

Vergaderjaar 2003–2004

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2003

De Raad van ministers van Landbouw van de EU heeft op 26 juni 2003 in Luxemburg een compromis bereikt over een vergaande hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Met deze hervorming is een belangrijke stap gezet om het GLB sterker te richten op duurzaamheid en om het marktgerichter, minder handelsverstoring en op termijn minder kostbaar te maken. Het is echter zeker niet de laatste stap in het hervormingsproces dat in 1992 in gang is gezet. De Raad heeft de Commissie in Luxemburg ook verzocht in het najaar van 2003 een mededeling in te dienen over de hervorming van de marktordeningen voor olijfolie, tabak en katoen. Daarnaast komt de Commissie haar verplichting na om in 2003 een rapport te presenteren over de perspectieven in de suikersector en het functioneren van de marktordering voor suiker. Naar aanleiding van dit rapport heeft de Commissie een drietal beleidsopties geformuleerd voor de hervorming van de EU-suikerregeling. In deze brief ga ik in op deze verdere aanpassingen van het GLB en het standpunt van de Nederlandse regering daarover.

Internationaal kader – WTO

Het is van belang de huidige voorstellen te schetsen tegen de internationale achtergrond waarin deze worden gedaan. De in juni 2003 overeengekomen hervorming van het GLB was mede ingegeven door druk op de EU vanuit de WTO. Onlangs is de 5^e WTO Ministeriële Conferentie in Cancún afgesloten zonder tastbaar resultaat, nadat een eerdere deadline voor het vaststellen van de onderhandelingsmodaliteiten (eind maart 2003) niet was gehaald. Zie hiervoor ook de brief van minister Brinkhorst en staatssecretaris Van Gennip aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2003. Er zijn vele oorzaken aangegeven voor het mislukken van de Conferentie. Welke daarvan de belangrijkste zijn, is tot op heden niet duidelijk, maar door de vroegtijdige afsluiting is men eigenlijk niet eens meer toegekomen aan werkelijke onderhandelingen over het landbouwdossier. Hoe het ook zij, de mislukking is een zware tegenslag voor de onderhandelingsronde die

in 2001 in Doha, Qatar werd gestart. Te meer omdat onduidelijk is welke gevolgen de verschillende leden van de WTO aan deze mislukking verbinden.

Het is zeer de vraag of de geplande einddatum van 1 januari 2005 nu nog kan worden gehaald. Bovendien loopt eind 2003 de zogenaamde Vredesclausule af, waardoor het risico ontstaat dat WTO-leden elkaar voor de WTO-geschillencommissie gaan dagen.

Uitstel van de onderhandelingen voor langere tijd is ongunstig voor de kwakkelende wereldeconomie en zou ook betekenen dat ontwikkelingslanden de winst van verdere liberalisering in voor hen belangrijke sectoren mislopen. Overigens geldt dat ook voor de Nederlandse agrarische sector die immers nog niet voor de helft afhankelijk is van interne steun en baat heeft bij marktopening elders.

De EU heeft voor en tijdens de Conferentie, evenals de VS, een aantal concessies gedaan om een raamwerkakkoord voor de verdere onderhandelingen in het kader van de WTO Doha-ronde mogelijk te maken. De groep van 21 ontwikkelingslanden (G21, waartoe o.a. Brazilië, China en India behoren) eiste echter veel verdergaande concessies van ontwikkelde landen tegenover geringe verplichtingen voor ontwikkelingslanden, inclusief de relatief meer ontwikkelde. Het ambitieniveau van de EU is mede ingegeven door de wens tot bevordering van de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden, de Zuid-Zuid handel. Dit punt kan niet los worden gezien van de mogelijkheid tot differentiatie tussen ontwikkelingslanden. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in het verplichtingenniveau voor de verschillende categorieën ontwikkelingslanden.

Financieel kader

Het financiële kader voor de discussies rondom verdere hervorming van het GLB wordt gevormd door de afspraken die tijdens de Europese Raad van Brussel (24/25 oktober 2002) zijn gemaakt in het kader van de uitbreiding. Tijdens deze Europese Raad is een plafond overeengekomen voor de uitgaven voor marktmaatregelen en rechtstreekse steunverlening in de landbouw (categorie 1A) voor de periode 2007–2013. Dat plafond is gebaseerd op de afspraken van de Europese Raad in Berlijn (1999) voor categorie 1A in de huidige 15 lidstaten en tien nieuwe lidstaten in 2006. Het bedraagt voor de EU-25 45,3 miljard Euro in 2006 en wordt in de periode 2007–2013 jaarlijks met maximaal 1 procent aangepast voor inflatie tot 48,5 miljard Euro in 2013 (lopende prijzen).

