



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.9.2003
KOM(2003) 554 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

**opstilling af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa på grundlag af FLP-reformen –
tobaks-, olivenolie-, bomulds- og sukkersektoren
GAP - Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Zucker**

{SEK(2003) 1022}

{SEK(2003) 1023}

BEGRUNDELSE

Siden 1992 har den fælles landbrugspolitik (FLP) været inde i en gennemgribende omlægningsproces, som gik ud på at opgive pris- og produktionsstøttepolitikken til fordel for en mere omfattende landbrugsindkomststøttepolitik. Det sidste led i denne proces var den beslutning, der med indførelsen af ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift blev truffet om 2003 FLP-reformen på Rådets møde i Luxembourg den 26. juni 2003.

På mødet i Luxembourg blev Kommissionen desuden opfordret til i efteråret 2003 at forelægge en meddelelse om reformen af de fælles markedsordninger for olivenolie, tobak og bomuld, som skulle bygge på principperne i juni-reformen af FLP. Den foreliggende meddelelse opfylder det tilsagn, Kommissionen gav i Luxembourg, mens de retsakter, der skal indgå i reformforslaget for de pågældende tre sektorer, vil følge i november.

Med beslutning i Luxembourg bliver afhægtningen af den direkte producentstøtte det vigtigste led i den direkte FLP-støtte, selv om muligheden for at påhægte en del af støtten stadig bevares, fortrinsvis fordi medlemsstaterne er bekymrede over risikoen for produktionsindstilling i de mere marginale områder.

Denne meddelelse følger den samme fremgangsmåde som juni-reformen af FLP. Størstedelen af støtten til de tre sektorer hægtes af på grundlag af referencer til perioden 2000–2002 og inddrages i ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift.

FLP's grundlæggende målsætninger opfyldes således ved:

- at opstille et politisk langtidsperspektiv for disse sektorer i overensstemmelse med deres nuværende budgetramme og de nye regler for landbrugsudgifter, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i oktober 2002
- at bygge på de målsætninger og den fremgangsmåde, der indgår i juni 2003 FLP-reformen, dvs. bedre konkurrencedygtighed, stærkere markedsorientering, større miljøhensyn, stabiliserede indkomster og større hensyn til producenterne situation i forbindelse med LFA
- at prioritere producentindkomsten, ikke produktstøtten, ved at overføre en betydelig del af den nuværende produktionsbestemte direkte støtte til ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift fra **den 1. januar 2005**
- at gøre denne støtte afhængig af de samme EU-standarder for miljø og fødevarerikkerhed, som gælder for al direkte FLP-støtte, ved at sammenkæde støtten med miljøkrav og regler for god landbrugsdrift og gode miljøforhold samt med graduerings- og finansieringsdisciplinordningerne.

Desuden afspejler meddelelsen de konklusioner, Kommissionen har draget af den udvidede konsekvensanalyse af EU's tobakssektor med hensyn til en bæredygtig politik for denne sektor inden for rammerne af EU's strategi for bæredygtig udvikling, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Göteborg i juni 2001.

Det vigtigste fælles mål, når det gælder tobaks-, oliven- og bomuldsavl, er at støtte bæredygtig udvikling i sektoren og opnå den ved at omlægge støtten, så den fremmer sunde produkter af høj kvalitet og udvikler alternative kilder til indkomst og økonomisk aktivitet.

Da Kommissionen udarbejdede sine forslag, måtte den imidlertid tage hensyn til, at tobaks-, olivenolie- og bomuldssektoren alle præges af, at deres produktion er koncentreret i regioner, hvis økonomiske udvikling halter stærkt bagefter. Da alle tre sektors nuværende

markedsordninger desuden er forskellige, kræver de problemer og langtidsprioriteringer, de står over for i forbindelse med den påhægtede del af støtten, også forskellige løsninger.

For tobakssektorens vedkommende er det overordnede mål at få producenterne til at tilpasse sig til en situation, hvor produktstøtten gradvis afvikles. Tendensen går derfor i retning af fuldstændig afhængning og omlægning af en del af den nuværende støtte til foranstaltninger, der kan hjælpe producenterne til at tilpasse sig. I olivenoliesektoren, hvor den vigtigste risiko knytter sig til, at olivenlundene i marginalområder opgives med negative følger for miljøet, skal den påhægtede del af støtten sikre, at omkostningerne ved at bevare oliventræerne dækkes, mens produktionsafgørelsen overlades til producenterne. Endelig er der bomuldssektoren, hvor omlægningen til en blanding af støtteformer, som ikke er handelsforvridende (grøn boks) og mindre handelsforvridende (blå boks), minimaliserer EU-bomuldens i forvejen marginale påvirkning af verdensmarkedet.

For endelig at tage hensyn til de mulige virkninger af en afhængning i disse sektorer, ikke mindst risikoen for, at produktionen indstilles, og landdistrikterne mister deres konkurrencedygtighed, afsætter forslagene enten en del af sektorudgifterne til arealstøtte og/eller overfører en del af dem til et strukturomlægningsbeløb.

Meddelelsen opfylder desuden Kommissionens forpligtelse til ifølge artikel 50, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 at aflægge rapport til Rådet om EU's sukkerordning og dens perspektiver i 2003. Sukkersektorens kompleksitet og de forskellige problemer, den står over for både internt og internationalt, samt den mulige virkning af de forskellige løsninger fremgår af den ledsagende udvidede konsekvensanalyse af sukkersektoren.

Sukkersektoren præges bl.a. af, at den hidtil ikke har været igennem en gennemgribende reform. Rådet og Parlamentet har derfor ikke haft lejlighed til at føre politisk debat om de mulige fremgangsmåder i denne sektor.

Denne meddelelse søger på samme måde som under optakten til den seneste reform af mælkesektoren først at indlede en debat om de tre mulige løsninger på en reform af EU's sukkerordning, inden der fremsættes formelle forslag, og opfordrer Rådet, Parlamentet og interessegrupperne til at tage aktiv del i denne debat.

Skønt de forskellige løsninger kan få forskellige følger er det oplagt, at enhver reform af sektoren må følge grundprincipperne i FLP-reformen af de øvrige sektorer, dvs. udjævne forskellen mellem interne priser og verdensmarkedspriser og omlægge støtten fra produkt til producent. En sådan reforms virkninger i international sammenhæng kræver desuden nøje undersøgelse, det gælder ikke mindst dens følger for udviklingslandene i almindelighed og for de AVS-lande, der omfattes af sukkerprotokollen, i særdeleshed.

MEDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Opstilling af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa på grundlag af FLP-reformen – tobaks-, olivenolie-, bomulds- og sukkersektoren

1. INDLEDNING

Lige siden 1992 har den fælles landbrugspolitik (FLP) været inde i en gennemgribende reformproces, som går ud på at opgive pris- og produktionsstøttepolitikken til fordel for en mere omfattende landbrugsindkomststøttepolitik. Det sidste led i denne proces er den beslutning, der på Rådets møde i Luxembourg den 26. juni 2003 blev truffet om 2003 FLP-reformen.

Det vigtigste træk i fremtidens FLP bliver fra 2005 enkeltbetaling pr. bedrift, således at direkte støtte og produktionsvalg afhægtes fra hinanden. Denne omlægning, der betyder, at overførslen af direkte udbetalinger bliver langt mere effektiv som indkomststøtteordning, vil forbedre landmændenes indkomstsituation. På denne måde er juni 2003 FLP-reformen for de vigtigste landbrugssektorer vedkommende en effektiv afrunding af den afvikling af produktstøtten til fordel for producentstøtte, som blev påbegyndt i 1992.

Da juni 2003 FLP-reformen skulle vedtages, blev opmærksomheden ikke blot i Rådet, men også i Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget koncentreret om den *risiko for produktionsforstyrrelser og produktionsindstilling, en sådan afhægtning kan medføre i bestemte områder*. Denne trussel mod landbrugssektoren var det vigtigste argument for at tillade medlemsstaterne at bevare den produktionsbestemte støtte i et vist omfang.

På den anden side afspejler den brede tilslutning til, at reformen skal ledsages af en forøgelse af finansieringsmidlerne til FLP's anden grundpille ved hjælp af obligatorisk graduering og en udvidelse af foranstaltningernes omfang, at der er i EU er bred enighed om behovet for at *forbedre landdistrikternes bæredygtighed og konkurrenceevne*.

Det var med disse to påmindelser, Rådet nåede til politisk enighed om FLP-reformen i juni 2003 under udsendelse af følgende erklæring:

"Rådet noterer, at Kommissionen til næste efterår vil forelægge en *meddelelse om reformen af de fælles markedsordninger for olivenolie, tobak og bomuld* og følge den op med lovforslag.

Kommissionen vil som i sin meddelelse fra juli 2002 opstille et politisk langtidsperspektiv for disse sektorer i overensstemmelse med deres nuværende budgetramme og de nye bestemmelser for landbrugsudgifter, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i oktober 2002. Reformen af disse sektorer skal bygge på målsætningerne og fremgangsmåden i den nuværende 2003 FLP-reform."

