



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.9.2003
KOM(2003) 554 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET
OCH EUROPAPARLAMENTET**

Om genomförande av en hållbar jordbruksmodell för Europa genom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken – sektorerna för tobak, olivolja, bomull och socker

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

MOTIVERING

Sedan 1992 har den gemensamma jordbrukspolitiken varit föremål för en omfattande reformprocess, bort från den tidigare politiken med pris- och produktionsstöd till en mer omfattande politik med inkomststöd till jordbrukarna. Det sista steget i denna process uppnåddes när beslutet fattades i Europeiska rådet i Luxemburg den 26 juni om 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken med införandet av de samlade gårdsstöden.

Rådet i Luxemburg uppmanade också kommissionen att under hösten 2003 lämna in ett meddelande om reformen av de gemensamma organisationerna av marknaderna för olivolja, tobak och bomull som skall grunda sig på principerna i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni. Detta meddelande uppfyller det åtagande som kommissionen gjorde i Luxemburg, och förslagen till ny lagstiftning för de tre berörda sektorerna kommer att följa i november.

Genom beslutet i Luxemburg blir frikopplingen av de direkta producentstöden kärnan i direktstöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken, även om möjligheten att koppla en del av stödet kommer att vara kvar, eftersom vissa medlemsstater fruktar att jordbruket annars helt skulle försvinna i vissa avlägsna områden.

Det här meddelandet följer samma grunder som reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni. Den största delen av stödet till de tre sektorerna kommer att frikopplas och grunda sig på referenser från 2000–2002 och integreras i de rättsliga ramarna för det samlade gårdsstödet.

De grundläggande målen i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken uppnås genom att man

- upprättar en långsiktig politik för dessa sektorer i linje med nuvarande budgetramar, taket för rubrik 1 i den gällande budgetplanen och den nya ram för jordbruksutgifter som man enades om i Europeiska rådet i Bryssel i oktober 2002,
- främjar målsättningarna och förhållningssättet i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni 2003, nämligen ökad konkurrenskraft, starkare marknadsorientering, ökad miljöhänsyn, stabiliserade inkomster och större förståelse för situationen för producenterna i mindre gynnade områden,
- **från och med den 1 januari 2005** prioriteras producentinkomsterna och inte produktstöd genom överföringar av en betydande del av de nuvarande produktionsbaserade direktstöden till samlat gårdsstöd,
- låter dessa stöd, liksom alla direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken, omfattas av EU:s normer för miljö och livsmedelssäkerhet, genom tvärvillkor och regler om goda jordbruks- och miljöförhållanden, samt bestämmelser om modulering och budgetdisciplin.

Meddelandet speglar dessutom kommissionens slutsatser på grundval av kommissionens utvidgade konsekvensanalys av tobakssektorn inom EU, med avseende på en hållbar politik för denna sektor inom ramen för EU:s strategi för hållbar utveckling som man enades om vid Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001.

Det gemensamma huvudsyftet för tobaks-, oliv- och bomullsodling är att främja hållbar utveckling i sektorn vilket kan uppnås genom att man ändrar inriktningen på stödet mot hälsosamma, högkvalitativa produkter och metoder och genom att man utvecklar alternativ till inkomstkällor och ekonomisk verksamhet.

När kommissionen utarbetade sina förslag var man tvungen att ta hänsyn till att sektorerna för tobak, olivolja och bomull kännetecknas av att de till största delen återfinns i regioner som släpar efter i sin ekonomiska utveckling. Eftersom de tre sektorerna uppvisar skillnader i de gällande marknadsordningarna och i de problem och långsiktiga prioriteringar de står inför, föreslås olika lösningar för den del av stödet som planeras ha kvar sin koppling till produktionen.

Det övergripande målet för tobak är att låta producenterna anpassa sig till en situation där produktstödet fasas ut. Således planeras en fullständig frikoppling och delar av det nuvarande stödet skall användas för att hjälpa producenterna att anpassa sig. För olivolja, där det finns en potentiell risk att verksamheten upphör i avsides liggande områden med efterföljande negativ miljöpåverkan, syftar det kopplade stödet till att garantera att kostnaderna för bibehållande av olivträden täcks, men beslutet om fortsatt produktion lämnas till producenterna. För bomull, slutligen inriktar man sig mot en blandning av olika typer av stöd – "green box", som inte snedvrider handeln, och "blue box" som snedvrider handeln i viss grad – som skall minimera den redan tämligen marginella påverkan som bomull från EU har på världsmarknaden.

Man tar också hänsyn till den potentiella inverkan av frikopplingen på dessa sektorer, särskilt risken för att jordbruksverksamheten upphör och effekter för konkurrenskraften i landsbygdsområden, genom att i förslagen antingen öronmärka delar av utgifterna i sektorn som arealersättning och/eller överföra delar av det till omstrukturering.

Meddelandet uppfyller också kommissionens åtagande om att 2003 till rådet rapportera om EU:s sockerordning och dess framtid, enligt artikel 50.2 i rådets förordning (EG) nr 1260/2001. Det finns en redogörelse för sektorns komplexitet och de olika utmaningar den står inför, både inhemska och internationella, samt potentiella effekter av olika möjligheter, i den bifogade utvidgade konsekvensanalysen för sockersektorn.

Socketersektorn kännetecknas bland annat av den hittills aldrig har reformerats i grunden. Således har rådet och parlamentet inte haft möjlighet att föra en politisk debatt om möjliga vägar för sektorn.

Detta meddelande är ett försök att, på ungefär samma sätt som gjordes inför den senaste reformen av mjölksektorn, inleda en första diskussion om tre olika vägar för EU:s sockerordning, innan ett formellt förslag läggs fram, och man anmodar rådet, parlamentet och berörda aktörer att aktivt delta i debatten.

Oaktat effekterna av de olika valmöjligheterna är det en självklarhet att en reform av sektorn måste följa de grundläggande principerna för reformen av den gemensamma jordbrukspolitik som inletts i andra sektorer, dvs. minska klyftan mellan inhemska priser och världsmarknadspriser och flytta stödet från produkt till producent. Effekterna av reformen i ett internationellt sammanhang måste noga analyseras, särskilt i förhållande till utvecklingsländer i allmänhet och AVS-länder som omfattas av sockerprotokollet i synnerhet.

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Om genomförande av en hållbar jordbruksmodell för Europa genom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken – sektorerna för tobak, olivolja, bomull och socker

1. INLEDNING

Allt sedan 1992 har den gemensamma jordbrukspolitiken varit föremål för en omfattande reformprocess, bort från den tidigare politiken med pris och produktionsstöd till en mer omfattande politik med inkomststöd till jordbrukarna. Det sista steget i denna process uppnåddes när beslutet fattades i Europeiska rådet i Luxemburg den 26 juni 2003 om reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Den viktigaste aspekten av den framtida gemensamma jordbruksperioden kommer att vara det samlade gårdsstödet som skall tillämpas f.r.o.m. 2005 och som bryter sambandet mellan bidragsberättigande för direkta utbetalningar och produktionsbeslutet. Denna förändrade inriktning som kommer att medföra att överföringarna av direkta utbetalningar kan fungera betydligt mer effektivt som en inkomststödsmechanism borde leda till förbättrade inkomster för jordbrukarna. På så sätt kan man säga att för de främsta jordbrukssektorerna innebär reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni 2003 en effektiv avrundning på den övergång från produktstöd till producentstöd som inleddes 1992.

Till en början och fram till dess att reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken antogs i juni 2003, riktades uppmärksamheten, inte bara i rådet utan även i Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén samt i Regionkommittén mot *risken för att det i vissa områden skulle bli avbrott eller upphörande med produktionen* som en följd av att direktstödet frikopplas. Detta att man upplevde ett hot mot jordbrukssektorn var den främsta anledningen till att medlemsstaterna tilläts behålla ett visst mått av produktionsbaserat stöd.

Å andra sidan visade det breda stödet för att reformen skulle följas av en ökning av den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken genom obligatorisk modulering och en utökning av antalet åtgärder på att det råder samstämmighet inom EU när det gäller behovet av att *förbättra landsbygdsekonomins hållbarhet och konkurrenskraft*.

Det var med dessa två stora *förbehåll* som rådet nådde en politisk överenskommelse i samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken i juni 2003, följt av följande uttalande:

"Rådet konstaterar att kommissionen nästa höst kommer att lägga fram *ett meddelande om reformen av den gemensamma organisationen av marknaderna för olivolja, tobak och bomull* och att detta kommer att följas av förslag till lagstiftning.