Zoals ik u ook reeds in mijn brief van 19 februari 2003 heb geschreven, maakt de afspraak over het gemaakte plafond een geleidelijke afbouw van de directe inkomenssteun noodzakelijk conform de doelstellingen van het kabinet. Onder genoemd plafond moet immers ook rekening worden gehouden met de infasering van de directe inkomenssteun in de nieuwe lidstaten en met extra uitgaven die verdere hervormingen van het GLB (de GMO's suiker, tabak, katoen, olijfolie en mogelijk ook groenten en fruit en wijn) met zich meebrengen. De Raad heeft in haar compromis van juni besloten vanaf budgetjaar 2007 een financieel mechanisme toe te passen dat ervoor zorgt dat het afgesproken plafond wordt gerespecteerd. De directe inkomensstoelagen worden gekort indien de vooruitzichten aangeven dat het afgesproken plafond (verminderd met een marge van 300 miljoen Euro) dreigt te worden overschreden. Wanneer deze situatie zich voordoet, zal de Commissie een voorstel doen aan de Raad voor een dergelijke korting van inkomensstoelagen.

Hervormingsvoorstellen tabak, olijfolie en katoen

Bij hervorming van de sectoren tabak, olijfolie en katoen gaat het erom de concurrentiekracht te verbeteren, meer markt oriëntatie te bewerkstelligen, negatieve aspecten voor natuur en milieu verder terug te dringen, stabiele inkomens voor de landbouwers te garanderen en meer aandacht te krijgen voor de omstandigheden van producenten in benadeelde gebieden. De sectoren tabak, olijfolie en katoen vertonen duidelijk overeenkomsten in hun structuur en productiekarakteristieken. Dit geldt in het bijzonder voor het belang dat deze sectoren hebben voor de rurale economie in bepaalde regio's. In de bijlage worden de huidige marktordeningen voor deze sectoren beschreven.

Voorstel hervorming marktordening tabak

De Commissie stelt een stapsgewijze uitfasering van de bestaande tabakspremie en het tabaksfonds voor. Er dient een financiële enveloppe in het kader van de tweede pijler van het GLB te worden geïntroduceerd om de tabaksgebieden te herstructureren. Eén en ander zou moeten gebeuren in drie stappen waardoor aan het eind meer dan 70 procent van de huidige tabakssteun wordt opgenomen in de ontkoppelde bedrijfstoelage en minstens 20 procent van de huidige steun wordt overgeheveld naar een herstructureringsfonds voor de betrokken gebieden. De Commissie stelt voor om voor de producenten die tot 3,5 ton tabak produceren, de bestaande premie in één keer te vervangen door de ontkoppelde bedrijfstoelage. Voor producenten die tussen 3,5 en 10 ton tabak produceren wordt 80 procent in de ontkoppelde bedrijfstoelage opgenomen en wordt 20 procent overgeheveld naar het herstructureringsfonds. Voor bedrijven die meer dan 10 ton tabak produceren wordt ontkoppeling in drie fasen voorgesteld. Met ingang van de derde fase blijft 1/3 deel van de huidige steun in de ontkoppelde bedrijfstoelage en wordt 2/3 deel in het herstructureringsfonds opgenomen.

Voorstel hervorming marktordening olijfolie

Voorgesteld wordt om de bestaande productiegerelateerde steun in de olijfoliesector om te zetten in ontkoppelde bedrijfstoelagerechten, analoog aan de rechten die in het kader van de GLB-hervorming van juni jl. zijn toegekend. De Commissie is echter van mening dat in de olijfoliesector een volledige ontkoppeling problemen zou kunnen veroorzaken in traditionele productiegebieden. Er bestaat een risico dat olijfgaarden verwaarloosd zouden worden, wat op zijn beurt weer erosie zou kunnen veroorzaken aan bodem en landschap. Daarom wordt voorgesteld om – indien een bedrijf groter is dan 0,3 ha – 60 procent van de inkomenssteun op te nemen in de ontkoppelde bedrijfstoelage en 40 procent van de steun gekoppeld te houden via een steun per boom of per hectare. Indien een bedrijf kleiner is dan 0,3 hectare wordt alle steun ontkoppeld. Verder is de Commissie voornemens de exportrestituties en productierestituties voor conserven af te schaffen. De steunregeling voor particuliere opslag zal blijven bestaan als een veiligheidsnet.

