

[PDF udgave \(233 KB\)](#)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	20. oktober 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Fødevareministeriets grundnotat om meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-parlamentet: Opstilling af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa på grundlag af landbrugsreformen – tobaks-, olivenolie-, bomulds- og sukkersektorerne, KOM(2003)554 endelig.

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg

**om meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet:
Opstilling af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa på grundlag af
landbrugsreformen – tobaks-, olivenolie-, bomulds- og sukkersektorerne**

KOM (2003) 554 endelig

**Ændringerne i forhold til aktuelt notat af 3. oktober 2003 er markeret med
streg i marginen.**

Resumé

Meddelelsen tager for så vidt angår middelhavsprodukterne udgangspunkt i de samme principper, som lå til grund for landbrugsreformen i juni 2003, dog under hensyntagen til særlige sektorspecifikke forhold. Det vil overordnet sige, at en reform af de omhandlede sektorer vil tilsinde at fremme en mere markedsorienteret og bæredygtig produktion ved at indføre en helt eller delvist afkoblet bedriftsstøtte. I lighed med juni-reformen bliver støtten knyttet til et krav om overholdelse af regler om miljø, fødevarer sikkerhed etc. (cross compliance, god landbrugspraksis mv.). For så vidt angår sukker foreslår Kommissionen tre mulige modeller for en reform. De spænder fra en bevarelse af den nuværende markedsordning, via en ordning med en prisnedsættelse til en total liberalisering. Det nævnes, at der eventuelt kan gives en vis kompensation til sukkerroedyrkerne.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2003) 554 af 23. september 2003 fremlagt en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om opstilling af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa på grundlag af landbrugsreformen for så vidt angår tobaks-, olivenolie-, bomulds- og sukkersektorerne. Meddelelsen er oversendt til Rådet den 25. september 2003.

den fælles landbrugspolitik var ledsaget af en erklæring om, at Kommissionen i 2003 skulle fremlægge en meddelelse om reform af markedsordninger for tobak, olivenolie og bomuld og følge dette op med konkrete forslag. Kommissionen skulle i den forbindelse sikre et langsigtet perspektiv på linje med de nuværende budgetmæssige rammer og det budgetloft, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i oktober 2002. Kommissionen planlægger at følge meddelelsen op med juridiske tekster i november 2003.

Sukker

I henhold til markedsordningen for sukker (artikel 50 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001) har Kommissionen forpligtet sig til i 2003 at forelægge en rapport om sukkersektoren eventuelt ledsaget af passende forslag.

Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Der er ikke redegjort for nærheds- og proportionalitetsprincippet, idet der er tale om en meddelelse.

Formål og indhold

Tobak, olivenolie og bomuld

Kommissionen henviser til de mål, der lå til grund for juni-reformen som grundlag for en reform af tobaks-, olivenolie- og bomuldssektorerne. Målet for en reform af disse sektorer er således,

- at etablere et langsigtet politisk perspektiv for disse sektorer på linie med deres nuværende budgetmæssige ramme, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i oktober 2002;

- at fremme målene og tilgangen fra juni 2003-CAP-reformen i form af en forbedret konkurrenceevne, større markedsorientering, forbedring af overholdelse af regler om miljø, stabile indkomster og et større hensyn til situationen for producenter i ugunstigt stillede områder;

- at der sker en prioritering af producentindkomsterne og ikke af produktionsstøtte gennem at overføre en betydelig del af de nuværende produktionsafhængige direkte betalinger til enhedsbetalingsrettighedssystemet (dvs. afkoblet støtte) med virkning fra 1. januar 2005 på basis af referenceperioden 2000-2002;

- at gøre disse betalinger afhængige af overholdelse af regler om miljø og fødevarerikkerhed gennem cross compliance, god landbrugspraksis og miljømæssige betingelser etc. Endvidere vil bestemmelserne om modulation og finansiell disciplin finde anvendelse.

Eftersom Kommissionen ikke har fundet behov for prisnedsættelser, og idet de direkte betalinger allerede eksisterer i alle tre sektorer, er det Kommissionens vurdering, at overførslen af disse direkte betalinger til et enhedsbetalingsrettighedssystem ikke vil volde de store vanskeligheder.