Denne erklæring bestyrkede Kommissionen i det synspunkt, den havde givet udtryk for både i juli 2003 og januar 2003, at jo flere sektorer, der blev omfattet af

ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift, desto større økonomiske og administrative fordele ville denne forenkling medføre. Uanset de tilsagn, der blev givet på tidspunktet for vedtagelsen af juni 2003 FLP-reformen, er der dog stadig særlige forhold, som gør sig gældende for tobaks-, bomulds- og olivenolieordningerne.

Hvad navnlig tobakssektoren angår, blev markedsordningens fremtid sidste gang berørt på Det Europæiske Råds møde i Göteborg i juni 2001 i forbindelse med EU's strategi for bæredygtig udvikling.

Skønt Rådet undlod at vedtage bestemte konklusioner om EU's tobakssektor, fremgik det klart af drøftelserne og den sammenhæng, de fandt sted i, at der var visse forbehold over for tobakssektorens bæredygtighed.

Der blev udtrykt tvivl om det samfundsmæssigt berettigede i produktionsbestemt støtte til tobaksavlernerne i betragtning af den tilsyneladende modsætning mellem denne støtte og bekymringerne for tobaksforbrugets sundhedsskadelige virkninger. Den nuværende støtte til tobaksavl stemmer ikke overens med den offentlige sundhedspolitik, der er blandt prioriteterne i EU's strategi for bæredygtig udvikling. På denne baggrund blev der stillet spørgsmålstejn ved tobaksavlens holdbarhed som økonomisk aktivitet på længere sigt. På den anden side var man også klar over, at det var nødvendigt at finde alternative indkomstkilder for tobaksproducenterne og tobaksavlregionerne for at undgå socialt sammenbrud i de landdistrikter, som var stærkt afhængige af tobaksavl, hvis der skulle foretages en gennemgribende reform.

Kommissionens svar var dengang et øget tilsagn om at finde en bæredygtig politisk løsning for tobaksordningen på grundlag af en vurdering af sektorens økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter. Kommissionen besluttede derfor i maj 2002 i forbindelse med sit lovgivnings- og arbejdsprogram for 2003 at lade sine politiske overvejelser for tobakssektoren underkaste en udvidet konsekvensanalyse¹ i overensstemmelse med prioriteringen af "En bæredygtig og vidtfavnende økonomi".

For olivensektorens vedkommende er der allerede blevet sat en klar frist for den nuværende ordnings udløb i artikel 5 i Rådets forordning nr. 136/66/EØF. I denne sammenhæng mener Kommissionen, at den foreliggende meddelelse opfylder følgende forpligtelse i artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1638/98:

"Rådet træffer på baggrund af et forslag, som Kommissionen fremlægger i år 2003, beslutning om den fælles markedsordning for fedtstoffer, således at den fælles markedsordning, der blev oprettet ved forordning nr. 136/66/EØF, kan blive afløst fra den 1. november 2004."

EU's bomuldsordning, som går tilbage til Grækenlands tiltrædelse i 1981, blev sidst ændret i 2001 for at styrke prisreduktionsordningen, stramme budgetdisciplinen og begrænse det samlede areal, der afsættes til intensiv bomuldsproduktion af hensyn til miljøproblemerne. Medlemsstaterne vedtog desuden at træffe hensigtsmæssige miljøforanstaltninger for landbrugsjord, der benyttes til bomuldsproduktion. I mellemtiden har Kommissionen bemærket, at den nødvendige arealindskrænkning trods vedtagelsen af disse nye foranstaltninger ikke har fundet sted, og der er tegn på, at en sådan indskrænkning bliver vanskelig at opnå. Kommissionen mener derfor, at Rådet med sine afsluttende bemærkninger til beslutningen om FLP-reformen i Luxembourg i juni i år har skabt en værdifuld mulighed for nyvurdering af de

¹ SEK(2003) 1023, den udvidede konsekvensanalyse af tobakssektoren.

nuværende ordninger for bomuldssektoren, så der kan indføres en mere effektiv og bæredygtig tilrettelæggelse af bomuldspolitikken i EU.

Sukkersektoren udmærker sig ved hidtil at have stået uden for 1992-reformprocessen, der fortrinsvis gik ud på at øge konkurrenceevnen ved at kompensere for nedskæring af de institutionelle priser ved hjælp af direkte indkomststøtte. Den fælles markedsordning for sukker har i stedet bygget på en fordeling af produktionskapaciteten i Fællesskabet ved hjælp af nationale produktionskvoter og høje interne priser. Da det sidste skridt mod konkurrencedygtighed nu er taget med juni 2003 FLP-reformen, mener Kommissionen, at fordelingsprincippet i EU's nuværende sukkerordning nøje må genovervejes af hensyn til FLP's målsætninger, dvs. større markedsorientering og en landbrugsproduktion, som er økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtig.

Da den nuværende sukkerordning i 2001 blev forlænget med fem år til den 30. juni 2006, pålagde Rådet desuden Kommissionen følgende forpligtelse, således som det fremgår af artikel 50, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001:

"På grundlag af Kommissionens undersøgelser af markedssituationen, kvotesystemet, priserne og forholdet mellem de forskellige erhvervsgrøner inden for sektoren samt en analyse af den skærpede konkurrence som følge af EU's internationale forpligtelser, forelægger Kommissionen i 2003 en rapport, eventuelt ledsaget af passende forslag."

I sukkersektoren har Kommissionen ligesom i tobakssektoren foretaget en gennemgribende vurdering af ordningens økonomiske, sociale og miljømæssige forhold. Kommissionen påtog sig derfor også at foretage en udvidet konsekvensanalyse² af sukkersektoren i sit lovgivnings- og arbejdsprogram for 2003, som blev offentliggjort i maj 2002. Kommissionen mener, at den foreliggende meddelelse sammen med denne konsekvensanalyse opfylder forpligtelsen til at aflægge rapport om EU's sukkerordning og dens perspektiver.

På baggrund af disse forskellige forpligtelser giver den øvrige del af denne meddelelse først og fremmest en beskrivelse af de generelle udsigter for hver enkelt af de pågældende fire sektorer foruden de konklusioner, der kan drages af de udvidede konsekvensanalyser af tobaks- og sukkersektoren, og af de arbejdsdokumenter om disse sektorer³, som er blevet stillet til rådighed. Derefter følger en redegørelse for Kommissionens forslag til en reform af tobaks-, olivenolie, og bomuldssektoren i overensstemmelse med de retningslinjer, Rådet har givet, og et afsluttende kapitel om forslagernes budgetmæssige sider.

Da Kommissionen imidlertid er klar over, at Rådet og Parlamentet ikke har haft lejlighed til at føre nogen politisk debat om sukkersektoren, har den valgt at gå frem i to faser. På grundlag af oplysningerne fra den udvidede konsekvensanalyse for sukkersektoren, hvori de foreliggende reformmuligheder beskrives, vil Kommissionen, ligesom under optakten til den seneste reform af mælkesektoren, først indlede drøftelser af EU's fremtidige sukkerordning og derefter gå over til at udarbejde et formelt forslag.

² SEK(2003) 1022, den udvidede konsekvensanalyse af sukkersektoren.

³ http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index_en.htm.

2. GENERELLE UDSIGTER FOR DE PÅGÆLDENDE SEKTORER

2.1. Tobak

Tobaksproduktionen udgør kun 0,4 % af EU's landbrugsproduktion. I de sidste 10 år har tobaksproduktionen både på verdensplan og i EU været faldende. Med 348 013 tons svarende til 5,4% af verdensproduktionen er EU verdens femtestørste producent efter Kina (38%), Brasilien (9%), Indien (8%) og USA (7%). Grækenland og Italien tegner sig for mere end 75% af EU's produktion af råtabak.

Tobaksproduktionen i EU er bemærkelsesværdigt stærkt geografisk koncentreret. Syv regioner står for ca. 70% af det samlede antal bedrifter, 63% af tobaksarealet og 57% af den samlede bruttoindkomst. I nogle distrikter tegner tobaksproduktionen sig for over 50% af den regionale landbrugsproduktion.

Tobaksarealet i EU er gået tilbage med 2,6% om året, hvorimod det gennemsnitlige udbytte er vokset fra 2 til 2,7 tons pr. hektar i 1990'erne. Det samlede antal tobaksbedrifter i EU var i 2000 på 79 510 efter 10 års tilbagegang med 3,6% om året. Det gennemsnitlige areal pr. bedrift er vokset fra 1,4 hektar i 1990 til 1,6 hektar i 2000.

Tobakssektoren beskæftiger en betydelig arbejdsstyrke, nærmere betegnet 126 070 årsarbejdsenheder (ÅAE) eller 212 960 personer, svarende til 2,4% af det samlede antal ÅAE, som beskæftiges i EU's landbrugssektor. Råtabakproduktionens arbejdskraftbehov er stærkt sæsonpræget, og deltidsbeskæftigelse tegner sig for en bemærkelsesværdig stor andel. Familierarbejdsstyrke udgør omkring 80% af den samlede arbejdsstyrke, som beskæftiges i denne sektor.