Voorstel hervorming marktordening katoen

Voor katoen wordt voorgesteld om 60 procent van de huidige steun aan de producenten op te nemen in de ontkoppelde bedrijfstoelage. Om rekening te houden met het risico dat de katoenproductie zou worden beëindigd in gebieden die economisch afhankelijk zijn van deze teelt, wordt voorgesteld de resterende 40 procent te gebruiken voor een hectaretoelage voor katoen. Het maximum aantal hectares dat voor een dergelijke toeslag in aanmer-

king komt, wordt per lidstaat vastgesteld. Rekening houdend met de recente ontwikkelingen stelt de Commissie voor dit maximale areaal voor Spanje 11 procent lager en voor Griekenland 5 procent lager vast te stellen dan het areaal in de referentieperiode (2000–2002). De hectare-toeslag wordt onder de volgende voorwaarden toegekend. Producenten moeten deelnemen in een door de lidstaat erkende kolomorganisatie die tenminste 20 000 hectare katoen bestrijkt. Voor maximaal de helft van het totaalbedrag voor de areaalbetalingen aan leden van de kolomorganisatie zou worden gewerkt met een binnen de bedrijfskolom overeengekomen schaal die de geleverde productie beloont aan de hand van kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Het resterende bedrag van de totale markt-uitgaven voor de katoensector dient te worden bestemd voor de herstructurering van de katoengebieden. Dit is een bedrag van ongeveer 100 miljoen Euro.

Voorstel hervorming marktordening Suiker

De Commissie is van mening dat het na de hervorming van het GLB van juni, tijd is om na te gaan hoe naast bovengenoemde sectoren ook de suikersector van de EU marktgericht en in economisch, ecologisch en maatschappelijk opzicht duurzamer gemaakt kan worden. In de bijlage is een beschrijving van de huidige marktordening voor suiker opgenomen.

Er is een aantal ontwikkelingen dat een hervorming van het suikerbeleid onvermijdelijk maakt, naast het feit dat het bestaande beleid verstoring is voor de internationale handel. Het gegeven dat de huidige quotaregeling en de hoge gegarandeerde interne prijs een gespreide suikerproductie in de hele EU in stand houdt, staat haaks op het streven naar het verbeteren van de concurrentiekracht en het vergroten van de marktgerichtheid van de Europese landbouw. De productiequota belemmeren de meest efficiënte producenten in hun ontwikkeling en expansiedrift en vormen een barrière voor nieuwe marktdeelnemers.

In de tweede plaats zorgen de concessies van de EU in het kader van het Everything But Arms (EBA) besluit er volgens de Commissie voor dat bij ongewijzigd beleid, de Europese suikermarkt vanaf 2007 ernstig ontregeld kan raken.

In de derde plaats maken de onderhandelingen in WTO-kader metertijd evenzeer een hervorming van het suikerbeleid noodzakelijk. Het is zeer waarschijnlijk dat het gebruik van exportrestituties gaandeweg wordt beperkt en op termijn wordt afgeschaft. Tegelijk dienen de invoertarieven verder te worden verlaagd. Bovendien hebben Brazilië, Australië en Thailand een klacht ingediend bij de WTO tegen onderdelen van het EU-suikerbeleid, hetgeen eventueel tot aanpassingen van het beleid kan leiden. De Commissie schetst drie aanzetten voor een hervormingsrichting.

1 Voortzetting huidige beleid

De eerste optie gaat uit van de status quo. Dit zou betekenen dat de huidige marktordening zou worden gehandhaafd op basis van flexibele quota en handhaving van een hoge interventieprijs. De EU-markt is in dit geval open voor de invoer van suiker in het kader van de verschillende handelsovereenkomsten. De invoerrechten, interne prijzen en het gebruik van exportrestituties worden verlaagd overeenkomstig de onderhandelingspositie van de EU in de WTO.

De toename van de invoer en de beperking van de export leiden – zeker indien het WTO panel een negatieve uitkomst geeft – tot een drastische beperking van de productiequota in de EU (geschat wordt 25%). De quota-reductie zal evenredig dienen plaats te vinden, waardoor de meest effi-

ciënte industrieën in de EU en de herstructurering van de sector nog verder worden belemmerd.

2 Gedeeltelijke liberalisering

De tweede denkrichting omvat het verlagen van de interne prijs in de EU. Wanneer het niveau van de invoer en de eigen productie zijn gestabiliseerd op een nieuw evenwicht, zouden de productiequota kunnen worden afgeschaft. Volgens de Commissie zou dit evenwicht kunnen ontstaan bij een prijspeil van circa 450 Euro per ton (zo'n 40 procent beneden het huidige prijspeil). De Commissie heeft in dit scenario een prijsverlaging in twee fasen voor ogen.

