecialiseerde expertise vereist is, de landbouwers ook voordelen uit het oogpunt van inkomen en arbeidskwaliteit.

Er zijn reeds aanzienlijke inspanningen geleverd om de voedselveiligheid te verbeteren (testen van dieren, traceerbaarheid, verwijdering van gespecificeerd risicomateriaal, maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen, enz.). Het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is om binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid de veiligheid en kwaliteit van levensmiddelen te bevorderen, blijft echter beperkt. De aan de landbouwers gegeven stimulansen en signalen moeten te rijmen zijn met de veiligheids- en kwaliteitsdoelstellingen, net zoals zij ook te rijmen moeten zijn met de eisen op het gebied van milieu en diergezondheid en dierenwelzijn. Er bestaat een brede consensus dat binnen het beleid meer kan worden gedaan om aan die doelstellingen tegemoet te komen.

Een sociaal evenwichtig beleid

Inkomens in de landbouw - rechtstreekse betalingen blijven noodzakelijk

De agrarische gemeenschap een redelijke levensstandaard te bieden en bij te dragen tot de stabiliteit van de *landbouwininkomens* blijven essentiële doelstellingen voor het GLB. Daarom is er bij Agenda 2000 voor gezorgd de landbouwers verder voor prijsverlagingen te compenseren om een belangrijke inkomensderving in de landbouw te voorkomen en de economische en sociale stabiliteit van de agrarische gemeenschap niet in gevaar te brengen.

Op het niveau van de EU-15 hebben de hoofdelijke inkomens in de landbouw zich heel gunstig ontwikkeld sinds het begin van het hervormingsproces. Achter deze gunstige ontwikkeling gaan echter het toegenomen belang van rechtstreekse betalingen voor de landbouwininkomens en aanzienlijke verschillen tussen landen, regio's en sectoren schuil.

Omdat voor vele landbouwhuishoudens geldt dat uit de markt verkregen inkomsten alleen niet genoeg zijn om hun een aanvaardbare levensstandaard te bieden, blijven rechtstreekse betalingen een centrale rol spelen als het erom gaat de agrarische gemeenschap een redelijke levensstandaard en inkomensstabiliteit te bezorgen.

Structurele ontwikkeling en vooruitzichten voor de toekomst

Net als bij de hervorming van 1992 het geval was, hebben de rechtstreekse betalingen in het kader van Agenda 2000 gezorgd voor een buffer die de landbouwsector in staat heeft gesteld zich zonder grote schokken op sociaal- of milieugebied aan te passen aan een meer marktgerichte omgeving. Vanaf het midden van de jaren negentig is een aanzienlijke vertraging opgetreden van de sterke daling die de agrarische werkgelegenheid in eerdere jaren te zien gaf. Hoewel het dalings tempo in 1999 en 2000 steeg, was in 2001 de teruggang op

jaarbasis weer kleiner dan in welk jaar sinds 1993 ook. Deze algemene tendens is beslist voor een deel te verklaren uit het inkomensstabiliserende effect van de rechtstreekse betalingen.

Net als in de periode vóór de hervorming van 1992 heeft de langetermijntrend naar een kleiner aantal landbouwbedrijven, gecombineerd met een in de afgelopen jaren over het geheel genomen stabiel gebleven oppervlakte cultuurgrond, geleid tot een grotere gemiddelde omvang van de bedrijven. Dit is gepaard gegaan met een sterkere specialisatie in de veehouderij of de teelt van granen ten koste van gemengde landbouw en ook met een opmerkelijke toeneming van blijvende teelten in sommige landen. De economische voordelen van specialisatie moeten, vooral wanneer deze gepaard gaat met productieconcentratie in bepaalde regio's, worden afgewogen tegen de daardoor optredende milieudruk op lange termijn. In de meeste landen is de hoeveelheid gepachte landbouwgrond in de betrokken periode gestegen. Hoewel de effecten zeer sterk uiteenlopen van land tot land, vormen deze tendensen een uiting van druk op methoden die bij traditionele productievormen en gemengde landbouw in gebruik zijn. Deze methoden worden vaak geassocieerd met landbouwsystemen en landschappen die hoge natuurwaarden bieden, en met traditionele producten. Vele van de betrokken landbouwbedrijven zullen doelgerichte steun nodig hebben om zich te kunnen aanpassen aan de kansen die worden geboden door opener markten en door de vraag van de consumenten naar kwaliteitsproducten.

Evenwichtige verdeling van de inkomenssteun - tekortkomingen blijven bestaan door de geringe toepassing van differentiatie

In samenhang met Agenda 2000 worden vragen betreffende een gedifferentieerde aanpak van de inkomenssteun en een herverdeling ervan over de landbouwers aan belang, niet in de laatste plaats uit het oogpunt van sociale cohesie. Vele commentatoren hebben opgemerkt dat een minderheid van de landbouwers het merendeel van de rechtstreekse betalingen ontvangt. De bij de hervorming van 1992 ingevoerde rechtstreekse betalingen hebben in de loop van de tijd hun compenserende karakter verloren en zijn inkomenssteun geworden, waardoor de vraag rijst of de verdeling van de rechtstreekse steun wel optimaal is.

In het algemeen wordt van grotere landbouwbedrijven verwacht dat zij zich door investeringen en schaalvoordelen gemakkelijker aan nieuwe omstandigheden kunnen aanpassen. Bij de rechtstreekse betalingen die uit de hervorming van 1992 en de hervorming in het kader van Agenda 2000 zijn voortgekomen, bestaat weinig ruimte voor een toespitsing op landbouwsystemen waarbij bijzondere sociale problemen in verband met aanpassing en herstructurering worden ondervonden. De onevenwichtige verdeling van de middelen tussen rechtstreekse betalingen en plattelandontwikkeling vormt hier een bijzondere bron van zorg, aangezien bij plattelandontwikkeling sprake is van een grotere flexibiliteit voor de lidstaten om middelen op specifieke belemmeringen toe te spitsen en strategieën op langere termijn voor inkomensdiversificatie door te voeren.

In het kader van Agenda 2000 is een specifiek vrijwillig mechanisme, de differentiatie, opgezet om deze problemen aan te pakken door zich te richten op punten van zorg betreffende de sociale verdeling van de rechtstreekse steun en de noodzakelijke versterking van de plattelandontwikkeling. Tot nu toe heeft echter slechts een beperkt aantal landen belangstelling voor deze facultatieve maatregel getoond, en dit op een veel lager niveau dan het toegestane maximum. Door lidstaten (zowel lidstaten die differentiatie toepassen als lidstaten die dit niet doen) zou een aantal redenen worden genoemd voor de geringe mate waarin van de maatregel gebruik wordt gemaakt. Deze betreffen onder meer de gevolgen van een vrijwillige aanpak voor de concurrentie, medefinancieringsproblemen, de beperkte reikwijdte, de ingewikkelde regeling en de administratieve last die deze veroorzaakt, en de geringe bijdrage aan de economische en sociale cohesie.

Punten van zorg wat de integratie van milieuoverwegingen en de diergezondheid en het dierenwelzijn betreft

Milieu – de juiste stimulansen geven en voor een betere naleving van milieubepalingen zorgen

De als onderdeel van het Agenda 2000-pakket doorgevoerde hervormingen betekenen een verdere belangrijke stap voorwaarts wat het in praktijk brengen van *de integratie van milieutaakstellingen* betreft. De lidstaten moeten passende milieumaatregelen nemen. Om aan hun verplichting te voldoen beschikken zij over verscheidene opties: agromilieumaatregelen, milieuregelgeving en specifieke milieu-eisen. Bij de laatstgenoemde twee opties is handhaving mogelijk door in geval van niet-naleving rechtstreekse betalingen die worden toegekend in het kader van de eerste pijler van het GLB, te verlagen ("cross-compliance").

Met behulp van deze maatregelen moeten de lidstaten een beter evenwicht tussen landbouw en milieu kunnen bewerkstelligen door schadelijke aspecten van de landbouw te doen verdwijnen en door te zorgen voor betere prestaties van de landbouw als een sector die in harmonie is met het milieu. Er blijven echter aanzienlijke mogelijkheden voor verdere verbetering. Er blijft sprake van een ongelijke toepassing van in wet- of regelgeving vastgelegde eisen en tot nog toe is slechts weinig gebruik gemaakt van de "cross-compliance"-mechanismen om randvoorwaarden te verbinden aan rechtstreekse betalingen, bij welk gebruik ook sprake is van enige problemen op het punt van de verslaglegging. De nationale totaalbedragen (de zogenoemde "enveloppes") in de veehouderijsector zijn vooral gebruikt om rechtstreekse steun te verlenen en niet zozeer om milieuvriendelijker productievormen te bevorderen. Sommige lidstaten, landbouwers en milieugroeperingen hebben de aandacht gevestigd op aanzienlijke mogelijkheden om binnen de programma's voor plattelandontwikkeling de agromilieuprogramma's verder uit te breiden om te voorzien in plaatselijke behoeften.

Wat de marktregelingen betreft, kan de omvang van de steun die nog steeds via prijzen en productspecifieke betalingen wordt verleend, landbouwers afhouden van het gebruik van milieuvriendelijker productiemethoden. Op sommige gebieden zet de koppeling van de rechtstreekse betalingen aan de productie of aan productiefactoren zoals het aantal dieren veel landbouwers ertoe aan de productie-intensiteit op een hoger niveau te handhaven dan het niveau dat zonder steun zou worden gekozen, wat in sommige gevallen leidt tot productie die anders niet zou plaatsvinden.

Diergezondheid en dierenwelzijn - diervriendelijke veehouderij bevorderen

De Europese Unie heeft in de afgelopen jaren veel belangrijke regelgeving ingevoerd met betrekking tot minimumnormen voor het houden, vervoeren en slachten van dieren. Bij het Verdrag van Amsterdam, dat van kracht is sinds 1 mei 1999, zijn nieuwe grondregels voor het optreden van de Europese Unie inzake *diergezondheid en dierenwelzijn* vastgelegd in een speciaal "protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren". Veel burgers blijven er echter terecht op wijzen dat meer kan worden gedaan om voor coherentie met de doelstellingen op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn te zorgen. Tegelijk geven landbouwers uiting aan ongerustheid over de kosten die aanvullende normen inzake diergezondheid en dierenwelzijn veroorzaken. Daarom moet er bij de verdere bevordering van diervriendelijke veehouderij voor worden gezorgd dat dienstverlening door landbouwers die verder gaat dan de toepassing van goede landbouwmethoden, op passende wijze wordt beloond.

Plattelandsontwikkeling

De toekomst van de landbouwsector is nauw verbonden met een evenwichtige ontwikkeling van de plattelandsgebieden, die 80 % van het Europese grondgebied uitmaken. Het landbouw- en het plattelandsbeleid hebben een belangrijke rol in het bevorderen van territoriale, economische en sociale cohesie in de EU. In dit opzicht wordt plattelandsontwikkeling steeds belangrijker. Plattelandsontwikkeling vult de marktmaatregelen en de elementen van een concurrerende Europese landbouw aan door met name een specifieke territoriale dimensie te bieden om recht te doen aan de uiteenlopende behoeften van het platteland en aan de verwachtingen van de hedendaagse samenleving op het gebied van kwaliteit, voedselveiligheid en het milieu.

Bij de hervorming in het kader van Agenda 2000 is het beleid inzake plattelandsontwikkeling onderworpen aan een ingrijpend herzienings-, vereenvoudigings- en samenvoegingsproces dat is uitgemond in één enkel juridisch kader voor dit beleid. Het beleid inzake plattelandsontwikkeling is nu van toepassing in alle plattelandsgebieden van de Unie en is de tweede pijler van het GLB geworden, waarbij het veranderingen in het markt- en prijsbeleid begeleidt en aanvult. De doelstellingen van geïntegreerde plattelandsontwikkeling genieten veel steun bij de landbouwers en het bredere publiek. Deze benadering heeft via maatregelen zoals het communautaire initiatief Leader+ de basis gelegd voor nieuwe manieren om de problemen van plattelandsgebieden aan te pakken. Het nieuwe kader heeft betere mogelijkheden geschapen voor gerichte beleidsvormen die zijn toegespitst op investeringen in concurrentievermogen, een levensvatbaar platteland, de kwaliteit van het bestaan en duurzame landbouw.

Inspelen op grotere behoeften en nieuwe kansen

De toepassing van deze aanpak zal echter beperkt blijven zolang de middelen niet zijn afgestemd op de behoeften. Van de totale EOGFL-uitgaven voor landbouwbeleid (afdelingen Garantie en Oriëntatie) gaat momenteel slechts 16 % naar plattelandsontwikkeling, en van de uitgaven van het EOGFL-Garantie slechts 10 %. Het verbeteren van het concurrentievermogen van de plattelandsgebieden en het scheppen van nieuwe bronnen van inkomsten en werkgelegenheid voor de landbouwers en hun gezinnen op en buiten de landbouwbedrijven blijven belangrijke doelstellingen voor de toekomst, aangezien de werkgelegenheid in de landbouw zelf afneemt. Plattelandsgebieden zijn multifunctioneel en landbouwers moeten ertoe worden aangespoord om alle kansen voor ondernemers op het platteland aan te grijpen. Meer middelen voor plattelandsontwikkeling zouden het mogelijk maken een sterker accent te leggen op dergelijke activiteiten.

Bovendien heeft een aantal lidstaten er de nadruk op gelegd dat de huidige maatregelen onvoldoende mogelijkheden bieden om in te spelen op nieuwe behoeften en kansen in plattelandsgebieden zoals het bevorderen van de voedselkwaliteit, ondersteuning van plaatselijke en traditionele productievormen, het voldoen aan veeleisende normen of verbetering van de certificering, en op die welke voortkomen uit de strategie voor duurzame ontwikkeling.

Economische en sociale cohesie - meer plattelandsontwikkeling is noodzakelijk

In 2001 is in het tweede verslag over de economische en sociale cohesie (COM(2001) 24 definitief) geconcludeerd dat, hoewel recente veranderingen van het GLB tot gevolg hebben dat dit beleid voor sommige cohesielanden gunstiger is geworden dan het voordien was, de bijdrage van het GLB aan de territoriale cohesie zeer verschillend blijft en afhankelijk is van de regionale systemen voor de landbouwproductie. De tweede pijler van het GLB, het beleid

inzake plattelandontwikkeling, moet op een heel andere schaal worden opgezet, vooral in die delen van Europa die het meest worden getroffen door de voortdurende veranderingen van de beleidsmaatregelen voor de landbouw.