Et vigtigt træk ved tobaksbedrifterne er, at de er stærkt forskellige i regionerne og som bedrifter. Der er således en skarp adskillelse mellem de få store bedrifter, som er mere kapitalkrævende og koncentrerer deres produktion om de bedste sorter, og de mange småbedrifter, som typisk er af ringe størrelse, og som er arbejdskraftkrævende og mindre integrerede med markederne.

Strukturommelægningsproblemerne er stadig særlig kritiske i nogle af de områder, hvor tobaksproduktionen spiller en væsentlig økonomisk og social rolle. Her vil der kunne opstå alvorlig social uligevægt, hvis arbejdstagerne trækkes for hurtigt ud af sektoren, og landdistrikterne kan blive affolket, hvis der ikke træffes tilstrækkelige foranstaltninger for at skabe beskæftigelse uden for landbruget.

I løbet af det sidste årti er der sket en omlægning til produktion af sorter af høj kvalitet, bedrifterne og regionerne har i voksende grad specialiseret sig i bestemte sorter, og priserne på råtabak, som er produceret i EU, er steget både internt og på internationalt plan. På den anden side er markedsprisen på råtabak for lav til at dække produktionsomkostningerne, og overskud er på nuværende tidspunkt kun mulig i kraft af direkte FLP-støtte. Faktisk tegner den sig for over 75% af landmændenes samlede indtægter på disse afgrøder. I det hele taget er tobaksproduktionen i EU stærkt afhængig af offentlig støtte og præges på grund af sin struktur af et lavt indkomstniveau pr. beskæftiget arbejdskraftenhed, som dog, beregnet pr. hektar, er langt højere end i andre landbrugssektorer.

EU indtager en fremtrædende plads i verdenshandlen med rå og forarbejdet tobak, både når det gælder eksport og import. EU er ikke mindst importør af råtabak og storeksportør af cigaretter og andre forarbejdede produkter.

1992-reformen af den fælles markedsordning (FMO) for tobak afskaffede intervention og eksportrestitutioner og indførte produktionskvoter og strengere kontrol. Efter senere tillem্পninger af 1992-lovgivningen udbetales støtten til producenterne nu gennem en præmieordning, som knytter sig til produktionsmængden, gradueres efter kvalitetskriterier og er underkastet individuelle produktionskvoter for hver gruppe tobakssorter. FMO for tobak omfatter foranstaltninger for produktionsomlægning i form af et program for opkøb af kvoter og en EU-tobaksfond. FLP's udgifter til tobak var i 2001 på 973 mio. €, det vil i gennemsnit sige 7 700 € pr. ÅAE eller 7 800 € pr. hektar, og udgjorde 2,3% af EUGFL, garantisektionens budget i 2001.

2.2.Olivenolie

Olivensektoren er et vigtigt led i EU's landbrugsmodel. I 1998/99 var olivenarealet i EU på ca. 5,4 mio. hektar, dvs. ca. 4% af det anvendelige landbrugsareal, og heraf lå 44,5% i Spanien, 26,3% i Italien, 18,8% i Grækenland, 9,7% i Portugal og 0,7% i Frankrig. Sektoren omfatter omkring 2,5 mio. producenter, rundt regnet en tredjedel af alle EU's landmænd, og er en vigtig kilde til beskæftigelse og økonomisk aktivitet i de vigtigste producentområder, hvoraf de fleste, med Toscana i Italien og Catalonien i Spanien som bemærkelsesværdige undtagelser, ligger i EU's mål 1-regioner. Olivenproduktionen har desuden den fordel, at den betyder sæsonbestemt beskæftigelse om vinteren som supplement til andre landbrugsaktiviteter og skaber betydelig beskæftigelse uden for landbruget i den tilknyttede presse- og forarbejdningsindustri.

De specialiserede olivenbedrifter i EU er forholdsvis små, men deres størrelse er ret forskellig og ligger mellem et gennemsnit på 13,5 hektar i Spanien og 3,2 hektar i Grækenland. Olivenolieproduktionens struktur afspejler en blanding af de traditionelle olivenlunde og de mere intensivt drevne moderne plantager, som findes i alle de producerende medlemsstater. Man er derfor begyndt at tvivle på, om olivenproduktionen, der hvor den praktiseres, stadig kan sættes i forbindelse med positive landskabstræk og positive miljøpåvirkninger. Traditionelle olivenlunde værdsættes for deres rolle i kampen mod ørkendannelse og fremme af biodiversiteten. Opgivelse af produktionen på sådanne bedrifter skaber øget risiko for brande og erosion. På den anden side rettes der i stigende grad kritik mod de intensive plantagers negative indflydelse på grund af deres øgede afhængighed af fytosanitære produkter, monokulturteknik og vandressourcer til kunstvanding.

EU dominerer verdensproduktionen med et høstudbytte, som er vokset støt i løbet af 90'erne, især i Spanien, og nåede rekorden i 2001/02 med 2,46 mio. tons jomfruolie. Olivenproduktionen er imidlertid kendt for svingninger, som bestemmes af den biologiske produktionscyklus og de skiftende vejrforhold. Tunesien, Tyrkiet, Syrien og Marokko er de øvrige store olivenolieproducenter. De tegner sig for ca. 20% af verdens samlede produktion. Skønt produktionen i andre dele af verden er ubetydelig i forhold til produktionen i Middelhavsområdet, ser nogle lande som ellers ikke har tradition for olivenolieproduktion, ud til at være villige til at investere i denne sektor.

Historisk set har forbruget af olivenolie kun været højt i de traditionelle producentlande. Olivenolie udgør stadig kun omkring 3% af verdens samlede olieforbrug, men efterspørgslen er siden 1995/96 steget med ca. 6% om året på grund af olivenoliens positive ry for sundhed og kvalitet. Bortset fra EU er de vigtigste markeder for olivenolie, USA, Japan, Canada, Australien og Brasilien.

Handelen er således blevet en vigtig del af EU's olivenolie marked, der i løbet af de sidste 10 år har fordoblet sin eksport til næsten 324 000 tons i 2001/02, for størstedelens vedkommende olie på flasker. Importen, som fortrinsvis går til Italien, er derimod forblevet stabil, når der ses bort fra de dårlige produktionsår i Tunesien, hvorfra EU's betydeligste import kommer.

Til gengæld har den voksende olivenolieproduktion på EU's marked givet anledning til faldende producentpriser i 90'erne. Adskillige produktions- og forbrugsprognoser tyder på skrøbelig balance på verdensmarkedet for olivenolie, som kommer til at stå overfor betydelige overskud, hvis verdensproduktionen vokser hurtigere end efterspørgslen.

Den nuværende markedsordning for olivenolie, som oprindeligt blev indført i 1966, bygger på produktionsstøtte som sektorens vigtigste støtteforanstaltning. Den tidligere interventionsordning blev afløst af en ordning for privat oplagring som middel til krisestyring, og forbrugsstøtten blev afskaffet i 1998. Produktionsstøtten, der har en sats på 1 322,5 € pr. ton, tildeles alle producenter på grundlag af den mængde olivenolie, der faktisk produceres, og på grundlag af spiseolivenækvivalenten, afhængigt af den nationale garantimængde (NGM), som på nuværende tidspunkt udgør 1,78 mio. tons. Ordninger for regulering af det støttebeløb, der udbetales til producenterne, hvis medlemsstaterne ligger over eller under deres NGM, er også blevet indført.

Interventionsopkøbene er blevet afløst af en ordning for støtte til privat oplagring. Eksportrestitutionerne har siden 1998 været nulstillet uden negative følger. Der gives produktionsrestitution for olivenolie i grønsags- og fiskekonserves. I 2001 blev der lagt yderligere vægt på kontrol- og kvalitetsaspekter, ikke mindst i kraft af "EU's kvalitetsstrategi for olivenolie", som opstillede produkt- og markedsføringsstandarder for denne sektor.

2.3. Bomuld

Skønt bomuldssektoren har begrænset betydning for EU som helhed, idet den kun bidrager med 0,5% af den endelige landbrugsproduktion, er den af stor regional vigtighed. I Grækenland, som tegner sig for 79,4% af EU's samlede produktion på 1,55 mio. tons urensset (rå) bomuld, udgør bomuld 9,0% af den endelige landbrugsproduktion, mens Spanien, EU's anden store bomuldsproducent, bidrager med 1,5%. Produktionen i de øvrige medlemsstater (kun Portugal) ligger under 1 500 tons.

I de vigtigste producentmedlemsstater er koncentrationen endnu stærkere. Bomuldsarealet opnåede sin største udbredelse på 440 000 hektar i 1995, og langt størstedelen af det nuværende bomuldsareal på 380 000 hektar i Grækenland ligger i tre regioner: Thessalien, Makedonien-Trakien og Sterea Ellada. I Spanien er produktionen koncentreret i Andalusien, fortrinsvis i provinserne Sevilla og Cordoba. Det samlede bomuldsareal i Spanien nåede sin største udbredelse på 135 000 hektar i 1988, men er nu faldet til ca. 90 000 hektar.