Precis som i sitt meddelande i juli 2002 kommer kommissionen att tillhandahålla en långsiktig politik för dessa sektorer i linje med nuvarande budgetramar och den nya ram för jordbruksutgifter som man enades om i Europeiska rådet i Bryssel i oktober 2002. Reformen av dessa sektorer är baserad på målsättningarna och inriktningen på den nuvarande reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken år 2003."

Detta uttalande bekräftade verkligen kommissionens ståndpunkt från juli 2002 och januari 2003, att ju fler sektorer som omfattas av gårdsstödet desto större blir de ekonomiska och administrativa fördelarna. Oberoende av de åtaganden som gjordes i samband med avtalet om reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken i juni 2003 kommer särskilda omständigheter att gälla för tobak, bomull och olivolja.

När det gäller i synnerhet tobak, berördes framtiden för den gemensamma organisationen av marknaden senast vid Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001 i samband diskussionerna kring EU:s strategi om hållbar utveckling.

Trots att rådet avstod från att anta några specifika slutsatser beträffande tobak framkom det tydligt från diskussionerna och det sammanhang inom vilket de ägde rum att somliga ställde sig tvekande till hållbarheten för EU:s tobakssektor.

Det fanns de som ställde sig tvivlande till om det är socialt försvarbart att tobaksodlare får produktionsrelaterat stöd och till det uppenbara motsatsförhållandet som råder mellan sådant stöd och oron för folkhälsan när det gäller tobakskonsumtion. Det nuvarande stödet är inte förenligt med folkhälsopolitiken, vilken är ett av de prioriterade politikområdena för EU:s strategi om hållbar utveckling. Mot denna bakgrund ifrågasattes tobaksodlandets långsiktiga överlevnad i egenskap av ekonomisk verksamhet. Det fanns också en medvetenhet om att, i händelse av en större reform skulle vara ett måste att finna alternativa inkomstkällor för tobaksproducenter och för tobaksodlande regioner, detta för att undvika en social kollaps i de landsbygdsområden som är beroende av tobaksodling.

Kommissionens svar var, vid denna tidpunkt, att man skulle förstärka sitt åtagande att hitta en hållbar inriktning på tobaksordningen genom att göra en uppskattning av tobakssektorns ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter. I maj 2002 beslöt kommissionen i sitt lagstiftnings- och arbetsprogram för 2003 att låta funderingarna kring tobakssektorn blir föremål för utvidgad konsekvensanalys¹, i enlighet med sin policy om "en långsiktigt hållbar ekonomi".

För olivoljesektorn har en fast tidsgräns redan satts för när stödordningen enligt artikel 5 i rådets förordning nr 136/66/EEG skall löpa ut. I detta sammanhang anser kommissionen att det här meddelandet uppfyller kravet i artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 1638/98 avseende följande:

"Rådet skall, på grundval av det förslag som kommissionen skall lägga fram under år 2003, besluta om den gemensamma organisation av marknaden för oljor och fetter för att från och med den 1 november 2004 ersätta den som inrättades genom förordning nr 136/66/EEG."

EU:s bomullsordning, som härrör från Greklands anslutning 1981, ändrades senast 2001, då i syfte att stärka mekanismen för prisnedsättning, för att skärpa budgetdisciplinen och begränsa den totala areal som används för intensiv bomullsproduktion, eftersom den medför miljöproblem. Medlemsstaterna kom också överens om att vidta lämpliga miljöåtgärder på de jordbruksarealer som används för bomullsodling. Sedan dess har kommissionen sett att trots dessa nya åtgärder har den nödvändiga minskningen av arealen inte skett och det finns tecken på att minskningen är svår att genomföra. Av den orsaken anser kommissionen att rådet med sina slutsatser till beslutet om reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken

¹ SEK(2003) 1023 om en utvidgad konsekvensanalys av tobakssektorn.

som fattades i Luxemburg i juni i år, har skapat ett gott tillfälle till omvärdering av de gällande bestämmelserna i bomullssektorn, så att en effektivare och mer hållbar politisk inriktning kan börja tillämpas för bomull i EU.

Socketersektorn har som enda sektor hittills inte berörts av 1992 års reformprocess, som huvudsakligen har bestått av ökad konkurrens genom att de institutionella prissänkningarna har ersatts med direkta inkomststöd. Den gällande gemensamma organisationen av marknaden för socker grundar sig i stället på en fördelning av produktionskapacitet över hela gemenskapen, med bibehållande av nationella produktionskvoter och höga inhemska priser. De sista stegen mot en konkurrenssituation tas nu i och med reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna från juni 2003 och kommissionen är av den åsikten att tillämpningen av fördelningsprincipen i EU:s gällande sockerordning nog måste ses över så att målen i den gemensamma jordbrukspolitikerna följs när det gäller en mer marknadsorienterad samt ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar jordbruksproduktion.

År 2001, efter det att den gällande sockerordningen förlängts med fem år fram till den 30 juni 2006, ställde rådet ytterligare krav på kommissionen, enligt artikel 50.2 i rådets förordning (EG) nr 1260/2001:

"På grundval av kommissionens undersökningar av marknadsläget, samtliga aspekter av kvotsystemet, priserna och de branschöverskridande förbindelserna samt en analys av den ökade konkurrensen till följd av Europeiska unionens internationella förpliktelser, skall kommissionen i början av 2003 lägga fram en rapport, vid behov åtföljd av lämpliga förslag."

Kommissionens tillvägagångssätt när det gäller socker liknar det som tillämpats på tobak – man har gjort en djupgående bedömning av ordningen rörande de ekonomiska, sociala och miljömässiga faktorer som påverkas. Av den anledningen åtog sig kommissionen att genomföra en utvidgad konsekvensanalys² för sockersektorn i sitt arbetsprogram för lagstiftningsarbetet för 2003, som offentliggjordes i maj 2002. Tillsammans med den konsekvensanalysen anser kommissionen att det här meddelandet uppfyller åtagandet att rapportera om EU:s sockerordning och dess framtid.

Mot bakgrund av dessa olika åtaganden ges i återstoden av meddelandet en övergripande beskrivning av var och en av de fyra sektorerna, med de slutsatser som kan dras av de utvidgade konsekvensanalyserna för tobak och socker, samt av arbetsdokument som finns tillgängliga för sektorerna³. Detta följs av en presentation av kommissionens förslag om reform av tobaks-, olivolje- och bomullssektorerna, enligt rådets inriktning samt ett avslutande kapitel om förslagets budgetkonsekvenser.

Med tanke på att rådet och parlamentet inte har fått tillfälle att föra en politisk debatt i ämnet har kommissionen för socker valt ett tillvägagångssätt i två steg. Grundat på information från den utvidgade konsekvensanalysen om socker, i vilken möjliga reformförslag beskrivs, vill kommissionen för det första inleda en diskussion om framtiden för EU:s sockerordning, ungefär på samma sätt som man gjorde inför den senaste reformen av mjölksektorn, innan ett formellt förslag läggs fram.

² SEK(2003) 1022 om en utvidgad konsekvensanalys av sockersektorn.

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

2. SAMMANFATTNING ÖVER DE BERÖRDA SEKTORERNA

2.1. Tobak

Tobaksproduktionen utgör endast 0,4 % av EU:s totala jordbruksproduktion. De senaste tio åren har tobaksproduktionen minskat både globalt och i EU. Med sina 348 013 ton, som motsvarar 5,4 % av världsproduktionen är EU den femte största producenten i världen efter Kina (38 %), Brasilien (9 %), Indien (8 %) och USA (7 %). Grekland och Italien står för mer än 75 % av EU:s produktion av råtabak.

Produktionen av tobak i EU är mycket koncentrerad, geografiskt sett. Sju regioner står för ca 70 % av det totala antalet jordbruksföretag, 63 % av tobaksarealen och 57 % av de totala bruttointäkterna. I vissa distrikt utgör tobaksproduktionen mer än 50 % av den regionala jordbruksproduktionen.

Tobaksarealen i EU har minskat med 2,6 % per år, medan den genomsnittliga skörden har ökat från 2 till 2,7 ton per hektar under 90-talet. Det totala antalet tobaksjordbruk i EU år 2000 var 79 510, efter en tioårsperiod med en nedgång på 3,6 % per år. Den genomsnittliga arealen per jordbruk ökade från 1,4 ha år 1990 till 1,6 ha år 2000.

Tobakssektorn sysselsätter ett stort antal personer, närmare bestämt 126 070 årsarbetsenheter eller 212 960 personer, vilket motsvarar 2,4 % av det totala antalet årsarbetsenheter i EU:s jordbrukssektor. Efterfrågan på arbetskraft i råtabaksproduktionen är i hög grad säsongsbetonad och andelen deltidsarbetande är påfallande hög. Anställda familjemedlemmar utgör ca 80 % av den totala arbetskraften i sektorn.