Een betere uitvoering

Vereenvoudiging en decentralisatie - doeltreffend tegemoetkomen aan behoeften

In het kader van Agenda 2000 en de daaropvolgende besluitvorming heeft de Commissie een aantal maatregelen genomen om een verdere *vereenvoudiging* van de landbouwregelgeving en de uitvoering daarvan te bevorderen. De regeling voor kleine landbouwers betekent een belangrijk precedent wat het verminderen van de administratieve last betreft. Het scala van mechanismen dat binnen de gemeenschappelijke marktordeningen bestaat, blijft echter leiden tot vele complexe verplichtingen voor de landbouwers en tot moeilijke controle- en monitoringtaken voor de lidstaten en de Commissie. Deze complexiteit betekent een rem op het nemen van initiatief en kan potentiële toetreders tot de landbouw ontmoedigen. In sommige sectoren zoals de sector rundvles komen landbouwers in aanmerking voor diverse premies waarvoor uiteenlopende eisen gelden, en moet daarnaast worden voldaan aan regelgeving op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Een aanzienlijke vereenvoudiging zou kunnen worden bereikt als de controles op het niveau van het landbouwbedrijf zouden kunnen worden bijeengebracht in een meer geïntegreerd kader.

Eenvoudiger voorwaarden voor de betalingen met minder procedures die verband houden met de markt, zouden het de landbouwers mogelijk maken meer tijd uit te trekken om hun bedrijf succesvol te maken en te voldoen aan hun verplichtingen op grond van wet- en regelgeving. Ook zouden de lidstaten zich dan kunnen concentreren op controles met betrekking tot de voorschriften inzake milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Een *grotere decentralisatie*, vooral door versterking van de tweede pijler, zou het de lidstaten mogelijk maken beter op plaatselijke behoeften in te spelen en zou het landbouwbeleid dichter bij de consumenten brengen.

Budgettaire stabilisatie – gezond beheer

Uitgaven voor het landbouwbeleid moeten hun rechtvaardiging vinden in het feit dat de producten en diensten worden geleverd die de samenleving als geheel van de landbouwers en de plattelandsgebieden verwacht. Een gemeenschappelijk landbouwbeleid dat leidt tot overschotten, die dan - weer tegen aanzienlijke kosten - moeten worden afgezet, is niet langer aanvaardbaar of houdbaar. Overheidsuitgaven moeten een resultaat opleveren, of het nu gaat om een hogere voedselkwaliteit, een verbetering wat het milieu, de diergezondheid, het dierenwelzijn, het landschap of het culturele erfgoed betreft of een evenwichtiger en billijker situatie in sociaal opzicht.

Agenda 2000 heeft aan de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een element van *budgettaire stabilisatie* toegevoegd. De Commissie heeft bij het beheer van de begroting en van de landbouwmarkten het nodige gedaan om ervoor te zorgen dat de uitgaven ruimschoots onder de in Berlijn vastgestelde maxima zijn gebleven, zelfs in de bijzonder moeilijke situatie als gevolg van de crisis op de rundvlesmarkt. Budgettaire stabilisatie zal in de komende jaren een essentiële doelstelling blijven.

2. NAAR EEN DUURZAMER GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

2.1. De doelstellingen van de tussenbalans

De tussenbalans heeft in de eerste plaats als opdracht het hervormingsproces op grond van Agenda 2000 te inventariseren en te verbeteren, zoals de Europese Raad heeft gevraagd. De Commissie is verzocht:

- de ontwikkeling op de markten voor granen en oliehoudende zaden te onderzoeken en verslag uit te brengen over de situatie;
- de situatie op de markt voor rundvlees nauwlettend te volgen;
- verslag uit te brengen over de toekomst van het stelsel van melkquota met het oog op een mogelijke beëindiging van de huidige quotaregelingen na 2006;
- verslag uit te brengen over de ontwikkeling van de landbouwwitgaven.

De Europese Raad heeft de Commissie verzocht zo nodig voorstellen tot aanpassing van de gemeenschappelijke marktordeningen te doen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de Agenda 2000-hervorming volledig kunnen worden verwezenlijkt. Voorts heeft de Raad Landbouw in zijn bijdrage voor de Europese Raad van Göteborg de Commissie verzocht om in de evaluaties in 2002-2003 ook de effecten op het milieu en uit het oogpunt van een duurzame ontwikkeling te behandelen.

De tussenbalans kan echter verder gaan dan deze opdracht en biedt ook een unieke gelegenheid om de in Berlijn en Göteborg bepaalde doelstellingen te bereiken en om te voldoen aan de hoge verwachtingen die de Europese burgers van de landbouw en het landbouwbeleid hebben. Om een *duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling* volledig tot stand te brengen is een aantal aanpassingen van beleidsinstrumenten nodig die in de lijn liggen van de doelstellingen van Agenda 2000:

- Gemeenschappelijke marktordeningen moeten worden aangepast om de rol van interventie als een vangnet te versterken zonder de mogelijkheden voor de Europese landbouw om van positieve tendensen op wereldmarkten te profiteren in gevaar te brengen.
- De landbouwproductie moet zich meer laten leiden door de producten en diensten die het publiek wil, en niet door kunstmatige prijsprikkels of productspecifieke steunbedragen. Rechtstreekse inkomstenstoelagen mogen de productiebeslissingen van landbouwers niet sturen.
- Voedselveiligheid moet volledig in het GLB worden geïntegreerd door het stellen van randvoorwaarden ("cross-compliance").
- Het ondersteunen en stabiliseren van de landbouwinkomens blijft een essentiële doelstelling. Daarom moeten rechtstreekse betalingen hun rol blijven spelen in het bevorderen van een redelijke levensstandaard voor de agrarische gemeenschap.
- Traditionele en door hoge natuurwaarden gekenmerkte landbouwsystemen hebben gerichtere steun nodig om zich te kunnen aanpassen aan kansen die een grotere marktgerichtheid en de vraag van de consumenten naar kwaliteitsproducten bieden.

- Om aan de verwachtingen van de samenleving op milieugebied te helpen voldoen zijn verdere stappen nodig om op dat gebied de naleving van de voorschriften te verbeteren, de door steunmechanismen veroorzaakte negatieve druk te verminderen en de dienstverlening uit te breiden. Punten van zorg wat de diergezondheid en het dierenwelzijn betreft moeten volledig in het GLB worden geïntegreerd.
- De steun moet evenwichtiger tussen de twee pijlers van het GLB worden verdeeld om aan de verwachtingen van de samenleving inzake een op voedselkwaliteit, duurzaamheid en "waar voor je geld" gericht beleid te kunnen voldoen door middel van versterkte programma's voor plattelandontwikkeling. Dat betere evenwicht moet een uit sociaal oogpunt aanvaardbaardere toewijzing van de steun bevorderen en bijdragen tot de cohesie. De werkingssfeer van de plattelandontwikkeling moet worden uitgebreid om te kunnen inspelen op nieuwe behoeften en kansen, vooral op het gebied van werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling.
- Budgettaire stabilisatie moet een leidend beginsel voor de uitvoering van het beleid blijven.
- Ten slotte moeten verdere hervormingsstappen helpen om te komen tot eenvoudiger landbouwregelingen en uitvoeringsmechanismen. Het is nodig om duidelijk uit te maken waarover gezamenlijk op Europees niveau moet worden beslist en wat een bevoegdheid van de lidstaten dient te blijven.

2.2. De vooruitzichten voor de markten

Dit onderdeel is gebaseerd op de vooruitzichten op middellange termijn voor de landbouwmarkten die het DG Landbouw in juni 2002 heeft gepubliceerd. Dergelijke prognoses worden altijd gekenmerkt door enige onzekerheid, vooral wat de ontwikkelingen van de wereldmarktprijzen en de wisselkoersen betreft. Momenteel wordt die onzekerheid vergroot door de beoogde nieuwe landbouwwet van de VS, die een neerwaartse druk op de wereldmarktprijzen tot gevolg zal hebben via de verhoogde bodemprijzen ("loan rates") en de richtprijzen ("target prices") voor granen uit de VS.

Granen

Over het geheel genomen lijken de marktvooruitzichten voor granen positief. Het verwachte matige herstel van de wereldmarktprijzen voor granen, gunstige monetaire omstandigheden en de uitvoering van de Agenda 2000-hervorming zullen vermoedelijk bijdragen tot een algeheel evenwicht op de graanmarkten van de EU, waarbij rogge echter een opmerkelijke uitzondering vormt. Aangenomen wordt dat een en ander de voorwaarden zal scheppen voor een duurzaam herstel van de uitvoer van granen. Tegen 2009/10 zouden de openbare-interventievoorraden alleen nog uit rogge bestaan (ongeveer tweemaal de jaarlijkse productie van rogge).

Oliehoudende zaden

Volgens de meest recente voorspellingen van de belangrijkste instituten mag ook voor kool- en raapzaad en zonnebloemzaad een positieve prijsontwikkeling tegemoet worden gezien. Deze ontwikkeling zou het gevolg zijn van een toenemende vraag naar plantaardige oliën. Het EU-areaal oliehoudende zaden voor voedingsdoeleinden zal naar verwachting groter worden dan nu en in 2009/10 ongeveer 4,7 miljoen ha omvatten, waarbij wordt aangenomen dat de productie zal stijgen tot 13,5 miljoen ton. Terwijl de markt dus wordt gestuurd door de vraag naar olie, zal schroot van oliehoudende zaden naar verwachting verder tegen betrekkelijk lage prijzen worden verkocht als gevolg van de neerwaartse druk die wordt uitgeoefend door de prijzen van sojabonen.

Rijst

In de sector rijst wordt de marktsituatie gekenmerkt door aanzienlijke openbare-interventievoorraden, die circa een kwart van de jaarlijkse productie bedragen. Verwacht mag worden dat de tenuitvoerlegging van het "alles behalve wapens"-initiatief zal leiden tot een verdere verslechtering van de onevenwichtige marktsituatie. Naar verwachting zullen de totale openbare rijstvoorraden in de EU in 2009/10 een niveau bereiken dat onhoudbaar is.

Rundvlees

In de sector rundvlees zijn sinds het begin van de tweede BSE-crisis in oktober 2000 nieuwe maatregelen genomen om het groeiende overaanbod ten opzichte van de vraag te verkleinen en om de consumenten gerust te stellen op het punt van de strengere veiligheidsnormen waaraan rundvlees uit de EU moet voldoen. Het gevolg is geweest dat, hoewel de interventievoorraden snel toenamen en tegen medio december 2001 circa 0,26 miljoen ton bedroegen, de markt vanaf maart 2001 tekenen van herstel is gaan vertonen en de rundvleesprijzen zijn blijven stijgen. Naar verwachting zal de nettoproductie in 2002 en 2003 groeien doordat de rundvleesproductie naar normalere omstandigheden terugkeert. Daarom is de verwachting dat de rundvleesproductie in 2004 tot 7,7 miljoen ton zal stijgen en dan in de volgende jaren dicht bij dit niveau zal blijven. Aangenomen wordt dat de openbare voorraden in 2005 tot nul zullen dalen, waarbij de verwachting is dat de uitvoer zich zal herstellen en een niveau van ongeveer 600 000 ton zal bereiken.

Zuivel

Verscheidene factoren hebben bijgedragen tot een verslechtering op korte termijn van de situatie op de zuivelmarkt. Daartoe behoren een toeneming van de melkleveringen door de hoge prijzen van vorig jaar en de gunstige omstandigheden in het voorjaar en een heviger wordende internationale concurrentie die vooral is toe te schrijven aan de afzet van grote hoeveelheden in de Verenigde Staten uit de markt genomen magere melkpoeder. Op middellange termijn ziet het er echter heel gunstig uit wat het totaalbeeld van de ontwikkelingen op de zuivelmarkten betreft. De interne vraag naar kaas zal naar verwachting toenemen, zij het in een tempo dat lager ligt dan de recente langetermijntrend. Hetzelfde geldt voor verse zuivelproducten, waarvoor een groeitempo wordt verwacht dat zelfs nog hoger ligt. De aanpassing van de productie in beide sectoren zou leiden tot een grotere vraag naar rauwe melk, waardoor als gevolg van het quotastelsel minder rauwe melk beschikbaar zou zijn voor de productie van bulkproducten, in het bijzonder magere melkpoeder en boter. Verwacht wordt dat de interne vraag naar magere melkpoeder zal afnemen als gevolg van een daling van het gebruik voor diervoeding, waardoor ook de productie zou teruglopen. Ook voor boter wordt een vermindering van het interne verbruik en de productie verwacht, al zou de daling van het verbruik in dit geval slechts heel klein zijn.

De grotere afname van rauwe melk voor de productie van kaas en verse zuivelproducten zou over de hele linie tot een beter marktevenwicht leiden, ook voor magere melkpoeder en boter. Naar verwachting zal het gevolg daarvan zijn dat de gesubsidieerde uitvoer terugloopt en er minder behoefte bestaat aan uitvoerrestituties en steun voor het interne verbruik. Verwacht wordt dat ondanks de voorspelde stijging van de productie van rauwe melk, die ruwweg zal overeenkomen met de verhoging van de quota, de prijzen af boerderij voor rauwe melk zich beter zullen handhaven dan aangenomen zou mogen worden op grond van de bijbehorende verlaging met 15 % van de interventieprijs voor boter en magere melkpoeder.

2.3. Stabilisatie van de markten en verbetering van de gemeenschappelijke marktordeningen

Granen

Voltooiing van het hervormingsproces

Naar het oordeel van de Commissie vormen de in deze mededeling voorgestelde maatregelen een noodzakelijke laatste stap in het hervormingsproces in de sector granen, waarmee in 1992 is begonnen. Daarmee zal worden gewaarborgd dat in de komende jaren de volle vruchten van de hervorming worden geplukt wat de interne en externe concurrentiepositie betreft.

Marktmechanismen in de sector granen

In het kader van Agenda 2000 was overeengekomen dat in de sector granen een besluit over een laatste verlaging van de interventieprijs met ingang van het verkoopseizoen 2002/03 zou worden genomen in het licht van de marktontwikkelingen. Voor de EU als één van de grootste verbruikers en exporteurs van granen ter wereld is het belangrijk dat de prijzen op de interne markt zoveel mogelijk in overeenstemming zijn met die op de wereldmarkten, zodat de EU-uitvoer in stand kan worden gehouden zonder afhankelijkheid van uitvoersubsidies.

De vooruitzichten op de wereldmarkt voor tarwe, maïs en gerst mogen dan in het algemeen gesproken positief zijn, de in het verleden opgedane ervaring laat duidelijk zien dat zich van jaar tot jaar en zelfs binnen een bepaald verkoopseizoen sterke schommelingen kunnen voordoen die uitvoermogelijkheden beperken. De Commissie blijft daarom vinden dat de interventie tot een echt, zelden te gebruiken vangnet moet worden omgevormd door met ingang van 2004/05 op de interventieprijs de laatste verlaging met 5 % (van de in Agenda 2000 voorgestelde 20 %) toe te passen, waardoor deze prijs zal dalen van 101,31 EUR/ton tot 95,35 EUR/ton. Dit zal worden gecompenseerd overeenkomstig het bepaalde in Agenda 2000.

De Commissie stelt voor om naast die laatste verlaging van de steunprijs ook afschaffing van de maandelijkse verhogingen in overweging te nemen. Met die afschaffing zou een belangrijke vereenvoudiging van het marktbeheer worden bereikt en worden bijgedragen tot een betere marktfluiditeit in de loop van het jaar.