Tobak

Kommissionen foreslår en gradvis afkobling af de nuværende tobakspræmier i 3 trin, hvor der differentieres i afkoblingsgrad alt efter produktionstrancher. Dette betyder, at der sker fuld afkobling af støtten til mængder lavere end 3,5 tons. For mængder derudover vil støtten dels blive afkoblet og dels blive overført til en rammebevilling for omstrukturering af tobakssektoren under søjle II, dvs. under

Når reformen er fuldt implementeret, vil mere end 70 % af den nuværende tobakspræmie være afkoblet, mens mindst 20 % vil gå til omstrukturingskonvolutten. Overførslen af midler til en rammebevilling for omstrukturering af tobakssektoren under sølje II vil bidrage til større produktionseffektivitet i selve tobakssektoren, men også fremme omstilling af det lokale arbejdsmarked i de tobaksproducerende områder hen imod andre beskæftigelsesmuligheder.

I overgangsperioden indtil reformen er gennemført, vil støtten til Tobaksfonden blive udfaset og flyttet over til omstrukturingskonvolutten. I denne periode skal Tobaksfonden fortsat støtte ikke-ryger kampagner, og Kommissionen er endvidere forpligtiget til fortsat at støtte disse, selvom midlerne til fonden reduceres.

De nuværende produktionskvoter vil blive bibeholdt, indtil støtten er fuldt afkoblet med henblik på at fastsætte konvolutten for den del af de direkte præmier, som endnu ikke er afkoblet.

Olivenolie

Det foreslås, at produktionsstøtten afløses af en direkte betaling via en ny enkeltbetaling til producenterne i tilgift til de enkeltbetalinger producenterne måtte få som følge af reformen fra juni 2003. Begrundelsen er navnlig, at en enkeltbetalingsordning vil give bedre markedsorientering og forøge konkurrenceevnen i sektoren. Endvidere vil sektoren bedre kunne reagere på ændringer i den globale efterspørgsel.

Omvendt vurderer Kommissionen, at en fuldstændig omlægning af produktionsstøtten til olivenolie til en enkeltbetalingsordning vil skabe problemer i traditionelle produktionsegne i EU. Kommissionen frygter, at et sådant skridt kan

medføre, at producenterne hører op med at vedligeholde oliventræerne, hvilket kan medføre erosion og andre landskabelige problemer. Det vil navnlig gøre sig gældende i områder, der er meget afhængige af olivenproduktion.

Kommissionen foreslår derfor, at 60 % af støtten bliver konverteret til en enkeltbetalingsordning. Bedrifter under 0,3 ha skal dog afkoble 100 %. Medlemsstaterne tilbageholder 40 % af produktionsstøtten som en national kuvert, der skal tildeles (evt. udbyttedifferentieret) olivenproducenter i form af støtte per ha eller per træ. Formålet er at sikre, at der fortsat er oliventræer i marginale områder og i områder med lavt udbytte.

Af øvrige markedsinstrumenter bevares muligheden for privat oplagring. Eksportrestitutioner foreslås afskaffet, da de ikke skønnes nødvendige. Det samme gælder produktionsrestitutioner for visse konserverede varer, herunder til olivenolie i fiskekonserves. Endelig ophører EU's medfinansiering af de nationale kontrolkontorer. Kontrol ved hjælp af GIS-systemet skal følge IACS.

Bomuld

Kommissionen foreslår, at 60 % af den nuværende produktionsstøtte afkobles (som enhedsbetalingsrettigheder), idet man betoner, at der herved opnås en bedre tilpasning til efterspørgslen og markedets krav, ligesom det vil give bomuldsproducenterne en mere stabil indkomst. Kommissionen fremhæver endvidere cross-compliance-bestemmelsernes betydning for bomuldsproduktionen. Endeligt fremhæver Kommissionen i forbindelse med Doha-runden, at en sådan reform vil kunne afhjælpe problemet med verdensmarkedsprisens størrelse ved at omlægge støtten fra "deficiency payment" til en blanding af blå og grøn boks foranstaltninger.

40 % af den nuværende støtte vil medlemsstaterne beholde som en national konvolut, der af medlemsstaterne fordeles pr. ha. bomuld. Formålet er at sikre, at bomuldsproduktionen kan fortsættes, men på et mindre areal end i dag. Kombinationen af en enhedspræmie og en arealbaseret præmie forventes at ville medføre en mere miljøvenlig produktion på en indkomstneutral-basis. Arealbetalingen vil ske på betingelse af deltagelse i producentorganisationer.