Ett framträdande drag för tobaksjordbruken är att de skiljer sig i oerhört hög grad mellan regioner och företag. I synnerhet skiljer sig de få stora jordbruken kraftigt från de många små. De stora karakteriseras av att de är kapitalintensiva och inriktar produktionen på de bästa tobakssorterna, och de små jordbruken kännetecknas främst av att de kräver mycket arbetskraft och är mindre integrerade med marknaderna.

Omstruktureringsproblemen är fortfarande akuta i vissa områden där tobaksproduktionen är av stor ekonomisk och social betydelse. Om arbetskraften alltför snabbt tas från sektorn skulle detta kunna skapa stor social obalans och avfolkning på landsbygden, om inte lämpliga åtgärder vidtas för att skapa sysselsättning utanför jordbruket.

De senaste tio åren har produktionen ändrat inriktning mot sorter av högre kvalitet, en ökad specialisering med typiska sorter för olika jordbruk och regioner och priserna på EU-producerad råtabak har stigit både på den internationella och den inre marknaden. Å andra sidan är marknadspriset på råtabak för lågt för att kunna täcka produktionskostnaderna och de vinstmarginaler som finns idag beror enbart på direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik. Dessa täcker mer än 75 % av de totala intäkter som jordbrukarna får för sin skörd. Tobaksodlingen i EU, som är starkt beroende av offentligt stöd, kännetecknas av en strukturellt låg inkomstnivå per arbetsenhet, som dock, räknat efter hektar, är mycket högre jämfört med hur det ser ut i andra jordbrukssektorer.

EU har en topposition i världshandeln med råtabak och bearbetad tobak, både när det gäller export och import. EU importerar råtabak och är en stor exportör av cigaretter och andra bearbetade varor.

I och med 1992 års reform av den gemensamma organisationen av marknaden för tobak avskaffades interventions- och exportstöden och i stället infördes produktionskvoter och ett striktare kontroll. Efter mindre anpassningar av 1992 års lagstiftning ges stödet till producenterna numera genom ett bidragssystem som är kopplat till produktionsvolym, anpassas på grundval av kvalitetskriterier och är föremål för individuella produktionskvoter för varje grupp av tobakssorter. Den gemensamma organisationen av marknaden för tobak omfattas också av åtgärder för omställning av produktionen genom ett återköpsprogram och gemenskapens tobaksfond. Utgifterna för tobak inom den gemensamma jordbrukspolitiken uppgick till 973 miljoner euro 2001, vilket i genomsnitt är ca 7 700 euro per årserbetsenhet eller 7 800 euro per ha, vilket motsvarar 2,3 % av 2001 års budget för garantidelen inom EUGFJ.

2.2. Olivolja

Olivoljesektorn är en betydelsefull del av EU:s jordbruksmodell. 1998/99 uppgick odlingsarealen för oliver i EU till ca 5,4 miljoner hektar, vilket är ca 4 % av den brukbara jordbruksmarken. Av denna areal låg 44,5 % i Spanien, 26,3 % i Italien, 18,8 % i Grekland, 9,7 % i Portugal och 0,7 % i Frankrike. Sektorn omfattar ca 2,5 miljoner producenter, ungefär en tredjedel av alla EU:s jordbrukare och är av stor vikt för sysselsättningen och näringsverksamheten i de viktigaste producentområdena, som till största delen (med de viktiga undantagen Toscana i Italien och Katalonien i Spanien) ligger i mål 1-områdena i unionens medlemsstater. En fördel med olivproduktionen är att den ger säsongarbete under vintern som kan kompletteras med annan jordbruksverksamhet samt erbjuder arbetstillfällen utanför jordbruket med pressning och bearbetning.

De specialiserade olivföretagen i EU är relativt små, men av olika typ. Ett genomsnittligt företag i Spanien är 13,5 ha, medan det i Grekland är 3,2 ha. Bearbetningsstrukturerna för olivolja tenderar att återspegla blandningen av de traditionella odlingar och de mer intensiva, moderna odlingar som finns i de olika producerande medlemsstaterna. Således har olivproduktionen positiva effekter på landskapet och miljön börjat ifrågasättas. Traditionella olivodlingar värdesätts för deras roll i kampen mot ökenspridning och för att de främjar den biologiska mångfalden. Om produktionen inte längre sker i den formen ökar risken för bränder och erosion. Å andra sidan ökar kritiken mot negativa effekter av intensivodling genom att man i allt högre grad använder växtskyddsmedel, metoder för monokultur och vattenresurser för bevattning.

EU dominerar världsproduktionen med skördar som stadigt har ökat under 90-talet, särskilt i Spanien, till rekordsiffran 2,46 miljoner ton jungfruolja 2001/02. Typiskt för olivproduktionen är dock dess fluktuationer som beror på den biologiska produktionscykeln och känsligheten för klimatvariationer. Tunisien, Turkiet, Syrien och Marocko är andra viktiga olivoljeproducenter, som står för ca 20 % av världsproduktionen. Produktionen i andra delar av världen är försumbar jämfört med produktionen i Medelhavsområdet, men vissa länder utan tradition på området tycks ha intresse av att investera i sektorn.

Historiskt sett har olivoljekonsumtionen endast varit hög i traditionella producentländer. Även om olivolja endast utgör 3 % av den totala oljekonsumtionen i världen har efterfrågan sedan 1995/96 stigit med ca 6 % per år, mot bakgrund av olivoljans goda rykte när det gäller hälsosamhet och kvalitet. De viktigaste

marknaderna för olivolja, vid sidan av EU, är USA, Japan, Kanada, Australien och Brasilien.

Handeln har således blivit en viktig aspekt av olivoljemarknaden i EU som under de senaste tio åren har fördubblat sin export så att den 2001/02 uppgick till nästan 324 000, främst på flaska. Importen, som i första hand sker till Italien, förblev relativt stabil, med undantag av några år med låg produktion i Tunisien, varifrån den mesta importen till EU sker.

Den ökande produktionen av olivolja på EU-marknaden har i sin tur medfört sjunkande producentpriser under 90-talet. Flera beräkningar av produktion och konsumtion visar på en obalans på världsmarknaden för olivolja, som kommer att tyngas av ett avsevärt överskott om världsproduktionen stiger snabbare än efterfrågan.

Den gällande gemensamma organisationen av marknaden för olivolja, som ursprungligen skapades 1966, bygger på produktionsstöd som den viktigaste stödåtgärden inom sektorn. Det tidigare interventionssystemet ersattes av bestämmelser om privat lagring för krishantering och konsumtionsstöden avskaffades 1998. Produktionsstöd, på 1 322,5 euro per ton, beviljas alla producenter på grundval av den kvantitet olivolja som faktiskt produceras och motsvarande mängd bordsolja, enligt nationella garanterade kvantiteter, som för närvarande uppgår till 1,78 miljoner ton. Det har införts föreskrifter om stödbelopp till producenter för de fall medlemsstaterna över- eller underskrider sina nationella garanterade kvantiteter.

Interventionsuppköpen har ersatts av ett system för privat lagring. Exportbidragen ligger på nollnivå sedan 1998 utan negativa effekter. Ett produktionsbidrag beviljas för olivolja i grönsaks- och fiskkonserver. År 2001 gavs ytterligare tyngd åt kontroll- och kvalitetsaspekterna, särskilt genom EU:s kvalitetsstrategi för olivolja, med produkt- och saluföringsnormer för sektorn.

2.3. Bomull

Även om bomullssektorn är av begränsad betydelse för EU i dess helhet, med endast 0,5 % av den totala jordbruksproduktionen har den stor regional betydelse. I Grekland, som står för 79,4 % av EU:s totala produktion på 1,55 miljoner ton obehandlad bomull, utgör bomullen 9,0 % av den totala jordbruksproduktionen, medan motsvarande siffra för bomull i Spanien (som är den näst största producenten i EU) är 1,5 %. Produktionen i övriga medlemsstater (dvs. Portugal) uppgår till mindre än 1 500 ton.

I de viktigaste producentmedlemsstaterna är distributionseffekterna ännu påtagligare. År 1995 uppgick den markareal där bomull odlas till 440 000 ha, och den allra största delen av dagens 380 000 ha mark för bomullsodling i Grekland ligger i tre regioner: Thessalien, Makedonien-Trakien och Grekiska fastlandet. I Spanien är produktionen koncentrerad till Andalusien, främst i provinserna Sevilla och Córdoba. Den totala odlingsarealen i Spanien, vilken som mest uppgick till 135 000 ha under 1988, har minskat till ca 90 000 ha.

