



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.9.2003  
COM(2003) 554 definitief

-

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

**over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa  
via het hervormde GLB – de sectoren tabak, olijfolie, katoen en suiker**

**{SEC(2003) 1022}  
{SEC(2003) 1023}**

## TOELICHTING

Vanaf 1992 heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een proces van fundamentele hervormingen ondergaan waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van een beleid van prijs- en productiesteun naar een meer omvattend beleid van inkomenssteun voor de landbouwers. Voor de betrokken sectoren was de laatste stap in dit proces het besluit dat de Raad op 26 juni 2003 in Luxemburg heeft genomen over de hervorming van het GLB waarbij de bedrijfstoelageregeling wordt ingevoerd.

De Raad heeft de Commissie in Luxemburg ook verzocht in het najaar van 2003 een mededeling over de hervorming van de gemeenschappelijke marktordeningen voor olijfolie, tabak en katoen in te dienen die is gebaseerd op de beginselen van de in juni goedgekeurde hervorming van het GLB. Met deze mededeling wordt de in Luxemburg door de Commissie gedane toezegging gestand gedaan, waarbij de regelgevingsteksten van de hervormingsvoorstellen voor de betrokken drie sectoren zullen volgen in november.

Door het in Luxemburg genomen besluit wordt ontkoppeling van de rechtstreekse steun aan de producenten het kernen van die rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB, hoewel de mogelijkheid blijft bestaan om een deel van de steun gekoppeld te houden, vooral wegens de bezorgdheid van lidstaten dat in de meer marginale productiegebieden zou kunnen worden gestopt met produceren.

In deze mededeling wordt met dezelfde basisaanpak gewerkt als bij de in juni goedgekeurde hervorming van het GLB. Het grootste deel van de steun aan de drie sectoren wordt ontkoppeld op basis van de situatie in een referentieperiode 2000–2002 en opgenomen in het juridische kader voor de bedrijfstoelageregeling.

Zo wordt aan de fundamentele doelstellingen van de hervorming van de GLB recht gedaan door:

- de betrokken sectoren een beleidsperspectief op lange termijn te bieden dat strookt met de totaalbedragen die zij momenteel uit de begroting ontvangen, met het maximum voor rubriek 1 van de huidige financiële vooruitzichten en met het nieuwe kader voor de landbouwwitgaven waarover de Europese Raad in oktober 2002 in Brussel overeenstemming heeft bereikt;
- uit te gaan van de doelstellingen en de aanpak van de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB, welke doelstellingen zijn een groter concurrentievermogen, een sterkere marktgerichtheid, meer respect voor het milieu, gestabiliseerde inkomens en meer aandacht voor de situatie van de producenten in de probleemgebieden;
- prioriteit te geven aan het producenteninkomen in plaats van aan productsteun door **met ingang van 1 januari 2005** een belangrijk deel van de huidige productiegebonden rechtstreekse betalingen over te hevelen naar de bedrijfstoelageregeling;
- die betalingen, net als het geval is voor alle rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB, via de randvoorwaarden afhankelijk te maken van de naleving van EU-milieu- en voedselveiligheidsnormen en regels betreffende het in goede landbouw- en milieuconditie houden van de grond, en te onderwerpen aan de mechanismen voor modulatie en financiële discipline.

Bovendien is deze mededeling gebaseerd op de conclusies die de Commissie op basis van haar uitgebreide effectbeoordeling voor de tabakssector van de EU heeft getrokken ten aanzien van een duurzame beleidsaanpak voor deze sector in de context van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling waarover de Europese Raad in juni 2001 in Göteborg overeenstemming heeft bereikt.

Het gemeenschappelijke hoofddoel wat de teelt van tabak, olijven en katoen betreft is een duurzame ontwikkeling in de betrokken sector te ondersteunen, wat moet worden bereikt door de

steun te heroriënteren om gezonde, kwalitatief hoogwaardige producten en methoden te belonen en door alternatieve inkomstenbronnen en economische activiteiten te ontwikkelen.

De Commissie heeft er bij de opstelling van haar voorstellen echter rekening mee moeten houden dat in de sectoren tabak, olijfolie en katoen de productie in belangrijke mate is geconcentreerd in regio's die sterk achterblijven wat hun economische ontwikkeling betreft. Anderzijds zijn er tussen de drie sectoren verschillen ten aanzien van de huidige marktregeling, de problemen en de langetermijnprioriteiten, zodat ook met verschillende oplossingen wordt gewerkt wat het voorgestelde gekoppelde deel van de steun aan die sectoren betreft.

Voor tabak bestaat het algehele doel erin het de producenten mogelijk te maken zich aan te passen aan een situatie waarin productsteun geleidelijk volledig wordt afgeschaft. Daarom wordt naar een volledige ontkoppeling toegewerkt en wordt een deel van de huidige steun overgeheveld naar maatregelen om de producenten te helpen zich aan te passen. Wat de sector olijfolie betreft, waar de mogelijke risico's hoofdzakelijk betrekking hebben op het opgeven van olijfgaarden in marginale gebieden met alle negatieve milieueffecten van dien, wordt met het gekoppelde deel van de steun beoogd te garanderen dat de kosten van het onderhoud van olijfbomen worden gedekt, waarbij de productiebeslissing wordt overgelaten aan de producenten. Wat katoen betreft, is de algemene beleidslijn te komen tot een combinatie van niet-handelsversturende (groene box) en minder handelsversturende (blauwe box) vormen van steun die de reeds marginale impact van katoen uit de EU op de wereldmarkt tot een minimum beperken.

Ten slotte wordt rekening gehouden met de mogelijke gevolgen van ontkoppeling voor deze sectoren, in het bijzonder ten aanzien van het gevaar voor stopzetting van productie en het concurrentievermogen van plattelandsgebieden, zulks door een deel van de sectoruitgaven te bestemmen voor areaalbetalingen en/of een deel ervan over te hevelen naar herstructureringsgelden.

Met deze mededeling wordt ook voldaan aan de in artikel 50, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad vastgelegde toezegging in 2003 een verslag over de EU-suikerregeling en de betrokken vooruitzichten te zullen indienen. Het complexe karakter van de sector suiker, de verschillende uitdagingen waarvoor deze intern en internationaal staat, en de mogelijke gevolgen van verschillende opties worden toegelicht in de bijgaande uitgebreide effectbeoordeling voor de sector suiker.

Eén van de kenmerken van de sector suiker is dat de betrokken regeling tot nu toe nooit ingrijpend is hervormd. Daardoor is Raad en Parlement niet de kans gegeven een politiek debat te voeren over de voor deze sector beschikbare beleidsopties.

Met deze mededeling wordt beoogd op soortgelijke wijze als bij de aanloop naar de jongste hervorming in de zuivelsector eerst een discussie over drie onderkende mogelijkheden voor hervorming van de EU-suikerregeling te openen alvorens formele voorstellen in te dienen, en de Raad, het Parlement en de belanghebbenden worden hierbij uitgenodigd actief aan dit debat deel te nemen.

De verschillende denkbare opties zullen uiteenlopende implicaties hebben, maar het is niettemin duidelijk dat bij elke hervorming van de regeling voor de sector suiker ook de fundamentele beginselen in acht moeten worden genomen van de in andere sectoren doorgevoerde hervorming van het GLB, te weten overbrugging van het verschil tussen de interne en de wereldmarktprijs en een verschuiving in de steunverlening van product naar producent. Bovendien moet in het kader van een dergelijke hervorming nauwlettend worden onderzocht wat het effect ervan zou zijn in de internationale context, vooral uit het oogpunt van de mogelijke impact op de ontwikkelingslanden in het algemeen, en op de ACS-landen die van het suikerprotocol profiteren in het bijzonder.

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

### over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB – de sectoren tabak, olijfolie, katoen en suiker

#### 1. INLEIDING

Vanaf 1992 heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een proces van fundamentele hervormingen ondergaan waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van een beleid van prijs- en productiesteun naar een meer omvattend beleid van inkomenssteun voor de landbouwers. Voor de betrokken sectoren was de laatste stap in dit proces het besluit dat de Raad op 26 juni 2003 in Luxemburg heeft genomen over de hervorming van het GLB.

Het centrale kenmerk van het toekomstige GLB is de bedrijfstoelage, die van toepassing is vanaf 2005. Dankzij deze bedrijfstoelage kunnen productiebeslissingen worden genomen zonder rekening te hoeven houden met aan rechtstreekse steun verbonden voorwaarden. Deze zeer belangrijke beleidsomslag, die zal zorgen voor een veel efficiëntere overdracht van de rechtstreekse betalingen als instrument ter ondersteuning van de inkomens, moet tot een verbetering van de inkomenssituatie van de landbouwers leiden. Zo betekent de in juni 2003 doorgevoerde hervorming van het GLB voor de belangrijkste landbouwsectoren in feite een afronding van de in 1992 begonnen verschuiving van productiesteun naar ondersteuning van de producenten.

In de aanloop naar de goedkeuring van de GLB-hervorming van juni 2003 ging niet alleen in de Raad maar ook in het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's veel aandacht naar het aan ontkoppeling verbonden *gevaar voor ontwrichting en stopzetting van de productie in bepaalde gebieden*. De vrees hiervoor was de belangrijkste reden om de lidstaten de mogelijkheid te bieden tot op zekere hoogte aan de productie gekoppelde betalingen te handhaven.

Anderzijds duidde de wijdverbreide steun voor het idee dat de hervorming gepaard diende te gaan enerzijds met een verhoging van de financiële middelen voor de tweede pijler van het GLB via verplichte modulatie, en anderzijds met een uitbreiding van het scala van maatregelen in het kader van die tweede pijler, op een brede consensus in de EU over de noodzaak *de plattelandseconomie duurzamer en concurrerender te maken*.

Het was op basis van deze twee uitgangspunten dat de Raad in juni 2003 een politiek akkoord over de hervorming van het GLB heeft gesloten. Dit akkoord ging vergezeld van de volgende verklaring:

"De Raad neemt er nota van dat de Commissie komend najaar een *mededeling* zal indienen *over de hervorming van de gemeenschappelijke marktordeningen voor olijfolie, tabak en katoen*, waarop zij wetgevingsvoorstellen zal laten volgen.

Evenals in haar mededeling van juli 2002 zal de Commissie, overeenkomstig de huidige begrotingslimieten en het door de Europese Raad van Brussel in oktober 2002 overeengekomen nieuwe landbouwwitgavenplafond, een beleidsperspectief op lange termijn voor deze sectoren bepalen. De sectoren zullen worden hervormd met de

doelstellingen en volgens de methode van de in 2003 overeengekomen hervorming van het GLB."