In de eerste fase zouden de prijzen voor witte suiker met zo'n 15 à 20 procent omlaag gaan zodat ze op een niveau van circa 600 Euro per ton komen. De interventieprijs kan worden afgeschaft en het gebruik van exportrestituties kan worden uitgefaseerd. In deze eerste fase zouden de productiequota verhandelbaar moeten worden tussen de lidstaten om de herstructurering van de suikersector te vergemakkelijken. Een dergelijke overdracht van de quota zal alleen tot stand komen indien het voor de suikerproducenten zeker is dat het quotasysteem nog een aantal jaren gehandhaafd blijft. De Commissie denkt aan een periode van vijf tot zeven jaar. De telers van suikerbieten hoeven volgens de Commissie in deze eerste fase niet gecompenseerd te worden door middel van een inkomenstoeslag. Aan het eind van deze overgangperiode zou de Europese suikerindustrie geherstructureerd zijn op een productie van ongeveer 17,5 miljoen ton suiker (zo'n 15% beneden de huidige productie van de EU-25), waarvan 16 miljoen ton binnen quota. De preferentiële invoer zou ongeveer 2 tot 2,5 miljoen ton bedragen en de export circa 3,5 miljoen ton.

In de tweede fase zou de prijs verder verlaagd moeten worden tot 450 Euro per ton door middel van een stapsgewijze verdere verlaging van de invoertarieven en institutionele prijzen. Tegen deze nieuwe marktprijs voor witte suiker zou een concurrentiekrachtige suikerfabriek levensvatbaar moeten zijn bij een suikerbietenprijs van ongeveer 25 Euro per ton. Dit is bijna de helft van de huidige minimumprijs voor A-suikerbieten. De productiequota zouden dan worden verlaagd en uiteindelijk kunnen worden afgeschaft wanneer het gewenste marktevenwicht is bereikt. De telers van suikerbieten zouden deels (50%) moeten worden gecompenseerd voor deze prijsverlaging in de tweede fase. Compensatie zou kunnen met behulp van een ontkoppelde inkomenstoeslag of via een gekoppelde hectaretoeslag. Uiteindelijk zou wanneer deze tweede fase is voltooid omstreeks 2013, de EU-25 een productie hebben van 14 miljoen ton suiker (ruim 30 procent minder dan de huidige productie) en een import van circa 2,5 miljoen ton in het kader van preferentiële akkoorden. De EU zou dan nagenoeg geen suiker meer exporteren.

3 Volledige liberalisering

Een derde optie is de interne prijssteun voor suiker, de productiequota en de invoer-tarieven volledig af te schaffen. Bij afwezigheid van welke bescherming dan ook, dalen de EU-prijzen voor suiker tot wereldmarktniveau. Op dat prijsniveau is de EU-markt aantrekkelijk voor de meest competitieve suikerexportlanden als bijvoorbeeld Brazilië, Thailand en Australië.

De preferentiële invoer van de ACS landen, India en de MOL's zou dan volgens de analyse van de Commissie grotendeels worden vervangen door export uit Brazilië. Ondanks de efficiency van de Europese fabrieken zullen deze de concurrentie maar moeilijk aankunnen. Het seizoen van drie maanden voor de verwerking van suikerbieten vormt vergeleken met een seizoen van negen maanden voor suikerriet een belangrijke handicap.

Volgens de Commissie zou er een drastische reductie van de suikerproductie in de EU plaatsvinden tot circa 6 miljoen ton in 2013 (- 70%). Alleen de suikerindustrie in Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zou blijven bestaan. Mogelijk kan nog een deel van de productiecapaciteit van de Europese suikerindustrie worden gebruikt ten behoeve van de raffinage van de suiker die meestal in ruwe vorm in de EU zal worden ingevoerd. Een dergelijke ontwikkeling zou vragen om middelen om de herstructurering te begeleiden. Indien de prijsverlaging gedeeltelijk gecompenseerd zou worden heeft dit aanzienlijke consequenties voor de EU-begroting.

Kabinetsstandpunt

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van Commissaris Fischler voor verdere hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het valt toe te juichen dat de EU haar plannen van aanpassing van het landbouwbeleid doorzet, ongeacht het eventuele verdere verloop van de huidige WTO-onderhandelingen. De voorstellen markeren daarmee een volgende stap op de weg van de fundamentele hervorming van het GLB die de EU is ingeslagen en bieden perspectief voor een meer marktgericht en op duurzame ontwikkeling gericht landbouwbeleid in de betrokken sectoren. Belangrijk is dat bij herstructurering van de vier onderhavige productiesectoren dient te worden gewaarborgd dat niet uitsluitend economische belangen in het oog worden gehouden, maar dat de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (economisch, ecologisch en sociaal) gelijkelijk mee worden gewogen. Het is van belang dat deze lijn wordt vastgehouden, ook bij de sectoren die nog volgen.