Bomuldsbedrifterne i disse regioner præges af det store antal (71 600 i Grækenland og 7 600 i Spanien) og den ringe størrelse (Grækenland 4,9 hektar og Spanien 12,0 hektar). På den anden side udmærker de græske bomuldsbedrifter sig ved stærk specialisering, og i regionen Thessalien er udviklingen næsten udelukkende blevet lagt an på bomuldsdyrkning. Trods den vitale rolle i mange lokale landdistrikter, har

tendensen til at gøre bomuldsproduktion til monokultur været et af de stærkeste kritikpunkter i de seneste år. Foruden bomuldsproduktionens stærke afhængighed af kunstvanding og kunstgødning forbindes den i vide kredse med jordbundsforringelse og lav biodiversitet. Den intensive anvendelse af fytosanitære produkter, ikke mindst insekticider og afløvningsmidler, der skal lette høsten, fremhæves som eksempel på landbrugets mest negative miljøpåvirkninger. Medlemsstaterne afgav derfor i 2001 særlige tilsagn om at formindske bomuldsproduktionens uheldige indflydelse på miljøet.

De fleste bomuldsproducenter i de to vigtigste producentmedlemsstater tilhører producentorganisationer, hvis opgaver drejer sig om både styring og koordination. På forarbejdningsplanet sikrer en blanding af private virksomheder og kooperativer, at den rå bomuld anvendeliggøres ved en rensningsproces, hvor bomuldsfibrene adskilles fra bomuldsfrøene. I Spanien, hvor næsten halvdelen af de 22 anlæg drives af kooperativer, har rensningsprocessen en vis overkapacitet i forhold til produktionen, mens rensningskapaciteten i Grækenland i højere grad er i ligevægt med produktionen, og kooperativerne kun driver en mindre del af anlæggene (20 af i alt 75).

Handelen i denne sektor opgøres som regel i rensset bomuld. Som producent spiller EU en mindre rolle på den internationale scene, idet det kun bidrager med ca. 2,5% af den samlede verdensproduktion. Verdensproduktionen, som nu er på 19,9 mio. tons, er praktisk talt blevet fordoblet i løbet af de sidste 40 år, hovedsagelig på grund af udbytteforbedringer. De vigtigste producentlande har bevaret deres forholdsmæssige betydning i de sidste to årtier og er stadig Kina (22,6%), USA (20,1%), Indien (13,1%) og Pakistan (9,0%).

EU, som importerer 708 000 tons rensset bomuld og eksporterer 227 000 tons, er den største nettoimportør på verdensplan. Kina skifter mellem at være nettoimportør og nettoeksportør afhængigt af sin egen høst. Også Brasilien og Sydøstasien har en betydelig bomuldsimport til deres tekstilindustri, da de selv kun har ringe eller ingen produktion, selv om Brasilien for nylig har meldt sig som producentland med ca. 800 000 tons bomuld i løbet af de sidste par år.

Verdensexporten af bomuld domineres ubestrideligt af USA, som på nuværende tidspunkt tegner sig for 1,8 mio. tons eller 30% af verdenshandelen på 6,0 mio. tons. Uzbekistan, Afrika (CFA-landene) og Australien, som hver afsætter ca. 800 000 tons, er de eneste andre storeksportører på verdensplan.

De største bomuldsforbrugere i verden er lande med en veletableret tekstilindustri. Kina forbruger 25,4% af verdens bomuld fulgt af Indien, USA og Pakistan, i sidste tilfælde med et forbrug på ca. 9,0%. EU's forbrug på ca. 1,0 mio. tons rensset bomuld (5,4% af verdensforbruget) er fortrinsvis koncentreret i Italien, Portugal og Tyskland.

Da EU er en marginal bomuldsproducent⁴, har EU's produktion kun haft ringe indflydelse på verdensmarkedsprisernes udvikling. Dette forhold understreges yderligere af, at EU ikke giver denne sektor eksportstøtte, og at importen er toldfri. Selvom både de andre udviklede landes og udviklingslandenes politik har haft betydelig indflydelse på bomuldspriserne, er den vigtigste årsag til prisfaldet dog snarere den voksende konkurrence med syntetiske fibre på markedet for spindstoffer.

4

Pressemeddelelse om bomuld: 15/09/2003, IP/03/1244.

Den fælles markedsordning for bomuld går tilbage til Grækenlands tiltrædelse af Det Europæiske Fællesskab i 1981. Den nuværende ordning bygger på en direkte støtte pr. ton rensed bomuld, afhængigt af en national garantimængde (NGM) for hver enkelt medlemsstat. Støtten gives til forarbejdningsvirksomhederne, der betaler producenterne en mindstepris, hvis størrelse fastsættes regelmæssigt på grundlag af forskellen mellem en "orienteringspris" og verdensprisen. "Orienteringsprisen" har siden 1995/96 været 1 063 € pr. ton med en mindstepris på 1 009,9 € pr. ton. NGM er fastsat til 782 000 tons for Grækenlands vedkommende, 249 000 tons for Spaniens og 1 500 tons for de øvrige medlemsstater. Tilpasninger af det udbetalte støttebeløb kan foretages, hvis produktionen ligger over eller under garantimængden.

2.4.Sukker

Sukkerroearialet er på 1,8 mio. hektar i EU-15, udgør 1,4% af det udnyttede landbrugsareal og står for 1,6 – 1,8% af EU's landbrugsproduktion. Sukkerroer dyrkes på mere end 230 000 bedrifter sammen med andre markafgrøder som f.eks. korn. De bedrifter, der dyrker sukkerroer, er som regel større end gennemsnittet, både når det gælder areal og økonomiske indikatorer. Det samlede landbrugsareal på bedrifter med sukkerroeavl (70 hektar, hvoraf 8 afsættes til sukkerroer) ligger over gennemsnittet for samtlige bedrifter (20 hektar). Bedrifter med sukkerroeavl har også en større indkomst. Det anslås, at nettomerværdien pr. årsarbejdsenhed (ÅAE) er 1,7 gange højere på bedrifter med sukkerroeavl end på alle andre bedrifter⁵.

EU-15's sukkerproduktion svinger mellem 15 og 18 mio. tons i raffineret sukkerækvivalent. Med de 10 nye medlemmer vil sukkerroearialet sandsynligvis vokse med 30% og sukkerproduktionen med 15%. I EU-15 er der 135 sukkerforarbejdningsanlæg og 6 raffinaderier.

Alle EU-15's medlemsstater undtagen Luxembourg fremstiller sukker. Sukkerproduktionens produktivitet varierer imidlertid betydeligt fra den ene medlemsstat til den anden. Tyskland og Frankrig tegner sig for over halvdelen af EU-15's sukkerproduktion fulgt af Det Forenede Kongerige og Italien (hver 8%). Af de 10 nye medlemsstater er de seks sukkerproducerende med en samlet mængde på ca. 3 mio. tons, hvoraf Polen tegner sig for to tredjedele.

EU-15 både importerer og eksporterer sukker, men må ud fra nettoværdien betragtes som eksportør. I produktionsårene 1999/2000 – 2001/02 beløb eksporten sig i gennemsnit til 5,3 mio. tons mod 1,8 mio. tons for importens vedkommende. Nettoeksporten svarer i gennemsnit til 20% af sukkerproduktionen og 2–3,5% af EU-15's eksport af fødevarer efter Uruguay-rundens definition.

EU spiller en vigtig rolle på verdensmarkedet for sukker. EU-15 tegner sig på verdensplan for 13% af produktionen, 12% af forbruget, 15% af eksporten og 5% af importen. EU's andel af produktionen, forbruget og eksporten på verdensplan er faldet, hvorimod landene på den sydlige halvkugle har fået stadig større betydning. Mens EU i mange årtier har været verdens førende producent, har Brasilien og Indien siden 1996 kæmpet om førstepladsen, idet de begge tegner sig for 15% af verdensforsyningen. Indien har også overhalet EU-15, når det gælder forbrug.

⁵ På grundlag af tal fra informationsnettet for landøkonomisk bogføring, hvori indkomstindikatorerne for bedrifter med sukkerroeavl sammenlignes med gennemsnittet for samtlige bedrifter (undtagen dem med grønsagsavl) fra 1998 til 2000.

Skønt de førende sukkerproducerende lande også er de vigtigste forbrugere, er handelen med sukker stærkt udbredt. Den internationale handel, der i gennemsnit udgør næsten 40 mio. tons, svarer til ca. 30% af verdensproduktionen, som i alt er på 120 mio. tons i raffineret sukkerækvivalent. Brasilien dominerer nu eksporten med en andel, der er helt oppe på en fjerdedel af verdenseksporten.

De internationale sukkerpriser har stor betydning, men er yderst ustabile, idet deres udvikling er uberegnelig. Efter de hidtil usete højdepunkter i 1974 og 1981 svingede den månedlige verdenspris på råsukker i 90'erne mellem 280 € pr. ton i marts 1990 og 110 € pr. ton i april 1999. Siden 1995 har pristendensen været faldende. Det kan først og fremmest forklares ved en generel overproduktion i forhold til forbruget, således som det fremgår af forbrugslagrenes vækst. Fra et lavpunkt i 1999/2000, steg priserne på grund af underproduktion hos flere førende leverandører, for i løbet af produktionsåret 2000/01 at nå op på gennemsnitligt 240 € pr. ton. Det følgende år faldt de igen til 180 € pr. ton. Gennemsnittet for første kvartal 2003 er med 170 € pr. ton endnu lavere.