Recente marktontwikkelingen hebben problemen ten aanzien van de praktische toepassing van het systeem voor bescherming aan de buitengrens voor granen en rijst met zich gebracht. Daarom is de Commissie in dit verband voornemens stappen te zetten met het oog op onderhandelingen over een wijziging en vereenvoudiging van de EU-bescherming aan de buitengrens voor granen en rijst, welke bescherming onder de huidige omstandigheden niet bevredigend functioneert en niet aan de doelstellingen ervan beantwoordt.

Rogge

Tenzij maatregelen worden genomen, zal de bijzonder onevenwichtige situatie op de markt voor rogge leiden tot een enorme opeenstapeling van voorraden waarvoor op de wereldmarkt slechts zeer beperkte afzetmogelijkheden bestaan. Daarom stelt de Commissie, gezien de geringe mogelijkheden voor de uitvoer van rogge, voor de interventie voor rogge af te schaffen, welke maatregel het in combinatie met de verlaging met 5 % van de interventieprijs voor granen mogelijk zou maken de markten voor secundaire graansoorten in evenwicht te houden. Hoewel op korte termijn een daling van de roggeprijs mag worden verwacht, zouden de vooruitzichten op middellange termijn voor granen op de interne en externe markten ook voor rogge tot een beter marktevenwicht leiden.

Durumtarwe

Wat durumtarwe betreft, heeft de Rekenkamer betoogd dat het niveau van de specifieke aanvullende betaling niet op economische gronden te rechtvaardigen valt en een overcompensatie van de producenten betekent. Deze analyse is bevestigd in een door onafhankelijke deskundigen verrichte evaluatiestudie van de sector, waarin ook is gewezen op een aantal kwaliteitsproblemen. Daarom stelt de Commissie voor de huidige specifieke toeslag voor durumtarwe in traditionele productiegebieden te verlagen tot 250 EUR/ha en het specifieke steunbedrag in gebieden met een goed ingeburgerde productie van durumtarwe af te schaffen. Deze veranderingen zullen geleidelijk worden ingevoerd over een periode van drie jaar.

Om de kwaliteit te bevorderen wordt voorts voorgesteld een specifieke premie in te voeren die zou worden betaald per ton durumtarwe die aan de verwerkende industrie wordt verkocht in het kader van een contract waarin kwaliteitscriteria zijn vastgelegd. De minimumeisen zouden worden vastgesteld op EU-niveau. Voorgesteld wordt deze premie voor een hoge kwaliteit op 15 EUR/ton vast te stellen en dit bedrag vanaf het eerste jaar van uitvoering in de hele EU beschikbaar te stellen aan de producenten die aan de betrokken criteria voldoen. Over het geheel genomen houden deze maatregelen wat de steunverlening betreft een evenwicht tussen de producenten van durumtarwe in traditionele en andere gebieden in stand.

Oliehoudende zaden

Wat oliehoudende zaden betreft, is in het kader van de Agenda 2000-hervorming besloten de specifieke steunregeling af te schaffen en de rechtstreekse betalingen voor oliehoudende zaden te verlagen tot het niveau van de betalingen voor granen. De Europese Raad van Berlijn heeft de Commissie verzocht de marktontwikkelingen nauwlettend te volgen en daar binnen twee jaar na het van toepassing worden van de nieuwe regeling verslag over uit te brengen en bij die gelegenheid passende voorstellen te doen mocht het productiepotentieel ernstig achteruitgaan. In overeenstemming met de opdracht van de Raad heeft de Commissie haar beoordeling gebaseerd op de vooruitzichten op middellange termijn en op een evaluatie van de steunregeling voor oliehoudende zaden.

Hoewel de Commissie erkent dat zich op korte termijn een daling van het areaal oliehoudende zaden heeft voorgedaan, zal in de afzienbare toekomst waarschijnlijk geen sprake zijn van een ernstige achteruitgang van het productiepotentieel van de EU. De voorgestelde verlaging van de interventieprijsgaranties voor granen zou in deze context een gunstig element zijn. Daarom wordt geen specifieke maatregel overwogen en de Commissie ziet in dit stadium geen noodzaak voor enig aanvullend verslag. Zij zal de marktontwikkelingen echter nauwlettend blijven volgen.

Na het verbod op het gebruik van vlees- en beendermeel is, gezien een ruime beschikbaarheid van betrekkelijk goedkoop schroot van oliehoudende zaden op de wereldmarkt, de netto-invoer van schroot en oliehoudende zaden in de EU toegenomen van circa 32 miljoen ton in 1999 tot circa 36 miljoen ton in 2001 (uitgedrukt in schrootequivalent). Deze stijging betreft vrijwel uitsluitend invoer van sojabonen en sojaschroot, die bijzonder geschikt zijn als vervangers van vlees- en beendermeel. Tegelijk zullen de huidige voorstellen het de producenten mogelijk maken om te reageren op een gunstiger klimaat voor de teelt van oliegewassen en de verwachting is dat de EU een netto-exporteur van plantaardige oliën zal blijven.

Al met al lijken deze ontwikkelingen en prognoses erop te duiden dat er in de EU na het verbod op het gebruik van vlees- en beendermeel geen probleem met de eiwitvoorziening is en

dat de extra vraag in de EU niet heeft geleid en ook niet zal leiden tot marktonevenwichtigheden die belangrijke prijsstijgingen veroorzaken. Elke extra vraag, mocht daar al sprake van zijn, zal waarschijnlijk grotendeels worden gedekt door extra invoer van sojaschroot omdat dit product zeer geschikt is. Het ziet er echter naar uit dat de benodigde hoeveelheden heel beperkt zullen blijven en dat, afhankelijk van de prijsverhoudingen, een deel van de extra eiwitbehoefte zou kunnen worden gedekt met granen.

Rijst

Om in verband met de vooruitzichten op lange termijn en de tenuitvoerlegging van het "alles behalve wapens"-initiatief de rijstmarkten te stabiliseren stelt de Commissie een verlaging ineens van de interventieprijs met 50 % tot een basisprijs van 150 EUR/ton vanaf 2004/05 voor om in lijn te komen met de wereldmarktprijzen. Er zal een regeling voor particuliere opslag worden ingesteld die zal worden toegepast zodra de marktprijs onder de basisprijs daalt. Bij 120 EUR/ton zal vangnetinterventie in werking treden. De prijsverlaging als geheel zal worden gecompenseerd voor 88 %, wat overeenkomt met de totale compensatie voor granen na de hervorming van 1992 en de Agenda 2000-hervorming samen genomen. Dit levert een compensatie van 177 EUR/ton op, inclusief de bestaande betaling van 52 EUR/ton. Daarvan zou 102 EUR/ton, vermenigvuldigd met de bij de hervorming van 1995 toegepaste fysieke opbrengst, een inkomenstoeslag worden die per bedrijf wordt betaald. De resterende 75 EUR/ton, vermenigvuldigd met de bij de hervorming van 1995 toegepaste fysieke opbrengst, zou als gewasspecifieke steun worden betaald op grond van de rol die de rijstproductie speelt in traditionele productiegebieden. De gegarandeerde maximumarealen zouden worden vastgesteld op het laagste van de volgende twee oppervlakten: het gemiddelde van de in de periode 1999-2001 betaalde arealen of het huidige basisareaal.

Gedroogde voedergewassen

Op de regeling voor gedroogde voedergewassen is veel kritiek geuit, waaronder opmerkingen van de Rekenkamer in haar verslag over "Maatregelen voor een milieuvriendelijker gemeenschappelijk landbouwbeleid". De Commissie heeft in haar antwoord aan de Rekenkamer toegezegd te zullen nagaan of een verdere hervorming in deze sector moet worden voorgesteld, waarbij de mogelijkheid van afschaffing van de regeling niet wordt uitgesloten. Hoewel het eindproduct een natuurlijk product met een hoge voederwaarde en een bron van plantaardige eiwitten is, bestaat er bezorgdheid over en kritiek op de wijze waarop dit product wordt voortgebracht, welke productiewijze wordt gekenmerkt door het gebruik van grote hoeveelheden fossiele brandstoffen voor de kunstmatige droging en de toepassing van irrigatie in sommige lidstaten.

De Commissie stelt daarom voor de huidige regelingen te vervangen door een "enveloppe" van 160 miljoen EUR voor de toekenning van inkomenssteun aan de betrokken landbouwers. Deze enveloppe zal over de lidstaten worden verdeeld in verhouding tot de nationale gegarandeerde hoeveelheden kunstmatig gedroogde voedergewassen en in de zon gedroogde voedergewassen. De rechten op steun van de producenten zullen worden gebaseerd op de in een historische referentieperiode aan de verwerkingsbedrijven geleverde hoeveelheden. Om voor de verwerkingsbedrijven een overgang mogelijk te maken zal een vereenvoudigde regeling worden gehandhaafd die in uniforme steun voor kunstmatig gedroogde en in de zon gedroogde voedergewassen voorziet, namelijk een tot 33 EUR/ton verlaagde betaling, waarbij de respectieve nationale gegarandeerde hoeveelheden zullen worden samengevoegd.

Noten

Wegens de belangrijke rol die de traditionele notenproductie speelt in de bescherming en instandhouding van een evenwichtige situatie wat milieu-, sociale en plattelandsaspecten in een aantal regio's betreft, geeft de Commissie in overweging de steunregelingen voor deze sector te handhaven en te vereenvoudigen. Daarom wordt voorgesteld de bestaande regelingen te vervangen door een jaarlijkse forfaitaire betaling van 100 EUR/ha. De lidstaten kunnen dit met ten hoogste 109 EUR/ha per jaar aanvullen. Het gegarandeerde maximumareaal zal 800 000 ha bedragen.

Rundvlees

In Berlijn is besloten de interventieprijs voor rundvlees met 20 % te verlagen en daarbij te vervangen door een basisprijs van 2 224 EUR/ton die als referentiepunt voor een steunregeling voor particuliere opslag fungeert. Volgens de hervormde regeling wordt ten behoeve van de producenten ook een vangnetinterventie geopend wanneer de gemiddelde marktprijs voor stieren of ossen daalt onder 1 560 EUR/ton. De Europese Raad heeft in zijn vergadering van maart 1999 in Berlijn de Commissie verzocht de markt voor rundvlees nauwlettend te volgen en indien nodig passende maatregelen te nemen.

Na de recente crisissen als gevolg van BSE en mond- en klauwzeer zijn de rundvleesmarkten een fase van herstel van het verbruik, de productie en de uitvoer ingegaan. De maatregelen die de Raad en de Commissie in 2000 en 2001 hebben genomen, hebben het evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van rundvlees in de EU helpen herstellen. De in het kader van Agenda 2000 afgesproken mechanismen voor het marktbeheer blijken dus solide en flexibel genoeg te zijn geweest om het herstel van de rundvleesmarkt te vergemakkelijken. Er blijft echter bezorgdheid bestaan over het feit dat de huidige regelingen voor rechtstreekse betalingen in de sector nog steeds erg ingewikkeld zijn en stimulansen geven tot een intensivering die bezorgdheid opwekt bij de consument en tot gevolg heeft dat het herstel potentieel kwetsbaar is.

Hoewel reeds veel is gedaan ten gunste van een extensieve rundvleesproductie, vooral door de nieuwe opzet van de extensiveringspremie in het kader van Agenda 2000, wordt de gemeenschappelijke marktordening over het geheel genomen nog steeds gekenmerkt door beleidsinstrumenten die intensieve productiesystemen niet in de beoogde mate hebben ontmoedigd. Tot die instrumenten behoren betalingen per dier, een veebezettingsgetal dat is gebaseerd op de aangevraagde premies en niet noodzakelijk op het werkelijke aantal dieren, vrijstelling van toepassing van de veebezettingslimiet tot 15 GVE ("kleine producenten") en de mogelijkheid om af te wijken van het maximaantal van 90 dieren per bedrijf. Een analyse wijst uit dat, hoewel de zoogkoeienpremie hoger is dan de premies voor ossen en jonge stieren, in het geval van intensieve productiesystemen (b.v. jonge stieren) meer rechtstreekse steun per hectare wordt ontvangen.

Daarom stelt de Commissie voor de betalingen per dier te ontkoppelen en te vervangen door één enkele inkomenstoelage per landbouwbedrijf op basis van historische rechten op steun. Samen met aangescherpte randvoorwaarden ("cross-compliance"), inclusief verplichtingen inzake landbeheer, moet dit de druk om voor intensieve productie te kiezen verminderen en een evenwichtiger marktsituatie teweeg helpen brengen. Op het ogenblik lijken er geen andere specifieke maatregelen voor rundvlees te zijn die om markt- of milieuredenen zouden moeten worden genomen.

Zelfs na de hervorming blijft de uitvoer van rundvlees echter zeer sterk afhankelijk van uitvoersubsidies, ook al worden kleine hoeveelheden zonder restitutie uitgevoerd. Circa een

zede van die gesubsidieerde uitvoer bestaat uit levende dieren. De manier waarop dergelijke uitvoer plaatsvindt, heeft geleid tot toenemende bezorgdheid wat de inachtneming van de normen inzake diergezondheid en dierenwelzijn betreft. Daarom is de Commissie voornemens de voorwaarden waaronder uitvoersubsidies voor levende dieren kunnen worden toegekend, strenger te maken en de controles op de gesubsidieerde uitvoer van levende dieren te verscherpen.

In de EU als geheel is circa twee derde van het rundvlees direct of indirect afkomstig van melkveestapels. Deze sterke koppeling met de sector rundvlees brengt mee dat het van melkvee afkomstige vlees ook nog eens 10 % aan de totale productiewaarde in de landbouw bijdraagt. De ontwikkeling van de gemeenschappelijke marktordening voor zuivel is dan ook van bijzonder belang voor de sector rundvlees.

Zuivel

De Commissie had haar voorstellen in het kader van Agenda 2000 opgesteld met als algemeen doel iets te doen aan de onzekere vooruitzichten voor de sector en tegelijk de opties voor de toekomstige ontwikkeling open te laten. De marktprijzen moesten dalen door een verlaging van de interventieprijzen met 15 % in vier stappen vanaf 2000, gecombineerd met de betaling van een compensatie aan de landbouwers, terwijl de quota met 2 % moesten worden verhoogd. De Europese Raad heeft echter in zijn vergadering van maart 1999 in Berlijn de inwerkingtreding van de belangrijkste elementen van de hervorming uitgesteld tot het melkprijsjaar 2005/06 en besloten dat de hervorming wordt ingevoerd over een periode van drie jaar. De quota zouden dan ten opzichte van 1999/2000 als referentietijdvak worden verhoogd met circa 2,4 %. De Raad heeft zich ertoe verbonden om op basis van een verslag van de Commissie een toetsing halverwege uit te voeren met het oog op een mogelijke beëindiging van de huidige quotaregelingen na 2006.

Dat verslag is hoofdzakelijk technisch van aard en is als werkdocument van de Commissie bij deze mededeling gevoegd. Hier worden slechts enkele essentiële aspecten vermeld. Met het oog op dat verslag hebben de diensten van de Commissie een studie op basis van een econometrisch model laten uitvoeren door deskundigen van het "Institut National de la Recherche Agricole" (INRA, Frankrijk) en de Universiteit van Wageningen (Nederland).