Bomullsföretagen i dessa regioner är många (71 600 i Grekland och 7 600 i Spanien) och små (Grekland 4,9 ha och Spanien 12,0 ha). De grekiska bomullsodlande jordbruksföretagen är kända för att de är högt specialiserade – i Thessalien är bomull nästan den enda grödan som odlas. Trots dess stora betydelse för många lokala

landsbygdsekonomier har stark kritik riktats under de senaste åren mot att bomullsodling mer och mer tenderar att bli en monokultur. Av denna orsak, samt på grund av att bomullsodling i hög grad kräver bevattning och konstgödsling, förknippas bomullsproduktionen kraftigt med låg biologisk mångfald och utarmning av jorden. Intensiv användning av växtskyddsmedel, särskilt insektsmedel, och avlövningsmedel för skörden är metoder som ses som exempel på de mest miljöovänliga effekterna av jordbruket. Av den orsaken åtog sig medlemsstaterna 2001 att vidta särskilda åtgärder för att minska de negativa miljöeffekterna av bomullsproduktionen.

De flesta bomullsproducenterna i de två största producentmedlemsstaterna tillhör producentorganisationer, som har en förvaltande och samordnande uppgift. Bearbetningen görs av en blandning av privata företag och kooperativ, som förädlar råbomull till färdig bomull genom rensning, då bomullsfibrerna skiljs från fröna. Spanien, där uppemot hälften av de 22 fabrikena drivs som kooperativ, har en viss överkapacitet för rensning jämfört med produktionskapaciteten, medan rensningskapaciteten i Grekland mer eller mindre är i balans med produktionen och där drivs ett mindre antal av fabrikena som kooperativ (20 av totalt 75).

Handeln inom sektorn avser i allmänhet den rensade bomullen. Som producent är EU en liten aktör i internationella sammanhang, och bidrar endast med 2,5 % av den globala produktionen. Världsproduktionen uppgår numera till 19,9 miljoner ton och har praktiskt taget fördubblats under de senaste 40 åren till följd av förbättrade skördar. De viktigaste producentländer som har behållit sin ställning under de senaste 20 åren är Kina (22,6 %), USA (20,1 %), Indien (13,1 %) och Pakistan (9,0 %).

EU, med 708 000 ton i import och 227 000 ton exporterad rensad bomull, är den största nettoimportören i världen. Kina växlar mellan nettoimport och export, beroende på hur dess egen skörd slår ut. Brasilien och Sydostasien är också viktiga bomullsimportörer, eftersom de har en stor textilindustri, men så gott som ingen produktion alls, även om Brasilien under de senaste åren har seglat upp som ett nytt producentland med en produktion på ca 800 000 ton bomull de senaste åren.

Bomullsexporten domineras tveklöst av USA, som för närvarande står för ca 1,8 miljoner ton vilket motsvarar 30 % av världshandeln på 6,0 miljoner ton. Uzbekistan, Afrika (länderna i CFA-området) och Australien, vardera med ca 800 000 ton i handeln är de övriga stora exportörerna på världsmarknaden.

De största bomullskonsumenterna i världen är de med en stark textilindustri. Kina konsumerar 25,4 % av bomullen i världen, och därefter följer Indien, USA och Pakistan (med en konsumtion på runt 9,0 %). EU:s konsumtion av ca 1,0 miljoner ton rensad bomull (5,4 % av nettonivån i världen) avser främst Italien, Portugal och Tyskland.

Det faktum att EU är en marginell bomullsproducent⁴ innebär att effekterna av EU:s produktion på utvecklingen av världsmarknadspriserna har varit försumbara. Detta stärks ytterligare av det faktum att EU inte tillämpar exportstöd för denna sektor och ger tullfritt tillträde. Även om politiken i både i- och u-länder har haft en betydande inverkan på bomullspriserna är den viktigaste orsaken till prisnedgången främst den ökade konkurrensen med syntetmaterial på fibermarknaden.

4

Pressmeddelande om bomull: 15.9.2003, IP/03/1244

Den gemensamma organisationen av marknaden för bomull härrör från tiden för Greklands anslutning till Europeiska gemenskapen 1981. Det nuvarande systemet bygger på ett direktstöd per ton orensad bomull, enligt en nationell garanterad kvantitet för varje medlemsstat. Den stödnivå som garanteras bearbetningsföretagen, som betalar ett minimipris till producenterna, fastställs periodvis på grundval av skillnaderna mellan riktpriiset och världspriset. Sedan 1995/96 har riktpriiset fastställts till 1 063 euro per ton, med ett minimipris på 1 009,9 euro per ton. De fastställda nationella garanterade kvantiteterna är 782 000 ton för Grekland, 249 000 ton för Spanien och 1 500 ton för övriga medlemsstater. Justeringar kan göras av stödet om produktionen under- eller överstiger de garanterade kvantiteterna.

2.4. Socker

Sockerbetsodlingen omfattar 1,8 miljoner hektar över hela EU och utgör 1,4 % av jordbruksarealen samt 1,6 till 1,8 % av EU:s jordbruksproduktion. De odlas på mer än 230 000 jordbruksföretag tillsammans med andra jordbruksgrödor, som spannmål. I allmänhet är jordbruksföretag som odlar sockerbetor större än genomsnittsföretagen, både avseende areal och ekonomiska indikatorer. Den totala jordbruksarealen för jordbruksföretag med sockerbetor (70 hektar varav 8 för sockerbetor) är större än genomsnittet för alla jordbruksföretag (20 hektar). Jordbruksföretag med sockerbetor får också högre intäkter. Det beräknas att nettovärdet per årsarbetsenhet är 1,7 gånger högre för jordbruksföretag med sockerbetor än för samtliga jordbruksföretag⁵.

Sockerproduktionen i EU:s femton medlemsstater varierar mellan 15 och 18 miljoner ton, i raffinerade ekvivalenter. Med de tio nya medlemsstaterna kommer arealerna med sockerbetor troligen att öka med 30 % och sockerproduktionen med 15 %. I dagens EU finns 135 bearbetningsföretag för socker och 6 raffinaderier.

Socker produceras i alla 15 medlemsstater utom Luxemburg. Sockerproduktionens produktivitet varierar dock avsevärt i de olika medlemsstaterna. Tyskland och Frankrike står för mer än hälften av den totala sockerproduktionen i EU, och därefter kommer Förenade kungariket och Italien (8 % var). Av de tio nya medlemsstaterna producerar sex stycken sammanlagt ca 3 miljoner ton socker, varav Polen står för två tredjedelar.

EU både importerar och exporterar socker, men är nettoexportör. I genomsnitt för regleringsåren 1999/2000 till 2001/02, uppgick exporten till 5,3 miljoner ton och importen till 1,8 miljoner ton. Nettoexporten motsvarar i genomsnitt 20 % av sockerproduktionen och 2–3,5 % av EU:s export av livsmedelsprodukter, enligt definitionen från Uruguay-rundan.

EU är en central aktör på världsmarknaden för socker. EU:s andel av världens sockermarknad uppgår till 13 % för produktion, 12 % för konsumtion, 15 % för export och 5 % för import. Dess andel i den globala produktionen, konsumtionen och exporten har minskat och södra halvklotet har fått större och större betydelse. EU var tidigare under flera årtionden ledande producent i världen, men sedan 1996 ligger

⁵ Grundat på siffror från Informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter med jämförelser av inkomstuppgifter för jordbruksföretag med sockerbetor och i medeltal för alla jordbruksföretag (utom trädgårdsodling) 1998–2000.

Brasilien och Indien på första plats, och står vardera för 15 % av tillgången i världen. Indien har också gått om EU när det gäller konsumtion.

Även om de ledande sockerproducerande länderna också är de viktigaste konsumenterna, är socker en viktig handelsvara över hela världen. Den internationella handeln, som uppgår till nästan 40 miljoner ton, utgör i genomsnitt 30 % av världsprодукtionen, som uppgår till 120 miljoner ton raffinerad produkt. Brasilien dominerar nu exportmarknaden med en andel som uppgår till så mycket som en fjärdedel av den globala exporten.

De internationella priserna på socker har stor betydelse och är extremt labila och följer en oberäknelig utveckling. Efter pristopparna 1974 och 1981 har de månatliga världspriserna för råsocker under 90-talet varierat mellan 280 euro per ton i mars 1990 och 110 euro per ton i april 1999. Sedan 1995 har priserna följt en nedåtgående trend. Detta förklaras främst av att produktionen överstiger konsumtionen, mätt genom ökningen av lagren jämfört med konsumtionen. Från den lägsta nivån 1999/2000, som följde på den minskade produktionen hos flera ledande leverantörer, ökade priserna under regleringsåret 2000/01 och nådde ett genomsnitt på 240 euro per ton. Året därpå sjönk de åter till 180 euro per ton. Genomsnittet för första kvartalet 2003 är ändå lägre, med 170 euro per ton.