Den manglende prisstabilitet har flere grunde. Kurssvingninger kan øge eller formindske sukkerprisens stabilitet i en bestemt valuta. En jævn forbrugsvækst er sukkermarkedets grundlæggende drivkraft, men den omsættes ikke nødvendigvis til en varig importefterspørgsel. Forbrugsvæksten er langt hurtigere i udviklingslandene end andre steder, og sukkerimportørerne er afhængige af makroøkonomiske faktorer. Produktionen reagerer ikke særlig hurtigt på ændringer af verdensmarkedsprisen på grund af de beskyttede hjemmemarkedspriser i mange lande, den flerårige sukkerrørsavl, som udgør 75% af sukkerproduktionens samlede areal, og den lange tidshorizont for investeringer i sukkerindustrien. Forsyningerne er derimod særdeles følsomme over for vejrforholdene, og ændringer af produktionsoverslagene fører ofte til betydelige justeringer af de internationale priser. Desuden er sukkereksperten koncentreret på et begrænset antal lande, som samtidig er førende sukkerproducenter. Brasilien, EU-15, Australien, Thailand og Cuba tegner sig for 70% af verdenseksporten. Endelig påvirkes både udbud og efterspørgsel af de forskellige regeringers politiske ordninger.

I EU-15 nyder sukkersektoren godt af en ordning, som forener beskyttelse ved grænserne med forsyningskontrol og støttepriser. Interventionsprisen på sukker ligger for tiden på 631,9 € pr. ton for raffineret sukker og 523,7 € pr. ton for råsukker. Sammenlignet med de seneste års internationale referencepriser har EU's markedspris ligget to til tre gange højere.

Den manglende stabilitet gør det vanskeligt at opstille holdbare prognoser for verdenspriserne på sukker. Flere analytikere mener, at priserne vil bevare den faldende tendens på kort (produktionsåret 2003/04) og mellemlangt sigt. I landbrugsoversigten for 2003 anslår OECD en råsukkerpris på 170 € pr. ton i 2008/09. Dette er et fald på 13% i forhold til gennemsnittet for referenceperioden (1997/98 – 2001/02). Ifølge OECD skyldes det forventede lave niveau først og fremmest "voksende sukkerforsyninger og sukkerekspert fra lavomkostningsproducenter og fortsat høj støtte og stærk beskyttelse i mange OECD-lande". På verdensplan forventes forbruget at vokse lidt hurtigere end udbudet, og væksten vil fortrinsvis ske i landene uden for OECD. Lagerbeholdningerne forventes imidlertid at holde priserne nede på mellemlangt sigt.

3. DE FORESLÅEDE REFORMER OG DERES SANDSYNLIG FØLGER

3.1. Almindelige betragtninger

Kommissionen har foretaget sin vurdering af behovet for en reform af tobaks-, olivenolie- og bomuldssektoren ud fra følgende hensyn:

- den klare opfordring fra Rådet til at foretage en reform af de pågældende sektorer på grundlag af målsætningerne og fremgangsmåden i 2003 FLP-reformen
- lighederne mellem sektorerne i kraft af en vis overensstemmelse mellem deres struktur, produktionsforhold og politiske særpræg, som betyder, at fremgangsmåden i juni 2003 FLP-reformen kan anvendes på dem
- de enkelte sektors særlige forhold, ikke mindst risikoen for produktionsindstilling og opgivelse af olivenlundene samt behovet for at forbedre landdistrikternes bæredygtighed og konkurrenceevne.

Kommissionen mener, at en reform, der bygger på juni 2003 FLP-reformens målsætninger for bedre konkurrenceevne, stærkere markedsorientering, større miljøhensyn, stabiliserede indkomster og større hensyn til producenternes situation i forbindelse med LFA, især skal gå ud på:

- at opstille et politisk langtidsperspektiv for disse sektorer i overensstemmelse med deres nuværende budgetramme, grænserne for budgetpost 1 i det seneste finansielle overslag, og de nye regler for landbrugsudgifter, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i oktober 2002
- at bygge på de målsætninger og den fremgangsmåde, der indgår i juni 2003 FLP-reformen, dvs. bedre konkurrencedygtighed, stærkere markedsorientering, større miljøhensyn, stabiliserede indkomster og større hensyn til producenternes situation i forbindelse med LFA
- at prioritere producentindkomsten, ikke produktstøtten, ved at omlægge en betydelig del af den nuværende produktionsbestemte direkte støtte til enkeltbetaling pr. bedrift **fra den 1. januar 2005**
- at gøre denne støtte afhængig af de samme EU-standarder for miljø og fødevarer sikkerhed, som gælder for al direkte FLP-støtte, ved at sammenkæde støtten med miljøkrav og regler for god landbrugsdrift og gode miljøforhold samt med graduerings- og finansieringsdisciplinordningerne.

Producenterne i tobaks- og olivenoliesektoren modtager allerede støtte, som afhænger af maksimale garantimængder og dermed er knyttet til produktionens størrelse. I bomuldssektoren er støtten pr. ton urensset bomuld også afhængig af en maksimal garantimængde og beregnes på grundlag af forskellen mellem EU's "orienteringspris" og verdensprisen, hvorefter den udbetales til bomuldsrenseriet, som betaler producenten en mindstepris.

Da det ikke anses for nødvendigt at foretage prisnedskæringer, og da direkte støtte allerede benyttes i de pågældende tre sektorer, mener Kommissionen ikke, at omlægning af denne støtte til enkeltbetaling pr. bedrift vil volde alvorlige vanskeligheder.

Der har imidlertid i alle tre sektorer været tendens til at koncentrere produktionen i regioner, hvis økonomiske udvikling halter stærkt bagefter, de er alle stærkt

arbejdskraft- og kapitalkrævende og skaber en betydelig beskæftigelse uden for landbruget i kraft af den tilknyttede forarbejdningsindustri.

Det er disse forhold, som har fået Kommissionen til, med fremgangsmåden i juni 2003 FLP-reformen som grundlag, at være opmærksom på følgerne af en afhægtning i disse regionalt betydningsfulde sektorer, ikke mindst risikoen for produktionsindstilling og tab af konkurrenceevne i de landddistrikter, hvor produktionen traditionelt hører hjemme. I overensstemmelse med FLP-reformen af juni 2003 bør yderregionerne og De Ægæiske Øer have særbehandling, når det gælder produktionsstøtte. Den direkte støtte i disse regioner skal ikke omfattes af ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift.

3.2.Tobak

Kommissionens vigtigste konklusion af den udvidede konsekvensanalyse for tobakssektoren er, at en trinvis afhægtning af den nuværende tobakspræmie, ledsaget af en gradvis afvikling af tobaksfonden og indførelse af en finansieringsramme for strukturomlægning i de tobaksproducerende områder med udgangspunkt i FLP's anden grundpille, udgør den mest bæredygtige politik for tobakssektoren i fremtiden. Efter denne ordning skal tobakskvoterne bibeholdes som middel til fastlæggelse af rammebeløbet for en del af tobakspræmien, der endnu ikke er afhægtet. I overgangsperioden vil enhver produktion, som ligger uden for kvoten, derfor ikke modtage den del af den tilsvarende præmie, der mangler at blive udbetalt. Ved processens slutning gælder den nuværende fælles markedsordning for tobak ikke længere.

Denne løsning anses for at skabe tilstrækkelig ligevægt mellem behovet for at afbryde forbindelsen mellem indkomststøtte til den enkelte producent og selve tobaksavlens, samtidig med at den sikrer finansieringsmidler, hvormed sektoren kan omlægges til alternative indkomstkilder. Da ca. en tredjedel af den nuværende tobakspræmie bruges til dækning af variable produktionsomkostninger, foretrækkes desuden en gradvis indførelse af reformen for at undgå forstyrrelse af produktionen og den lokale økonomi og for at give markedsprisen mulighed for at tilpasse sig de nye vilkår. Gennemførelsen vil tage tre år.

Den foreslåede reform skal begynde med, at alle dele af den nuværende tobakspræmie omdannes til enkeltbetaling pr. bedrift. Som det fremgår af tabel 1 bliver denne omlægning fuldstændig for de første 3,5 tons af producentens produktion, men for den næste del, fra 3,5 tons til 10 tons, skal kun 80% af den nuværende tobakspræmie indgå i enkeltbetalingen pr. bedrift. De resterende 20% skal overgå til det foreslåede strukturomlægningsrammebeløb.