Over het geheel genomen ziet het er volgens de analyse en de prognoses van de deskundigen naar uit dat de verlagingen van de steunprijzen en de beperkte verhogingen van de quota waartoe bij de Agenda 2000-hervorming is besloten, tegen het einde van de periode duidelijk gunstige effecten zullen hebben. Naar verwachting zal het marktevenwicht beter worden en zullen de interventievoorraden schommelen op lage niveaus. De afhankelijkheid van uitvoersubsidies en steun voor het interne verbruik zouden sterk afnemen. Naar verwachting zullen de rechtstreekse betalingen een adequate compensatie vormen voor het effect van de prijsverlagingen op de producenteninkomens. In dit opzicht kan worden gesteld dat de Agenda 2000-hervorming al in aanzienlijke mate het uitzicht had geopend op de door de Rekenkamer verlangde "fundamentele hervorming van de zuivelsector met als doel, een evenwicht te verwezenlijken tussen de gehele melkproductie en de niet-gesubsidieerde interne consumptie plus de potentiële niet-gesubsidieerde uitvoer en tegelijkertijd de melkveehouders een redelijke levensstandaard te verzekeren en het quotastelsel aan zijn eind te brengen".

Doordat in Berlijn is beslist de tenuitvoerlegging van de besluiten tot hervorming uit te stellen, zullen de volledige voordelen van de hervorming niet eerder worden gevoeld dan in 2008 en de daaropvolgende jaren. De vraag is gesteld of het niet nuttig zou zijn een eerdere tenuitvoerlegging in overweging te nemen. Een tweede vraag is of de verlaging van de interventieprijs voor boter (waarvoor de interne marktprijs meer dan tweemaal zo hoog is als

de wereldmarktprijs) niet verhoudingsgewijs groter zou moeten zijn dan voor magere melkpoeder (waarvoor de marktprijzen in de EU dicht bij de wereldmarktprijzen liggen). De Commissie heeft een aantal opties voor de ontwikkeling van de zuivelsector onderzocht. Deze worden in het navolgende samengevat:

| OPTIES VOOR 2008-2015 | VOORDELEN | NADELEN |
|---|---|---|
| <p>1. VOORTZETTING VAN AGENDA 2000</p> <p>Gewone handhaving van de Agenda 2000-maatregelen tot 2015 (status-quo)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Het marktevenwicht op lange termijn is gewaarborgd • Er ontstaan niet opnieuw interventievoorraden • De uitgaven voor uitvoerrestituties en consumptiesteun dalen sterk • Er wordt bijgedragen aan een beter marktevenwicht voor rundvlees. | <ul style="list-style-type: none"> • De uitvoer van boter verdwijnt nagenoeg en de uitvoer van kaas daalt tot veel lagere niveaus • Het positieve economische effect van Agenda 2000 raakt uitgewerkt en de sector blijft de gevangene van de quota. |
| <p>2. HERHALING VAN DE AGENDA 2000-AANPAK</p> <p>Verdere verhoging van de quota (+3 %) en verlaging van de interventieprijzen (- 15 % voor boter en - 5 % voor magere melkpoeder)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Het marktevenwicht op lange termijn is gewaarborgd • Er ontstaan niet opnieuw interventievoorraden • Uitvoerrestituties en consumptiesteun zijn veel minder noodzakelijk • De niet-gesubsidieerde uitvoer neemt sterk toe, vooral van hoogwaardiger producten zoals kaas • Er wordt beter op marktsignalen gereageerd, veeleer dan op steunmechanismen. | <ul style="list-style-type: none"> • De begrotingskosten voor de EU nemen sterk toe door de hogere rechtstreekse betalingen • Er zijn nog steeds quota met de bijbehorende economische ondoelmatigheden, al zijn deze minder groot dan bij optie 1 • Verhandeling van quota tussen lidstaten zou slechts beperkte economische voordelen op korte termijn opleveren. |
| <p>3. INVOERING VAN EEN DUAAL QUOTASTELSEL</p> <p>Omzetting van de EU-quota, na verlaging ervan met 5 %, in interne "A"-quota. Voor de uitvoer komen er onbeperkte "C"-quota. De uitvoerrestituties en de afzetsteun worden afgeschaft.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Het interne marktevenwicht wordt gewaarborgd door een restrictief beleid inzake de interne quota • De uitvoercapaciteit van de EU wordt hersteld • De uitvoerrestituties en de consumptiesteun worden afgeschaft • De interventie- en opslagkosten vallen aanzienlijk lager uit | <ul style="list-style-type: none"> • Er bestaat ernstige twijfel over de verenigbaarheid met de WTO-verbintenissen • Voor de quota zijn uitgebreidere beheers- en controlemaatregelen nodig • De controles zullen meer rompslomp meebrengen voor de economische actoren zelf |
| <p>4. AFSCHAFFING VAN DE QUOTA</p> <p>Het quotastelsel wordt met ingang van 2008 afgeschaft. Bij de interventie vindt een verdere verlaging met 25 % plaats zodat een vangnetmechanisme ontstaat.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • De economische druk waaronder potentieel doelmatige landbouwers staan, verdwijnt • Kunstmatige marktondersteuning wordt afgeschaft • De consumentenprijzen vormen een afspiegeling van de kosten die moeten worden gemaakt om in de EU met de meest doelmatige middelen melk te produceren • Er wordt een capaciteit voor niet-gesubsidieerde uitvoer gerealiseerd die de sector op eigen kracht in stand kan houden • Er is meer transparantie en de zuivelsector in de EU zit eenvoudiger in elkaar | <ul style="list-style-type: none"> • De prijzen ondergaan een zeer sterke daling die, wat het sectorinkomen betreft, niet volledig wordt gecompenseerd door de toegenomen marktkansen voor de goedkope melk • De structurele gevolgen die kunnen optreden ten aanzien van de individuele producenten en de regionale spreiding van de melkproductie, vallen moeilijk in te schatten en zouden aanzienlijk kunnen zijn |

Een belangrijke conclusie die uit de analyse van deze opties kan worden getrokken, is dat de vooruitzichten voor de zuivelsector in de EU over het geheel genomen positief zijn uit het oogpunt van het marktevenwicht en het niveau van de producentenprijzen. Vaste quota leiden echter tot een in toenemende mate tekortschietend melkaanbod op de interne markt. De EU-uitvoer van hoogwaardige producten naar groeiende wereldmarkten zal daaronder lijden. Een zuivelregeling die meer op concurrentie is gebaseerd, zou het daarentegen mogelijk maken het verlies van EU-capaciteit voor de uitvoer van zuivelproducten te voorkomen.

2.4. Zorgen voor eenvoudiger en meer op duurzaamheid gerichte rechtstreekse steunverlening

Eén van de doelstellingen van het proces om het GLB te hervormen dat sinds 1992 plaatsvindt, is geweest zich te concentreren op een verschuiving bij de landbouwsteun van het product naar de producent. Bij de hervormingen van 1992 en 1999 is die verschuiving gerealiseerd door in de sectoren granen, oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen en in de sector rundvlees de steunprijzen te verlagen en gedeeltelijk ontkoppelde rechtstreekse betalingen in te voeren.

Na aanvankelijke bezorgdheid is duidelijk dat dit proces positieve effecten sorteert doordat het een sterkere marktgerichtheid en een groter concurrentievermogen bevordert, de landbouwincomens stabiliseert en uit milieuoogpunt negatieve stimulansen vermindert. Terwijl velen binnen de EU een volledige ontkoppeling bepleiten, vragen sommigen zich echter af of zo'n verdere stap nodig is.

Aan ontkoppeling zijn voordelen en risico's verbonden die zorgvuldig tegenover elkaar moeten worden afgewogen. In het proces waarbij de steun wordt verschoven van product naar producent, is ontkoppeling het natuurlijke eindpunt, waarbij het slechts dan mogelijk is van de voordelen ervan te profiteren (en de ermee gepaard gaande risico's beter af te wenden) als ervoor wordt gezorgd dat de ontkoppeling haar volledige potentieel kan verwerkelijken.

Om dit waar te maken is het van essentieel belang dat de ontkoppeling niet wordt gebruikt als een middel voor het bereiken van andere doelstellingen die met geschiktere beleidsinstrumenten zouden moeten worden nagestreefd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren in het geval van een veralgemeende areaalbetaling in de huidige lidstaten, een idee dat soms wordt geopperd; er zou dan sprake zijn van een combinatie van de doelstellingen die worden nagestreefd met ontkoppeling, en de beoogde doelstellingen op het gebied van inkomensherverdeling.

Om bij het maximaliseren van de voordelen van ontkoppeling het juiste evenwicht te vinden stelt de Commissie voor de laatste stap in het proces waarbij de steun verschuift van product naar producent, te zetten door een systeem met een enkele inkomens toeslag per landbouwbedrijf in te voeren. Bij een dergelijk systeem zouden alle bestaande rechtstreekse betalingen die een producent op grond van verscheidene regelingen ontvangt, worden geïntegreerd in die ene toeslag, die zou worden bepaald op basis van historische referenties.

Met deze maatregel zal, wanneer deze eenmaal volledig ten uitvoer is gelegd, een belangrijke vereenvoudiging van de steunverlening aan de producenten in de EU zijn bereikt op een wijze die neutraal is uit het oogpunt van de betalingen aan de producenten. Dit zal de landbouw over de hele linie marktgericht maken en de landbouwers in staat stellen om volledig van de marktkansen te profiteren door de producten te leveren die de consumenten vragen. Bovendien zal bij rechtstreekse steun in de vorm van inkomenssteun een veel efficiëntere overdracht mogelijk zijn, wat tot een verbetering van de inkomenssituatie van de landbouwers zou moeten leiden. Ten slotte zal ontkoppeling bijdragen tot de integratie van milieuoverwegingen in het beleid door het verdwijnen van productiespecifieke stimulansen, die tot milieuschade kunnen leiden.

Behalve dat belangrijke interne doelstellingen worden verwezenlijkt, biedt deze aanpak ook voordelen bij het aangaan van externe uitdagingen. In de eerste plaats zal de integratie van de nieuwe lidstaten in het gemeenschappelijk landbouwbeleid erdoor worden vergemakkelijkt. In de tweede plaats zal deze aanpak een groot voordeel betekenen in WTO-verband, aangezien het feit dat de regeling onder de groene box valt, behulpzaam zal zijn bij het verdedigen van de inkomensstoelagen in een internationale context.

Aan een dergelijke aanpak kunnen ook risico's zijn verbonden, aangezien deze in sommige gebieden kan leiden tot veranderingen in de productie die de verwerkende industrie niet onberoerd laten, en in sommige gevallen ook het verlaten van land tot gevolg kan hebben. De gerichtere beleidsinstrumenten die in dit document worden voorgesteld, bieden de lidstaten echter de nodige flexibiliteit om die risico's te beperken. Per saldo is de Commissie ervan overtuigd dat de voordelen van een dergelijke aanpak groter zijn dan de risico's.

Ontkoppeling van rechtstreekse steunbedragen - invoering van een bedrijfsinkomenstoelag

Daarom stelt de Commissie voor een enkele ontkoppelde inkomenstoelag per landbouwbedrijf in te voeren. Deze stoelag zal worden gebaseerd op de historische betalingen, aangepast om rekening te houden met de volledige tenuitvoerlegging van Agenda 2000, en zal zoveel mogelijk sectoren omvatten. Bedrijven die onder deze regeling vallen, zullen een volledige flexibiliteit genieten bij het beoefenen van landbouw, wat hun marktgerichtheid zal vergroten, maar de toeslagen zullen wel afhankelijk zijn van de inachtneming van in wet- en regelgeving vastgelegde normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid en diergezondheid en dierenwelzijn (d.w.z. er moet worden voldaan aan bepaalde randvoorwaarden, de zogenoemde "cross-compliance").

Reikwijdte van de regeling

In een eerste fase zal de regeling betrekking hebben op alle onder de regeling voor akkerbouwgewassen vallende producten, en voorts op zaaddragende leguminosen, aardappelen voor de zetmeelproductie, rundvlees en schapenvlees. De herziene betalingen voor rijst, durumtarwe en gedroogde voedergewassen zullen eveneens in de regeling worden geïntegreerd. De zuivelsector zal erin worden geïntegreerd bij de tenuitvoerlegging van de Agenda 2000-besluiten. Andere sectoren waarvoor een hervorming is gepland (suiker, olijfolie, sommige groente- en fruitsoorten, enz.) zouden later kunnen volgen. Hoe meer sectoren in de regeling worden opgenomen, des te groter de administratieve voordelen zullen zijn dankzij de vereenvoudiging.

Voor de betrokken producten zal de nieuwe regeling in de plaats komen van alle bestaande (of nieuw in te voeren) rechtstreekse betalingen aan de producenten, met een aantal uitzonderingen. Tot die uitzonderingen behoren de specifieke kwaliteitspremie voor durumtarwe, een nieuwe op zichzelf staande stoelag voor eiwithoudende gewassen ten bedrage van 55,57 EUR/ha (9,5 EUR/ton, vermenigvuldigd met 5,85 ton/ha, dit is het EU-gemiddelde van de referentieopbrengsten voor de regio's waar eiwithoudende gewassen worden geteeld) die in de plaats komt van de bestaande opzet, de gewasspecifieke betaling voor rijst en de areaalbetaling voor noten. Deze beperkte en uitzonderlijke gewasspecifieke steunbedragen worden gehandhaafd om het verlies van de positieve effecten van een bepaald aanbodniveau te voorkomen, vooral in de traditionele productiegebieden. Voor de sectoren waarop deze tussenbalans betrekking heeft, is als onderdeel van het herzieningsproces in alle gevallen gezorgd voor een vereenvoudiging van de gewasspecifieke steunbedragen.

Hoewel de nieuwe regeling in deze fase niet alle sectoren zal omvatten, zullen de landbouwers die de nieuwe ontkoppelde bedrijfstoelag ontvangen, de flexibiliteit hebben om op hun grond alle landbouwproducten voort te brengen, met inbegrip van die producten waarvoor nog steeds gekoppelde steun wordt verleend, tenzij die producten bij uitzondering uitdrukkelijk zijn uitgesloten. Uiteraard zullen de voorschriften van de regelingen inzake gekoppelde marktsteun (b.v. op het gebied van productiequota, aanplantrechten, enz.) van toepassing zijn. In deze fase zou groente- en fruitteelt geen aanspraak geven op steun in het kader van de nieuwe regeling.