Det finns flera förklaringsmodeller till de labila priserna. Varierande växelkurser kan öka eller minska prisförändrigheten för socker för en viss valuta. Den ständigt ökande konsumtionen är en fundamental drivkraft på sockermarknaden, men detta har inte nödvändigtvis lett till bibehållen importefterfrågan. Den ökande konsumtionen är mer påtaglig i utvecklingsländer än i andra länder och sockerimporten beror på makroekonomiska faktorer. Produktionen är inte direkt ansvarig för förändringar i världsmarknadspriset på grund av skyddade inhemska priser i många länder, sockerrörets flerårighet (sockerrör odlas på 75 % av de totala sockerproducerande arealerna) samt den långa tidsaspekten för investeringar i sockertillverkning. Tillgången är däremot särskilt känslig för vädret och ändringar av produktionsprognoser leder ofta till betydande justeringar av de internationella priserna. Sockerexporten är koncentrerad till ett begränsat antal länder som också är ledande producentländer. Brasilien, EU med sina 15 medlemsstater, Australien, Thailand och Kuba står för 70 % av exporten i världen. Både tillgång och efterfrågan påverkas av olika instrument som tillämpas av regeringarna.

Inom EU omfattas sockersektorn av en ordning som kombinerar gränsskydd, tillgångskontroll och stödpriser. Interventionspriset för socker är för närvarande fastställt till 631,9 euro per ton för raffinerat socker eller 523,7 euro per ton för råsocker. Jämfört med de internationella referenspriserna för de senaste åren har EU:s marknadspriser varit två eller tre gånger så höga.

Oberäkneligheten gör det svårt att göra en säker prognos av världspriserna på socker. Många analytiker bedömer att priserna kommer att fortsätta att gå ner på kort (regleringsåret 2003/04) och medellång sikt. I sin jordbruksprognos från 2003 förutsäger OECD ett pris på 170 euro per ton för 2008/09 för råsocker. Jämfört med genomsnittet för referensperioden (1997/98 – 2001/02) är detta en nedgång på 13 %. Enligt OECD beror denna låga nivå som förväntas på ökad sockertillgång och export från producenter med låga kostnader samt fortsatt omfattande stöd och skydd i många OECD-länder. I globala termer förväntas konsumtionen öka i något snabbare takt än tillgången, och den mesta tillväxten kommer att ske i länder utanför OECD. De stora lagren förväntas hålla kvar priserna på låg nivå på medellång sikt.

3. FÖRESLAGNA REFORMER OCH SANNOLIKA EFFEKTER

3.1. Allmänna överväganden

I sin bedömning av behoven av reformer i tobaks-, olivolje- och bomullssektorn har kommissionen grundat sig på följande:

- En direkt uppmaning från rådet om utarbetande av en reform av de berörda sektorerna, grundat på målsättningar och tillvägagångssätt i 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken.
- Likheter mellan sektorerna när det gäller vissa strukturer och produktionsaspekter samt åtgärderna inom dessa, som gör dem lämpliga för en reform enligt reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni 2003.
- Särskilda aspekter för de olika sektorerna, i synnerhet risken för produktionsavbrott och upphörande av olivodlingar samt behovet av att förbättra landsbygdsekonomiernas hållbarhet och konkurrenskraft.

Kommissionen anser att en reform baserad på målen i reformen om den gemensamma jordbrukspolitiken som avser ökad konkurrenskraft, starkare marknadsorientering, ökad miljöhänsyn, stabiliserade inkomster och större förståelse för situationen för producenterna i mindre gynnade områden i grunden bör syfta till att uppnå följande målsättningar:

- Att upprätta långsiktiga perspektiv för dessa sektorer i linje med deras nuvarande budgetanslag, taket för rubrik 1 i den gällande budgetplanen och de nya ramarna för jordbruksutgifter enligt beslut av Europeiska rådet i Bryssel i oktober 2002.
- Att främja målsättningarna och tillvägagångssätten för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, nämligen ökad konkurrenskraft, starkare marknadsorientering, ökad miljöhänsyn, stabiliserade inkomster och större förståelse för situationen för producenterna i mindre gynnade områden.
- Att prioritera producentinkomster och inte produktstöd genom att en betydande del av de nuvarande produktionsbaserade direkta stöden överförs till ett samlat gårdsstöd, **från och med den 1 januari 2005**.
- Dessa stöd, liksom alla direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken, skall omfattas av EU:s normer för miljö och livsmedelssäkerhet, genom tvärvillkor och regler om goda jordbruks- och miljöförhållanden, samt bestämmelser om modulering och budgetdisciplin.

Producenterna i tobaks- och olivoljesektorn får redan nu ett stöd som är kopplat till produktionsnivån, enligt maximala garanterade kvantiteter. I bomullssektorn beräknas betalningen per ton orensad bomull, som också omfattas av maximala garanterade kvantiteter, på grundval av skillnaden mellan EU:s riktpolis och världspriset, vilken beviljas bearbetningsföretaget som betalar ett minimipris till producenten.

Med tanke på att det inte anses att några prissänkningar behövs och att direktstöd redan existerar i de tre sektorerna är kommissionen av den åsikten att det inte bör innebära några större problem att omvandla dessa stöd till ett samlat gårdsstöd.

De tre sektorerna har dock tenderat att koncentrera sin produktion till regioner som i hög grad släpar efter i den ekonomiska utvecklingen och som alla är resurskrävande, både när det gäller arbetskraft och kapitaltillgångar, vilket innebär hög sysselsättning

utanför jordbruksföretaget på grund av betydelsen av de tillhörande bearbetningsindustrier.

Av denna anledning fäster kommissionen, i samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, särskild vikt vid eventuella effekter av frikopplingen på dessa regionalt viktiga sektorer, särskilt risken för att produktionen upphör och minskad konkurrenskraft i de landsbygdsområden där produktionen traditionellt är förlagd. I enlighet med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni 2003 bör de yttersta randområdena och Egeiska öarna få särskild behandling när det gäller produktionsstöd. Direktstöden i de regionerna behöver inte integreras i det samlade gårdsstödet.

3.2. Tobak

Kommissionens främsta slutsats från den utvidgade konsekvensanalysen för tobakssektorn var att en gradvis frikoppling av det befintliga tobaksstödet, tillsammans med en utfasning av tobaksfonden samt upprättandet (inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken andra pelare) av en budgetpost för omstrukturering av de tobaksproducerande områdena skulle vara den mest hållbara politiken för tobakssektorn i framtiden. Inom ramen för detta system skulle tobakskvoterna utgöra medlet för att fastställa budgetposten för den av tobaksbidraget som ännu inte frikopplats. Under övergångsperioden skulle således all produktion som sker utanför kvoterna inte erhålla motsvarande produktionsbaserade stöd som återstår att betala. I slutet av processen skulle den nuvarande gemensamma organisationen av marknaden för tobak inte längre tillämpas.

Denna valmöjlighet torde på ett adekvat sätt kunna balansera behovet av att bryta kopplingen mellan stödet till individuella producentinkomster och tobaksodling, samtidigt som det tillhandahålls medel för att ändra sektorns inriktning mot alternativa inkomstkällor. Eftersom ca en tredjedel av det nuvarande tobaksbidraget behövs för att täcka diverse produktionskostnader föredrar man ett progressivt genomförande av reformen för att undvika negativa effekter av avbrott för produktion och lokala ekonomier samt för att möjliggöra en anpassning av marknadspriset till de nya förhållandena. Genomförandet kommer att ta tre år.

Den föreslagna reformen kommer att inledas med att hela eller delar av tobaksbidraget överförs till rättigheter till det samlade gårdsstödet. Medan överföringen, som visas i tabell 1, skulle bli fullständig för en producents första 3,5 ton produktion, överförs endast 80 % av det nuvarande tobaksstödet till det samlade gårdsstödet för efterföljande del på 3,5–10 ton. Den återstående 20 % skulle reserveras för omstrukturering.

Tabell 1 – Sammanfattning av förslaget till tobaksreform

Steg 1	Nuvarande stöd	Överfört till samlat gårdsstöd	För omstrukturering
<i>Stödnivå, per produktionsdel:</i>			
0 – 3,5 ton	0	fullständigt	inget
3,5 – 10 ton	0	4/5	1/5
+ 10 ton	2/3	1/6	1/6

Steg 2	Nuvarande stöd	Överfört till samlat gårdsstöd	För omstrukturering
<i>Stödnivå, per produktionsdel:</i>			
0 – 3,5 ton	0	fullständigt	inget
3,5 – 10 ton	0	4/5	1/5
+ 10 ton	1/3	1/3	1/3

Steg 3	Nuvarande stöd	Överfört till samlat gårdsstöd	För omstrukturering
<i>Stödnivå, per produktionsdel:</i>			
0 – 3,5 ton	0	fullständigt	inget
3,5 – 10 ton	0	4/5	1/5
+ 10 ton	0	1/3	2/3

När reformen genomförs för större tobaksföretag kommer det nuvarande tobaksbidraget, som motsvarar delen över 10 ton, minskas med en tredjedel under ett år. För att undvika större ändringar i inkomsterna för jordbruksföretagen kommer en tredjedel av tobaksbidraget för denna del att omvandlas till rättigheter till samlat gårdsstöd och återstoden kommer att gå till omstrukturering.