Tabel 1 – Oversigt over tobaksreformforslaget

1. TRIN	Nuværende støtte	Omlagt til enkeltbetaling pr. bedrift	Strukturomlægningsrammebeløb
<i>Støttens størrelse pr. produktionsafsnit:</i>			
0 – 3,5 tons	0	fuldstændig	ingen
3,5 – 10 tons	0	4/5	1/5
+ 10 tons	2/3	1/6	1/6
2. TRIN			
<i>Støttens størrelse pr. produktionsafsnit:</i>	Nuværende støtte	Omlagt til enkeltbetaling pr. bedrift	Strukturomlægningsrammebeløb
0 – 3,5 tons	0	fuldstændig	ingen
3,5 – 10 tons	0	4/5	1/5
+ 10 tons	1/3	1/3	1/3
3. TRIN			
<i>Støttens størrelse pr. produktionsafsnit:</i>	Nuværende støtte	Omlagt til enkeltbetaling pr. bedrift	Strukturomlægningsrammebeløb
0 – 3,5 tons	0	fuldstændig	ingen
3,5 – 10 tons	0	4/5	1/5
+ 10 tons	0	1/3	2/3

Når reformen indføres for de store tobaksbedrifter, vil den nuværende tobakspræmie, svarende til afsnittet over 10 tons, blive nedsat med en tredjedel på hvert etårigt trin. For at undgå større indkomstændringer på bedriftsniveau, skal en tredjedel af dette afsnits tobakspræmie omlægges til enkeltbetaling pr. bedrift, og den resterende del skal overføres til strukturomlægningsrammebeløbet.

Rimelighed og effektivitet har været de ledende principper ved fastsættelse af satserne for overførsel til strukturomlægningsbeløbet, der skal fremskynde omstillingsprocessen i de tobaksproducerende regioner. Strukturomlægningsbeløbet knytter finansieringen til foranstaltninger for udvikling af landdistrikterne i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999. Det kan betyde enten af flere støttemodtagere eller flere foranstaltninger eller måske endda større støtteintensitet i forbindelse med de nuværende foranstaltninger for udvikling af landdistrikterne.

Hvis denne reformproces gennemføres fuldstændigt, overgår mere end 70% af den nuværende tobakspræmie til enkeltbetaling pr. bedrift, og mindst 20% overføres til strukturomlægningsbeløbet. Denne omlægning svarer til en gennemsnitlig tildeling til hver familie på 6 900 € pr. årsarbejdsenhed (ÅAE) i form af enkeltbetaling pr. bedrift.

Hvis reformen gennemføres trinvis, forventes den at give tobaksavlerne større markedsorientering og få positiv virkning på producenternes indkomstvækst, da den afhængte støtte er mere effektiv, især for de små bedrifter, der får en større del af deres indkomst på et tidligere tidspunkt som enkeltbetaling pr. bedrift.

I den treårsperiode, hvor den nuværende tobaksordning bliver afviklet, skal tobaksfonden stadig benyttes til støtte for antirygningskampagner. Kommissionen har forpligtet sig til fortsat at støtte antirygningsaktiviteter, selv om tilskuddet bliver mindre i løbet af denne periode.

På kort sigt forventes avl af de mindre indtægtsgivende tobakssorter at ophøre i EU. Desuden vil omlægningen af den nuværende tobakspræmie til enkeltbetaling pr.

bedrift utvivlsomt tilskynde de producenter, som ikke på nuværende tidspunkt får deres variable produktionsomkostninger dækket, eller som kan omstille produktionen til afgrøder, der giver større indkomst pr. hektar, til på kortere sigt at gå over til andre former for jordudnyttelse.

Det forventes, at det tomrum, der vil opstå i EU's tobaksproduktion, vil blive udfyldt af større og mere professionelle efterspørgsels- og/eller kvalitetsorienterede tobaksbedrifter og en EU-pris, der svarer til priserne på verdensplan, afhængigt af de dyrkede sorter.

Sammen med den gradvise indførelse af enkeltbetaling pr. bedrift blandt tobaksavlerne vil strukturomlægningsbeløbet fremme yderligere omstilling af produktionen til mere rationelt strukturerede bedrifter, forbedre indkomstoverførslen til de tobaksproducerende bedrifter i referenceperioden og fremme omstilling af det lokale arbejdsmarked i de tobaksproducerende områder.

3.3.Olivenolie

Kommissionen mener, at EU's olivenoliesektor bedst får sine behov dækket ved hjælp af en reform, som bygger på de retningslinjer, Rådet opstillede, da juni 2003 FLP-reformen blev vedtaget.

Det foreslås, at den nuværende produktionsbestemte støtte i olivenoliesektoren omlægges til direkte indkomstsstøtte ved at give landmændene nye rettigheder i form af enkeltbetaling pr. bedrift foruden dem, der er en følge af juni 2003 FLP-reformen. Der er tre væsentlige fordele ved at lade ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift omfatte olivenoliesektoren.

For de første kan olivenoliesektoren under ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift forventes at opnå stærkere markedsorientering og større konkurrenceevne. Olivenoliesektoren har allerede en positiv handelsdynamik og har med sin kvalitetsstrategi bevidst søgt at følge med forbrugertendensen, men fremtidens udfordringer kan, hvis verdensproduktionen overstiger forbruget, kun imødegås af en sektor, som er i stand til at reagere på verdensmarkedets efterspørgselsudvikling.

For det andet giver ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift landmændene en mere stabil indkomst, da støttens overførselseffektivitet er større, og olivenolieproducerende regioner med ringe tilførselsbehov sættes i stand til at bevare deres generelle indkomststøtteniveau.

Endelig kan olivenoliesektorens ry for gennemsigtighed, forbrugertillid og miljø- og landskabsmæssige fordele for samfundet underbygges ved at lade den indgå i en EU-landbrugssektor, som bevæger sig i samme retning. Eventuelle tendenser i olivenoliesektoren, som kunne medvirke til at undergrave dens positive omdømme, ikke mindst i miljøspørgsmål, vil i højere grad blive bragt for dagens lys af de foreslåede reformordninger.

Kommissionen mener imidlertid, at det kan skabe problemer for nogle af EU's traditionelle producentregioner og for de lavt producerende olivenlunde helt at omlægge den nuværende produktionsbestemte støtte i olivensektoren til enkeltbetaling pr. bedrift. Der er en betydelig risiko for, at pasning af oliventræerne mange steder vil ophøre, hvad der kan medføre forringelse af vegetationen og landskabet eller få negative sociale følger. Disse problemer forværres i områder, hvor den lokale økonomi er stærkt afhængig af olivensektoren.

Af disse grunde har Kommissionen konkluderet, at et reformforslag, der fuldstændig ophæver forbindelsen mellem støtteudbetalingen og oliventræerne, hvor det drejer sig om at bevare de eksisterende olivenlunde i følsomme områder, næppe kan berolige Rådet og Parlamentet, når det gælder risikoen for produktionsindstilling og behovet for at gøre landdistrikternes økonomi bæredygtig.

Kommissionen foreslår derfor, at 60% af den produktionsbestemte støtte i olivenoliesektoren i referenceperioden omlægges til enkeltbetaling pr. bedrift for bedrifter, som er over 0,3 hektar. For at forenkle gennemførelsen skal støtten til mindre bedrifter hægtes fuldstændigt af.

Medlemsstaterne beholder i referenceperioden 40% af støtten i olivenoliesektoren som nationalt rammebeløb, der kan tildeles producenterne som ekstra tilskud til olivenlunde, beregnet pr. hektar eller pr. træ. Denne støtte, som ikke er produktionsbestemt, skal benyttes til bevarelse af oliventræer, jordbund og miljø ud fra hensyn til lokale traditioner og lokal kultur. Formålet med dette ekstra tilskud er at sikre, at oliventræerne i marginalområder eller i lavt producerende olivenlunde bevares, ved at give et betydeligt bidrag til omkostningerne ved at passe olivenlundene i disse områder. Medlemsstaterne skal udpege disse områder efter objektive kriterier for bæredygtig udvikling inden for fælles EU-rammer. De skal omfatte landskabsbevarelse og miljømæssige, sociale og kulturelle hensyn.

Beregningen af referencehektarene i forbindelse med enkeltbetalingen pr. bedrift og af arealet eller antallet af træer i forbindelse med tilskud til olivenlunde skal bygge på data fra et geografisk informationssystem (GIS), som er i overensstemmelse med IACS. Arealer, der er tilplantet med oliventræer efter den 1. maj 1998 udelukkes fra ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift og ordningen for tilskud til olivenlunde, medmindre de omfattes af en godkendt ordning for nytplantning.

Med hensyn til olivenoliemarkedet foreslår Kommissionen, at de nuværende foranstaltninger for privat oplagring bevares intakte som en slags sikkerhedsnet, men at restitutionerne til både eksport og fremstilling af visse former for konserver afskaffes, da de ikke længere tjener noget formål.

Når det gælder strategien for olivenolie kvalitet, foreslår Kommissionen endelig, at de nuværende kvalitets- og sporbarhedsforanstaltninger udbygges for at hjælpe sektoren til at tilpasse sig til markedsvilkårenes udvikling. De støtteberettigede aktiviteter bør udvides til at omfatte overvågning af olivenoliens kvalitet efter flerårige programmer, så aktiviteterne på nationalt plan, EU-plan og internationalt plan styrkes. De ekstra midler, som kræves, skal tages fra medlemsstaternes nationale rammebeløb for tilskud til olivenlunde.