Het kabinet is met de Commissie van mening dat het van belang is dat de hervorming van deze gemeenschappelijke marktordeningen spoedig wordt vormgegeven volgens de principes van de in juni overeengekomen hervorming van het GLB. Dat wil zeggen dat de directe steun aan landbouwers wordt ontkoppeld van de productie en de uitbetaling daarvan afhankelijk wordt gesteld van cross-compliance, modulatie en financiële discipline. Vanuit deze optiek verwelkomt het kabinet de voorliggende hervormingsvoorstellen, maar is ze van mening dat de voorstellen op onderdelen niet ver genoeg gaan in de toepassing van bovenstaande principes.

Financieel kader

Het kabinet heeft bij eerdere hervormingen van de betrokken sectoren altijd het principe gehanteerd dat deze in ieder geval budgetneutraal moeten zijn. Het kabinet stelt daarbij voorop dat het uitgavenniveau in het verleden geen garantie mag vormen voor het toekomstige niveau. Het kabinet is van mening dat de uitgaven voor de sectoren katoen, olijfolie en tabak, in totaal circa 4,5 miljard Euro en ongeveer 10 procent van het huidige landbouwbudget, erg hoog zijn in verhouding met hun aandeel in de waarde van de Europese landbouwproductie (nauwelijks 3 procent). De budgettaire ijkpunten in deze discussie liggen voor het kabinet vast:

- 1) Het plafond voor de uitgaven in categorie 1a ligt vast tot 2013 volgens de afspraken van de ER Brussel (oktober 2002) en de verdere hervormingen van het GLB (de GMO's suiker, tabak, katoen, olijfolie en mogelijk ook groenten en fruit en wijn) dienen onder dit plafond te worden gefinancierd;
- 2) Een versterking van de tweede pijler van het GLB (categorie 1b, plattelandsbeleid) is uitsluitend mogelijk door overheveling van middelen uit categorie 1a volgens de systematiek van het akkoord over de hervorming van het GLB van juni 2003, de zogenaamde modulatie;
- 3) De Nederlandse regering staat op het standpunt dat ook de financiële

consequenties van de toetreding van Bulgarije en Roemenië onder het in Brussel afgesproken plafond dienen te worden opvangen.

Tabak

Het kabinet steunt de voorstellen van de Commissie om de bestaande tabakspremie in drie stappen geheel te ontkoppelen en een deel van de beschikbare middelen in te zetten voor een herstructurering van de sector. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid sluit hierdoor meer aan op de maatschappelijke zorgen omtrent het gebruik van tabak en de schadelijke effecten daarvan op de volksgezondheid. Door de volledige ontkoppeling zal er in de toekomst in de EU geen sprake meer zijn van tabaksspecifieke steun, hetgeen het kabinet toejuicht. Vanwege de maatschappelijke gevolgen van tabaksconsumptie en het communautair beleid gericht op ontmoediging van tabaksgebruik is steun voor de productie van tabak niet langer te rechtvaardigen. Het kabinet beschouwt de voorstellen van de Commissie derhalve als een stap in de goede richting. Bovendien zijn ze in lijn met de intenties van het mondiale tabaksverdrag (WHO Framework Convention on Tobacco Control) dat in juni 2003 door zowel de Europese Commissie als Nederland is ondertekend. Wel dienen volgens het kabinet de middelen die vrijkomen door de opheffing van het tabaksfonds niet terug te vloeien naar de tabakssector, maar dienen deze ten gunste te komen van de landbouwbegroting.

Olijfolie

Het kabinet kan begrip opbrengen voor de gedeeltelijke ontkoppeling van de steun in de olijfoliesector vanwege de regionale betekenis van de olijf-olieproductie in de producerende lidstaten. Wel is het wenselijk dat hier sprake is van een tussenstap in de richting van volledige ontkoppeling. Het kabinet zal voorstellen voor een hoger percentage ontkoppeling of meer vrijheid voor gewaskeuze daarom steunen. Verder dienen volgens het kabinet de middelen die vrijkomen door de afschaffing van de productierestituties voor olijfolie niet terug te vloeien naar de olijfoliesector, maar dienen deze ten gunste te komen van de landbouwbegroting.

Katoen

Katoen is een product dat bijzondere aandacht verdient in het licht van het Nederlandse streven naar coherent ontwikkelings- en landbouwbeleid. Onlangs in Cancún nog heeft een aantal Afrikaanse landen de WTO gevraagd maatregelen te nemen om handelsversturende katoensubsidies af te schaffen met het oog op de lage wereldmarktprijzen voor katoen.