Deze verklaring onderschreef dus de in juli 2002 en januari 2003 verwoorde opvatting van de Commissie dat hoe meer sectoren in de bedrijfstoeslagregeling worden opgenomen, des te groter de economische en administratieve voordelen dankzij de vereenvoudiging zullen zijn. Los van de afspraken die ten tijde van het in juni 2003 gesloten akkoord over de hervorming van het GLB zijn gemaakt, is bij de regelingen voor tabak, katoen en olijfolie echter sprake van specifieke omstandigheden.

Wat meer in het bijzonder de sector tabak betreft, heeft de Europese Raad laatstelijk over de toekomst van de gemeenschappelijke marktordening gesproken in juni 2001 in Göteborg, zulks in de context van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling.

Hoewel de Europese Raad ervan afzag welke specifieke conclusies over tabak dan ook goed te keuren, bleek uit de besprekingen en de context waarin deze plaatsvonden, duidelijk dat bepaalde reserves bestonden ten aanzien van de duurzaamheid van de sector tabak in de EU.

Getwijfeld werd aan de maatschappelijke rechtvaardiging van productiegebonden betalingen aan de tabakstellers en gewezen werd op de kennelijke tegenstrijdigheid tussen die steunverlening en de bezorgdheid over de gevolgen van tabaksverbruik voor de volksgezondheid. De huidige steun voor de tabaksteelt strookt niet met het volksgezondheidsbeleid, dat behoort tot de prioriteiten van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling. Daarom werden vraagtekens geplaatst bij de levensvatbaarheid op lange termijn van de tabaksteelt als economische activiteit. Beseft werd echter ook dat in geval van een eventuele ingrijpende hervorming alternatieve inkomstenbronnen voor de tabakstellers en de tabakproducerende regio's nodig zouden zijn om een sociale instorting in de sterk van de tabaksteelt afhankelijke plattelandsgebieden te voorkomen.

Het antwoord van de Commissie was toen een intensivering van haar inzet om een duurzame beleidsaanpak voor de tabaksregeling te vinden op basis van een beoordeling van de economische, maatschappelijke en milieuaspecten van de sector. Zo heeft de Commissie in mei 2002 in haar wetgevings- en werkprogramma voor 2003 besloten haar beleidsbeschouwingen over de sector tabak aan een uitgebreide effectbeoordeling<sup>1</sup> te onderwerpen in overeenstemming met haar prioriteit "een duurzame en integratiegerichte economie".

Wat de sector olijfolie betreft, is in artikel 5 van Verordening nr. 136/66/EEG van de Raad reeds duidelijk aangegeven wanneer de huidige steunregeling afloopt. De Commissie is in dit verband van mening dat met de onderhavige mededeling wordt voldaan aan de verplichting die voortvloeit uit de volgende bepaling in artikel 3, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1638/98 van de Raad:

"De Raad besluit op een voorstel van de Commissie, dat in de loop van 2003 wordt ingediend, over de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten die met ingang van 1 november 2004 in de plaats komt van de bij Verordening nr.136/66/EEG ingestelde marktordening."

De EU-regeling voor katoen, die is ingesteld bij de toetreding van Griekenland in 1981, is laatstelijk gewijzigd in 2001. Die wijziging had tot doel het mechanisme voor

---

<sup>1</sup> SEC (2003) 1023 over de uitgebreide effectbeoordeling voor de sector tabak.

prijsverlaging te versterken om de begrotingsdiscipline aan te scherpen en om grenzen te stellen aan het totale areaal dat wordt gebruikt voor intensieve katoenproductie, die milieuproblemen veroorzaakt. De lidstaten kwamen toen ook overeen passende milieumaatregelen te nemen voor landbouwgrond waarop katoen wordt geproduceerd. Ondertussen heeft de Commissie geconstateerd dat de nodige areaalinkrimping ondanks die nieuwe regels achterwege is gebleven, en er zijn tekenen dat het moeilijk zal zijn om een dergelijke inkrimping te bewerkstelligen. Daarom is de Commissie van mening dat de Raad in zijn slotopmerkingen over het in juni van dit jaar in Luxemburg genomen besluit het GLB te hervormen een waardevolle kans heeft geboden om de huidige regeling voor de sector katoen opnieuw te bekijken met het doel in de EU een doeltreffender en duurzame beleidskoers voor katoen te introduceren.

Het bijzondere van de sector suiker is dat deze tot nog toe buiten het in 1992 begonnen hervormingsproces is gebleven. Dit hervormingsproces houdt in wezen in dat het concurrentievermogen is vergroot door verlagingen van institutionele prijzen, die werden gecompenseerd met rechtstreekse inkomenssteun. De huidige gemeenschappelijke marktordening voor suiker is daarentegen gebaseerd op een verdeling van de productiecapaciteit over de hele Gemeenschap door handhaving van nationale productiequota en van hoge interne prijzen. Nu met de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB in de betrokken sectoren de laatste stap is gezet naar een concurrerende landbouw, is de Commissie van mening dat de rol van dit verdelingsbeginsel in de huidige EU-regeling voor suiker zorgvuldig moet worden heroverwogen om in lijn te blijven met de GLB-doelstellingen van een marktgerichtere en in economisch, milieu- en maatschappelijk opzicht duurzame landbouwproductie.

In 2001 heeft de Raad bij de verlenging van de huidige regeling voor suiker met vijf jaar tot 30 juni 2006 ook bij artikel 50, lid 2, van Verordening (EG) nr.1260/2001 de Commissie de volgende verplichtingen opgelegd:

"Op basis van studies van de Commissie over de marktsituatie, alle aspecten van het quotasysteem, de prijzen, de interprofessionele betrekkingen en een analyse van de toename van de mededinging ten gevolge van de internationale verbintenissen van de Europese Unie, dient de Commissie begin 2003 een verslag in dat, indien nodig, vergezeld gaat van passende voorstellen."

De aanpak van de Commissie voor suiker heeft er net als voor tabak in bestaan de regeling grondig te beoordelen uit het oogpunt van de betrokken economische, maatschappelijke en milieufactoren. Daarom heeft de Commissie in haar in mei 2002 gepubliceerde wetgevings- en werkprogramma voor 2003 ook voor de sector suiker een uitgebreide effectbeoordeling<sup>2</sup> toegezegd. De Commissie is van mening dat met de onderhavige mededeling samen met die effectbeoordeling wordt voldaan aan haar toezegging verslag uit te brengen over de EU-regeling voor suiker en de betrokken vooruitzichten.

Gelet op die verschillende afspraken die zijn gemaakt, zal in de rest van deze mededeling allereerst een beschrijving worden gegeven van de algemene vooruitzichten voor elk van de betrokken vier sectoren, waarbij ook zal worden ingegaan op de conclusies die moeten worden getrokken uit de uitgebreide effectbeoordelingen voor de sectoren tabak en suiker en uit de beschikbare

---

<sup>2</sup> SEC (2003) 1022 over de uitgebreide effectbeoordeling voor de sector suiker.

werkdokumenten over deze sectoren<sup>3</sup>. Vervolgens worden de overeenkomstig de richtsnoeren van de Raad opgestelde hervormingsvoorstellen van de Commissie voor de sectoren tabak, olijfolie en katoen ontvouwd en worden in een slothoofdstuk de budgettaire aspecten van de voorstellen behandeld.

Voor suiker heeft de Commissie echter voor een tweefasenaanpak gekozen omdat Raad en Parlement nog niet de kans is gegeven over dit onderwerp een politiek debat te voeren. Op soortgelijke wijze als bij de aanloop naar de jongste hervorming in de zuivelsector, wenst de Commissie alvorens formele voorstellen te doen eerst een discussie over de toekomst van de EU-regeling voor suiker te openen op basis van de informatie in de uitgebreide effectbeoordeling voor suiker, waarin de beschikbare beleidsopties voor een hervorming zijn beschreven.

## **2. ALGEMENE VOORUITZICHTEN VOOR DE BETROKKEN SECTOREN**

### **2.1. Tabak**

Het aandeel van tabak in de agrarische output van de EU bedraagt slechts 0,4%. In het afgelopen decennium hebben de wereld- en de EU-productie van tabak een dalende tendens te zien gegeven. Met 348 013 ton of 5,4% van de wereldproductie is de EU de vijfde grootste producent in de wereld na China (38%), Brazilië (9%), India (8 %) en de VS (7 %). Meer dan 75% van de in de EU geproduceerde ruwe tabak is afkomstig uit Griekenland en Italië.

De tabaksproductie in de EU vertoont een opmerkelijke geografische concentratie. Zeven regio's zijn goed voor circa 70% van alle bedrijven, 63% van het tabaksareaal en 57% van het totale bruto-inkomen. In sommige districten heeft tabak een aandeel van meer dan 50% in de plaatselijke landbouwproductie.

In de jaren negentig is het tabaksareaal in de EU afgenomen met 2,6% per jaar, terwijl de gemiddelde fysieke opbrengst is gestegen van 2 tot 2,7 ton per hectare. In 2000 waren er in de EU in totaal nog 79 510 bedrijven met tabak nadat dit aantal tien jaar lang met 3,6% per jaar was afgenomen. Het gemiddelde areaal per bedrijf is gestegen van 1,4 ha in 1990 tot 1,6 ha in 2000.

In de sector tabak werkt een aanzienlijk aantal arbeidskrachten, namelijk 126 070 arbeidsjaareenheden (AJE) of 212 960 personen, wat overeenkomt met 2,4% van het totale aantal AJE's dat in de landbouwsector van de EU werkzaam is. De vraag naar arbeid voor de productie van ruwe tabak is in hoge mate seizoengebonden en het aandeel van deeltijdwerk is opvallend groot. De totale arbeidsbezetting in de sector bestaat voor circa 80% uit gezinsarbeidskrachten.

Een belangrijk kenmerk van de regio's en bedrijven met tabaksteelt is dat deze uiterst heterogeen zijn. Met name blijft er een opmerkelijk onderscheid bestaan tussen enerzijds enkele grote bedrijven die vrij kapitaalintensief zijn en die hun productie toespitsen op de beste soorten, en anderzijds de vele andere bedrijven die gewoonlijk klein, arbeidsintensief en minder marktgericht zijn.