5

Producentorganisationerne finansieres gennem dets medlemmer og gennem et EU-tilskud på 10 €/ha. Den samlede støtte vil blive omkring 4,5 mio. €, som vil blive inkluderet i den nationale konvolut.

Der resterer herefter ca. 100 mio. €, som er forskellen mellem de samlede markedsudgifter til bomuld og de to foranstaltninger til producentindkomststøtte. Dette beløb, der overføres til søjle to, skal indgå i et rammebeløb til strukturomlægning af bomuldsområder og skal deles mellem medlemsstaterne på grundlag af det gennemsnitlige støtteberettigede areal i støtteperioden.

I forbindelse med DOHA-runden skal det i øvrigt bemærkes, at 4 vestafrikanske lande, som producerer bomuld (Benin, Burkino Faso, Chad og Mali) på WTO-ministerkonferencen i Cancun den 10.-14. september 2003 fremsatte et såkaldt "bomulds-initiativ" med henblik på at afbøde de skadelige virkninger af landbrugssubsidier til produktionen af bomuld i den udviklede del af verden.

Initiativet har først og fremmest fokus på USA's bomuldsprogram og til dels i mindre grad EU's markedsordning for bomuld.

Initiativet omfatter først og fremmest en plan for total afvikling af bomuldssubsidierne (til produktion og eksport) over en 3 årig periode, således at der ved udgangen af 2006 gælder frie og lige konkurrencevilkår. Derudover opererer initiativet med en kompensationsmekanisme til gunst for de bomuldsproducerende udviklingslande, som især har mistet eksportindtægter som følge af bomuldssubsidier i de udviklede lande. Kompensationen skal i henhold til initiativet finansieres af sidstnævnte landegruppe, som subsidierer bomuld.

Bomuldsinitiativet indeholder følgende elementer:

1. Den årlige kompensationsbetaling skal afspejle det skønnede tab i en 3 årig referenceperiode (1999-2002). Det direkte tab anslås i initiativet at andrage ca. 250 mio. \$ pr. år. Regnes det indirekte tab med (det vil sige de til bomuldsproduktion og – eksport knyttede aktiviteter) opererer man med ca. 1 mia. \$ om året.
2. Nedtrapning af de rige landes betalinger i samme takt som subsidiernes afvikling. Det vil sige med en trediedel om året.
3. Bidraget fra de rige bomuldsproducerende lande til kompensation udregnes forholdsmæssigt. Det vil sige i forhold til deres andel af alle subsidier til produktionen af bomuld på basis af de årlige statistikker fra "the International Cotton Advisory Committee (ICAC). Som ovenfor vil bidraget falde i takt med den reelle afviklingstakt for subsidiernes.
4. Den andel af kompensationen, der går til det enkelte udviklingsland, skal afspejle landets relative andel af produktionen af bomuld i denne gruppe af lande.

Sukker

Kommissionen foreslår tre mulige modeller for en reform af sukkermarkedet, idet

6

flere varianter indenfor den enkelte model kan tænkes. De tre modeller er:

5. Status quo
6. Prisnedsættelse
7. Liberalisering

For så vidt angår modellerne vedrørende prisnedsættelse og liberalisering, forventes der en overgangsperiode. Kommissionen gør i øvrigt opmærksom på, at reformmodellerne skal vurderes i lyset af bl.a. effekten for AVS-landene og andre tredjelande.

1. Status quo, som Kommissionen betegner som et referencescenario, vil indebære en forlængelse af den nuværende markedsordning (den nuværende ordning udløber den 30. juni 2006). Det nuværende system er baseret på justerbare kvoter og prisintervention med et prisniveau, der nærmer sig tre gange verdensmarkedsprisen. Som konsekvens af EBA ("Everything But Arms")-aftalen vil EU importere en stigende mængde sukker med toldfri adgang for disse lande fra 2009. Desuden må der forventes en løbende nedjustering af WTO-kvoten for subsidieret eksport samt en reduktion af importtolden.

2. Den andel model indebærer en gradvis nedsættelse af EU's interne priser.

Prislagene er ikke i form af en afsluttet eller til det omfang indførte med juni-reformen.