Med hensyn til kontrolaspekterne foreslås det, at finansieringen af de nuværende agenter for olivenolie kontrol skal ophøre fra den 1. november 2005. Kontrollen med den nye arealstøtte skal foretages af IACS ved hjælp af GIS. Af hensyn til forenklingen udbetales der ikke tilskud til olivenlunde under 50 € pr. støttekrav. Hvad angår kvalitetsforanstaltningerne, vil kontrollen med aktivitetsprogrammerne blive øget, bl.a. ved hjælp af nye evaluerings- og kontrolkrav.

For at enkeltbetalingen pr. bedrift kan sættes igennem fra den 1. januar 2005, foreslås det, at reformen af olivenoliesektoren skal gælde fra den 1. november 2004.

3.4. Bomuld

Kommissionen er kommet til den konklusion, at de økonomiske, sociale og miljømæssige fordele ved en reform af EU's bomuldssektor på grundlag af juni 2003 reformen alt i alt langt opvejer ulemperne.

Kommissionen foreslår derfor, at den del af EUGFL's udgifter til bomuld, som er afsat til producentstøtte i referenceperioden, overflyttes til to producentindkomststøtteforanstaltninger, nemlig ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift og en ny produktionsstøtte, der tildeles som arealstøtte. Hvad det sidste angår, mener Kommissionen, at en sådan produktionsbestemt støtte opfylder formålet med bomuldsprotokollerne i Grækenlands, Spaniens og Portugals tiltrædelsestraktater, dvs. at støtte bomuldsproduktionen i de pågældende regioner.

Det foreslås, at 60% af producentstøtteudgifterne pr. medlemsstat overflyttes til ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift som nye rettigheder. Der vil derved kunne forventes forbedringer i form af større reaktionsevne over for fremtidige markedsudviklinger og markedskrav hos bomuldsproducenterne. Desuden vil bomuldsproducenterne få fordelene ved mere stabile producentindkomster, hvis bomuldssektoren omfattes af ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift.

Hvad angår bomuldssektorens uheldige ry for miljøfordingelse, er det vigtigt at nævne, at juni 2003 FLP-reformen skaber sammenhæng og gennemsigtighed med hensyn til anvendelsen af EU's lovgivning for produktionsstandarder. På baggrund af de nyligt vedtagne miljøkrav i forbindelse med alle FLP-udgifter vil ordningen med enkeltbetaling pr. bedrift give bomuldsproducenterne samme muligheder som andre landmænd til at ekstensivere, omlægge eller sprede deres produktion.

Endelig mener Kommissionen, at en sådan reform sammen med den betydelige formindskelse af handelsforvridende subsidier, EU allerede har foreslået til Dohadagsordenen for udvikling, kan medvirke til at nedtone det temmelig indviklede problem med bomuldsprisens størrelse på verdensmarkedet ved at omlægge støtten fra den nuværende "udligningsstøtte" til en blanding af blå- og grønboksforanstaltninger.

Da der imidlertid er betydelig risiko for produktionsforstyrrelser, foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne beholder 40% af producentstøtteudgifterne i referenceperioden som nationale rammebeløb, der kan udbetales til producenter, som omfattes af den nye arealstøtte pr. hektar bomuld i områder, der egner sig til bomuldsavl.

Den nye arealstøttes størrelse er blevet fastsat, så bomuldsproduktionen kan videreføres på et mindre areal end nu, men med en bruttofortjenstmargen, der svarer til de konkurrerende afgrøders. Da både enkeltbetalingen pr. bedrift og arealstøtten kædes sammen med miljøkrav, bliver det samlede resultat en mere miljøvenlig bomuldsproduktion, uden at det går ud over indkomsten.

Den nye arealstøtte begrænses til et areal på højst 425 360 hektar (340 000 hektar i Grækenland, 85 000 hektar i Spanien og 360 hektar i Portugal). De maksimale arealer er fastsat i overensstemmelse med bomuldsarealernes tidligere udvikling og svarer til et areal, som for Grækenlands vedkommende er 11% mindre end i referenceperioden og for Spaniens 5% mindre. Hvis støttekravene overskrider medlemsstaternes maksimale arealer, formindskes arealstøtten tilsvarende.

Arealstøtten tildeles efter bestemte kriterier, som knytter sig til producenternes deltagelse i brancheorganisationer. De enkelte brancheorganisationer skal godkendes af medlemsstaterne og så vidt muligt omfatte et areal på mindst 20 000 hektarer. De skal være underkastet kontrol, som indebærer betaling af bøder eller tilbagekaldelse af godkendelse for alle dele af det omfattede areal.

Halvdelen af arealstøttebeløbet kan varieres efter branchebestemte hensyn til belønning af produktionspræstationer i form af kvalitet eller kvantitet. De enkelte brancheorganisationers aktiviteter skal finansieres af medlemmerne og med et EU-tilskud på 10 € pr. hektar. Den samlede støtte bliver på ca. 4,5 mio. €, der skal indgå i medlemsstaternes nationale rammebeløb.

Forskellen på ca. 100 mio. € mellem de samlede markedsudgifter til bomuld og de to foranstaltninger for producentindkomststøtte skal indgå i rammebeløbet for strukturomlægning af bomuldsområder. Dette beløb skal deles mellem medlemsstaterne på grundlag af det gennemsnitlige støtteberettigede areal i referenceperioden. Dette rammebeløb bliver et ekstra finansieringsmiddel til FLP's anden grundpille og skal i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 om udvikling af landdistrikterne benyttes til udviklingsforanstaltninger. Der kan blive tale om enten flere støttemodtagere, flere foranstaltninger eller øget støtteintensitet inden for de nuværende foranstaltninger for udvikling af landdistrikterne.

3.5.Sukker

Efter indførelsen af produktionskvoter i medlemsstaterne har den fælles markedsordning for sukker fulgt et helt andet udviklingsforløb end ordningerne i de øvrige sektorer, som omfattes af FLP-reformprocessen. Beslutningen om at indføre sukkerkvoter var et politisk valg, som blev truffet for at sprede produktionen over hele Fællesskabet i stedet for at tilskynde til økonomisk specialisering i EU's mest konkurrencedygtige regioner.

Den nuværende sukkerordnings høje prisstøtte giver producenterne i EU's mindre konkurrencedygtige regioner, der ellers ikke har nogen fordel af sukkerroevavl, mulighed for i det mindste at få deres produktionsomkostninger dækket. Priserne på det indre marked er blevet fastholdt ved hjælp af høje interventionspriser og beskyttelse ved grænserne. Den høje pris på det indre marked har derfor sikret de mest effektive producenter, som kunne producere ekstra sukker til eksport til verdensmarkedspriser, en pæn fortjeneste.

Denne politik har i årenes løb budt på en række fordele. For det første har det indre marked haft en sikker og stabil sukkerforsyning af høj kvalitet, selv om dette også kunne have været opnået med andre, mindre forvridende ordninger og højere overførselseffektivitet. For EU's producenter betyder ordningen stabilitet og forholdsvis høje priser, som på deres side sikrer producentindkomsterne. Desuden er de vigtigste lande, som på nuværende tidspunkt har præferenceadgang og eksporterer sukker til EU, i det store og hele tilfredse med ordningen, der giver deres egne virksomheder gunstige priser og stabil afsætning. Alligevel er denne politik af en række forskellige grunde kommet under voksende pres, og de ulemper, den indebærer, er blevet stadig tydeligere.

Den vigtigste kritik af sukkerordningen går ud op, at den opfordrer til fremstilling af en betydelig mængde sukker til priser, som ikke er konkurrencedygtige. Når der

desuden tages hensyn til EU's forpligtelser til sukkerimport, må den sukkermængde, som overstiger EU's interne behov, afsættes på det internationale marked til den gældende verdensmarkedspris. På grundlag af disse argumenter er EU's sukkerordning blevet kritiseret for, at den skaber forvriddinger af den fri samhandel og hindrer primærindustriens vækst i nogle udviklingslande.

I EU har producenterne været sikret høje priser på forbrugernes og forarbejdningsevirkomhedernes bekostning. Ikke blot ligger EU's interventionspris langt over verdensmarkedsprisen, EU's markedspris har også holdt sig over interventionsprisen. Da FMO desuden bygger på kvoter til de enkelte medlemsstater, fører den ifølge sagens natur til svag markedsintegration og fremmer markedsopdeling. Den prismæssige tilskyndelse til at få sukkerroeproducenterne til at presse udbyttet i vejret kritiseres af miljøgrupperne, som også er bekymrede over den manglende sammenhæng mellem sukkerpolitikken og målsætningerne for bæredygtig udvikling.

Der kan imidlertid påvises en række mere eller mindre stærke motiver til at ændre EU's sukkerpolitik.

For det første er der spørgsmålet om sammenhæng mellem den nuværende sukkerpolitik og de ny retningslinjer for EU's landbrug, som blev opstillet med juni 2003-reformen af FLP, der i sig selv bygger på målsætningerne i EU's strategi for bæredygtig udvikling. I denne forbindelse må betydningen af den fordeling af produktionskapaciteten, som nu bygger på sukkerkvoteordningen, afvejes mod behovet for en mere konkurrence- og bæredygtig sukkersektor.