Problemen op het gebied van herstructurering worden nog steeds bijzonder scherp gevoeld in sommige gebieden waar de tabaksproductie een zeer belangrijke sociaal-economische rol speelt. Als daar te snel arbeid zou worden uitgestoten zonder

---

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index_en.htm).

passende maatregelen om werkgelegenheid te scheppen buiten de landbouw, zou dit wel eens kunnen leiden tot een sterke verstoring van het maatschappelijke evenwicht en tot ontvolking van het platteland.

In het afgelopen decennium is de sector tabak meer soorten van hoge kwaliteit gaan produceren, is op bedrijfs- en regionaal niveau sprake geweest van een toenemende specialisatie in bepaalde soorten en zijn de prijzen op de wereld- en de EU-markt voor in de EU geproduceerde ruwe tabak gestegen. Toch is de marktprijs voor ruwe tabak te laag om de productiekosten te dekken en zijn positieve marges momenteel uitsluitend mogelijk dankzij de rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB. Deze betalingen zijn zelfs goed voor meer dan 75% van de totale ontvangsten uit de tabaksteelt van de landbouwers. Over het geheel genomen wordt deze sterk van overheidssteun afhankelijke teelt in de EU gekenmerkt door een structureel laag inkomensniveau per ingezette arbeidseenheid, terwijl het inkomensniveau per hectare daarentegen juist veel hoger is dan in andere landbouwsectoren.

De EU neemt in de wereldhandel in ruwe en be- en verwerkte tabak een topositie in zowel bij de export als bij de import. De EU importeert vooral ruwe tabak en is een belangrijke exporteur van sigaretten en andere tabaksfabrikaten.

Bij de in 1992 doorgevoerde hervorming van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor tabak zijn de interventie en de uitvoerrestituties afgeschaft en zijn productiequota en striktere controles ingevoerd. Als gevolg van latere verfijningen van die regelgeving uit 1992 wordt de steun aan de producenten momenteel verleend via een stelsel van premies die zijn gekoppeld aan de geproduceerde hoeveelheid. De premies worden aan de hand van kwaliteitscriteria gedifferentieerd en worden slechts betaald voor de per soortengroep vastgestelde individuele productiequota. De GMO voor tabak bevat ook maatregelen om overschakeling op andere activiteiten te bevorderen. Het gaat om een programma voor het opkopen van quota en om een communautair fonds voor tabak waaruit specifieke overschakelingsacties worden gefinancierd. In 2001 is in het kader van het GLB 973 miljoen euro uitgegeven voor tabak, wat neerkomt op gemiddeld circa 7 700 euro per bij de tabaksteelt betrokken AJE of 7 800 euro per hectare. Deze uitgaven legden beslag op 2,3% van de begroting 2001 van het EOGFL-Garantie.

## **2.2. Olijfolie**

De olijventeelt is een essentieel onderdeel van het landbouwmodel van de EU. In 1998/99 besloeg het olijventeeltareaal in de EU ongeveer 5,4 miljoen hectare of circa 4% van de oppervlakte cultuurgrond, van welk areaal 44,5% in Spanje, 26,3% in Italië, 18,8% in Griekenland, 9,7% in Portugal en 0,7% in Frankrijk lag. De sector telt ongeveer 2,5 miljoen producenten, d.w.z. min of meer eenderde van alle landbouwers in de EU, en is een belangrijke bron van werkgelegenheid en economische bedrijvigheid in de belangrijkste productiegebieden, waarvan het merendeel in doelstelling 1-regio's van de EU-15 ligt, met Toscane in Italië en Catalonië in Spanje als opmerkelijke uitzonderingen. Bovendien zorgt de olijventeelt voor seizoenarbeid in de winter die een aanvulling vormt op andere landbouwactiviteiten, en voor veel werkgelegenheid buiten de landbouw bij oliëfabrikanten en -verwerkers.

De gespecialiseerde olijventeeltbedrijven in de EU zijn betrekkelijk klein, maar hun omvang varieert wel tussen gemiddeld 13,5 ha in Spanje en gemiddeld 3,2 ha in Griekenland. De structuur voor de verwerking van olijfolie sluit doorgaans aan bij de overal in de producerende lidstaten aanwezige combinatie van traditionele



olijfgaarden en intensiever beheerde moderne plantages. Sommigen beginnen vraagtekens te plaatsen bij de associatie van olijventeelt met positieve landschaps- en milieueffecten in de productiegebieden. Traditionele olijfgaarden worden wel gewaardeerd wegens hun rol in de bestrijding van woestijnvorming en het bevorderen van biodiversiteit. Beëindiging van deze vorm van olijventeelt vergroot het gevaar voor brand en erosie. De kritiek die wordt geuit, betreft daarom vaker de negatieve effecten die van intensieve plantages uitgaan door de grotere afhankelijkheid van bestrijdingsmiddelen, monocultuurtechnieken en waterreserves voor irrigatie.

De EU domineert de wereldproductie. Vooral als gevolg van de ontwikkeling in Spanje is de productie in de EU in de jaren negentig voortdurend gestegen tot een recordniveau van 2,46 miljoen ton olijfolie van eerste persing in 2001/02. Deze sector staat echter bekend om de productieschommelingen als gevolg van de biologische productiecyclus en de gevoeligheid voor weersveranderingen. De andere belangrijke producenten van olijfolie zijn Tunesië, Turkije, Syrië en Marokko. Deze landen nemen circa 20% van de totale wereldproductie voor hun rekening. Weliswaar is de productie in andere delen van de wereld te verwaarlozen in vergelijking met die in het Middellandse-Zeegebied, maar sommige landen zonder traditie op het gebied van olijfolie lijken nu bereid om in deze sector te investeren.

Vroeger was het verbruik van olijfolie meestal alleen in de traditionele productielanden hoog. Weliswaar bedraagt het aandeel van olijfolie in het totale wereldverbruik van spijsoliën nog steeds slechts ongeveer 3%, maar sinds 1995/96 is de vraag wel met circa 6% per jaar gestegen dankzij het positieve imago van olijfolie als gezond kwaliteitsproduct. Naast de EU zijn de Verenigde Staten, Japan, Canada, Australië en Brazilië de belangrijkste markten voor olijfolie.

Daardoor is de handel belangrijk geworden voor de olijfoliemarkt in de EU, die haar export in de afgelopen tien jaar heeft verdubbeld tot bijna 324 000 ton in 2001/02, voor het grootste deel gebotteld. De hoofdzakelijk voor Italië bestemde import is daarentegen vrijwel stabiel gebleven afgezien van de slechte productie jaren in Tunesië, de belangrijkste exporteur naar de EU.

De toenemende productie van olijfolie in de EU heeft dan weer geleid tot een daling van de producentenprijzen in de jaren negentig. Volgens verscheidene prognoses van de productie en het verbruik in de wereld is sprake van een kwetsbaar evenwicht en de wereldmarkt voor olijfolie zal met aanzienlijke overschotten te maken krijgen als de productie sneller stijgt dan de vraag.

De gemeenschappelijke marktordening voor olijfolie is oorspronkelijk ingesteld in 1966. In de huidige opzet van deze marktordening is de toekenning van productiesteun de belangrijkste maatregel ter ondersteuning van de sector. In 1998 is het vroegere interventiesysteem vervangen door een regeling voor particuliere opslag die als instrument voor crisisbeheer fungeert, en is de consumptiesteun afgeschaft. De productiesteun ten bedrage van 1 322,5 euro per ton wordt toegekend aan alle producenten op basis van de werkelijk geproduceerde hoeveelheid olijfolie of tafelolijven, omgerekend in olijfolie. Er bestaat echter een systeem van gegarandeerde nationale hoeveelheden (GNH's), die op EU-niveau in totaal 1,78 miljoen ton bedragen. In de regeling staat wat er gebeurt als lidstaten hun GNH over- of onderschrijden. Vindt in een lidstaat een overschrijding plaats die niet door onderschrijdingen in andere lidstaten kan worden gecompenseerd, dan wordt op het aan de producenten toe te kennen steunbedrag een verlagingscoëfficiënt toegepast.

De interventieaankoop is vervangen door een regeling ter ondersteuning van particuliere opslag. De uitvoerrestituties zijn sinds 1998 op nul vastgesteld zonder dat dit negatieve gevolgen heeft. Voor olijfolie die wordt verwerkt in conserven van groenten en van vis, wordt een productierestitutie toegekend. Sinds 2001 wordt nog meer nadruk gelegd op de controle- en kwaliteitsaspecten, vooral via de "EU-kwaliteitsstrategie voor olijfolie", in het kader waarvan product- en afzetnormen voor de sector zijn vastgesteld.

### **2.3. Katoen**

De sector katoen is met een aandeel van slechts 0,5% in de agrarische eindoutput van beperkte betekenis voor de EU als geheel, maar is op regionaal niveau wel zeer belangrijk. De totale EU-productie bedraagt 1,55 miljoen ton niet-geëgreeneerde (ruwe) katoen. Griekenland neemt daarvan 79,4% voor zijn rekening, wat goed is voor 9,0% van zijn agrarische eindoutput. De andere belangrijke EU-producent is Spanje. Daar draagt katoen 1,5% bij aan de agrarische eindoutput. De productie in andere lidstaten (het betreft uitsluitend Portugal) bedraagt minder dan 1 500 ton.

Binnen de belangrijkste producerende lidstaten is de concentratie zelfs nog sterker. Na een hoogtepunt van 440 000 ha in 1995 bedraagt het Griekse katoenareaal nu 380 000 ha, waarvan het overgrote deel zich bevindt in drie regio's: Thessalië, Macedonië-Thracië en Sterea Ellada. In Spanje is de productie geconcentreerd in Andalusië, vooral in de provincies Sevilla en Córdoba. Na in 1988 een hoogtepunt van 135 000 ha te hebben bereikt, is het totale katoenareaal in Spanje nu gedaald tot circa 90 000 ha.

Kenmerkend voor de katoenteelt in deze regio's is dat het gaat om grote aantallen bedrijven (71 600 in Griekenland en 7 600 in Spanje) van geringe omvang (4,9 ha in Griekenland en 12,0 ha in Spanje). De Griekse bedrijven zijn kleiner, maar daar staat tegenover dat zij sterker gespecialiseerd zijn. Zo wordt in Thessalië haast nog uitsluitend katoen verbouwd. Op veel plaatsen speelt de katoenteelt een vitale rol in de plattelandseconomie. De tendens naar een monocultuur is echter één van de aspecten die de laatste jaren het zwaarst zijn bekritiseerd. De katoenteelt is sterk afhankelijk van irrigatie en kunstmest en wordt door velen gezien als een oorzaak van een geringe biodiversiteit en bodemverarming. Het intensieve gebruik van bestrijdingsmiddelen, vooral tegen insecten, en het gebruik van ontbladeringsmiddelen bij de oogst worden genoemd als voorbeelden van landbouwtechnieken waarvan de milieueffecten het negatiefst zijn. Daarom zijn de betrokken lidstaten in 2001 specifieke verbintenissen aangegaan om de negatieve milieueffecten van de katoenteelt te verminderen.