3. Den tredje reformmodel indebærer en fuldstændig liberalisering af produktion og handel med sukker. Dette betyder, at EU's nuværende prisstøttesystem samt produktionskvoterne vil forsvinde. Ligeledes vil der ikke længere være hverken told eller mængdemæssige restriktioner på importen til EU. Den interne EU-pris vil tilpasse sig verdensmarkedsprisen. Ligesom optionen vedrørende prisnedsættelse ventes forslaget at inkludere en kompensation til sukkerroedyrkerne.

Udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelser foreligger endnu ikke.

Konsekvenser

Olivenolie, bomuld og tobak

Meddelelsen har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Kommissionen anfører, at i overensstemmelse med målene og tilgangen fra juni-reformen, vil de samlede udgifter forbundet med reformforslagene være på linie med de seneste historiske udgifter til præmier og støtte i de nugældende ordninger i respektive sektorer.

Forslagene vil derfor være budgetneutrale sammenholdt med tidligere udgifter, idet reformerne vil være baseret på en historisk reference (2000-2002), og vil ikke medføre omfordeling mellem medlemsstater.

7

Sukker

Konsekvenserne af en reform af sukkermarkedet afhænger af, hvilken reformmodel Kommissionens konkrete forslag vil basere sig på. Det er endnu ikke muligt at opgøre de præcise konsekvenser af de enkelte reformmodeller. Med henblik på at skitsere de mulige konsekvenser for det fremtidige marked for sukker følger nedenfor en kortfattet beskrivelse af konsekvenserne af de to yderpunkter – dvs. en forlængelse af den eksisterende markedsordning eller en fuld liberalisering.

Under en forlængelse af den eksisterende markedsordning må den gradvise nedjustering af WTO-kvoten for subsidieret eksport forventes at resultere i en større produktion af C-sukker. Dog må den samlede sukkerproduktion forventes at falde lidt. Samtidig må der forventes en stigende import af sukker til EU som konsekvens af EBA-aftalen.

En fuld liberalisering vil resultere i en markant reduktion af EU's sukkerproduktion, og en kraftig begrænsning af eksporten. Importen til Fællesskabet må desuden forventes at stige. Eftersom grænsebeskyttelsen ophæves, og interventionsprisen afskaffes, vil sukkerprisen i EU falde markant. Sukkerproduktionen må forventes at koncentrere sig i de centrale og mest konkurrencedygtige dele af EU, herunder særligt Tyskland, Frankrig, Storbritannien og Østrig. Import fra de mest konkurrencedygtige sukkerproducenter på verdensmarkedet, herunder særligt Brasilien og Australien, må forventes at erstatte størstedelen af præferenceimporten, hvilket vil resultere i et markant indtægtsfald for de lande, der har adgang til præferenceimport. Det vil sige AVS-lande og de fattigste u-lande (LDC).

Eftersom en eventuel kompensation til europæiske landmænd forventes ydet i form af en afkoblet støtte, forventes dette ikke at påvirke de produktionsmæssige konsekvenser af fuld liberalisering.

Høring

Meddelelsen har været sendt i skriftlig høring i §2-udvalget (landbrug).

Landbrugsraadet anerkender behovet for at reformere de omhandlede sektorer på linje med de reformer, der har været gennemført på hovedparten af de øvrige markedsordninger.

Vedrørende markedsordningen for sukker opfatter Landbrugsraadet ikke scenarie 1 med status quo som et realistisk scenarie. Det skyldes primært ”Everything-but-arms”-aftalen (EBA), der åbner for fri import fra de 49 fattigste lande fra 2006/09, samt Balkan-aftalen. Resultatet vil være et betydeligt sukkeroverskud på EU’s indre marked, som ikke kan reeksporteres ud ad EU, som følge af WTO-aftalens loft over eksportstøtte. Eneste måde at opretholde det nuværende prisniveau vil derfor være en kraftig reduktion i EU’s samlede sukkerkvote.