Rättvise- och effektivitetsaspekter har beaktats vid utarbetandet av hur överföringen av anslag till omstruktureringen skall gå till. Anslagen skall användas för att påskynda omställningen i tobaksproducerande regioner. Omstruktureringen kommer att innebära att anslag flyttas över till sådana landsbygdsåtgärder som föreskrivs i förordningen om landsbygdsutveckling (rådets förordning (EG) nr 1257/1999). Detta kan innebära med fler stödmottagare, fler åtgärder eller till och med en högre stödnivå för befintliga landsbygdsåtgärder.

När reformprocessen är fullt ut genomförd kommer den att omfördela över 70 % av det nuvarande tobaksstödet till det samlade gårdsstödet och minst 20 % till omstruktureringen. Denna omfördelning skulle motsvara en genomsnittlig tilldelning på 6 900 euro per familj med årsarbetsenheter, genom det samlade gårdsstödet.

Med ett genomförande steg för steg torde reformen ge bättre marknadsorientering och inkomstillväxt för producenter, utöver de positiva effekterna på utvecklingen av producentinkomsterna genom den effektivare överföringen av frikopplat stöd, särskilt för små jordbruksföretag som på ett tidigare stadium kommer att få en större del av sin inkomst som samlat gårdsstöd.

Under den nuvarande tobaksordningen treåriga utfasning kommer tobaksfonden att användas för att stödja informationskampanjer mot rökning. Kommissionen är fast besluten att fortsätta stödet till verksamhet mot rökning, trots det minskade stödet under perioden.

På kort sikt förväntas odlingen av mindre lönsamma tobakssorter i EU att avta. Överföringen av det nuvarande tobaksbidraget till det samlade gårdsstödet kommer

dessutom utan tvekan att stimulera producenter, som för närvarande inte täcker sina olika produktionskostnader eller som kan ställa om produktionen till grödor som ger högre intäkter per hektar, att ställa om markanvändningen på kort sikt.

Det förväntas att den minskade tobaksproduktionen i EU kommer att leda till att större och mer professionella tobaksföretag, som drivs av efterfrågan och/eller kvalitet, övertar marknadsandelarna till EU-priser som kommer att anpassa sig till världsmarknadspriserna, beroende på de sorter som produceras.

Tillsammans med att det samlade gårdsstödet införs gradvis bland tobaksodlarna kommer omstruktureringen att främja en omställning av produktionen till mer rationellt strukturerade jordbruksföretag, vilket kommer att öka takten i överföringen av inkomster till tobaksodlingar under referensperioden och främja en omställning på den lokala arbetskraftsmarknaden i tobaksodlande områden.

3.3. Olivolja

Kommissionen anser att EU:s olivoljesektors långsiktiga behov bäst åtgärdas med en reform som bygger på riktlinjerna från rådet i samband med överenskommelsen om reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna från juni 2003.

Det föreslås att de befintliga produktionsbaserade stöden i olivoljesektorn omvandlas till direkt inkomststöd genom införandet av nya rättigheter till samlat gårdsstöd, utöver de som införs genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna. Det finns tre stora fördelar med att inbegripa olivoljesektorn i det samlade gårdsstödet.

För det första kan olivoljesektorn inom ramen för det samlade gårdsstödet förväntas uppnå bättre marknadsinriktning och ökad konkurrenskraft. Medan olivoljesektorn redan kännetecknas av positiv handelsdynamik och av att man medvetet har ansträngt sig för att ha god kontakt med konsumenttrender genom kvalitetsstrategin kan framtida utmaningar, som världsproduktionsnivåer som överstiger efterfrågan, endast hanteras av en sektor som kan svara på trenderna för efterfrågan på världsmarknaden.

För det andra leder införandet av det samlade gårdsstödet till stabilare inkomster för jordbrukarna, på grund av effektivare överföring av stödet och gör det möjligt för olivoljeproducerande regioner med lågt resursutnyttjande att bibehålla sin övergripande nivå för inkomststöd.

För det tredje och sista kommer den positiva synen på olivoljesektorn, när det gäller öppenhet, konsumentförtroende och fördelar för miljö- och landskapsvård, att öka genom att sektorn kommer att ingå i EU:s jordbrukssektor som rör sig i samma riktning. Eventuella tendenser i olivoljesektorn som anses leda till att den positiva synen rubbas, särskilt i miljöhänsen, kommer att belysas mer inom ramen för den föreslagna reformen.

Kommissionen anser dock att en fullständig omställning av det nuvarande produktionsbaserade stödet i olivoljesektorn till ett samlat gårdsstöd skulle kunna medföra problem för vissa traditionella producentregioner i EU och olivodlingar med liten produktion. Det finns en betydande risk för att olivträden överges i omfattande grad i dessa fall, vilket i sin tur skulle kunna leda till försämrade markförhållanden och sämre landskapsvård eller få negativa sociala följder. Detta problem ökar i de fall områdena är mycket beroende av olivsektorn i sina lokala ekonomier.

Av dessa skäl kom kommissionen till den slutsatsen att ett reformförslag som innebär en fullständig brytning mellan stöd och olivträd när det gäller fortsatta olivodlingar i känsliga områden, skulle kunna gå emot rådets och parlamentets önskan om fortsatt produktion och behovet att säkra hållbarheten för landsbygdsekonomierna.

Följaktligen föreslår kommissionen att 60 % av det produktionsbaserade stödet i olivoljesektorn för referensperioden omvandlas till rättigheter för samlat gårdsstöd för företag som är större än 0,3 ha. För att förenkla genomförandet av politiken kommer små företag få helt frikopplade stöd.

Medlemsstaterna skulle få behålla 40 % av stödet i olivoljesektorn för referensperioden som nationell tilldelning, för att bevilja extra olivodlingsstöd till producenter, beräknat per hektar eller per träd. Detta stöd är inte kopplat till produktionen, utan är avsett för att bibehålla olivträd, bevara jorden och miljön samtidigt som lokala traditioner och lokal kultur beaktas. Syftet med detta extra stöd är att se till att olivträden bevaras i marginella områden eller olivodlingar med liten produktion genom att man bidrar till underhållskostnaderna för olivodlingarna i de områdena. Medlemsstaterna skall fastställa vilka områden det gäller med hjälp av objektiva kriterier för hållbar utveckling inom allmänna EU-ramar. Detta skall omfatta landskapsvård samt miljömässiga, sociala och kulturella aspekter.

Beräkningen av referenshektar för det samlade gårdsstödet, samt areal eller antal träd för olivodlingsstödet skall grunda sig på uppgifter från det geografiska informationssystemet (GIS) som är förenligt med det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS). Arealer med olivträd som planterats efter den 1 maj 1998, utom de som ingår i godkända nyplanteringsystem, kommer att undantas från ordningarna med samlat gårdsstöd och olivodlingsstöd.

När det gäller politiken för olivoljemarknaden föreslår kommissionen att de gällande åtgärderna avseende privat lagring skall behållas som de är som en säkerhetsåtgärd, men bidragen för export och tillverkning av vissa konserverade livsmedel skall avskaffas, eftersom de inte längre har något syfte.

När det gäller kvalitetsstrategin för olivolja föreslår kommissionen att befintliga åtgärder för kvalitet och spårbarhet förstärks för att stödja sektorn vid anpassningen till föränderliga marknadsvillkor. Verksamhet som berättigar till stöd bör vidgas så att de innefattar kontroll av olivoljekvaliteten i fleråriga program samt förstärkning av verksamhet på nationell och internationell nivå samt EU-nivå. De extra anslag som behövs skall tas från medlemsstaternas nationella tilldelning för olivoljestöd.

När det gäller kontrollaspekterna föreslås det att finansieringen av de nuvarande kontrollorganen för olivolja skall upphöra efter 1 november 2005. Kontrollen av det nya arealbidraget kommer att ske genom IACS, med stöd av GIS. För enkelhetens skull kommer olivodlingsstödet inte att tilldelas under 50 euro per stödansökan. När det gäller kvalitetsåtgärder kommer kontrollen av verksamhetsprogrammen att förstärkas genom bland annat nya krav på utvärdering och kontroll.