De meeste katoentelers in de twee belangrijkste katoenproducerende lidstaten zijn aangesloten bij producentengroeperingen, die beheers- en coördinatietaken vervullen. De ruwe katoen wordt in bruikbare vezels omgezet door egrenering, d.w.z. verwijdering van de zaden. Zowel particuliere bedrijven als coöperaties houden zich met deze egrenering bezig. In Spanje wordt bijna de helft van de 22 egreneringsbedrijven beheerd door coöperaties. De egreneringscapaciteit van dit land is iets te groot in vergelijking met zijn katoenproductie. In Griekenland daarentegen is de egreneringscapaciteit meer in evenwicht met de katoenproductie. In dit land worden verhoudingsgewijs ook minder egreneringsbedrijven beheerd door coöperaties (20 van de in totaal 75 egreneringsbedrijven).

De in de sector katoen verhandelde hoeveelheden worden gewoonlijk uitgedrukt in geëgreeneerde katoen. Als producent is de EU een kleine speler met een aandeel van

slechts ongeveer 2,5% in de totale wereldproductie. Deze laatste bedraagt nu 19,9 miljoen ton en is in de afgelopen 40 jaar nagenoeg verdubbeld, hoofdzakelijk als gevolg van hogere fysieke opbrengsten. In de afgelopen twee decennia hebben de belangrijkste productielanden hun relatieve betekenis als katoenproducent behouden. Het gaat om China (22,6%), de VS (20,1%), India (13,1%) en Pakistan (9,0%).

De EU is met een import van 708 000 ton en een export van 227 000 ton geëgreerde katoen de grootste netto-importeur ter wereld. China is nu eens netto-importeur en dan weer netto-exporteur, afhankelijk van de omvang van zijn eigen oogst. Ook Brazilië en de Zuidoost-Aziatische landen zijn belangrijke importeurs van katoen voor hun textielindustrie. Zelf produceerden deze landen weinig of geen katoen, maar sinds kort manifesteert Brazilië zich als een nieuwe producent met een productie van circa 800 000 ton katoen in de afgelopen jaren.

De exportmarkt voor katoen wordt ongetwijfeld gedomineerd door de VS met een export van momenteel ongeveer 1,8 miljoen ton, dat is 30% van de 6,0 miljoen ton die in de wereld wordt verhandeld. De enige andere belangrijke exporteurs zijn Oezbekistan, Afrika (landen van de CFA-zone) en Australië, die elk circa 800 000 ton exporteren.

De grootste verbruikers van katoen in de wereld zijn de landen met een gevestigde textielindustrie. China is goed voor 25,4% van het wereldverbruik en wordt gevolgd door India, de VS en Pakistan, elk met een aandeel van circa 9,0%. Het EU-verbruik van ongeveer 1,0 miljoen ton geëgreerde katoen (5,4% van het wereldverbruik) is hoofdzakelijk geconcentreerd in Italië, Portugal en Duitsland.

Doordat de EU een marginale katoenproducent is<sup>4</sup>, is de impact van de productie van de EU op de ontwikkeling van de wereldmarktprijzen verwaarloosbaar klein. Dit is temeer het geval daar de EU in deze sector geen uitvoersubsidies toekent en rechtenvrije toegang verleent. Hoewel het beleid van zowel de andere ontwikkelde landen als de ontwikkelingslanden een aanzienlijk effect op de katoenprijzen heeft gehad, is de belangrijkste factor voor de prijsdaling veeleer een verscherpte concurrentie met synthetische vezels op de vezelmarkt.

De gemeenschappelijke marktordening voor katoen is ingesteld bij de toetreding van Griekenland tot de Europese Economische Gemeenschap in 1981. De huidige regeling draait om rechtstreekse steun per ton niet-geëgreerde katoen, waarbij voor elke betrokken lidstaat een gegarandeerde nationale hoeveelheid (GNH) geldt. Het bedrag van de steun, die wordt toegekend aan de egreneringsbedrijven die de producenten een minimumprijs betalen, wordt periodiek vastgesteld op basis van het verschil tussen een streefprijs en de wereldmarktprijs. De streefprijs is sinds 1995/96 vastgesteld op 1 063 euro per ton, en de minimumprijs op 1 009,9 euro per ton. De GNH is vastgesteld op 782 000 ton voor Griekenland, 249 000 ton voor Spanje en 1 500 ton voor elk van de andere producerende lidstaten. Het te betalen steunbedrag kan worden aangepast op basis van de mate waarin de productie de gegarandeerde hoeveelheden heeft over- of onderschreden.

---

<sup>4</sup> Perscommuniqué over katoen: IP/03/1244 van 15.9.2003.

## 2.4. Suiker

De suikerbietenteelt in de EU-15 wordt beoefend op 1,8 miljoen hectare of 1,4% van de oppervlakte cultuurgrond en is daarmee goed voor 1,6 à 1,8% van de agrarische output van de EU. Meer dan 230 000 bedrijven verbouwen suikerbieten naast andere akkerbouwgewassen zoals granen. Over het algemeen zijn bedrijven met suikerbietenteelt groter dan gemiddeld uit het oogpunt van zowel de economische indicatoren als de oppervlakte. Het landbouwareaal van bedrijven met suikerbietenteelt (70 hectare, waarvan 8 met suikerbieten) is groter dan het gemiddelde voor alle bedrijven (20 hectare). Op bedrijven met suikerbietenteelt wordt ook een beter inkomen behaald. De netto toegevoegde waarde per arbeidsjaareenheid (AJE) is op deze bedrijven naar schatting 1,7 maal hoger dan op alle bedrijven<sup>5</sup>.

De suikerproductie van de EU-15 varieert tussen 15 en 18 miljoen ton wittesuikerequivalent. Door de toetreding van de tien nieuwe lidstaten zal het suikerbietenareaal waarschijnlijk met 30% toenemen, en de suikerproductie met 15%. In de EU-15 zijn er 135 suikerfabrieken en zes suikerraffinaderijen.

In alle lidstaten van de EU-15 behalve Luxemburg wordt suiker geproduceerd. De geproduceerde hoeveelheid verschilt echter sterk per lidstaat. Meer dan de helft van de in de EU-15 geproduceerde suiker komt uit Duitsland en Frankrijk, die worden gevolgd door het Verenigd Koninkrijk en Italië (elk 8%). Zes van de toekomstige nieuwe lidstaten produceren suiker. In totaal gaat het om ongeveer 3 miljoen ton, waarvan Polen eenderde voor zijn rekening neemt.

De EU-15 importeert en exporteert suiker, maar is netto-exporteur. In de verkoopseizoenen 1999/2000 tot en met 2001/02 bedroeg de uitvoer gemiddeld 5,3 miljoen ton vergeleken met een invoer van 1,8 miljoen ton. De netto-export van de EU-15 komt gemiddeld overeen met 20% van haar suikerproductie en met 2 à 3,5% van haar export van onder de definitie van de Uruguayronde vallende landbouwproducten en levensmiddelen.

De EU is een hoofdrolspeler op de wereldmarkt voor suiker. Op wereldniveau neemt de EU-15 13% van de productie, 12% van het verbruik, 15% van de export en 5% van de import voor haar rekening. Haar aandeel in de productie, het verbruik en de export in de wereld is echter afgenomen, terwijl landen op het zuidelijk halfrond almaar belangrijker zijn geworden in de sector suiker. Gedurende verscheidene decennia was de EU de grootste producent ter wereld, maar sinds 1996 betwisten Brazilië en India elkaar de eerste plaats met elk een aandeel van 15% in de wereldaanvoer. India is de EU-15 ook voorbijgestreefd wat het verbruik betreft.

Hoewel de belangrijkste producerende landen ook grote verbruikers zijn, wordt suiker op grote schaal verhandeld. Gemiddeld komt de internationale handel met een omvang van bijna 40 miljoen ton overeen met circa 30% van de totale wereldproductie ter grootte van 120 miljoen ton wittesuikerequivalent. Brazilië domineert nu de wereldexport met een aandeel van maar liefst een kwart.

---

<sup>5</sup> Dit is gebaseerd op cijfers van het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen. Voor de periode 1998-2000 zijn inkomensindicatoren voor bedrijven met suikerbietenteelt vergeleken met de gemiddelden voor alle bedrijven (exclusief tuinbouwbedrijven).

De wereldmarktprijzen voor suiker zijn zeer belangrijk, maar hebben een onregelmatig verloop en vertonen uiterst grote schommelingen. Na de historische pieken van 1974 en 1981 varieerde de maandelijks wereldmarktprijs voor ruwe suiker in de jaren negentig tussen 280 euro per ton in maart 1990 en 110 euro per ton in april 1999. Sinds 1995 vertonen de prijzen een dalende tendens. De belangrijkste verklaring daarvan is een algehele overproductie ten opzichte van het verbruik zoals de stijging van het verhoudingscijfer voorraden/verbruik laat zien. Na het dieptepunt in 1999/2000 verbeterden de prijzen in het verkoopseizoen 2000/01 tot gemiddeld 240 euro per ton als gevolg van productietekorten bij verscheidene zeer belangrijke leveranciers. Tegen het volgende verkoopseizoen waren zij weer gedaald tot 180 euro per ton. Het gemiddelde in het eerste kwartaal van 2003 ligt met 170 euro per ton zelfs nog lager.