Vaststelling en overdracht van de toeslagrechten

De ontkoppelde bedrijfsinkomenstoelage zal worden vastgesteld op het niveau van het landbouwbedrijf. Het totaalbedrag waarop een bedrijf recht heeft, zal worden gesplitst in delen (toeslagrechten) om een gedeeltelijke overdracht van de toeslag te vergemakkelijken in het geval dat slechts een deel van het landbouwbedrijf wordt verkocht of verpacht. Met betrekking tot dergelijke overdrachten zou moeten worden voldaan aan een aantal verplichtingen:

- ervoor zorgen dat de landbouwgrond in de hele EU in goede conditie voor het beoefenen van landbouw blijft en verder wordt beheerd in overeenstemming met dwingende milieunormen;
- speculatieve overdrachten van toeslagrechten die tot een accumulatie van dergelijke rechten zonder een daarmee overeenstemmende agrarische basis leiden, voorkomen;
- ervoor zorgen dat het totale niveau van de steun en de rechten niet hoger is dan de huidige niveaus op EU-niveau, nationaal niveau en, in voorkomend geval, regionaal niveau;
- de verenigbaarheid van de toeslagen met de WTO-regels voor de groene box in stand houden.

Daartoe wordt voorgesteld het totaalbedrag van de toeslag te delen door het aantal in aanmerking komende hectaren van het betrokken landbouwbedrijf. Dit zou een aantal toeslagrechten met een bepaalde geldwaarde opleveren, die dan tussen landbouwbedrijven zouden kunnen worden overgedragen samen met de overdracht van grond. De Commissie zal nadere bijzonderheden verstrekken in het kader van de voorstellen voor regelgeving.

Met het oog op voldoende flexibiliteit om in te spelen op specifieke situaties zouden de lidstaten echter voor verschillende benaderingen kunnen kiezen. Daartoe behoort de mogelijkheid om een zeker evenwicht te definiëren dat moet bestaan tussen individuele toeslagrechten (b.v. individuele bedragen per hectare) en regionale of nationale gemiddelden. De door de lidstaten bepaalde regels en criteria zouden hoe dan ook in overeenstemming moeten zijn met de bovenvermelde algemene verplichtingen. De lidstaten zullen de Europese Commissie in kennis stellen van de oplossingen waarvoor zij kiezen.

Aanscherping van de normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en arbeidsveiligheid

Of de ontkoppelde bedrijfsinkomenstoelage en andere rechtstreekse betalingen in hun geheel worden toegekend, zal afhangen van de naleving van een aantal uit wet- en regelgeving voortvloeiende milieu-, voedselveiligheids-, diergezondheids- en dierenwelzijnsnormen, en ook van voor landbouwers geldende arbeidsveiligheidseisen. Bij dergelijke randvoorwaarden (de zogenoemde "cross-compliance") voor alle gekoppelde en ontkoppelde steun aan de landbouwers ligt het accent op ondersteuning van de handhaving van "goede landbouwmethoden", welk begrip zo wordt gedefinieerd dat naleving van de dwingende normen ertoe behoort. Hoewel regionale verschillen in de randvoorwaarden tot uiting moeten komen, zijn ter voorkoming van concurrentievervalsing gelijke spelregels nodig die worden gegarandeerd door middel van fundamentele uitvoeringscriteria. De lidstaten dienen de normen te definiëren en te handhaven op basis van een gemeenschappelijk kader dat de fundamentele uitvoeringscriteria aangeeft. De Commissie zal in de komende maanden beginnen met de werkzaamheden om een dergelijk kader tot stand te brengen.

Het stellen van randvoorwaarden zal gebeuren in de vorm van een aanpak voor het hele bedrijf, waarbij niet alleen voor gebruikte maar ook voor ongebruikte landbouwgrond aan

voorwaarden zal moeten worden voldaan; als de lidstaten dit nodig achten, kunnen zij in dit verband ook voorwaarden toepassen om te voorkomen dat grasland in bouwland wordt omgezet. Wat gebruikt en ongebruikt land betreft, zal tot de randvoorwaarden behoren dat moet worden voldaan aan de uit wet- en regelgeving voortvloeiende beheerseisen en aan de verplichting om de grond in goede conditie voor het beoefenen van landbouw te houden. Een aanpak voor het hele bedrijf vloeit rechtstreeks voort uit de gedachtegang achter ontkoppeling en zal de nadruk leggen op het hoofddoel van het stellen van randvoorwaarden: de uitvoering van regelgeving op het gebied van milieu, voedselveiligheid en diergezondheid en dierenwelzijn ondersteunen. Bij niet-naleving van randvoorwaarden zouden rechtstreekse betalingen moeten worden verlaagd naar evenredigheid van het risico of de schade in kwestie.

Bedrijfsaudits

De Commissie is van mening dat, om aan de verwachtingen van de samenleving tegemoet te komen en de landbouwers te helpen bij het voldoen aan de normen die voor een moderne, kwalitatief hoogwaardige landbouw gelden, een Gemeenschapsbreed systeem voor auditing van commerciële landbouwbedrijven moet worden opgezet en ondersteund, waarbij het begrip "commercieel bedrijf" door de lidstaten dient te worden gedefinieerd op basis van de economische bedrijfsomvang. Bedrijfsaudits helpen de landbouwers om zich bewust te worden van materiaalstromen en bedrijfsprocessen in relatie tot de normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en arbeidsveiligheid. De wetenschap dat de producenten deze processen actief beheren, zal een essentiële factor zijn in het terugwinnen van het volledige vertrouwen van de consumenten. Vele landbouwers en landbouworganisaties erkennen dat de doorzichtigheid en het bewustzijn met betrekking tot bedrijfsprocessen moeten worden verbeterd. Er zal steun voor bedrijfsaudits beschikbaar zijn in het kader van de plattelandsontwikkeling.

De invoering van bedrijfsaudits voor alle commerciële landbouwbedrijven is een na te streven algemene doelstelling. Bij wijze van eerste stap stelt de Commissie voor dat deelneming aan een systeem voor bedrijfsauditing verplicht zal zijn als onderdeel van de randvoorwaarden voor producenten die meer dan 5 000 EUR aan rechtstreekse betalingen per jaar ontvangen. Dit zal voor meer doorzichtigheid zorgen, de landbouwers bewuster maken en bijdragen tot een soepele invoering van de randvoorwaarden. Andere landbouwers zullen op vrijwillige basis tot het systeem kunnen toetreden.

Milieubraak

Om de voordelen te behouden die braaklegging biedt wat aanbodbeheersing betreft, en tegelijk in het kader van het nieuwe systeem voor ontkoppelde steunverlening de milieuvordelen van de braaklegging te vergroten, stelt de Commissie voor verplichte langdurige (tien jaar) braaklegging op bouwland in te voeren. Vervanging van roulerende braak door langdurige milieubraak zal in vele regio's de voordelen ervan vergroten en zal tegelijk het beheer en de controle vereenvoudigen, vooral in het kader van de ontkoppeling. De landbouwers zouden een hoeveelheid bouwland die overeenkomt met de huidige verplichte braaklegging op hun bedrijf, voor langdurige niet-roulerende braak moeten bestemmen als onderdeel van de randvoorwaarden waaraan zij moeten voldoen om rechtstreekse betalingen te ontvangen ("cross-compliance").

Steun voor energiegewassen - een "koolstofbonus"

Volgens de voorstellen van de Commissie zullen de huidige braakleggingsregelingen worden vervangen door langdurige milieubraak. Momenteel wordt steun voor energiegewassen verleend via de mogelijkheid om industriële gewassen te verbouwen op braakland.

Energiegewassen nemen het grootste deel voor hun rekening van de niet voor voeding of vervoeding bestemde productie op braakland. Zij zullen almaar belangrijker worden mocht bijmenging van biobrandstof verplicht worden zoals in de recente mededeling van de Commissie is voorgesteld. De nieuwe braakleggingsregelingen zouden zich echter niet langer lenen voor de productie van energiegewassen.

Daarom stelt de Commissie voor de bestaande regelingen voor niet voor voeding of vervoeding bestemde gewassen te vervangen door een "koolstofbonus" (carbon credit), een niet-gewasspecifiek steunbedrag voor energiegewassen dat zou worden toegekend om te bevorderen dat bij energieverbruik slechts koolstofdioxide in de atmosfeer wordt gebracht dat er eerder aan is onttrokken (CO₂-neutraal energieverbruik). Een dergelijke steunregeling zou een aanvulling vormen op de investerings- en vestigingsmaatregelen in het kader van de tweede pijler. De steun zal 45 EUR per met energiegewassen betaalde hectare bedragen binnen een gegarandeerd maximumareaal van 1,5 miljoen ha en zou worden betaald aan producenten die een contract sluiten met een verwerker. Bij de verdeling van het in aanmerking komende areaal over de lidstaten zal rekening worden gehouden met de historische productie van energiegewassen op braakland en met de afspraken over de verdeling van de lasten van de CO₂-verplichtingen. De regelingen zullen vijf jaar na de inwerkingtreding ervan opnieuw worden bezien met inachtneming van de uitvoering van het EU-initiatief inzake biobrandstoffen.

2.5. Een beter evenwicht in de steunverlening ten behoeve van duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling

Een beter evenwicht in de steunverlening tussen marktbeleid en plattelandsontwikkeling zal zowel de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid als de mogelijkheid om binnen de tweede pijler zorgpunten van de consumenten en zorgpunten met betrekking tot het milieu en de diergezondheid en het dierenwelzijn aan te pakken vergroten. Bovendien kan, hoewel de verschuiving naar ontkoppelde rechtstreekse betalingen de binnen beleidsinstrumenten bestaande stimulansen voor milieuschadelijke productie zal verkleinen, die verschuiving ook leiden tot druk om in sommige marginale gebieden land te verlaten. Daarom worden instrumenten die bedoeld zijn om duurzame landbouw in de hele EU te bevorderen, zoals de agromilieuregeling en de vergoedingsregeling voor probleemgebieden, en ook andere maatregelen binnen de tweede pijler veel belangrijker. Om dezelfde reden moet er eveneens voor worden gezorgd dat de lidstaten deze instrumenten in de toekomst volledig kunnen benutten. De Commissie zal de situatie in dit opzicht nauwlettend in de gaten houden.

Dynamische differentiatie

Voor een beter evenwicht tussen beleidsinstrumenten met het doel duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling verder te bevorderen, stelt de Commissie voor een systeem van dynamische differentiatie op verplichte basis in te voeren voor alle lidstaten. In het kader van dit systeem, dat de huidige facultatieve regelingen voor alle lidstaten verplicht stelt, zullen alle rechtstreekse betalingen geleidelijk volgens een rekenkundige reeks worden verlaagd met 3 % per jaar, waarbij de verlaging uiteindelijk 20 % zal bedragen, het in Agenda 2000 overeengekomen maximum. Dit betreft zowel de gekoppelde als de ontkoppelde betalingen.

Het nieuwe verplichte systeem zal de huidige facultatieve regelingen vervangen met ingang van 2004. Passende overgangsregelingen zullen worden voorgesteld voor die lidstaten die momenteel differentiatie op facultatieve basis toepassen.

Differentiatie kan behalve tot een beter evenwicht in de uitgaven tussen markten en plattelandsontwikkeling ook bijdragen tot het bereiken van het doel de toewijzing van

middelen te corrigeren. Doorgaans zijn kleinere landbouwbedrijven arbeidsintensiever en minder welvarend en ontvangen zij minder steun. Grotere landbouwbedrijven zijn beter in staat zich aan nieuwe technologieën aan te passen en schaalvoordelen te realiseren. Tegelijk worden op grotere, werkgelegenheidsintensieve landbouwbedrijven de aanpassingskosten vaak gedragen door werknemers. Daarom wordt voorgesteld een vrijstelling in te voeren die afhankelijk is van de werkgelegenheidssituatie op elk landbouwbedrijf. Tot twee (voltijdse) arbeidsjaareenheden (AJE) zal 5 000 EUR zijn vrijgesteld. Hierdoor zullen de meeste landbouwbedrijven niet onder de differentiatie vallen. Op facultatieve basis kan door de lidstaten 3 000 EUR extra worden toegekend voor elke extra AJE die op het bedrijf werkzaam is. Hoewel bij een dergelijke vrijstelling circa driekwart van de landbouwbedrijven in Europa volledig van de differentiatie zou zijn vrijgesteld, zou het bij die bedrijven om minder dan een vijfde van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers gaan.

Na toepassing van de vrijstelling zal het bedrag dat na de differentiatie maximaal aan een landbouwbedrijf wordt betaald, 300 000 EUR zijn. Rechtstreekse steun boven dit bedrag (plus de vrijstelling) zal worden afgeroomd (aftopping) en beschikbaar worden gesteld voor overdracht naar de tweede pijler in de betrokken lidstaat.

Momenteel behouden lidstaten die rechtstreekse betalingen op facultatieve basis differentiëren, de "besparingen" in hun rekeningen en moeten zij die bedragen binnen een bepaalde termijn (drie jaar) weer besteden aan extra activiteiten op het gebied van plattelandontwikkeling. Uit budgettair oogpunt is dit een onorthodoxe aanpak die niet zou kunnen worden uitgebreid tot een Gemeenschapsbreed systeem met overdrachten van belangrijke bedragen. Daarom stelt de Commissie voor het huidige systeem door geschiktere regelingen te vervangen. Zij zal een voorafgaande schatting maken van de bedragen die in de begrotingsjaren 2005 en 2006 beschikbaar zullen komen door differentiatie en aftopping, en zal voorstellen om het maximum voor rubriek 1a dienovereenkomstig te verlagen. Voorgesteld zou worden een daarmee overeenstemmend bedrag over te dragen naar rubriek 1b. De financiële vooruitzichten zouden worden gewijzigd volgens de in punt 20 van het interinstitutioneel akkoord over de begrotingsdiscipline bedoelde procedure.

De bedragen die op deze wijze elk jaar worden bespaard door de differentiatie, zullen op basis van het landbouwareaal, de agrarische werkgelegenheid en een welvaarts criterium over de lidstaten worden verdeeld om specifieke behoeften van het platteland aan te pakken. In een dergelijke verdeelsleutel komt de belangrijke rol die de landbouw speelt in het grondgebruik en het grondbeheer in plattelandgebieden, tot uiting. Dit zal enige herverdeling mogelijk maken van landen met intensieve graanteelt en veehouderij naar armere, extensiever producerende/bergachtige landen, wat positieve effecten zal hebben uit het oogpunt van milieu en cohesie. De besparingen door aftopping zullen worden verdeeld volgens het bedrag dat in elke lidstaat is afgeroomd.

Volgens eerste schattingen zullen de extra financiële middelen van het EOGFL-Garantie voor plattelandontwikkeling die door de dynamische differentiatie worden verkregen, in 2005 ongeveer 500-600 miljoen EUR bedragen. Die middelen zullen dan jaarlijks met een overeenkomstig bedrag stijgen bij elke verhoging met 3 % van de dynamische differentiatie.