För att det samlade gårdsstödet skall kunna införas från och med den 1 januari 2005 föreslås att reformen av olivoljesektorn skall gälla från och med den 1 november 2004.

3.4. Bomull

Kommissionen har kommit till den slutsatsen att de ekonomiska, sociala och miljömässiga fördelarna av en reform av EU:s bomullssektor, baserad på reformpaketet från juni 2003, med god marginal uppväger nackdelarna.

Av den orsaken föreslår kommissionen att en del av EUGFJ:s utgifter för bomull, som var avsett som producentstöd under referensperioden, överförs till finansieringen av två stödåtgärder för producentinkomster, närmare bestämt det samlade gårdsstödet och ett nytt produktionsstöd, som beviljas som arealstöd. När det gäller det senare anser kommissionen att ett sådant produktionsbaserat stöd skulle uppfylla målet i bomullsprotokollet i anslutningsakterna för Grekland respektive Spanien och Portugal när det gäller stöd till produktion av bomull i berörda regioner.

Det föreslås att 60 % av utgifterna för producentstöd, per medlemsstat, skall överföras till det samlade gårdsstödet, i form av nya rättigheter. I och med att detta sker kan bomullsproducenterna förväntas ta ett ökat ansvar för framtida marknadsutveckling och -krav. Genom att bomullssektorn omfattas av det samlade gårdsstödet kommer bomullsproducenterna få fördelarna av stabilare producentinkomster.

I samband med motsättningen mellan bomullssektorn och arbetet för ett bättre miljö är det viktigt att notera att angreppssättet i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni 2003 innebär samstämmighet och öppenhet när det gäller tillämpning av EU-lagstiftning för produktionsnormer. Med tanke på de nyligen överenskomna tvärvillkoren för alla utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken skulle det samlade gårdsstödet ge bomullsproducenterna möjlighet att få del av samma rättigheter som andra jordbrukare, när det gäller möjligheten att övergå till ett mer extensivt jordbruk, omställa eller diversifiera produktionen.

Slutligen anser kommissionen att en sådan reform, utöver den avsevärda minskning av sådant stöd som snedvrider handeln som redan föreslagits av EU i utvecklingsagendan från Doha, kan bidra till att minska det tämligen komplexa problemet med nivån på världsmarknadspriset på bomull genom att stödet lyfts bort från den nuvarande kompensationsbetalningen och läggs på en blandning av åtgärder inom ramen för "blue box" respektive "green box".

Med tanke på den överhängande risken att produktionen upphör föreslår kommissionen emellertid att medlemsstaterna behåller 40 % av utgifterna för producentstöd under referensperioden, som nationell tilldelning, för att till producenterna bevilja det nya arealbidraget per hektar bomull i områden som lämpar sig för den grödan.

Nivån på det nya arealbidraget har fastställts för att möjliggöra fortsatt bomullsproduktion, på en mindre areal än i dag, med en bruttomarginal som är likvärdig med vad som gäller för konkurrerande grödor. Den kombinerade effekten av att både det samlade gårdsstödet och arealbidraget omfattas av tvärvillkoren kommer att leda till mer miljövänlig bomullsproduktion på ett inkomstneutralt sätt.

Det nya arealbidraget kommer att avse maximalt 425 360 ha (340 000 ha i Grekland, 85 000 ha i Spanien och 360 ha i Portugal). De maximala arealerna har fastställts enligt tidigare utveckling i bomullsområdena och motsvarar 11 % mindre än arealerna i referensperioden för Grekland och 5 % för Spanien. Nivån på

arealbidraget kommer att minska proportionerligt om stödansökningarna överstiger en medlemsstats maximala areal.

Arealbidraget beviljas på grundval av särskilda kriterier som avser producenternas deltagande i branschorganisationer. Varje branschorganisation skall godkännas av medlemsstaterna och omfatta en areal på minst 20 000 ha (om det är möjligt) samt underställas kontroller som kan leda till böter eller till att godkännandet dras in för hela eller delar av området.

Hälften av anslagen till arealbidragen skulle kunna differentieras enligt en gradindelning för branschen för att belöna produktion enligt kvalitets- och kvantitetskriterier. Verksamheten inom varje branschorganisation finansieras av medlemmarna samt ett gemenskapsbidrag på 10 euro per hektar. Det totala stödet skulle ligga på ca 4,5 miljoner euro vilket kommer att inkluderas i medlemsstaternas tilldelning.

Balansen mellan de totala marknadsutgifterna för bomull och de båda åtgärderna avseende inkomststöd för producenter på ca 100 miljoner euro skall enligt förslaget inkluderas i omstruktureringsanslagen för bomullsregionerna. Beloppet skall delas mellan medlemsstaterna efter genomsnittlig areal som berättigar till stöd under referensperioden. Anslagen skall bli ett ytterligare finansiellt instrument inom den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare och kommer att finansiera landsbygdsutvecklingsåtgärder som föreskrivs i landsbygdsutvecklingsförordningen (rådets förordning (EG) nr 1257/1999). Detta skulle kunna omfatta fler stödmottagare, fler åtgärder och till och med en högre stödnivå för befintliga landsbygdsutvecklingsåtgärder.

3.5. Socker

Efter införandet av produktionskvoter i medlemsstaterna har den gemensamma organisationen av marknaden för socker utvecklats på ett sätt som skiljer sig från andra sektorer som omfattas av reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens. Beslutet att införa sockerkvoter var politiskt betingat för att säkra att produktionen är spridd över hela gemenskapen, snarare än för att stimulera ekonomisk specialisering i EU:s mest konkurrenskraftiga områden.

Detta höga prisstöd i den gällande sockerordningen gör det möjligt för producenter i mindre konkurrenskraftiga områden i EU, som inte har fördelar i sockerbetsproduktionen, att åtminstone täcka sina produktionskostnader. De inhemska marknadspriserna har bibehållits genom höga interventionspriser och nödvändigt gränsskydd.

Denna politik har inneburit ett antal fördelar under åren. För det första har en säker, stabil och högkvalitativ tillgång på socker säkerställts på den inre marknaden, även om det kunde ha skett med andra typer av åtgärder som inte hade snedvridit konkurrensen i samma utsträckning och som inneburit effektivare överföring. Från EU-producenternas synvinkel erbjuder ordningen stabilitet till relativt höga priser, vilket i sin tur bibehåller producentinkomsterna. De länder som främst drar fördel av förmånstillträde till marknaden och för närvarande exporterar socker till EU tenderar att uttrycka sin tillfredsställelse med en ordning som ger deras egna aktörer förmånliga priser för stabila kvantiteter i handeln. Av ett antal skäl har dock detta politiska angreppssätt alltmer börjat ifrågasättas och dess inneboende nackdelar har blivit allt tydligare.

Den främsta kritik som riktas mot sockerordningen är att den anses främja produktionen av en avsevärd kvantitet socker i EU till priser som inte är konkurrenskraftiga. Med tanke på EU:s åtagande att importera socker måste sockeröverskottet i EU säljas på den internationella marknaden till gällande världsmarknadspris. Den typen av argument har använts för att kritisera de externa effekterna av EU:s sockerordning som anses snedvrider den fria handeln och hindra tillväxten av råvaruindustrin i vissa utvecklingsländer.

Inom EU har det höga priset garanterats EU-producenterna på konsumenternas och bearbetarnas bekostnad. Det är inte bara så att EU:s interventionspris ligger på en mycket högre nivå än världsmarknadspriset, utan EU:s marknadspris har legat över interventionspriset. Eftersom det baseras på kvoter som fördelas per medlemsstat leder den gemensamma organisationen av marknaden oundvikligt till lägre marknadsintegration och främjar marknadsdelning. Prisincitamentet som får producenterna att odla sockerbetor och öka avkastningen kritiserar av miljögrupper som också uttrycker farhågor angående bristen på samordning mellan sockerpolitiken och målen för en hållbar utveckling.

Ett antal förändringsfaktorer för EU:s sockerpolitik, i olika delar av utvecklingen, kan urskiljas.

För det första är det frågan om samordning mellan den gällande sockerpolitiken och de nya riktlinjerna för EU:s jordbruk enligt reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni 2003, som i sin tur baseras på målen i EU:s strategi för en hållbar utveckling. I detta sammanhang måste betydelsen av fördelningen av produktionskapacitet, som för närvarande är inbyggd i kvotsystemet för socker, vägas mot behovet att närma sig en mer konkurrenskraftig och hållbar sockersektor.

För det andra kan EU:s sockermarknad komma att stå inför en kraftig obalans redan 2007 till följd av EU:s unilaterala importmedgivanden till de minst utvecklade länderna genom initiativet "Allt utom vapen" och till länderna på Balkan. Denna obalans på marknaden kan medföra allvarliga störningar och nedgång inom näringen i många delar av EU.