De beweeglijkheid van de prijzen heeft verscheidene oorzaken. Wisselkoersschommelingen kunnen de beweeglijkheid van de suikerprijs in een bepaalde valuta doen toe- of afnemen. De voortdurende groei van het verbruik is een fundamentele drijvende kracht op de suikermarkt, maar leidt niet noodzakelijk tot een onverminderde vraag naar importen. De stijging van het verbruik is veel groter in ontwikkelingslanden dan elders en de invoer van suiker is afhankelijk van macro-economische factoren. De productie reageert niet erg sterk op veranderingen in de wereldmarktprijzen doordat in veel landen de interne prijzen worden beschermd, suikerriet – dat goed is voor 75% van de totale voor de suikerproductie gebruikte oppervlakte – een meerjarig gewas is en investeringen in de suikerfabricage slechts op lange termijn kunnen worden terugverdiend. Het aanbod is daarentegen bijzonder gevoelig voor de weersomstandigheden en herzieningen van de productieramingen hebben vaak belangrijke aanpassingen van de wereldmarktprijzen tot gevolg. Bovendien zijn de exporten van suiker hoofdzakelijk afkomstig uit een beperkt aantal landen die ook zeer belangrijke producenten zijn. Brazilië, de EU-15, Australië, Thailand en Cuba nemen samen 70% van de wereldexport voor hun rekening. Ten slotte wordt zowel de vraag als het aanbod beïnvloed door de diverse beleidsinstrumenten van de overheden.

Binnen de EU-15 profiteert de sector suiker van een systeem dat bescherming aan de buitengrenzen, beheersing van het aanbod en steunprijzen met elkaar combineert. De interventieprijs is momenteel vastgesteld op 631,9 euro per ton voor geraffineerde (witte) suiker of 523,7 euro per ton voor ruwe suiker. In vergelijking met internationale referentiepunten die de afgelopen jaren werden genoteerd, lag de marktprijs in de EU twee- tot driemaal hoger.

Gedegen prognoses van de wereldmarktprijzen voor suiker zijn als gevolg van de beweeglijkheid van die prijzen moeilijk te maken. Verscheidene analisten verwachten dat de prijzen op korte termijn (verkoopseizoen 2003/04) en middellange termijn een dalende tendens zullen blijven vertonen. De OESO voorspelt in haar agrarische vooruitzichten 2003 dat de prijs van ruwe suiker in 2008/09 170 euro per ton zal bedragen. Vergeleken met het gemiddelde in de referentieperiode 1997/98 tot en met 2001/02 betekent dit een daling met 13%. De OESO verwacht dit lage prijsniveau hoofdzakelijk op grond van "een toeneming van het aanbod en de export van suiker uit producerende landen met lage kosten en het voortdurend hoge niveau van de ondersteuning en de bescherming in vele OESO-landen". Op wereldniveau zal het verbruik naar verwachting iets sneller toenemen dan het aanbod, waarbij de groei grotendeels in niet-OESO-landen zal plaatsvinden. Verwacht wordt echter dat overtollige voorraden de prijzen op middellange termijn laag zullen houden.

### 3. DE VOORGESTELDE HERVORMINGEN EN DE WAARSCHIJNLIJKE EFFECTEN DAARVAN

#### 3.1. Algemene overwegingen

De Commissie heeft bij haar beoordeling van de noodzaak van een hervorming in de sectoren tabak, olijfolie en katoen de volgende elementen in aanmerking genomen:

- het duidelijke verzoek van de Raad om een hervorming in deze sectoren "met de doelstellingen en volgens de methode" van de in 2003 doorgevoerde hervorming van het GLB;
- punten van overeenkomst tussen de genoemde sectoren wat bepaalde structurele en productiekenmerken betreft en tussen de beleidsvormen voor deze sectoren, waardoor zij geschikt zijn voor de aanpak die bij de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB is gehanteerd;
- specifieke kenmerken van elke sector, in het bijzonder het gevaar voor ontwrichting van de productie en voor stopzetting van de exploitatie van olijfgaarden, en de noodzaak de plattelandseconomie duurzamer en concurrerender te maken.

Een hervorming op basis van de doelstellingen die worden beoogd met de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB, namelijk een groter concurrentievermogen, een sterkere marktgerichtheid, meer respect voor het milieu, gestabiliseerde inkomens en meer aandacht voor de situatie van de producenten in de probleemgebieden, moet naar het oordeel van de Commissie zijn gericht op de volgende doelstellingen:

- de betrokken sectoren een beleidsperspectief op lange termijn bieden dat strookt met de totaalbedragen die zij momenteel uit de begroting ontvangen, met het maximum voor rubriek 1 van de huidige financiële vooruitzichten en met het nieuwe kader voor de landbouwuitgaven waarover de Europese Raad in oktober 2002 in Brussel overeenstemming heeft bereikt;
- vasthouden aan de doelstellingen en de aanpak van de hervorming van het GLB waartoe in juni 2003 is besloten, welke doelstellingen zijn een groter concurrentievermogen, een sterkere marktgerichtheid, meer respect voor het milieu, gestabiliseerde inkomens en meer aandacht voor de situatie van de producenten in de probleemgebieden;
- prioriteit geven aan het producenteninkomen in plaats van aan productsteun door **met ingang van 1 januari 2005** een belangrijk deel van de huidige productiegebonden rechtstreekse betalingen over te hevelen naar de bedrijfstoeslagregeling;
- die betalingen, net als het geval is voor alle rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB, via de randvoorwaarden afhankelijk maken van de naleving van EU-milieu- en voedselveiligheidsnormen en regels betreffende het in goede landbouw- en milieuconditie houden van de grond, en onderwerpen aan de mechanismen voor modulatie en financiële discipline.

De producenten in de sectoren tabak en olijfolie ontvangen reeds aan het productieniveau gekoppelde betalingen die zijn onderworpen aan gegarandeerde maximumhoeveelheden. In de sector katoen wordt de eveneens aan een gegarandeerde maximumhoeveelheid onderworpen betaling per ton niet-geëgreeneerde katoen berekend op basis van het verschil tussen de streefprijs in de EU en de wereldmarktprijs. Deze steun wordt toegekend aan het egreneringsbedrijf, dat de producent een minimumprijs betaalt.

Aangezien geen prijsverlagingen nodig worden geacht en er in de betrokken drie sectoren reeds rechtstreekse betalingen bestaan, is de Commissie van mening dat overheveling van die betalingen naar de bedrijfstoeslagregeling geen grote problemen zal opleveren.

In alle drie de sectoren is de productie echter vooral geconcentreerd in regio's die sterk zijn achtergebleven wat hun economische ontwikkeling betreft. Al deze sectoren zijn ook arbeids- en kapitaalintensief en zorgen door het belang van de bijbehorende verwerkende industrie voor heel wat niet-agrarische werkgelegenheid.

Het is dit feit dat de Commissie ertoe heeft aangezet om in de context van de aanpak zoals deze ook voor de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB is gehanteerd, aandacht te besteden aan de mogelijke gevolgen van ont koppeling voor deze regionaal belangrijke sectoren, in het bijzonder uit het oogpunt van het gevaar voor stopzetting van de productie en uit het oogpunt van het concurrentievermogen van de plattelandsgebieden waar de productie in deze sectoren van oudsher plaatsvindt. In overeenstemming met de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB dienen de ultraperifere regio's en de eilanden in de Egeïsche Zee een speciale behandeling te krijgen wat de productiesteun betreft. De rechtstreekse betalingen in deze gebieden worden niet in de bedrijfstoeslag opgenomen.

### **3.2. Tabak**

De belangrijkste conclusie van de Commissie uit de uitgebreide effectbeoordeling voor de sector tabak was dat een stapsgewijze ont koppeling van de bestaande premie voor tabak, vergezeld van een geleidelijke opheffing van het communautair fonds voor tabak en de instelling, binnen de tweede pijler van het GLB, van een totaalbedrag voor de herstructurering van de tabakproducerende gebieden, het meest duurzame toekomstige beleid voor de sector tabak zou zijn. Bij een dergelijke regeling zouden de productiequota voor tabak moeten worden gehandhaafd als middel voor de vaststelling van het totaalbedrag voor dat deel van de premie voor tabak dat nog niet zou zijn ont koppeld. Bijgevolg zou gedurende de overgangperiode een eventuele productie buiten de quota niet in aanmerking komen voor het betrokken gekoppelde premiebedrag dat dan nog zou moeten worden betaald. Aan het einde van dit proces zou de huidige gemeenschappelijke marktordening voor tabak niet langer van toepassing zijn.

Geoordeeld werd dat deze optie een goed uitgebalanceerd antwoord vormt op de noodzaak de band tussen ondersteuning van het inkomen van de individuele producenten en de teelt van tabak te verbreken en tegelijk financiële middelen beschikbaar te stellen voor een heroriëntering van de sector op alternatieve inkomstenbronnen. Bovendien werd, aangezien momenteel ongeveer eenderde van de premie voor tabak nodig is om variabele productiekosten te dekken, de voorkeur gegeven aan een geleidelijke doorvoering van de hervorming om een ontwrichtend effect op de productie en de plaatselijke economie te voorkomen en aanpassing van de marktprijs aan de nieuwe omstandigheden mogelijk te maken.

De voorgestelde hervorming zou beginnen met de omzetting van de huidige premie voor tabak in haar geheel of een deel ervan in toeslagrechten voor de bedrijfstoeslag. Zoals in tabel 1 is aangegeven, zou deze omzetting compleet zijn voor de eerste 3,5 ton van de productie van een producent, terwijl voor de volgende tranche tussen 3,5 ton en 10 ton slechts 80% van de huidige premie voor tabak in de bedrijfstoeslag

zou worden opgenomen. De resterende 20% zou in de voorgestelde herstructureringsgelden vloeien.

**Tabel 1 – Samenvatting van het voorstel tot hervorming van de regeling voor tabak**

<b>1e stap</b>	<b>Huidige betaling</b>	<b>Opgenomen in bedrijfstoelage</b>	<b>Herstructure- ringsgelden</b>
<i>Verdeling van de betaling, per productietranche:</i>			
0 – 3,5 ton	0	volledig	geen
3,5 – 10 ton	0	4/5	1/5
+ 10 ton	2/3	1/6	1/6
<b>2e stap</b>			
<b>2e stap</b>	<b>Huidige betaling</b>	<b>Opgenomen in bedrijfstoelage</b>	<b>Herstructure- ringsgelden</b>
<i>Verdeling van de betaling, per productietranche:</i>			
0 – 3,5 ton	0	volledig	geen
3,5 – 10 ton	0	4/5	1/5
+ 10 ton	1/3	1/3	1/3
<b>3e stap</b>			
<b>3e stap</b>	<b>Huidige betaling</b>	<b>Opgenomen in bedrijfstoelage</b>	<b>Herstructure- ringsgelden</b>
<i>Verdeling van de betaling, per productietranche:</i>			
0 – 3,5 ton	0	volledig	geen
3,5 – 10 ton	0	4/5	1/5
+ 10 ton	0	1/3	2/3

Bij de doorvoering van de hervorming zou voor de grotere tabakproducerende landbouwbedrijven de huidige premie voor tabak voor de tranche boven 10 ton bij elke jaarlijkse stap met eenderde worden verlaagd. Ter voorkoming van grote inkomensveranderingen op het niveau van de landbouwbedrijven zou eenderde van de premie voor tabak voor deze tranche worden omgezet in toeslagrechten voor de bedrijfstoelage, waarbij de resterende tweederde zou worden overgeheveld naar de herstructureringsgelden.