For det andet kan EU's sukkermarked, med EU's ensidige importkoncessioner over for de mindst udviklede lande i kraft af initiativet alt andet end våben (AAEV) og over for Balkanlandene skabe en betydelig uligevægt på EU's sukkermarked allerede i 2007. Denne uligevægt på markedet kan føre til alvorlige forstyrrelser og tilbagegang for industrien i mange dele af EU.

Endelig er der de internationale hensyn, idet den voksende trussel om retsager mod EU's sukkerordning skal ses i sammenhæng med den igangværende Doha udviklingsrunde. Selv om det endelige resultat af disse multilaterale forhandlinger endnu ikke kendes, er de nye vilkår for EU's sukkerøkonomi allerede til stede i hovedtræk og tilstrækkeligt tydelige til, at deres virkninger kan bedømmes. Desuden skal EU's eksportordning, uanset hvilke muligheder der overvejes, bringes i overensstemmelse med resultatet af aftalen i den igangværende DDU-runde i WTO.

Disse udviklinger har sammenlagt ændret de vilkår, der gjaldt den gang, da ligevægten mellem de forskellige interesser og hensyn blev skabt for mange år siden. Kommissionen mener, at den nuværende sukkerordning må genovervejes nøje, så der kan indgås en ny aftale om en bæredygtig, langsigtet EU-sukkerpolitik. Da sukkerindustrien kræver både store og langsigtede investeringer, mener Kommissionen desuden, at enhver yderligere udsættelse af denne beslutning vil skade sektoren, både i EU og i udviklingslandene.

Enhver løsning, som indebærer prisnedsættelse på det indre marked, vil få betydelige følger for de lande, der nyder godt af sukkerprotokollen til Cotonou-aftalen mellem EU og AVS. Kommissionen vil derfor vurdere reformens følger for de lande, der omfattes af sukkerprotokollen og drage passende konklusioner under hensyntagen til de vanskeligheder, de pågældende lande kan blive stillet over for.

Kommissionen har foreslået tre mulige retningslinjer for EU's sukkerordning og undersøgt dem i den udvidede konsekvensanalyse under hensyntagen til virkningerne af det indre og ydre pres på sektoren og uenigheden i WTO. Disse retningslinjer skal desuden overvejes på baggrund af Fællesskabets politik for biobrændstoffer, som blev vedtaget for nylig, og af følgerne for AVS og andre tredjelande.

Som referencescenario for alternative løsninger har Kommissionen først set på konsekvenserne af en forlængelse af den nuværende ordning efter 2006. I så fald skal den nuværende markedsordning bevares uændret med fleksible kvoter og prisintervention. EU's marked skal være åbent for importmængder, som fastsættes i forskellige internationale aftaler, der allerede er eller bliver indgået. Toldsatser, interne priser og produktionskvoter nedsættes. For at sætte følgerne af dette scenario ind i en sammenhæng, selv om det endelige resultat ikke bliver stort anderledes, blev de formodede virkninger af en henvendelse fra AAEV-landene om at få aftalen gennemført ved hjælp af en regulær leveringsordning også behandlet i den udvidede konsekvensanalyse.

Det andet scenario gik ud på at nedsætte EU's interne pris. Når import- og produktionsmængderne er blevet stabiliseret, skal produktionskvoterne afvikles. I dette scenario kan den interne markedspris tilpasse sig importprisen. Da en nedsættelse af EU's interne pris, hvis ligevægtværdi menes at ligge omkring 450 € pr. ton, imidlertid gør EU's marked mindre attraktivt for de mindst konkurrencedygtige sukkerproducerende lande, kræver denne løsnings følger for verdenshandelen særlig opmærksomhed. For at dæmpe virkningerne af en nedsættelse af EU's sukkerpriser omfatter dette scenario også muligheden for at indføre enkeltbetaling pr. bedrift i sukkersektoren i overensstemmelse med juni 2003 FLP-reformen. Endelig er dette scenarios følger for sukkerindtægterne i de lande, der på nuværende tidspunkt eksporterer sukker til EU, blevet bedømt.

Den tredje løsning går ud på en fuldstændig liberalisering i forhold til den nuværende ordning. Det betyder, at EU's interne prisstøtteordning afskaffes, og produktionskvoterne opgives. Inden for rammerne af denne løsning er det derfor blevet undersøgt, hvilke følger en fuldstændig ophævelse af importtariffer og kvantitative importrestriktioner har for EU's sukkermarked. Ligesom i prisnedsættelsesscenariet er en eventuel indførelse af indkomststøtte til EU's producenter og liberaliseringens virkninger på verdenshandelen og dens følger for sukkerindtægterne i de lande, der på nuværende tidspunkt eksporterer sukker til EU, blevet bedømt.

Tabel 2 – Oversigt over følgerne af de politiske løsninger for sukkersektoren

	Fordele	Ulemper
Forlængelse af den nuværende ordning	<ul style="list-style-type: none"> • Produktions- og producentindkomsterne bevares i de fleste regioner, selv om de gradvis bliver mindre • Budgetomkostningerne bliver gradvis mindre • AVS/AAEV-landenes nuværende fordele bevares 	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturomlægning og forbedring af sektorens konkurrenceevne forsinkes • EU's marked tiltrækker ubegrænsede importmængder til priser, som ikke er konkurrencedygtige, i kraft af præferenceaftalerne • EU's produktion trues • Konkurrenceforvridningerne og de ulige vilkår for producenterne består stadig • FMO for sukker er stadig indviklet • Der opnås ikke miljøforbedringer • De udviklingslande, som ikke er konkurrencedygtige, bevarer deres afhængighed af EU-markedet, så den påkrævede strukturomlægning forsinkes
Prisnedsættelser	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturomlægning og forbedring af sektorens konkurrencedygtighed lettes • Større ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på EU-markedet sikres, og produktionsoverskud og forvridninger på verdensmarkedet formindskes • Konkurrenceforvridningerne og ulighederne mellem producenterne bliver mindre • Forbrugerpriserne på sukker falder • Markedet for sødemidler differentieres • Ordningens budgetomkostninger bliver mindre • De konkurrencedygtige producenter i MUL/AVS beholder præferenceadgangen 	<ul style="list-style-type: none"> • Indtægterne falder for de AVS-lande, der omfattes af sukkerprotokollen, og de mindst konkurrencedygtige af dem indstiller måske endda eksporten • Spørgsmålet om behovet for at indføre strukturomlægnings- og/eller omstillingsforanstaltninger gør sig gældende
Liberalisering	<ul style="list-style-type: none"> • Sektorens konkurrenceevne forbedres på mellemlangt og langt sigt • Forvridningerne på verdensmarkedet bliver mindre • Eksportrestitutioner er ophørt • Ordningens budgetomkostninger bliver formindsket til kompensationsomkostningerne • Den fælles markedsordning for sukker forenkles • Markedsmulighederne for konkurrencedygtige producenter og producenter med lave omkostninger bliver større 	<ul style="list-style-type: none"> • Prisstabiliteten er ikke længere sikret • En stor del af EU's sukkerindustri vil uigenkaldeligt forsvinde • Producentindkomsterne falder med alvorlige følger i visse landdistrikter • Indtægterne falder for de AVS-lande, der omfattes af sukkerprotokollen, og de fleste af dem kan sandsynligvis ikke holde sig konkurrencedygtige • Spørgsmålet om behovet for at indføre strukturomlægnings- og/eller omstillingsforanstaltninger, gør sig gældende, også i de berørte AVS-lande • Produktionen af sødemidler er ikke længere konkurrencedygtig og forsvinder • Sukkerraffinaderiernes rentabilitet er truet • Der er risiko for formindsket afgrødeveksling

4. BUDGETASPEKTER

I overensstemmelse med målsætningerne og fremgangsmåden i juni 2003 FLP-reformen skal de samlede udgifter i forbindelse med forslagene for tobak, olivenolie og bomuld svare til de hidtidige udgifter til præmier og støtte efter de nuværende ordninger for disse sektorer.

Reformen overholder også de ny regler for landbrugsudgifter, som blev vedtaget i Bruxelles i oktober 2002. Desuden kommer de overførsler, der skal styrke foranstaltningerne for udvikling af landdistrikterne, til at foregå inden for rammerne af budgetpost 1 for landbrug.

Forslagene er derfor budgetneutrale i forhold til de tidligere udgifter, da reformen bygger på en historisk reference (gennemsnittet for 2000-2002) og undgår omfordeling af midler mellem medlemsstaterne. De årlige omkostninger holder sig inden for det scenario for ubevægelige udgifter, som Kommissionen opstillede for disse sektorer, da den sammen med FLP-reformforslagene i januar 2003 fremlagde sine overslag over FLP's udgifter frem til 2013.

For sukkersektorens vedkommende findes de anslåede budgetomkostninger i forbindelse med de forskellige løsninger i den ledsagende udvidede konsekvensanalyse. Mens forlængelse af den nuværende ordning indebærer visse besparelser, afhænger de samlede omkostninger i forbindelse med de to andre løsninger af kompensationens størrelse.