De lidstaten kunnen deze extra financiële middelen gebruiken om hun programma's voor plattelandontwikkeling te versterken. Misschien zullen zij die extra middelen binnen hun programma's willen toewijzen op basis van de behoeften die zijn geconstateerd bij de evaluatie halverwege de looptijd van de programma's voor plattelandontwikkeling, en met inachtneming van de mogelijkheden die worden geboden in het kader van de nieuwe maatregelen voor plattelandontwikkeling die de Commissie nu voorstelt. De lidstaten zullen de differentiatiegelden mogen toewijzen aan welke dan ook van de maatregelen voor

plattelandontwikkeling die in aanmerking komen voor opnemings in hun uit de afdeling Garantie van het EOGFL gefinancierde programma's voor plattelandontwikkeling. Zij kunnen de extra financiële middelen gebruiken om het niveau van de communautaire medefinanciering binnen hun programma's te verhogen tot de bij verordening vastgestelde plafonds, om nieuwe maatregelen te financieren, om het toepassingsgebied van bestaande maatregelen te verruimen en/of om financiële steun te verlenen aan een groter aantal begunstigden in het kader van bestaande maatregelen.

De van de eerste naar de tweede pijler overgedragen extra financiering zal in beginsel geen enkele extra budgettaire inspanning van de lidstaten vergen indien die financiering wordt opgenomen in hun programmering van de plattelandontwikkeling voor 2005 en 2006.

2.6. Versterking en verruiming van het beleid inzake plattelandontwikkeling

De Commissie stelt voor de twee pijler te versterken en te verruimen door de werkingssfeer van de begeleidende maatregelen uit te breiden en door bij sommige maatregelen de werkingssfeer aan te vullen en te verduidelijken c.q. het steunniveau te verhogen.

Nieuwe begeleidende maatregelen

De vier begeleidende maatregelen worden zowel in als buiten de doelstelling 1-regio's gefinancierd door de afdeling Garantie van het EOGFL. Het betreft momenteel agromilieumaatregelen, vergoedingen in probleemgebieden, de bebossing van landbouwgrond en vervroegde uittreding. De Commissie stelt voor dit pakket van begeleidende maatregelen uit te breiden om beter tegemoet te komen aan bezorgdheid over de voedselveiligheid en -kwaliteit, om de landbouwers te helpen zich aan de invoering van veeleisende normen aan te passen en om de diergezondheid en het dierenwelzijn te bevorderen. Om de invoering van deze maatregelen te vergemakkelijken kunnen passende uitvoeringsregelingen voor een soepelere overgang noodzakelijk zijn. Net als bij de vier bestaande begeleidende maatregelen, zullen deze nieuwe maatregelen hoofdzakelijk worden toegespitst op landbouwers als begunstigden.

In de eerste plaats zal in de verordening inzake plattelandontwikkeling een nieuw hoofdstuk over voedselkwaliteit worden opgenomen. Dit hoofdstuk zal omvatten:

- Landbouwers stimuleren om deel te nemen aan door de lidstaat of de EU erkende kwaliteitsborgings- en certificeringsregelingen, met inbegrip van regelingen inzake geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen en biologische landbouw. In het kader van dit onderdeel zullen stimulansen worden gegeven aan landbouwers die op vrijwillige basis produceren volgens de in dergelijke regelingen gestelde eisen. De betrokken regelingen moeten openstaan voor alle producenten die de gespecificeerde voorwaarden naleven. De steun zal worden betaald op forfaitaire basis per bedrijf gedurende een periode van maximaal vijf jaar.
- Aan producentengroeperingen steun verlenen voor afzetbevordering voor landbouwproducten die zijn aangewezen in het kader van door de lidstaat of de EU erkende kwaliteitsborgings- en certificeringsregelingen, met inbegrip van regelingen inzake geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen en biologische landbouw. Het betreft een aanvulling zonder overlapping op de afzetactiviteiten die worden gesubsidieerd op grond van artikel 33 van de verordening inzake plattelandontwikkeling. Om te garanderen dat er geen mogelijkheden zullen zijn voor dubbele promotieactiviteiten voor landbouwproducten op de interne markt, zal de binnen de eerste pijler toegekende communautaire steun voor afzetbevordering

voor landbouwproducten vanaf 2005 nog uitsluitend bestemd zijn voor afzetbevordering op markten van derde landen.

In de tweede plaats stelt de Commissie voor een hoofdstuk "Voldoen aan normen" op te nemen om landbouwers te helpen bij de aanpassing aan veeleisende normen die zijn gebaseerd op communautaire regelgeving inzake milieu, voedselveiligheid en diergezondheid en dierenwelzijn, en bij het laten uitvoeren van bedrijfsaudits. Het zal gaan om:

- De mogelijkheid aan landbouwers tijdelijke, degressieve steun te betalen om hen te helpen veeleisende normen in praktijk te brengen die zijn gebaseerd op communautaire regelgeving betreffende normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en arbeidsveiligheid en die deel zullen gaan uitmaken van de goede landbouwmethoden of van opgelegde minimumnormen. Wanneer dergelijke normen worden ingevoerd en voortaan moeten worden nageleefd, kan dat gepaard gaan met extra kosten en verplichtingen voor de landbouwers en in de beginfase tot inkomensderving leiden. Doel van de maatregel zou zijn een snellere en wijdverbreidere toepassing van dergelijke normen te bevorderen. In geen geval zou steun kunnen worden betaald als het feit dat normen niet worden toegepast, te wijten is aan veronachtzaming door een individuele landbouwer van normen die reeds in nationale wet- en regelgeving zijn vervat. De steun zou gedurende ten hoogste vijf jaar worden toegekend in de vorm van een degressieve jaarlijkse compenserende betaling en zou in het eerste jaar maximaal 200 EUR per ha kunnen bedragen.
- Steun voor bedrijfsaudits. Landbouwers zouden forfaitaire steun ontvangen om hen te helpen de kosten te dragen van dergelijke audits, waarbij verbeteringen zouden worden opgespoord en voorgesteld ten aanzien van de prestaties die op dat moment worden geleverd wat de naleving van in wet- en regelgeving opgenomen normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en arbeidsveiligheid betreft. Met name zal dit de landbouwers helpen zich op de voorgestelde invoering van randvoorwaarden voor het ontvangen van rechtstreekse betalingen ("cross-compliance") voor te bereiden en een en ander in praktijk te brengen. De bestaande mogelijkheden inzake opleiding en demonstratieprojecten zullen hierop een aanvulling vormen.

In de derde plaats stelt de Commissie voor om in het agromilieuhofdstuk de mogelijkheid op te nemen dat betalingen voor diergezondheid en dierenwelzijn worden toegekend voor inspanningen die, zoals bij de agromilieuregelingen is vereist, verder gaan dan een referentieniveau dat een verplicht karakter draagt. Als blijk van het grote belang dat de Commissie hecht aan de verdere ontwikkeling van agromilieuregelingen, vooral in het licht van de strategie voor duurzame ontwikkeling, en van diergezondheids- en dierenwelzijnsregelingen, wordt bovendien voorgesteld de voor de betrokken maatregelen vastgestelde medefinancieringspercentages te verhogen met tien punten, dus tot 85 % voor de doelstelling 1-regio's en 60 % voor de overige gebieden. Deze veranderingen zouden gepaard moeten gaan met acties om het publiek bewuster te maken van de agromilieuregelingen en om deze regelingen meer te promoten.

De Commissie stelt voor de lidstaten te verplichten om voor de periode 2005-2006 het hoofdstuk over voedselkwaliteit op te nemen in hun programma's voor plattelandontwikkeling (EOGFL-Garantie), zoals nu reeds met het agromilieuhofdstuk het geval is en na de uitbreiding daarvan tot diergezondheid en dierenwelzijn ook het geval zal blijven.

Andere technische aanpassingen van de verordening inzake plattelandsontwikkeling

De Commissie stelt bepaalde aanpassingen van niet-begeleidende maatregelen voor ter aanvulling van de in te voeren nieuwe maatregelen die in het voorgaande zijn beschreven. De reikwijdte van de in artikel 33 bedoelde afzetactiviteiten zal worden verduidelijkt door een specifieke bepaling betreffende de subsidiabiliteit van de met het opzetten van kwaliteitsborgings- en certificeringsregelingen gemoeide kosten op te nemen. De werkingssfeer van het in artikel 33, derde streepje, bepaalde over *"de oprichting van bedrijfsverzorgingsdiensten en diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer voor de landbouw"* zal worden uitgebreid tot de kosten die zijn verbonden aan het opzetten van systemen voor auditing van landbouwbedrijven.

Bovendien zal in het bosbouwhoofdstuk worden voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om veranderingen van hun plannen voor de bescherming van de bossen/hun indeling van de bosgebieden naar brandgevaarlijkheid mee te delen door een wijziging van de programma's voor plattelandsontwikkeling in te dienen. Deze aanpassing is noodzakelijk omdat Verordening (EEG) nr. 2158/92 eind 2002 komt te vervallen.

2.7. Begroting

De Europese Raad was in zijn vergadering in Berlijn van mening dat de Agenda 2000-hervorming, plattelandsontwikkeling en veterinaire maatregelen buiten beschouwing gelaten, zou worden uitgevoerd binnen een financieel kader van gemiddeld 40,5 miljard EUR per jaar in constante prijzen van 1999 en verzocht de Commissie om in 2002 bij de Raad een verslag in te dienen over de ontwikkeling van de landbouwuitgaven.

Om aan dat verzoek gevolg te geven heeft de Commissie de feitelijke en de verwachte ontwikkeling van de landbouwuitgaven over de periode 2000-2006 onderzocht. De veronderstellingen die aan dat onderzoek ten grondslag liggen, en de resultaten ervan zijn weergegeven in de bijlage. Volgens die resultaten zal bij een voortzetting van de huidige beleidsvormen het jaarlijkse gemiddelde van 40,5 miljard EUR niet worden overschreden.

2.8. Staatssteun

Met het oog op een snellere uitvoering van nieuwe regelingen tot toekenning van staatssteun onderzoekt de Commissie wat de mogelijkheden zijn voor de vaststelling van vrijstellingsverordeningen op landbouwgebied. Zo zou bijvoorbeeld generieke vrijstelling voor verschillende soorten van staatssteun tot gevolg hebben dat voorafgaande aanmelding achterwege kan blijven zonder dat de wezenlijke bepalingen van de huidige richtsnoeren voor staatssteun worden versoepeld. Buiten de landbouwsector heeft de Commissie reeds verscheidene dergelijke vrijstellingsverordeningen vastgesteld. Momenteel vertraagt de noodzaak van voorafgaande goedkeuring door de Commissie noodzakelijkerwijs elk plan voor toekenning van nieuwe staatssteun in de landbouwsector, vaak met verscheidene maanden. De nieuwe aanpak zou ook moeten leiden tot een verlichting van de werklast van de Commissie, waardoor de diensten de handen vrij zouden krijgen om meer tijd te besteden aan klachten en illegale staatssteun.

De betrokken maatregelen zullen op het niveau van de Commissie worden genomen binnen het bestaande door de Raad vastgestelde juridische kader voor vrijstellingsverordeningen op het gebied van staatssteun. Voor de staatssteun die onder een dergelijke verordening valt, zouden de voorafgaande aanmelding en toestemming worden vervangen door verslaglegging en toezicht achteraf. Dit zal de invoering van nieuwe regelingen tot toekenning van staatssteun vereenvoudigen en de daarvoor benodigde tijd bekorten. Zo zouden lidstaten die bereid zijn

achteraf verslag uit te brengen, sneller steun op nationaal niveau kunnen verlenen, vooral wanneer dergelijke steun nodig is ter begeleiding van hervormingsmaatregelen in de landbouwsector. Om de interne en externe duurzaamheid van het beleid te waarborgen zal de Commissie ervoor zorgen dat de doelstellingen van het GLB niet door staatssteun worden ondergraven.

2.9. Volgende stappen

Na overleg met de Raad, het Parlement en andere belanghebbende partijen zal de Commissie in het najaar van 2002 voorstellen voor regelgeving indienen. Voor de sectoren waarvoor een herziening in 2003 is gepland (olijfolie, suiker, enz.), zal de Commissie voorstellen in het kader van de nieuwe bedrijfsinkomenstoelag formuleren.

3. WAARSCHIJNLIJKE EFFECTEN VAN DE VOORGESTELDE MAATREGELEN

3.1. Interne effecten

De voorgestelde aanpassingen van de GLB-instrumenten zullen het vermogen van de beleidsvormen voor landbouw en plattelandsontwikkeling om de in Agenda 2000 vastgestelde doelstellingen te bereiken aanzienlijk verbeteren. Zij zullen de kloof helpen dichtentrekken tussen de verwachtingen van landbouwers, consumenten, belastingbetalers en overheden en de met de beleidsvormen behaalde resultaten op economisch, sociaal en milieugebied.

De landbouwsector

Voor de landbouwsector als geheel moeten de vooruitzichten beter worden. Ontkoppeling zal de landbouwers in de betrokken sectoren in staat stellen om zich te concentreren op de producten die hun op de markt de beste opbrengst opleveren, waarin hun vaardigheden, het initiatief dat zij aan de dag willen leggen, en de plaatselijke omstandigheden voor landbouwproductie een rol spelen. Ontkoppeling zal tevens in vele gevallen overdrachten aan landbouwers efficiënter maken en moet landbouwers helpen om hun inkomenssituatie te verbeteren. Dynamische differentiatie zal de middelen verschaffen voor extra steun voor kwaliteit en voor overgangssteun om landbouwers aan veeleisende normen uit wet- en regelgeving te helpen voldoen, en zal ook meer ruimte scheppen voor dienstverlening op milieugebied door landbouwers. In combinatie met de voorgestelde wijzigingen van de gemeenschappelijke marktordeningen zal dit de mogelijkheden voor duurzaamheid op lange termijn in de sector fundamenteel verbeteren. De landbouwers zullen op adequate wijze voor de prijsverlagingen worden gecompenseerd.

Dynamische differentiatie zal een beter sociaal evenwicht in de steunverlening binnen de sector helpen bewerkstelligen zonder - gezien de door andere maatregelen geboden mogelijkheden - de economische kansen voor grotere landbouwbedrijven te verkleinen. De bedrijfsinkomenstoelag zal een fundamentele vereenvoudiging van de huidige regelingen betekenen. De meeste inkomenssteun zal voortaan worden verleend in de vorm van een enkele betaling. Via het mechanisme van de bedrijfsaudit zullen alle nodige controles met betrekking tot de voor landbouwers geldende normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en arbeidsveiligheid worden gecombineerd in een enkel kader.

Consumenten

Voor de consumenten betekenen de voorstellen een belangrijke stap voorwaarts wat de integratie van de punten van zorg op het gebied van voedselveiligheid, voedselkwaliteit en

diergezondheid en dierenwelzijn in het GLB betreft. Ontkoppeling zal de landbouwers ertoe aansporen om te reageren op de door de vraag van de consumenten teweeggebrachte marktsignalen veeleer dan op beleidsimpulsen die verband houden met hoeveelheden. De opneming van voedselveiligheid en diergezondheid en dierenwelzijn in de randvoorwaarden die aan de rechtstreekse betalingen worden verbonden ("cross-compliance"), en de systematische monitoring ervan via het kader voor bedrijfsaudits zullen de doorzichtigheid vergroten en de consumenten meer vertrouwen geven. De verruimde mogelijkheden om steun te verlenen voor een kwaliteitsproductie en voor het voldoen aan verbeterde normen zullen de landbouwers helpen om beter op de vraag van de consumenten in te spelen.