8

I relation til scenarie 2 finder Landbrugsraadet det meget vigtigt at henlede opmærksomheden på, at meddelelsen ikke indeholder overvejelser om kompensation til landmændene for lavere priser. Der er derfor heller ikke overvejelser om et eventuelt niveau for kompensation. Det er afgørende for Landbrugsraadet, at der ydes fuld kompensation for det indtægtstab, som landmændene vil få som følge af en reform. Endelig understreger Landbrugsraadet, at bortfald af kvotesystemet risikerer at forrykke magtbalancen mellem landmænd og industri til fordel for industrien. Det nuværende politisk fastsatte kvotesystem vil ifølge Landbrugsraadet sandsynligvis blive erstattet med et kommercielt kvotesystem administreret af sukkerindustrien. Bortfald af kvotesystemet vil ifølge Landbrugsraadet ydermere betyde, at en del af den danske sukkerproduktion vil flytte til de centraleuropæiske egne af EU.

Med hensyn til scenarie 3 med fuld liberalisering påpeger Landbrugsraadet, at de konsekvenser, som er opregnet under scenarie 2, i endnu mere udtalt grad vil gøre sig gældende her. Derfor gælder også de samme holdninger med hensyn til kompensation og kvotesystem. Ifølge Landbrugsraadet vil en fuldstændig liberalisering af sukkerområdet sandsynligvis, som følge af de komparative fordele, betyde, at produktion af sukkerroer i Danmark vil ophøre. Den beskedne produktion, der på længere sigt vil finde sted i EU, vil koncentrere sig i nogle afgrænsede områder i Centraleuropa, hvor de klimatiske forhold er bedre. Det er Landbrugsraadets opfattelse, at det er en uheldig udvikling såvel ud fra en politisk vurdering, som ud fra ønsket om stor afgrødeveksling. Med hensyn til ønsket om gennem en liberalisering at tilgodese de fattigste u-lande, er det ifølge Landbrugsraadet værd at bemærke sig, at en række af AVS-landene og de fattigste u-lande (LDC-landene) har protesteret mod reformovervejelserne. Det skyldes, at de vil miste de fordele, de har ved det nuværende system, hvor de er sikret afsætning af betydelige mængder til EU’s interne prisniveau. Landbrugsraadet finder, at det er

vigtigt at notere sig, at Kommissionen fremlægger det som sandsynligt, at Brasilien under "liberaliserings-scenariet" bliver ene-udbyder på det europæiske marked. I relation til forbrugernes gevinster ved en fuld liberalisering anfører Landbrugsraadet, at en stor del af det europæiske forbrug af sukker finder sted i industrien som ingrediens i læskedrikke, konfektur mv. Landbrugsraadet tvivler på, om et prisfald på sukker vil komme slutforbrugerne til gode.

Landbrugsraadet opfordrer i stedet til en reform efter følgende retningslinjer:

1. Opretholdelse af kvotesystemet, men reduktion af den nuværende kvote svarende til den nuværende eksport ud ad EU med eksportstøtte.
2. Reduktion af priser til et niveau, hvor den tilhørende fulde kompensation svarer til den afkoblede støtte for reformafgrøder, det vil sige knap 2.400 kr. per ha.
3. Justering af den nuværende 60-40 fordeling af sukkerprisen mellem dyrkere og industri.

En sådan reform vil ifølge Landbrugsraadet muliggøre, at sukker indarbejdes i den

9

såkaldte midtvejsreform, der blev endeligt vedtaget på rådsmødet i september 2003. Samtidig vil opretholdelse af kvoteordning sikre, dels at produktionen af sukker kan opretholdes i Danmark på stort set samme niveau; dels at primærlandbruget opretholder ejerskabet til produktionsrettighederne for sukkerroer, og dermed en magtposition i forhold til sukkerindustrien.

Landbrugsraadet støtter generelt de retningslinjer, der ligger bag forslagene til reform af markedsordningerne for tobak, olivenolie og bomuld, idet de vil bringe sektorerne på linje med de markedsordninger, der blev reformeret som led i midtvejsreformen.

Fødevareindustrien bemærker, at der med de fremlagte meddelelser/rapporter synes at være tilvejebragt et fornuftigt og nuanceret grundlag for den kommende politiske debat om udformningen af juridiske tekster for de omhandlede markedsordninger.

Forbrugerrådet oplyser, at Forbrugerrådet af ressourcemæssige årsager ikke har mulighed for at forholde sig til meddelelsen.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 10. oktober 2003 i forbindelse med forelæggelse af rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 13. oktober 2003, jf. aktuelt notat af 3. oktober 2003.

Det forventede indhold af meddelelsen blev forelagt Folketingets Europaudvalg den 26. september 2003, jf. aktuelt notat af 19. september 2003.