De recente daling van de katoenprijzen heeft grote gevolgen voor een aantal landen in West- en Centraal-Afrika waar katoen de voornaamste bron van inkomsten is voor naar schatting 10 miljoen mensen. In een aantal van deze landen vormt katoen het belangrijkste exportproduct. In Mali vertegenwoordigt katoen bijvoorbeeld 79 procent van de totale export en in Benin en Tsjad is dat respectievelijk 65 en 56 procent. De wereldmarktprijzen voor katoen zijn afhankelijk van een aantal factoren:

- het niveau van de wereldproductie en -consumptie van katoen;
- de prijs van en vraag naar synthetische vezels;
- het niveau van productie- en exportgerelateerde subsidies in belangrijke katoenproducerende landen;
- het niveau van grensbescherming.

Alle bovengenoemde factoren spelen een rol, maar de belangrijkste reden voor de significante daling van de katoenprijzen lijkt de ontwikkeling van de vraag naar katoen. Het aandeel van katoen in de wereldvezel-

consumptie neemt namelijk gestaag af (van 65% in de jaren '60 tot circa 40 procent nu) en wordt vervangen door kunstvezels. De totale vraag naar katoen groeit langzamer dan het aanbod van katoen, hetgeen een drukkend effect heeft op de prijzen. Bovendien zorgt het landbouwbeleid in de VS, China en de EU ervoor dat een belangrijk deel van de katoenproducenten nauwelijks reageert op deze ontwikkeling. Ten aanzien van dit punt meent het kabinet dat wereldwijd de direct aan de productie gekoppelde steun, exportsteun en het niveau van tariefbescherming dienen te worden afgebouwd en dat hierover in de WTO nieuwe afspraken moeten worden gemaakt. Vanuit dit opzicht en met het oog op de omvang van de productiegerelateerde steun in de belangrijkste katoenexporteur op de wereldmarkt (VS), is het te betreuren dat hierover in Cancún geen overeenstemming is bereikt.

Het kabinet is van mening dat de voorstellen voor hervorming van de marktordening katoen in beginsel ertoe kunnen bijdragen dat de Europese katoenproducenten zich enigszins aanpassen aan de ontwikkeling in de wereldvraag naar katoen. Toch vreest het kabinet dat door het handhaven van een gedeeltelijke koppeling van de steun (40 procent) katoenproducenten in de EU te weinig gestimuleerd worden om eventueel over te stappen op andere teelten, waardoor het concurrentieverstorende effect van de Europese ondersteuning deels blijft bestaan. Daarom is het kabinet voorstander van volledige ontkoppeling. Het kabinet is van mening dat het concurrentieverstorende effect zou kunnen verdwijnen door de voorgestelde hectaretoeslag te ontkoppelen van de productie van katoen. In plaats van katoen zouden landbouwers dan ook andere gewassen moeten kunnen telen om voor de hectaretoeslag in aanmerking te kunnen komen. De gebieden waar katoen wordt geteeld zijn vaak geïrrigeerd en lenen zich dus ook voor de teelt van andere gewassen. Hiermee kunnen ook de nadelige effecten van de katoenteelt op milieu en natuur als gevolg van het intensieve gebruik van insecticiden en kunstmest worden vermindert. Mocht volledige ontkoppeling op onvoldoende steun kunnen rekenen binnen de Unie dan zal Nederland inzetten op een schema voor snelle uitfasering van het gekoppelde gedeelte en op het beperken van het totale areaal.

Suiker

Het kabinet onderschrijft het idee van de Commissie om alvorens met concrete voorstellen te komen, eerst een debat te houden over de mogelijke richting van deze voorstellen. Het is helder dat de hervorming van het suikerbeleid in ieder geval de kloof tussen de interne prijs en de wereldmarktprijzen aanzienlijk moet dichten, dat de ondersteuning van de sector minder handelsverstoring dient te worden, dat exportrestituties op termijn afgebouwd moeten worden en dat de voor- en de nadelen van een beleid dat is gebaseerd op een quotasysteem, zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Het hervormen van de suikersector is daarmee ook een politiek gevoelig dossier. De belangen van de telers van suikerbieten en de suikerproducenten in de EU, alsmede de belangen van de suikerverwerkers en de consumenten, maar ook de internationale context en de positie van verschillende groepen ontwikkelingslanden spelen daarbij een belangrijke rol.

Wat de structuur van de Europese suikerindustrie betreft is het kabinet van mening dat het op termijn niet verstandig is een beleid te voeren dat erop gericht is de suikerproductie koste wat kost overal in de EU in stand te houden. Gezien de internationale ontwikkelingen is het onvermijdelijk dat de concurrentie op de interne markt toeneemt. De telers en de industrie zullen zich daarop moeten voorbereiden. De sector dient zich op een redelijke wijze aan de veranderingen te kunnen aanpassen, maar hervor-

ming van de suikersector dient uiteindelijk te leiden tot een herstructurering van de sector met als doel het realiseren van een internationaal concurrentiekrachtige Europese suikersector.

Vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden is herziening van het Europese suikerbeleid eveneens gewenst. Het dossier kent op dit punt echter de nodige complicaties, omdat de belangen van de ontwikkelingslanden bij hervorming van het suikerbeleid zeer divers zijn. Een 17-tal ACS-landen maakt onder het Suikerprotocol van het Cotonou-verdrag gebruik van een tariefvrij invoercontingent voor suiker. De EU betaalt daarvoor een garantieprijs hetgeen deze landen jaarlijks circa 500 miljoen Euro oplevert. Daarnaast hebben de MOL's in het kader van het EBA-besluit tariefpreferenties die leiden tot volledig vrije markttoegang vanaf 2009. Verder hebben India, Cuba, Brazilië en een aantal Balkanlanden preferentiële toegang tot de EU.

Bij de herziening van de marktordening moeten de belangen van deze landen zorgvuldig worden afgewogen. Het kabinet is van mening dat herziening van het huidige EU-suikerbeleid er niet toe mag leiden dat de huidige inkomsten voor de ACS landen en de in het vooruitzicht gestelde inkomsten voor de MOL's geheel verdampen. Een hervorming dient daarentegen ruimte te scheppen op de wereldmarkt voor de vele ontwikkelingslanden met een productiecapaciteit voor suiker, waarbij de nadruk zou moeten liggen op de armste landen. Het is noodzakelijk dat het beleid duidelijkheid verschaft voor deze groep landen in verband met het uitlokken van investeringen die eventueel verkeerd kunnen uitpakken.

Vanuit bovenstaande afweging heeft het kabinet de door de Commissie geschetste beleidsopties bestudeerd. De eerste optie, namelijk het handhaven van het huidige beleid is in de ogen van de Nederlandse regering geen realistisch vooruitzicht. De beschreven internationale ontwikkelingen maken een herziening van het beleid zowel onafwendbaar als gewenst. Evenmin is het kabinet van mening dat volledige liberalisatie in korte tijd een wenselijk en haalbaar alternatief is. Gezien het grote verschil tussen de interne prijs voor suiker en de wereldmarktprijs, krijgt de sector in een dergelijk scenario niet de gelegenheid zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Men kan redelijkerwijs niet van de sector verwachten in één stap de sprong naar wereldmarktprijzen te maken, gezien het feit dat het quotumbeleid dat de EU ruim 30 jaar heeft gekenmerkt de suikerindustrie niet alleen voordelen heeft opgeleverd maar haar ook in zekere zin in haar ontwikkeling heeft belemmerd en investeringen daarop zijn geënt. Bovendien hebben ook de andere sectoren binnen het GLB (granen, rundvlees en zuivel) de tijd gekregen zich aan te passen. Daarnaast betekent een dergelijk scenario dat de ACS landen en de MOL's ook geen tijd krijgen om zich aan te passen en daardoor niet of nauwelijks zullen profiteren van nieuwe exportmogelijkheden, maar dat de voordelen vooral zullen worden benut door enkele landen die reeds de wereldmarkt voor suiker domineren, hetgeen zoals gezegd ongewenst is.

Het kabinet is van mening dat een scenario van geleidelijke maar substantiële prijsverlaging waarbij de suikersector de gelegenheid krijgt een proces van herstructurering door te maken het meest wenselijk is. De twee fasen die de Commissie in haar tweede optie voorstelt, lijken een begaanbare weg. Het is een interessant idee om in een eerste fase waarbij de prijzen worden verlaagd, de quota tussen de lidstaten verhandelbaar te maken. Op deze wijze kan de Europese suikerindustrie zich herstructureren en alsnog een proces van economische specialisatie in de meer efficiënte regio's doormaken. Het kabinet meent dat een grotere prijsverlaging in de eerste fase dan de voorgestelde 15 à 20 procent en het geven van een gedeeltelijke compensatie in deze fase de herstructurering zou

moeten kunnen versnellen. De compensatie dient van de productie ontkoppeld te zijn. Als dit proces is doorlopen kan dan in een tweede fase de interne prijs verder richting wereldmarkt worden gebracht. Op deze wijze zal dan de suikerproductie in de EU en daarmee de export aanzienlijk worden teruggebracht. Tegelijk zal de Europese import van suiker aanzienlijk kunnen toenemen en de voordelen hiervan komen vooral terecht bij de MOL's in het kader van het EBA besluit. Het kabinet zal zich nog beraden over de exacte hoogte van de benodigde prijsdaling, het LEI zal hiervoor het benodigde onderzoek verrichten. Uitgangspunt is dat deze voldoende substantieel moet zijn om te bewerkstelligen dat de EU in beginsel geen suiker meer zal exporteren.