Overwegingen van billijkheid en doelmatigheid lagen ten grondslag aan de vaststelling van de premiegedeelten die zouden worden overgeheveld naar de herstructureringsgelden, welke gelden zouden worden gebruikt voor een snellere omschakeling in de tabakproducerende regio's. Via de herstructureringsgelden zouden financiële middelen worden overgeheveld naar de maatregelen voor plattelandontwikkeling als vastgesteld bij de verordening inzake plattelandontwikkeling (Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad). Dit zou kunnen betekenen dat het aantal begunstigden wordt verhoogd, meer maatregelen worden genomen of zelfs wordt besloten tot een hogere steunintensiteit voor bestaande maatregelen voor plattelandontwikkeling.

Wanneer deze hervorming eenmaal volledig zou zijn doorgevoerd, zou de huidige premie voor tabak zo zijn verdeeld dat meer dan 70% ervan is overgeheveld naar de bedrijfstoelage en ten minste 20% in de herstructureringsgelden is gevloeid. Deze verdeling zou neerkomen op een gemiddelde toewijzing via de bedrijfstoelage van 6 900 euro per gezinsarbeidsjaareenheid (GAJE).

Bij een stapsgewijze doorvoering zou de hervorming naar verwachting een betere marktgerichtheid en een inkomensgroei voor de producenten bewerkstelligen naast het positieve effect dat de efficiëntere overdracht van ontkoppelde betalingen zou hebben op de ontwikkeling van de producenteninkomens, vooral voor de kleine bedrijven, die vroeger een groter deel van hun inkomen als bedrijfstoelage zouden ontvangen.



Gedurende de driejarige periode waarin de huidige regeling voor tabak geleidelijk wordt afgeschaft, zal het fonds voor tabak verder worden gebruikt om voorlichtingscampagnes tegen het roken te ondersteunen. Hoewel deze subsidies in die periode afnemen, verbindt de Commissie zich tot verdere steun voor antirookactiviteiten.

Naar verwachting zou op korte termijn worden gestopt met de teelt van de minder winstgevende tabaksoorten in de EU. Bovendien zou de overheveling van de huidige premie voor tabak naar de bedrijfstoelage ongetwijfeld die producenten die er momenteel niet in slagen hun variabele productiekosten te dekken of die andere gewassen zouden kunnen gaan telen die hogere inkomsten per hectare opleveren, stimuleren om op korte termijn op een ander grondgebruik over te schakelen.

Voorspeld wordt dat het gat dat zo in de tabakproductie van de EU zou vallen, zou worden opgevuld door grotere en professionelere tabakproducerende bedrijven die zich laten leiden door vraag- en/of kwaliteitsfactoren. Deze bedrijven zouden werken tegen een EU-prijs die in lijn is met de wereldmarktprijs voor de geproduceerde soorten.

Samen met de bij de tabakstellers geleidelijk ingevoerde bedrijfstoelage zouden de herstructureringsgelden de verschuiving in de productie naar rationeler gestructureerde bedrijven verder bevorderen. Een en ander zou leiden tot een betere inkomensoverdracht aan de bedrijven die gedurende de referentieperiode tabak hebben geproduceerd, en zou een omschakeling bevorderen op de plaatselijke arbeidsmarkt in de productiegebieden van tabak.

### **3.3. Olijfolie**

De Commissie is van mening dat aan de behoeften van de sector olijfolie van de EU op lange termijn het best kan worden tegemoetgekomen door een hervorming op basis van de koers die de Raad heeft aangegeven toen hij in juni 2003 een akkoord sloot over de hervorming van het GLB.

Voorgesteld wordt de bestaande aan de productie gekoppelde betalingen in de sector olijfolie in rechtstreekse inkomenssteun om te zetten door voor de betrokken landbouwers nieuwe toeslagrechten te creëren naast die welke voortvloeien uit de in juni 2003 overeengekomen hervorming van het GLB. Aan opnemings van de sector olijfolie in de bedrijfstoelageregeling zijn drie belangrijke voordelen verbonden.

In de eerste plaats mag worden verwacht dat de sector olijfolie na opnemings in de bedrijfstoelageregeling marktgerichter en concurrerender zal worden. Hoewel de sector olijfolie reeds door een positieve handelsdynamiek wordt gekenmerkt en zich bewust heeft ingespannen om via zijn kwaliteitsstrategie aan te sluiten bij de tendensen op consumptiegebied, zal de toekomstige uitdagingen, mocht de wereldproductie het verbruik overtreffen, slechts het hoofd kunnen worden geboden door een sector die reageert op de tendensen in de vraag op de wereldmarkt.

In de tweede plaats zal opnemings in de bedrijfstoelageregeling dankzij de efficiëntere overdracht van de steun tot stabielere inkomens voor de landbouwers leiden, en voorts de olijfolieproducerende regio's met een gering gebruik van productiemiddelen in staat stellen om hun algehele niveau van inkomenssteun te behouden.

In de derde plaats zou de positieve associatie met doorzichtigheid, consumentenvertrouwen en voordelen voor de samenleving op het gebied van milieu en landschap waarvan de sector olijfolie reeds profiteert, worden versterkt door

opneming van deze sector in een EU-regeling voor de landbouw waarmee diezelfde doelstellingen worden nagestreefd. Elke ontwikkeling binnen de sector olijfolie die aantoonbaar leidt tot een aantasting van zijn positieve imago, vooral op milieugebied, zou bij toepassing van de voorgestelde hervorming meer aandacht krijgen.

De Commissie is evenwel van mening dat een volledige opneming in de bedrijfstoelage van de huidige aan de productie gekoppelde betalingen in de sector olijfolie tot problemen zou kunnen leiden voor bepaalde traditionele productiegebieden in de EU en voor olijfgaarden met een geringe productie. In deze gevallen bestaat een aanzienlijk risico op een wijdverspreide verwaarlozing van het onderhoud van de olijfbomen, die op haar beurt zou kunnen leiden tot een achteruitgang van het vegetatiedek en het landschap of tot negatieve maatschappelijke gevolgen. Deze problemen zullen nog erger zijn als in dergelijke gebieden de plaatselijke economie in hoge mate afhankelijk is van de sector olijfolie.

Om deze redenen is de Commissie tot de conclusie gekomen dat, waar het gaat om het voortbestaan van olijfgaarden in kwetsbare gebieden, een hervormingsvoorstel dat de band tussen de betaling van steun en de olijfbomen volledig verbreekt, wellicht geen recht zou doen aan de door Raad en Parlement geuite bezorgdheid met betrekking tot het gevaar voor stopzetting van de productie en de noodzaak voor een duurzame plattelandseconomie te zorgen.

Daarom stelt de Commissie voor om voor bedrijven van meer dan 0,3 ha 60% van de aan de productie gekoppelde betalingen in de sector olijfolie in de referentieperiode om te zetten in toeslagrechten voor de bedrijfstoelage. Om de uitvoering van het beleid te vereenvoudigen zouden de betalingen aan kleinere bedrijven volledig worden ontkoppeld.

De lidstaten zouden 40% van de betalingen in de sector olijfolie in de referentieperiode onderbrengen in nationale totaalbedragen voor de toekenning aan de producenten van een extra olijfgaardbetaling per hectare of per boom. Het betreft een betaling die niet aan de productie is gekoppeld, maar is gericht op instandhouding van de olijfbomen en bodem- en milieubehoud met inachtneming van de plaatselijke tradities en cultuur. Deze extra betaling zou tot doel hebben het voortbestaan te verzekeren van olijfbomen in marginale productiegebieden of olijfgaarden met een geringe productie door een belangrijke bijdrage te leveren in de kosten van het onderhoud van de olijfgaarden in de betrokken zones. De lidstaten zouden de betrokken zones aanwijzen volgens objectieve criteria inzake duurzame ontwikkeling die passen in een gemeenschappelijk EU-kader dat onder meer betrekking heeft op zorgpunten inzake het landschapsbehoud en op milieu-, maatschappelijk en cultureel gebied.

De referentieoppervlakte voor de bedrijfstoelage en de oppervlakte of het aantal bomen voor de olijfgaardbetalingen zouden worden berekend op basis van GBCS-compatibele gegevens van een geografisch informatiesysteem (GIS). De na 1 mei 1998 met olijfbomen beplante oppervlakten, met uitzondering van die welke onder goedgekeurde programma's voor nieuwe aanplant vallen, zullen van de bedrijfstoelageregeling en de regeling inzake olijfgaardbetalingen worden uitgesloten.

Wat het marktbeleid voor olijfolie betreft, stelt de Commissie voor de huidige maatregelen voor particuliere opslag ongewijzigd te handhaven als een vangnetmechanisme, maar de restituties bij de uitvoer en bij de productie van bepaalde conserven van levensmiddelen, die niet langer een zinvol doel dienen, af te schaffen.

Wat ten slotte de kwaliteitsstrategie voor olijfolie betreft, stelt de Commissie voor de bestaande maatregelen op het gebied van kwaliteitsverbetering en traceerbaarheid te versterken om de sector te helpen bij de aanpassing aan de veranderende marktomstandigheden. De voor steun in aanmerking komende activiteiten zouden moeten worden uitgebreid tot de bewaking van de kwaliteit van olijfolie in het kader van meerjarenprogramma's en een breder scala van activiteiten op nationaal, EU- en internationaal niveau. De benodigde extra financiële middelen zouden afkomstig zijn uit de nationale totaalbedragen van de lidstaten voor de olijfgaardbetaling.

Wat de controleaspecten betreft, wordt voorgesteld om de huidige controlebureaus voor olijfolie vanaf 1 november 2005 niet langer te financieren. De controle op de nieuwe areaalbetaling zal worden verricht via het GBCS, ondersteund door het GIS. Eenvoudigheidshalve zal de olijfgaardbetaling niet worden toegekend in het geval van steunaanvragen voor minder dan 50 euro. Wat de kwaliteitsmaatregelen betreft, zal de controle op de activiteitenprogramma's worden aangescherpt via onder meer nieuwe evaluatie- en controleverplichtingen.