Belastingbetalers

Voor de belastingbetalers zullen de voorgestelde aanpassingen een betere besteding van overheidsmiddelen waarborgen. De voorgestelde maatregelen zullen binnen het kader van budgettaire stabilisatie de noodzakelijke inkomenssteun aan landbouwers doelmatiger maken en tegelijk de marktgerichtheid vergroten. Een aantal gemeenschappelijke marktordeningen zal worden aangepast om ze beter te doen functioneren. De veranderingen zullen het veel minder waarschijnlijk maken dat overschotten zich ophopen.

Burgers

De voorstellen zullen helpen om de punten van zorg van de burgers aan te pakken. Dynamische differentiatie zal een verschuiving mogelijk maken naar een groter aanbod van publieke goederen zoals dienstverlening op milieugebied en bevordering van diergezondheid en dierenwelzijn, en ook naar maatregelen die zijn toegespitst op vergroting van het concurrentievermogen van de sector. Door de voorgestelde nieuwe braakregelingen zullen de milieuvoordelen van het beleid toenemen. De verruiming van de regeling inzake het verbinden van randvoorwaarden aan rechtstreekse betalingen ("cross-compliance") zal zorgen voor coherentie van het landbouwbeleid met in wet- en regelgeving gestelde eisen op andere gebieden.

Levensmiddelenindustrie

De voorstellen zullen positieve effecten voor de levensmiddelenindustrie hebben doordat zij de kosten van grondstoffen in een aantal sectoren zullen verlagen. Doordat de landbouwers worden gestimuleerd om marktgerichter te worden en zich op een kwaliteitsproductie toe te leggen, zullen de verwerkers gemakkelijker toegang hebben tot producten die aan hun behoeften zijn aangepast. De voordelen van het vertrouwen van de consumenten in betere veiligheids- en kwaliteitsnormen zullen in de hele voedselketen worden gevoeld.

Overheden

Wanneer de bedrijfsinkomenstoeslag en de bedrijfsaudit eenmaal tot stand zijn gebracht en dus één enkele inkomensstoeslag voor de betrokken sectoren en één enkel controlekader zullen zijn ingevoerd, zal voor de betrokken overheden sprake zijn van een aanzienlijke vereenvoudiging van de eisen op het gebied van tenuitvoerlegging en controle. Bovendien wordt een aanzienlijke vereenvoudiging van de regelingen inzake staatssteun voorgesteld.

In de eerste pijler wordt een klein aantal sterk gerichte instrumenten gehandhaafd en verbeterd om gedurende de overgang naar het systeem van ontkoppelde steunverlening een destabilisatie van landbouwmarkten te voorkomen, vooral voor gespecialiseerde of traditionele producten. Daartoe behoren een nieuw steunbedrag voor energiegewassen ter vervanging van de regelingen in het kader van de braaklegging, gewasspecifieke steunbedragen voor producenten van eiwithoudende gewassen, rijst en noten en een kwaliteitspremie voor durumtarwe.

3.2. Externe effecten

Hoewel deze aanpassingen door de Commissie worden voorgesteld om tegemoet te komen aan interne behoeften en verwachtingen, zullen zij de EU ook helpen om zich aan te passen aan externe uitdagingen.

De door de Commissie voorgestelde aanpak zal de integratie van nieuwe lidstaten in het gemeenschappelijk landbouwbeleid bevorderen. Met de voorgestelde veranderingen van gemeenschappelijke marktordeningen zullen onevenwichtigheden op markten in de EU-15 worden aangepakt vóór de uitbreiding. Ontkoppeling zal de landbouwers in de nieuwe lidstaten helpen stimuleren om hun marktgerichtheid te verbeteren veeleer dan hun productie af te stemmen op beleidsimpulsen. De bedrijfsinkomenstoelage zal een aanzienlijke vereenvoudiging betekenen in vergelijking met bestaande regelingen. Dynamische differentiatie zou voor de landbouwers in de nieuwe lidstaten niet worden toegepast totdat zij het normale niveau van de rechtstreekse betalingen van de EU hebben bereikt. Bovendien is reeds voorgesteld om hun meer middelen voor plattelandontwikkeling toe te wijzen dan het normale EU-niveau. De voorgestelde veranderingen van de maatregelen voor plattelandontwikkeling zouden helpen om uitvoering te geven aan de EU-normen op het gebied van voedselveiligheid en -kwaliteit, terwijl de verruimde randvoorwaardenregeling ("cross-compliance") het vertrouwen van de consumenten in de productie in de nieuwe lidstaten zou vergroten.

De door de Commissie voorgestelde aanpak draagt ertoe bij dat de EU in de internationale sfeer haar strategische doelstellingen kan bereiken en haar verbintenissen kan nakomen, doordat nieuwe inspanningen worden geleverd om duurzame ontwikkeling en coherentie te bevorderen. Met name wordt verwacht dat, doordat de steunverlening zal worden geheroriënteerd in de richting van extensievere landbouwmethoden en van interne steun die de handel slechts minimaal verstoort, de marktkansen voor ontwikkelingslanden zullen worden verbeterd. De optimale impact op het wereldhandelsklimaat zal echter alleen dan volledig worden gerealiseerd als ook anderen een even grondige beleidshervorming doorvoeren. Wij verwachten dat anderen op geschikte terreinen vergelijkbare inspanningen zullen leveren op zodanige wijze dat een en ander zou kunnen worden vertaald in internationale verbintenissen.

De koers van de EU is duidelijk: verlagingen van productieverstorende steun en een sterker accent op voedselveiligheid en -kwaliteit, plattelandontwikkeling en de verlening van milieudiensten aan de samenleving als geheel. Dit beantwoordt aan de verwachtingen van het Europese publiek en de belangen van de Europese landbouwers worden er het best mee gediend.

3.3. Financiële consequenties

In de bijlage wordt een ruwe schatting gegeven van de financiële consequenties van de in dit document voorgestelde maatregelen vergeleken met het geactualiseerde basisscenario.

BIJLAGE: ONTWIKKELING VAN DE LANDBOUWUITGAVEN IN DE PERIODE 2000 – 2006

Inleiding

Ter verwezenlijking van het doel om de landbouwwitgaven op reële basis te stabiliseren in een mate die de effecten van de in de context van Agenda 2000 genomen hervormingsmaatregelen overtreft, heeft de Europese Raad van Berlijn in punt 22 van zijn conclusies de Commissie en de Raad verzocht naar extra besparingen te zoeken om ervoor te zorgen dat de totale uitgaven, exclusief plattelandontwikkeling en veterinaire maatregelen, in de periode 2000-2006 niet meer bedragen dan een jaarlijks gemiddelde van 40,5 miljard EUR. Daarom is de Commissie verzocht om in 2002 bij de Raad een verslag over de ontwikkeling van de landbouwwitgaven in te dienen, indien nodig samen met passende voorstellen.

Om aan het verzoek van de Europese Raad gevolg te geven is de ontwikkeling van de feitelijke landbouwwitgaven in 2000 en 2001 onderzocht en zijn voor de periode 2002-2006 geactualiseerde uitgavenprognoses opgesteld die een nieuw basisscenario voor vergelijking met de maxima van de financiële vooruitzichten vormen. De veronderstellingen die aan dit nieuwe scenario ten grondslag liggen, en de resultaten worden in het navolgende aangegeven. Beklemtoond dient te worden dat de afzonderlijke prognoses per sector indicatieve bedragen zijn en in geen geval zijn bedoeld als doelstellingen of maxima voor de uitgaven in elk van de betrokken sectoren.

Methodologie voor de geactualiseerde prognoses

Voor de actualisering van de uitgavenprognoses per sector voor de periode 2000-2006 is gewerkt met:

- de feitelijke uitgaven in 2000 en 2001;
- de in de begroting 2002 opgevoerde kredieten en de in het voorontwerp van begroting (VOB) voor 2003 voorgestelde kredieten;
- de voor de jaren 2004–2006 opgestelde prognoses.

De prognoses voor 2004-2006 zijn gebaseerd op:

- een wisselkoers van 1 EUR = 1 dollar;
- de meest recente beoordeling van de vooruitzichten voor de ontwikkeling van de landbouwmarkten, vooral wat akkerbouwgewassen, de vleessectoren en melk en zuivelproducten betreft;
- de veronderstelling dat in de sectoren die onder de Agenda 2000 hervormingen vielen, vanaf het begrotingsjaar 2004 (2006 voor de zuivelsector) volledig gebruik zal worden gemaakt van de basisarealen voor akkerbouwgewassen en de premierechten voor dierlijke productie.

Tevens is rekening gehouden met de effecten van na Agenda 2000 aangenomen regelgeving waarbij bepaalde gemeenschappelijke marktordeningen of andere regelingen zijn gewijzigd (de belangrijkste wijzigingen betreffen suiker, groenten en fruit, vezelvlas en -hennep, katoen, tabak, olijfolie, schapen- en geitenvlees en de programma's voor afgelegen gebieden en eilanden).

De ervaring uit het verleden leert dat in de sectoren waarvoor gegarandeerde maximumhoeveelheden gelden, die hoeveelheden over het algemeen volledig worden gebruikt (vooral voor olijfolie, gedroogde voedergewassen, zaaddragende leguminosen (peulvruchten)

en verwerkte groenten en fruit). Daarom vormen de gegarandeerde maximumhoeveelheden die zijn vastgesteld, de basis voor de prognoses voor de betrokken sectoren.

Met betrekking tot de sectoren die onder de Agenda 2000-hervormingen vielen, en sommige andere sectoren waarvoor nadien tot belangrijke wijzigingen van de regelgeving is besloten, worden in het navolgende specifieke toelichtingen gegeven.

Akkerbouwgewassen

De Agenda 2000-schattingen waren gebaseerd op de veronderstelling dat de basisarealen voor akkerbouwgewassen volledig zouden worden gebruikt en dat hoge wereldmarktprijzen (in dollars) uitvoer zonder of met zeer lage restituties mogelijk zouden maken.

De eerste budgettaire effecten van de hervorming waren te voelen vanaf het begrotingsjaar 2001.

Tot 2002 blijven de uitgaven voor steun per hectare onder de Agenda 2000-schattingen omdat in sommige lidstaten het basisareaal niet volledig wordt gebruikt. In het VOB voor 2003 is ervan uitgegaan dat deze onderbenutting zal doorgaan. De schattingen voor de periode 2004-2006 zijn echter gemaakt door de steun per hectare die uit het gebruik van historische referentieopbrengsten voortvloeit, toe te passen op het hele basisareaal, en zijn inclusief de uitgaven voor rechtstreekse steun in het kader van de onlangs hervormde gemeenschappelijke marktordening voor vezelvlas en -hennep.

Ondanks lagere wereldmarktprijzen dan ten tijde van Agenda 2000 heeft een ruim onder 1 liggende euro/dollar-koers het mogelijk gemaakt de uitvoerrestituties en de interventiekosten minimaal te houden, zodat de uitgaven voor marktmaatregelen in 2001 en 2002 onder het niveau zijn gebleven waarvan ten tijde van het Berlijn-akkoord werd uitgegaan.

Voor de jaren vanaf 2004 liggen de prognoses van de uitgaven voor marktmaatregelen echter hoger dan die waarmee in Berlijn werd gewerkt, aangezien de wereldmarktprijzen naar verwachting nog steeds lager zullen zijn dan ten tijde van Agenda 2000, maar voor de wisselkoers wordt uitgegaan van een 1:1-verhouding.

Suiker

De uitvoerrestituties maken meer dan 80 % uit van de uitgaven in het kader van de marktordening voor suiker, zodat deze uitgaven sterk worden beïnvloed door schommelingen van de wereldmarktprijzen en van de euro/dollar-koers.

Een vergelijking tussen de uitgavenprognoses die nu zijn opgesteld voor de periode 2003-2006, en die welke voor Agenda 2000 werden gehanteerd, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- voor dit verslag zowel als voor Agenda 2000 hebben de veronderstellingen betreffende respectievelijk de wereldmarktprijzen en de euro/dollar-koers tegengestelde effecten op het benodigde bedrag aan kredieten. Bijgevolg werken deze veronderstellingen als tegenwicht tegen elkaar;
- dat nu veel minder kredieten nodig worden geacht dan volgens de Agenda 2000-prognose, is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de afschaffing van de vergoeding van de opslagkosten bij de in 2001 doorgevoerde hervorming van de marktordening, die van toepassing is geworden met ingang van het verkoopseizoen 2001/02.

Vezelgewassen

In juli 2000 heeft de Raad de gemeenschappelijke marktordening voor vezelvlas en -hennep hervormd. Met ingang van het verkoopseizoen 2001/02 zijn vezelvlas en -hennep opgenomen in de regeling voor akkerbouwgewassen en is de steun per hectare aan de telers verlaagd tot het niveau van de steun voor akkerbouwgewassen (wanneer de maatregel volledig is ingevoerd, zullen de jaarlijkse kosten ervan naar schatting circa 40 miljoen EUR bedragen, welk bedrag moet worden opgeteld bij de uitgaven voor akkerbouwgewassen en afgetrokken van die voor vezelgewassen).

Het tweede deel van die hervorming betreft de steun voor de verwerking van vlas- en hennepstro, die naar schatting circa 26 miljoen EUR per jaar zal bedragen en voor rekening van het hoofdstuk "vezelgewassen" blijft komen. Aangenomen mag worden dat deze uitgaven stabiel zullen blijven op het voorspelde niveau aangezien het systeem is gebaseerd op gegarandeerde maximumhoeveelheden en vastgestelde steunbedragen per ton.

In april 2001 heeft de Raad ook voor katoen besloten tot een herziening van de steunregeling met ingang van 2001/02. De belangrijkste verandering is dat, met het oog op een krachtiger stabilisatiemechanisme, de sancties nu progressief zijn naar gelang van de geproduceerde hoeveelheid.

Ondanks het stabilisatiesysteem worden de uitgaven in de sector katoen nog steeds sterk beïnvloed door de wereldmarktprijs (in dollars) en de ontwikkeling van de euro/dollar-koers. Deze uitgaven schommelden in de periode 2000-2002. Met name zijn de hogere uitgaven in 2002 te wijten aan een instorting van de wereldmarktprijs voor katoen vergeleken met de voor Agenda 2000 gehanteerde prijs, welke instorting ondanks een euro/dollar-koers van minder dan 1 nog steeds een groot effect heeft.

Voor 2003 en de volgende jaren wordt een licht herstel van de wereldmarktprijs voorspeld. De prognoses betreffende de hoeveelheden waarvoor steun wordt verleend, zijn dezelfde als bij Agenda 2000, namelijk ongeveer 1,5 miljoen ton.

Groenten en fruit

Voor Agenda 2000 waren de financiële kosten berekend op basis van de na de hervorming van 1996 gemaakte financiële schatting. In die schatting was een aanzienlijk bedrag voor de actiefondsen opgenomen.