För det tredje och sista måste de rättsliga åtgärder som vidtagits internationellt mot EU:s sockerordning betraktas mot bakgrund av Doha Development Round som pågår just nu. Även om det slutliga utfallet av dessa multilaterala förhandlingar ännu inte är kända finns redan de grunder som kommer att omge EU:s sockerekonomi och det går att förutse vilka effekter de kommer att få. Oberoende av vilken väg som kommer att väljas måste EU:s exportordning anpassas till resultatet av den pågående Doha Development Round inom ramen för WTO.

Sammantaget ändrar utvecklingen på de olika områdena de villkor som gällde när balansen mellan olika intressen och problemområden fastställdes för många år sedan. Kommissionen anser att den nuvarande sockerordningen nog måste ses över för att förnya en överenskommelse om en ny hållbar och långsiktig plan på sockerområdet i EU. Med tanke på de omfattande och långsiktiga investeringar som krävs i sockerindustrin anser kommissionen också att ytterligare dröjsmål i beslutsfattandet skulle skada sektorn, både i EU och i utvecklingsländerna.

Varje åtgärd som leder till en sänkning av det interna marknadspriset kommer att i betydande grad påverka de länder som omfattas av sockerprotokollet till Cotonou-avtalet mellan EU och AVS-länderna. Kommissionen kommer att utvärdera reformens effekter på de AVS-länder som omfattas av sockerprotokollet och kommer

att dra slutsatser därav, med beaktande av de svårigheter som kan komma att drabba de berörda länderna.

Kommissionen har föreslagit tre möjliga vägar för EU:s sockerordning, som har analyserats i den utvidgade konsekvensanalysen, med beaktande av effekterna av de interna och externa begränsningarna för sektorn och den pågående tvisten före WTO. Dessa valmöjligheter måste beaktas mot bakgrund av gemenskapens nyligen godkända regler om biobränsle samt effekterna för AVS och andra tredjeländer.

Som ett referensscenario för alternativa möjligheter har kommissionen till en början granskat konsekvenserna av en förlängning av den nuvarande ordningen efter 2006. Detta skulle innebära att den nuvarande gemensamma organisationen av marknaden skulle förbli intakt med flexibla kvoter och prisintervention. EU:s marknad skulle vara öppen för importkvantiteter enligt olika internationella åtaganden som redan avtalats eller som kommer att avtalas. Tullarna, de inhemska priserna och produktionskvoterna skulle minska. För att sätta in effekterna av detta i ett sammanhang, även om slutresultatet i stort förblir det samma, behandlar den utvidgade konsekvensanalysen också de hypotetiska effekterna av en eventuell begäran från de minst utvecklade länderna om att genomföra avtalet genom ett metodiskt, överenskommet system för leveranser.

Det andra scenariot som utvärderades var en sänkning av EU:s inhemska priser. När nivåerna för import och produktion har stabiliserats kommer produktionskvoterna att fasas ut. I detta scenario får det interna marknadspriset justera sig självt till importpriset. Med tanke på att ett sänkt inhemskt pris i EU, vars jämviktsvärde ligger på ca 450 euro per ton, gör EU-marknaden mindre attraktiv för de minst konkurrenskraftiga sockerproducerande länderna har man ägnat särskild uppmärksamhet åt effekterna av denna väg på världshandeln. För att lindra effekterna av en sänkning av EU:s sockerpriser tittade man också på möjligheten att införa ett samlat gårdsstöd i sockersektorn, i enlighet med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni 2003. Slutligen har man också gjort en bedömning av effekterna på sockerinkomsterna för de länder som för närvarande exporterar socker till EU.

Den tredje möjligheten till reform är en fullständig liberalisering från den nuvarande ordningen. Detta skulle innebära att det inhemska EU-systemet för prisstöd skulle avskaffas liksom produktionskvoterna. För detta scenario har man utvärderat effekterna på EU:s sockermarknad av ett totalt avskaffande av importtullar och kvantitativa begränsningar. Liksom vid prissänkningsscenariot har man utvärderat ett eventuellt införande av inkomststöd för EU-producenter, effekterna av liberaliseringen på världshandeln och följderna för inkomsterna av socker i länder som för närvarande exporterar socker till EU.

Tabell 2 – Sammanfattning av effekterna av de olika vägarna för sockersektorn

	Fördelar	Nackdelar
Förlängning av nuvarande ordning	<ul style="list-style-type: none"> • Produktionen och producenternas inkomster bibehålls i de flesta regionerna, även om nivåerna i båda fallen gradvis kommer att sjunka • Budgetkostnaden för ordningen kommer gradvis att minska • Nuvarande förmånsbehandlingar för AVS-länder och de minst utvecklade länderna 	<ul style="list-style-type: none"> • Omstruktureringen och den ökade konkurrenskraften för sektorn försenas • Obegränsade importkvantiteter med förmånsavtal till icke-konkurrenskraftiga priser kommer att dras till EU-marknaden • Bibehållande av EU-produktionen hotas • Snedvridningar i konkurrensen och orättvisor mellan producenter kvarstår • Den gemensamma organisationen av marknaden förblir komplex • Inga miljöförbättringar uppnås • Icke konkurrenskraftiga utvecklingsländer fortsätter att vara beroende av EU-marknaden vilket försenar den nödvändiga omstruktureringen
Prissänkning	<ul style="list-style-type: none"> • Omstrukturering och ökad konkurrenskraft i sektorn underlättas • Säkerställer bättre balans mellan tillgång och efterfrågan på EU-marknaden och minskar produktionsöverskott och snedvridning av världsmarknaden • Minskad snedvridning i konkurrens och orättvisor mellan producenter • Lägre sockerpriser för konsumenten • Diversifiering av marknaden för sötningsmedel • Budgetkostnaden för ordningen minskar • Konkurrenskraftiga producenter i utvecklingsländer / AVS-länder bibehåller förmånstillträde 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkomsterna minskar för AVS-länder som omfattas av sockerprotokollet och de minst konkurrenskraftiga kan t.o.m. sluta exportera • Frågan uppstår om behovet att vidta åtgärder för omstrukturering och/eller omställning
Liberalisering	<ul style="list-style-type: none"> • Sektorns konkurrenskraft förbättras på medellång-lång sikt • Minskade snedvridningar på världsmarknaden • Exportbidragen avskaffas • Budgetkostnaden för ordningen minskas till en ersättningskostnad • Den gemensamma organisationen av marknaden förenklas • Ökade marknadsmöjligheter för konkurrenskraftiga producenter eller producenter med låga kostnader 	<ul style="list-style-type: none"> • Prisstabiliteten säkerställs inte • En stor del av EU:s sockerindustri kommer att försvinna • Producentinkomsterna minskar med betydande effekter på vissa landsbygdsområden • Inkomsterna minskar för AVS-länder som omfattas av sockerprotokollet och de flesta kommer troligen inte att vara konkurrenskraftiga • Frågan uppstår om behovet att vidta åtgärder för omstrukturering och/eller omställning, även för berörda AVS-länder • Produktionen av sötningsmedel blir inte längre konkurrenskraftig och försvinner • Lönsamheten för sockerraffinaderier hotas • Det finns risk för minskad växtföljd

4. BUDGETASPEKTER

I konsekvens med målsättningarna och tillvägagångssätten i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken från juni 2003 kommer de sammanlagda kostnaderna för förslagen för tobak, olivolja och bomull att vara i linje med tidigare utgifter för bidrag och stöd inom ramen för befintliga ordningar för dessa sektorer.

Reformen kommer också att följa den ram för jordbruksutgifterna som Europeiska rådet kom överens om i Bryssel i oktober 2002. Den planerade överföring som skall förstärka åtgärderna för landsbygdsutveckling kommer att ske inom taket för rubrik 1 i jordbrukskapitlet.

Förslagen är därför budgetneutrala jämfört med tidigare utgifter, eftersom reformerna baserar sig på tidigare perioder som referensperioder (genomsnitt för 2000–2002) och undviker en omfördelning av anslag mellan medlemsstater. Årskostnaderna ligger kvar inom de utgiftsscenarior som upprättades för dessa sektorer av kommissionen vid tidpunkten för förslagen till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken i januari 2003, då man gjorde utgiftsprognoser för den gemensamma jordbrukspolitiken fram till 2013.

När det gäller sockersektorn ges de beräknade budgetkostnaderna för de olika vägvalen i den bifogade utvidgade konsekvensanalysen. En förlängning av nuvarande ordning innebär vissa besparingar, och den totala kostnaden för de övriga två möjligheterna beror på ersättningsnivåerna.