Met het oog op invoering van de bedrijfstoelage per 1 januari 2005 wordt voorgesteld de hervormde regeling voor de sector olijfolie te laten ingaan op 1 november 2004.

### **3.4. Katoen**

De Commissie is tot de conclusie gekomen dat per saldo de economische, sociale en milieuvoordelen van een hervorming van de EU-regeling voor de sector katoen op basis van de aanpak die is gehanteerd bij de in juni 2003 goedgekeurde hervorming, veel groter zouden zijn dan de nadelen.

Daarom stelt de Commissie voor het deel van de EOGFL-uitgaven voor katoen dat in de referentieperiode naar steun aan de producenten ging, over te hevelen naar twee maatregelen ter ondersteuning van de producenteninkomens, namelijk de bedrijfstoelageregeling en een nieuwe regeling voor de toekenning van productiesteun in de vorm van een areaalbetaling. Wat deze laatste betreft, is de Commissie van mening dat dergelijke aan de productie gekoppelde steun ook zou beantwoorden aan het doel de katoenproductie in de betrokken gebieden te ondersteunen zoals omschreven in de katoenprotocollen bij de Akten van toetreding van Griekenland en van Spanje en Portugal.

Voorgesteld wordt 60% van de uitgaven ter ondersteuning van de producenten per lidstaat over te hevelen naar de bedrijfstoelageregeling in de vorm van nieuwe toeslagrechten. Verwacht mag worden dat de katoenproducenten als gevolg daarvan in de toekomst beter zullen reageren op marktontwikkelingen en -eisen. Opnemings van de sector katoen in de bedrijfstoelageregeling zou voor de katoenproducenten ook het voordeel van stabielere producenteninkomens hebben.

In het licht van het verwijt dat de sector katoen milieuschade veroorzaakt, is het van belang erop te wijzen dat de aanpak die is gehanteerd bij de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB, via de randvoorwaarden voor coherentie en doorzichtigheid zorgt wat de toepassing van de EU-regelgeving inzake productienormen betreft. Opnemings van de sector katoen in de bedrijfstoelageregeling zou de katoenproducenten overeenkomstig de nieuwe regeling voor ontkoppelde GLB-steun dezelfde rechten als andere landbouwers geven in die zin dat zij vrij zouden zijn om voor een extensievere, een andere of een gediversifieerde productie te kiezen.

Ten slotte is de Commissie van mening dat, naast de aanzienlijke verlaging van de handelsversturende subsidies die de EU reeds heeft voorgesteld in het kader van de ontwikkelingsagenda van Doha, ook een dergelijke hervorming tot een verlichting van het nogal complexe probleem van het niveau van de wereldmarktprijs voor katoen zou kunnen bijdragen door een verschuiving in de steunverlening van de huidige variabele prijssteun naar een combinatie van maatregelen die onder de blauwe, respectievelijk de groene box vallen.

Wegens het aanzienlijke risico op ontwrichting van de productie, stelt de Commissie niettemin voor dat de lidstaten 40% van de uitgaven ter ondersteuning van de producenten in de referentieperiode onderbrengen in nationaal totaalbedragen voor de toekenning van de nieuwe areaalbetaling per hectare katoen aan de producenten in gebieden die geschikt zijn voor dit gewas.

De nieuwe areaalbetaling wordt vastgesteld op een niveau dat het mogelijk maakt de katoenproductie op een kleiner areaal dan het huidige voort te zetten met een brutosaldo dat vergelijkbaar is met dat van concurrerende gewassen. Het gecombineerde effect van het feit dat zowel voor de areaalbetaling als voor de bedrijfstoelag de randvoorwaarden zullen gelden, zal op inkomensneutrale wijze leiden tot een milieuvriendelijker katoenproductie.

Voor de nieuwe areaalbetaling zal een maximumareaal van 425 360 ha (340 000 ha in Griekenland, 85 000 ha in Spanje en 360 ha in Portugal) gelden. Bij de bepaling van deze maximumarealen is rekening gehouden met het tempo van de ontwikkelingen in de katoengebieden in het verleden. De maximumarealen voor Griekenland en Spanje zijn respectievelijk 11% en 5% kleiner dan de arealen in de referentieperiode. De areaalbetaling zal verhoudingsgewijs worden verlaagd wanneer de betalingsaanvragen betrekking hebben op een grotere oppervlakte dan het maximumareaal van de betrokken lidstaat.

De areaalbetaling zou worden toegekend op basis van specifieke criteria met betrekking tot de deelneming door de producenten aan een kolomorganisatie (verticale bedrijfsorganisatie). Elke kolomorganisatie zou door de lidstaat worden erkend, zo mogelijk een areaal van ten minste 20 000 ha bestrijken en worden onderworpen aan controles. Deze controles zouden ertoe kunnen leiden dat financiële sancties worden toegepast of dat de erkenning voor het gehele aan de organisatie toegewezen areaal of een deel daarvan wordt ingetrokken.

Voor de helft van het totaalbedrag voor de areaalbetalingen zou kunnen worden gewerkt met een differentiatie volgens een binnen de bedrijfskolom gehanteerde schaal die de geleverde productie beloont aan de hand van kwalitatieve en kwantitatieve criteria. De activiteiten van elke kolomorganisatie zouden worden gefinancierd door haar leden en door een communautaire subsidie van 10 euro per hectare. Het is de bedoeling dat het bij deze steun aan de kolomorganisaties in totaal gaat om circa 4,5 miljoen euro, welk bedrag zal worden opgenomen in de nationale totaalbedragen voor de lidstaten.

Van de totale marktuitgaven voor katoen zou na aftrek van de bedragen voor de twee maatregelen ter ondersteuning van de producenteninkomens circa 100 miljoen euro resterem. Dit bedrag zou worden bestemd voor de herstructurering van de katoengebieden en over de lidstaten worden verdeeld op basis van het gemiddelde areaal dat in de referentieperiode voor steun in aanmerking kwam. Deze herstructureringsgelden zouden een extra financieel instrument binnen de tweede pijler van het GLB worden en worden bestemd voor de financiering van maatregelen

voor plattelandontwikkeling als vastgesteld bij de verordening inzake plattelandontwikkeling (Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad). Zo zouden zij kunnen worden gebruikt om meer begunstigden te steunen, meer maatregelen te nemen of zelfs de steunintensiteit bij bestaande maatregelen voor plattelandontwikkeling te verhogen.

### **3.5. Suiker**

De gemeenschappelijke marktordening voor suiker heeft zich ontwikkeld op een wijze die fundamenteel verschilt van de gang van zaken in de sectoren waar de GLB-regelingen zijn hervormd. Aan de lidstaten zijn quota voor de productie van suiker toegewezen. Er is namelijk de politieke keuze gemaakt om de productie van suiker over de hele Gemeenschap te spreiden in plaats van economische specialisatie in de meest concurrerende regio's van de EU te bevorderen.

Dankzij de hoge prijssteun waarin de huidige regeling voor suiker voorziet, kunnen de producenten in de minder concurrerende regio's van de EU, die bij de productie van suikerbieten geen concurrentievoordeel hebben, toch ten minste hun productiekosten dekken. De prijzen op de interne markt worden gehandhaafd via hoge interventieprijzen, gecombineerd met de noodzakelijke bescherming aan de buitengrenzen.

Dit beleid heeft in de loop van de jaren een aantal voordelen gehad. In de eerste plaats is op de interne markt gezorgd voor een zekere en stabiele aanvoer van suiker van hoge kwaliteit, ook al had datzelfde resultaat misschien ook kunnen worden bereikt met andere typen van mechanismen die minder verstorend zijn en door een efficiëntere overdracht worden gekenmerkt. De regeling biedt de producenten in de EU stabiliteit bij betrekkelijk hoge prijzen, die op hun beurt de producenteninkomens op peil houden. Ook de belangrijkste landen die over een preferentiële markttoegang beschikken en momenteel suiker naar de EU exporteren, zijn over het geheel genomen tevreden over een regeling die hun gunstige prijzen garandeert bij een stabiel handelsvolume. Om een aantal redenen staat dit beleid echter onder toenemende druk, waarbij de inherente nadelen ervan steeds duidelijker worden.

De belangrijkste kritiek op de regeling inzake suiker is dat deze ertoe leidt dat in de EU een aanzienlijke hoeveelheid suiker wordt geproduceerd tegen niet-concurrerende prijzen. In combinatie met de invoerverplichtingen van de EU leidt dit tot een overschot ten opzichte van de interne behoeften. Dit overschot moet worden afgezet op de wereldmarkt tegen de daar geldende prijs. Met behulp van dergelijke argumenten is de externe impact van de EU-regeling voor suiker bekritiseerd wegens verstoring van de vrije handel en belemmering van de groei van de primaire industrie in sommige ontwikkelingslanden.

Binnen de EU gaat de hoge prijs die de producenten wordt gegarandeerd, ten koste van de consumenten en de verwerkende industrie. De interventieprijs in de EU is al veel hoger dan de wereldmarktprijs, maar de marktprijs ligt dan ook nog eens boven die interventieprijs. Bovendien is een geringe marktintegratie het onvermijdelijke gevolg van de op quota per lidstaat gebaseerde GMO, die compartimentering van de markt bevordert. Het feit dat de prijs de producenten stimuleert om grotere hoeveelheden suikerbieten te produceren door opvoering van de fysieke opbrengst, wordt bekritiseerd door milieuorganisaties, die ook uiting geven aan hun bezorgdheid over het gebrek aan coherentie tussen het suikerbeleid en de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling.

Er kunnen een aantal factoren in verschillende stadia van ontwikkeling worden aangewezen die een drijvende kracht voor verandering van het suikerbeleid van de EU vormen.

In de eerste plaats is er de kwestie van de coherentie tussen het huidige suikerbeleid en de nieuwe koers die voor de landbouw in de EU is ingeslagen met de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB, welke hervorming zelf op de doelstellingen van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling is gebaseerd. In dit verband moet het belang van een verdeling van de productiecapaciteit via de huidige suikerquota worden afgewogen tegen de noodzaak de sector suiker concurrerender en duurzamer te maken.

In de tweede plaats zou het evenwicht op de suikermarkt van de EU reeds vanaf 2007 sterk verstoord kunnen raken als gevolg van de unilaterale importconcessies van de EU aan de minstontwikkelde landen via het alles-behalve-wapensinitiatief en aan de Balkanlanden. Dit gebrek aan evenwicht op de markt zou een ernstige ontwijking en achteruitgang tot gevolg hebben voor de sector suiker in vele delen van de EU.