Eind 2000 heeft de Raad in het kader van een kleine hervorming een aantal veranderingen aangebracht, waaronder met name:

- een vereenvoudiging van het systeem voor de financiering van de actiefondsen, waarbij het maximum voor de communautaire financiële steun is vastgesteld op 4,1 %, en
- een rationalisatie van de steunregelingen voor de verwerking van citrusvruchten, perziken, peren en tomaten.

Voorts is rekening gehouden met de opeenvolgende verlengingen van de geldigheidsduur van de regeling voor noten waartoe de Raad in afwachting van een nieuw voorstel heeft besloten.

De begrotingsramingen tot en met 2006 zijn opgesteld in het licht van de nieuwe steunbedragen, drempels en maxima die zijn vastgesteld, en met inachtneming van het aflopen van bepaalde regelingen (b.v. voor noten). De nieuwe prognoses zijn veel lager dan die welke voor Agenda 2000 waren gehanteerd. Dit komt hoofdzakelijk doordat de prognoses betreffende de telersverenigingen en de uit de markt te nemen hoeveelheden neerwaarts zijn herzien, en

voor een deel ook dat doordat volgens de prognoses voor verwerkte tomaten de uitgaven zich zullen stabiliseren als gevolg van de eind 2000 aangebrachte veranderingen.

Sector wijn

De marktordening voor wijn is in het kader van Agenda 2000 hervormd en in de prognoses is daarmee rekening gehouden. Het eerste jaar waarin de hervorming van invloed was op de begroting, was 2001. Bij de hervorming was het de bedoeling dat de crisisdistillatie geleidelijk zou afnemen en uiteindelijk zou verdwijnen als gevolg van de verwachte stabilisatie van de sector. Er werden in het kader van de hervorming uitgaven voor de herstructurering van de wijngaarden gepland en de uitgaven voor die maatregel na het volledig op gang komen ervan werden geschat op 443 miljoen EUR per jaar.

De uitgaven in de sector wijn blijven de invloed ondergaan van het feit dat in ruimere mate van crisisdistillatie gebruik wordt gemaakt dan was verwacht, wat het gevolg is van een betrekkelijk grote productie en een structurele daling van het verbruik.

Zuivel

Toen de besluiten van Berlijn werden genomen, was de verwachting dat de jaarlijkse uitgaven voor de zuivelsector in de periode 2000-2005 betrekkelijk stabiel zouden blijven en vervolgens vanaf 2006 zouden stijgen als gevolg van de invoering van het in het kader van Agenda 2000 overeengekomen systeem voor rechtstreekse steunverlening.

In werkelijkheid lagen de uitgaven in de eerste jaren van de periode veel lager dan de in Berlijn gehanteerde prognoses doordat de omstandigheden op de interne en externe markten veel gunstiger waren dan ten tijde van Agenda 2000 werd verwacht. In 2000 en 2001 zijn een gestaag toenemende vraag naar kaas en behoorlijke interne en externe prijzen, vooral voor melkpoeder, essentiële factoren geweest die verlagingen mogelijk hebben gemaakt van de uitvoerrestituties en van de interne steunbedragen in het kader van de afzetmaatregelen voor ondermelk en botervet.

De uitgavenramingen voor 2004-2006 zijn gebaseerd op de recente prognoses op middellange termijn van de ontwikkeling van vraag en aanbod. Voor de belangrijkste zuivelproducten zal volgens die prognoses sprake zijn van kleinere verschillen tussen het aanbod en het interne verbruik dan de ten tijde van Agenda 2000 verwachte verschillen.

Rundvlees

In de eerste jaren na de hervorming werd de gang van zaken vooral beïnvloed door de eind 2000 ontstane BSE-crisis en de uitbraak van mond- en klauwzeer in het Verenigd Koninkrijk in 2001.

De Commissie heeft in 2000 een aantal maatregelen genomen om de situatie na de daling van het verbruik en van de uitvoer aan te pakken en om het evenwicht tussen vraag en aanbod te herstellen (speciale aankoop voor vernietiging, aanpassing van de regeling inzake openbare interventie, enz.).

In 2001 is bij de Raad een plan ingediend, dat in juni 2001 is goedgekeurd. Dit plan had tot doel voor een beter marktevenwicht op korte en middellange termijn te zorgen.

Hoewel de markt in 2000 en 2001 was gedestabiliseerd, was de crisis niet zo erg als eerst werd gevreesd en is er een herstel opgetreden. In de periode van 2001 tot en met 2003 zullen de uitgaven voor rundvlees echter iets hoger blijven dan de aanvankelijk verwachte bedragen, dit ondanks het feit dat de uitgaven voor rechtstreekse premies lager uitvallen door onderbenutting van de premierechten.

De ramingen voor de periode 2004-2006 zijn gebaseerd op

- de vooruitzichten op middellange termijn wat vraag en aanbod betreft. Verwacht wordt dat de nettoproductie lager zal zijn dan de ten tijde van Agenda 2000 voorspelde niveaus. Het verwachte herstel van het verbruik zou het mogelijk moeten maken om de interventievoorraden af te zetten,
- een volledig gebruik van de rechten op rechtstreekse premies.

Deze ramingen zijn hoger dan de ten tijde van het akkoord van Berlijn opgestelde prognoses omdat meer gebruik wordt gemaakt van de extensiveringspremie dan was verwacht, en omdat de toentertijd gemaakte ramingen betreffende de uitvoerrestituties te optimistisch waren.

Schapenvlees

De hervorming waartoe in 2001 is besloten, was gebaseerd op een ten tijde van het akkoord van Berlijn gemaakte alomvattende raming van de uitgaven (waarbij ervan werd uitgegaan dat de premierechten voor 92 % zouden worden gebruikt).

Conclusies

Zoals uit de bijgaande tabel 1 blijkt, geven de resultaten van deze actualisering aan dat de onder rubriek 1a vallende uitgaven gedurende de hele periode 2000-2006 binnen de desbetreffende maxima van de financiële vooruitzichten zullen blijven. De feitelijke uitgaven waren in 2000 bijna 1,1 miljard EUR en in 2001 circa 2,3 miljard EUR lager dan het respectieve maximum. Volgens de begroting voor 2002 en het voorontwerp van begroting (VOB) voor 2003 zal de marge ten opzichte van de respectieve maxima voor die jaren circa 2,3 miljard EUR blijven bedragen.

Voor de periode 2004-2006 luiden de prognoses op basis van de boven beschreven methodologie dat de jaarlijkse marge ten opzichte van het desbetreffende maximum in 2004 bijna 1 miljard EUR en in 2005 en 2006 iets meer dan 1 miljard EUR zal bedragen.

Ten aanzien van het gemiddelde jaarlijkse bedrag van 40,5 miljard EUR in prijzen van 1999 dat is genoemd in de punten 21 en 22 van de conclusies van Berlijn, geeft de in tabel 2 weergegeven berekening aan dat dit bedrag in acht zal worden genomen, aangezien het gemiddelde van de feitelijke jaarlijkse uitgaven die voor de vergelijking moeten worden gebruikt, naar verwachting ongeveer 1,5 miljard EUR lager zal uitvallen.

Budgettaire consequenties van de voorstellen

Nauwkeurige schattingen van de budgettaire consequenties van elk van de in de tussenbalans genoemde maatregelen zullen worden opgesteld in samenhang met de indiening van de formele voorstellen voor regelgeving.

In aanmerking genomen dat in dit stadium slechts voorlopige schattingen kunnen worden gemaakt, wordt echter geschat dat de wijzigingen die voor de betrokken individuele sectoren en op het stuk van de ontkoppeling van rechtstreekse steun worden beoogd, zullen leiden tot een totale jaarlijkse besparing van circa 0,2 miljard EUR vergeleken met de in tabel 1 vermelde uitgaven volgens het basisscenario.

Deze besparing en de voorspelde marge van circa 1 miljard EUR vormen samen de noodzakelijke marge om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden (waardedaling van de dollar, ernstige uitbraken van dierziekten, enz.) en ook om de kosten te kunnen bestrijden van hervormingsmaatregelen die nodig zouden kunnen blijken in sectoren waarover in deze tussenbalans niet wordt gesproken.

TABEL 1

Uitgaven en uitgavenprognoses per sector voor rubriek 1a
(Nieuw basisscenario - status-quo zonder de in de tussenbalans voorgestelde maatregelen)

miljoen EUR

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Uitvoering ⁵ | Uitvoering | Begroting | VOB | Prognoses | Prognoses | Prognoses |
| Akkerbouwgewassen | 16663,1 | 17466,2 | 17916 | 17764 | 18298 | 18178 | 18155 |
| - rechtstreekse steun | 15174,0 | 16918,0 | 17486 | 17325 | 17541 | 17530 | 17530 |
| - andere maatregelen | 1489,1 | 548,2 | 430 | 439 | 757 | 648 | 625 |
| Suiker | 1910,2 | 1497,1 | 1401 | 1339 | 1429 | 1429 | 1429 |
| Olijfolie | 2210,1 | 2523,8 | 2366 | 2372 | 2384 | 2384 | 2384 |
| - rechtstreekse steun | 2156,2 | 2468,8 | 2298 | 2317 | 2318 | 2318 | 2318 |
| - andere maatregelen | 53,9 | 55,0 | 68 | 55 | 66 | 66 | 66 |
| Gedroogde voedergewassen en peulvruchten (zaaddragende leguminosen) | 381,3 | 374,8 | 385 | 383 | 383 | 383 | 383 |
| - rechtstreekse steun | 68,7 | 69,2 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 |
| - andere maatregelen | 312,6 | 305,6 | 313 | 311 | 311 | 311 | 311 |
| Vezelgewassen | 991,4 | 826,3 | 956 | 831 | 881 | 881 | 881 |
| - rechtstreekse steun | 105,7 | 59,8 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| - andere maatregelen | 885,7 | 766,5 | 955 | 830 | 880 | 880 | 880 |
| Groenten en fruit | 1551,3 | 1558,0 | 1650 | 1629 | 1620 | 1618 | 1617 |
| - rechtstreekse steun | 343,0 | 431,2 | 430 | 408 | 410 | 413 | 417 |
| - andere maatregelen | 1208,3 | 1126,8 | 1220 | 1221 | 1211 | 1205 | 1200 |
| Wijn | 765,5 | 1196,7 | 1392 | 1381 | 1381 | 1381 | 1381 |
| Tabak | 989,4 | 973,4 | 983 | 973 | 973 | 973 | 973 |
| - rechtstreekse steun | 984,9 | 964,0 | 970 | 956 | 944 | 944 | 944 |
| - andere maatregelen | 4,5 | 9,4 | 13 | 17 | 29 | 29 | 29 |
| Melk en zuivelproducten | 2544,3 | 1906,6 | 1912 | 2112 | 2191 | 2147 | 2747 |
| - rechtstreekse steun | - | - | - | - | - | - | 979 |
| - andere maatregelen | 2544,3 | 1906,6 | 1912 | 2112 | 2191 | 2147 | 1768 |
| Rundvlees | 4539,6 | 6054,0 | 8095 | 8369 | 8596 | 8570 | 8499 |
| - rechtstreekse steun | 3646,1 | 4862,4 | 6162 | 7335 | 7858 | 8067 | 8067 |
| - andere maatregelen | 893,5 | 1191,6 | 1933 | 1034 | 738 | 503 | 432 |
| Schapen- en geitenvlees | 1735,6 | 1447,3 | 672 | 1914 | 1915 | 1915 | 1915 |
| - rechtstreekse steun | 1733,9 | 1449,3 | 665 | 1910 | 1910 | 1910 | 1910 |
| - andere maatregelen | 1,7 | -2,0 | 7,0 | 4 | 5 | 5 | 5 |
| Overige landbouwproducten ¹ | 1891,5 | 1328,3 | 1424 | 1464 | 1467 | 1472 | 1472 |
| - rechtstreekse steun ² | 301,7 | 279,8 | 293 | 309 | 311 | 316 | 316 |
| - andere maatregelen | 1589,8 | 1048,5 | 1131 | 1154 | 1156 | 1156 | 1156 |
| Visserijproducten | 23,0 | 20,4 | 32 | 29 | 30 | 30 | 30 |
| Controle- en preventiemaatregelen | 77,4 | 32,1 | 57 | 48 | 48 | 48 | 48 |
| Goedkeuring van de rekeningen | -1077,9 | -569,7 | -500 | -500 | -500 | -500 | -500 |
| Afzetbevordering | 58,7 | 48,9 | 79 | 67 | 67 | 67 | 67 |
| Andere maatregelen (agromonetaire steun) | 933,1 | 469,8 | 271 | 55 | - | - | - |
| - rechtstreekse steun | 948,0 | 480,6 | 271 | 55 | - | - | - |
| - andere maatregelen | -14,9 | -10,8 | 0 | 0 | - | - | - |
| Veterinaire maatregelen ³ | 102,5 | 565,5 | 570 | 190 | 290 | 290 | 290 |
| Totaal rubriek 1a | 36290,0 | 37719,5 | 39660 | 40420 | 41452 | 41265 | 41770 |
| - rechtstreekse steun ⁴ | 25462,2 | 27983,1 | 28648 | 30688 | 31364 | 31571 | 32554 |
| - andere maatregelen | 10827,8 | 9736,4 | 11013 | 9731 | 10088 | 9694 | 9217 |
| Maximum rubriek 1a | 37352 | 40035 | 41992 | 42680 | 42408 | 42310 | 42834 |
| Verschil | -1062,0 | -2315,5 | -2332 | -2260 | -956 | -1045 | -1064 |

¹ Zaaizaad, hop, rijst, varkensvlees, eieren, slachtpluimvee, bijenteelt, niet in bijlage I genoemde producten, voedselprogramma's en afgelegen gebieden en eilanden.

² Zaaizaad, hop, rijst en afgelegen gebieden en eilanden.

³ Vanaf 2004 is dit inclusief de programma's voor de selectieve slachting van runderen (BSE).

⁴ Het betreft de rechtstreekse steun in het kader van de regelingen die zijn opgesomd in de lijst in de bijlage bij Verordening (EG) nr. 1259/1999.

⁵ Met inbegrip van 29 miljoen EUR die is gedeclareerd ten laste van kredieten die zijn overgedragen van 1999.

TABEL 2**Inachtneming van het jaarlijkse gemiddelde van 40 500 miljoen EUR (prijzen van 1999)**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Gemiddelde 2000 - 2006 (prijzen van 1999) |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|
| 1. Gemiddeld maximum | | | | | | | | 40 500 |
| 2. "Oude" begeleidende maatregelen (2760 miljoen EUR in lopende prijzen) | | | | | | | | 2 552 |
| 3 = 1 - 2 Aangepast maximum | | | | | | | | 37 948 |
| 4a.Onder rubriek 1a vallende uitgaven exclusief veterinaire maatregelen in lopende prijzen | 36 188 | 37 154 | 39 091 | 40 230 | 41 162 | 40 975 | 41 480 | |
| 4b.Onder rubriek 1a vallende uitgaven exclusief veterinaire maatregelen in prijzen van 1999 | 35 478 | 35 711 | 36 836 | 37 166 | 37 282 | 36 385 | 36 111 | 36 424 |
| 5 = 3 - 4b Verschil | | | | | | | | 1 524 |