Ten slotte moet op internationaal niveau de juridische actie tegen de EU-regeling voor suiker worden gezien tegen de achtergrond van de aan de gang zijnde ontwikkelingsronde van Doha. Weliswaar zijn de eindresultaten van die multilaterale onderhandelingen nog niet bekend, maar toch is over de basiskenmerken van het nieuwe bestel waarin de sector suiker van de EU zal moeten functioneren, reeds genoeg bekend om het effect ervan te kunnen beoordelen. Bovendien zal, los van de optie die in aanmerking wordt genomen, de uitvoerregeling van de EU in overeenstemming moeten worden gebracht met de overeenkomst die voortvloeit uit de in WTO-verband aan de gang zijnde ontwikkelingsronde van Doha.

Al met al veranderen deze ontwikkelingen de omstandigheden die heersten toen oorspronkelijk, jaren geleden, het evenwicht tussen de verschillende belangen en zorgpunten tot stand werd gebracht. De Commissie is van mening dat de huidige suikerregeling nu zorgvuldig moet worden heroverwogen om opnieuw te komen tot overeenstemming over een duurzaam EU-suikerbeleid voor de lange termijn. Gezien de zware langetermijninvesteringen die in de suikerindustrie nodig zijn, is de Commissie ook van oordeel dat elk verder uitstel van dit besluit schadelijk zou zijn voor de sector, niet alleen in de EU, maar ook in de ontwikkelingslanden.

Elke optie die tot een daling van de prijs op de interne markt leidt, zal belangrijke gevolgen hebben voor de landen die profiteren van het suikerprotocol bij de EU-ACS-Overeenkomst van Cotonou. De Commissie zal de impact van de hervorming op de van het suikerprotocol profiterende ACS-landen evalueren en daaruit de passende conclusies trekken met inachtneming van de problemen die de betrokken landen kunnen ondervinden.

De Commissie heeft voor de EU-regeling voor suiker drie mogelijke beleidsoriëntaties voorgesteld die in de uitgebreide effectbeoordeling zijn geanalyseerd met inachtneming van de gevolgen van de interne en externe beperkingen waaraan de sector is onderworpen, en van het voortdurende geschil dat nu is voorgelegd aan de WTO. Bovendien zullen deze beleidsopties moeten worden bekeken in het licht van het onlangs goedgekeurde communautaire beleid betreffende biobrandstoffen en van de impact op de ACS-landen en andere derde landen.

Bij wijze van referentiescenario voor de alternatieve opties heeft de Commissie allereerst gekeken naar de gevolgen van een verlenging van de huidige regeling na

2006. Daarbij zou de huidige gemeenschappelijke marktordening worden gehandhaafd op basis van een flexibel stelsel van quota en prijsinterventie. De markt van de EU zou openstaan voor importen overeenkomstig de verschillende internationale verbintenissen die reeds zijn of in de toekomst zullen worden aangegaan. De douanerechten, de interne prijzen en de productiequota zouden worden verlaagd. Om de effecten van dit scenario in een bredere context te plaatsen, zij het dat het verschil in eindresultaat gering is, is bij de uitgebreide effectbeoordeling ook aandacht besteed aan de hypothetische impact van een eventueel verzoek van de landen die profiteren van het alles-behalve-wapensinitiatief, om dat initiatief ten uitvoer te leggen via een overeengekomen ordelijk leveringssysteem.

Het tweede scenario dat werd beoordeeld, betrof een verlaging van de interne prijs in de EU. Zodra de invoer- en productieniveaus zich zouden hebben gestabiliseerd, zouden de productiequota geleidelijk worden afgeschaft. Bij dit scenario laat men de interne marktprijs zich aanpassen aan de prijs van ingevoerde suiker. Omdat een lagere interne prijs in de EU, die naar schatting een evenwichtsniveau zou bereiken bij circa 450 euro per ton, de EU-markt minder aantrekkelijk zou maken voor de minst concurrerende suikerproducerende landen, is bijzondere aandacht besteed aan de impact van deze beleids optie op de wereldhandels patronen. Met het oog op een verzachting van de effecten van de verlaging van de EU-prijzen voor suiker, is bij dit scenario ook gekeken naar de mogelijkheid om in de sector suiker de bedrijfstoelag in te voeren op dezelfde wijze als bij de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB. Ten slotte is beoordeeld welke impact dit scenario zou hebben op de inkomsten uit suiker van de landen die momenteel suiker exporteren naar de EU.

De derde optie voor de hervorming is een volledige liberalisering van de huidige regeling. Dit betekent dat het EU-systeem ter ondersteuning van de interne prijzen en de productiequota zouden worden afgeschaft. Bijgevolg is in het kader van deze optie beoordeeld wat de impact op de EU-markt voor suiker zou zijn van een volledige afschaffing van de invoertarieven en de kwantitatieve invoerbepalingen. Net als bij het scenario van een prijsverlaging is bij de beoordeling ook aandacht besteed aan een eventuele invoering van inkomens steun voor de producenten in de EU en aan de gevolgen van de liberalisering voor de wereldhandel en voor de inkomsten uit suiker van de landen die momenteel suiker exporteren naar de EU.

**Tabel 2 – Overzicht van de effecten van de beleidsopties voor de sector suiker**

	<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
<b>Verlenging van de huidige regeling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De productie en de producenteninkomens handhaven zich in de meeste regio's, maar worden allebei geleidelijk minder</li> <li>• De begrotingskosten van de regeling nemen geleidelijk af</li> <li>• De huidige preferenties voor de ACS-landen en de landen waarvoor het alles-behalve-wapensinitiatief geldt, worden gehandhaafd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De herstructurering en de verbetering van het concurrentievermogen van de sector worden uitgesteld</li> <li>• In het kader van preferentiële overeenkomsten worden onbeperkte hoeveelheden in de EU geïmporteerd tegen niet-concurrerende prijzen</li> <li>• Het voortbestaan van de EU-productie wordt bedreigd</li> <li>• Concurrentiedistorsies en ongelijkheden tussen de producenten blijven bestaan</li> <li>• De GMO voor suiker blijft ingewikkeld</li> <li>• Er wordt geen milieuverbetering bereikt</li> <li>• De afhankelijkheid van de EU-markt in niet-concurrerende ontwikkelingslanden wordt in stand gehouden, waardoor de noodzakelijke herstructurering wordt uitgesteld</li> </ul>
<b>Verlaging van de prijzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is gemakkelijker om de sector te herstructureren en concurrerder te maken</li> <li>• Het evenwicht tussen vraag en aanbod op de EU-markt wordt beter en de productieoverschotten en de verstoring van de wereldmarkt worden minder</li> <li>• De concurrentiedistorsies en de ongelijkheden tussen de producenten worden minder</li> <li>• De consumentenprijzen voor suiker dalen</li> <li>• Op de markt voor zoetstoffen vindt een diversificatie plaats</li> <li>• De begrotingskosten van de regeling nemen af</li> <li>• Concurrerende producenten in de minstontwikkelde en de ACS-landen behouden hun preferentiële toegang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De inkomsten van de ACS-landen die profiteren van het suikerprotocol, dalen en de minst concurrerende van deze landen zouden zelfs met de betrokken export kunnen stoppen</li> <li>• De vraag komt aan de orde of herstructurerings- en/of omschakelingsmaatregelen moeten worden genomen</li> </ul>
<b>Liberalisering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De sector wordt op middellange tot lange termijn concurrerder</li> <li>• De wereldmarkt wordt minder verstoord</li> <li>• De uitvoerrestituties worden afgeschaft</li> <li>• De begrotingskosten van de regeling worden beperkt tot de compensatiekosten</li> <li>• De gemeenschappelijke marktordening voor suiker wordt eenvoudiger</li> <li>• Er zijn meer marktkansen voor lage kosten hebbende / concurrerende producenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabiele prijzen zijn niet langer gegarandeerd</li> <li>• Een groot deel van de suikerindustrie in de EU verdwijnt voorgoed</li> <li>• De producenteninkomens dalen met belangrijke gevolgen voor sommige plattelands-gemeenschappen</li> <li>• De inkomsten van de ACS-landen die profiteren van het suikerprotocol, dalen en de meeste van deze landen zullen waarschijnlijk niet concurreren zijn</li> <li>• De vraag komt aan de orde of herstructurerings- en/of omschakelingsmaatregelen moeten worden genomen, ook voor de getroffen ACS-landen</li> <li>• De productie van zoetstoffen is niet langer concurrerend en verdwijnt</li> <li>• De rentabiliteit van de suikerraffinaderijen wordt bedreigd</li> <li>• De vruchtwisseling dreigt beperkter te worden</li> </ul>



#### **4. BEGROTINGSASPECTEN**

Overeenkomstig de doelstellingen en aanpak van de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB zullen de totale uitgaven die uit de voorgestelde maatregelen voor tabak, olijfolie en katoen voortvloeien, in lijn zijn met de recente historische uitgaven voor de premies en steunbedragen in het kader van de bestaande regelingen voor deze sectoren.

Bij de hervorming zal ook het nieuwe kader voor de landbouwuitgaven dat op de vergadering van de Europese Raad in Brussel in oktober 2002 is overeengekomen, in acht worden genomen. Bovendien zal de geplande overheveling van middelen ter versterking van de maatregelen voor plattelandsontwikkeling plaatsvinden binnen de grenzen van het algehele maximum voor de landbouwuitgaven uit rubriek 1.

De voorgestelde maatregelen zijn dus budgettair neutraal in vergelijking met de uitgaven in het verleden aangezien wordt uitgegaan van historische referentiegegevens (gemiddelde 2000–2002) en een herverdeling van financiële middelen tussen lidstaten wordt vermeden. De jaarlijkse kosten blijven binnen de status-quoscenario's betreffende de uitgaven voor deze sectoren die de Commissie bij de indiening in januari 2003 van haar voorstellen tot hervorming van het GLB heeft gepresenteerd in het kader van de uitgavenprognoses voor het GLB voor de periode tot 2013.

Wat de sector suiker betreft, worden de voorspelde begrotingskosten van verschillende opties vermeld in de bijgaande uitgebreide effectbeoordeling. Terwijl verlenging van de huidige regeling enige besparingen oplevert, hangen de totale kosten van de andere twee opties af van het niveau van de toegekende compensatie.