Samenvattend kiest het kabinet voor een ambitieuze hervorming van het suikerbeleid volgens de lijn zoals voorgesteld in optie twee. Dit moet leiden tot de realisatie van een concurrentiekrachtige suikerindustrie in Europa. Bovendien dient de EU hiermee te kunnen voldoen aan haar internationale verplichtingen en dient de werking van de interne markt te worden verbeterd.

In de notitie «Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking – Landbouw» (TK 2002–2003, nr. 28 318) heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat er rekening dient te worden gehouden met het feit dat de voordelen die 17 ACS-landen nu hebben bij het Europese suikerbeleid als gevolg van de hervorming zullen afnemen. Deze landen zouden hiervoor gedeeltelijk en tijdelijk gecompenseerd kunnen worden. Hiervoor bestaan verschillende mogelijkheden. Een mogelijkheid zou zijn om tijdelijk compensatie te bieden uit de middelen die nu gereserveerd staan op de Europese begroting voor exportrestituties voor een equivalent van de ACS-import. Een andere mogelijkheid is gebruik te maken van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Hiermee zouden de ACS-landen hun suikerteelt en de suikerindustrieën kunnen herstructureren om de erosie van de tariefcontingenten op te vangen. Daarnaast zou kunnen worden overwogen dat aan de ACS-landen die niet profiteren van het EBA besluit en de MOL's extra markttoegang wordt gegeven.

Krachtenveld

De nieuwe voorstellen komen op een moment dat de internationale handelsgemeenschap zich in een heroriënteringfase bevindt na het mislukken van de WTO conferentie in Cancún. Voortzetting van de onderhandelingen is in ieders belang, maar duidelijk is dat een directe hervatting van de onderhandelingen niet realistisch is. Het gevaar dreigt dat het *momentum* om de in juni 2003 in Luxemburg aanvaarde hervormingsvoorstellen van het GLB te verzilveren binnen een nieuw WTO-landbouwakkoord, voorbij gaat. Een verdere hervorming van het GLB dient in dat kader te worden beschouwd. Een aantal lidstaten wenst niet direct een grote haast te maken met een verdere hervorming van het GLB, zolang er niet meer duidelijkheid is over het verdere verloop van de WTO-onderhandelingen. Het kabinet is echter van mening dat het multilaterale spoor de voorkeur blijft hebben en dat daarom opnieuw aan het draagvlak voor die onderhandelingen moet worden gewerkt. De hervorming van het GLB dient dus onverkort te worden voortgezet op de ingeslagen weg en vanuit dat opzicht worden de voorstellen van Commissaris Fischler verwelkomd. Het kabinet zal – net als tijdens de onderhandelingen in Luxemburg – met een realistische inslag een constructieve bijdrage leveren aan deze discussie.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

Marktordening tabak

De tabaksproductie in de EU vertegenwoordigt nog geen half procent van de totale waarde van de landbouwproductie in de EU. De tabaksproductie kent echter een opmerkelijk hoge regionale concentratie. Zeven regio's omvatten circa 70 procent van alle tabaksproducenten, voornamelijk in Griekenland en Italië. In sommige districten is de tabaksproductie goed voor meer dan de helft van de totale landbouwproductie.

De gemeenschappelijke marktordening voor tabak dateert uit 1970 en is sinds haar ontstaan diverse keren gewijzigd. In 1992 zijn de interventieprijs en exportrestituties voor tabak afgeschaft en werden productiequota geïntroduceerd. Daarnaast werd de regeling vereenvoudigd en controles verscherpt. Dit heeft geleid tot een reductie in de uitgaven en een vermindering van het risico op fraude. In 1998 zijn opnieuw hervormingen doorgevoerd, met name om de kwaliteit van de teelt te verbeteren. Daarnaast is een fonds geïntroduceerd voor onderzoek en informatie over tabak (anti-rook campagnes, nieuwe teelten die minder schadelijk zijn voor gezondheid etc). De uitgaven voor tabak bedroegen de laatste jaren circa 980 miljoen Euro per jaar.

Marktordening olijfolie

De Europese Unie heeft verreweg de grootste productie en het grootste verbruik van olijfolie ter wereld. De olijfoliesector is goed voor vier procent van het totale gebruikte landbouwareaal in de EU. Olijfolie wordt geproduceerd in Spanje, Italië, Griekenland, Portugal en Frankrijk. Het merendeel van de productiegebieden is gelegen in zogenaamde doelstelling 1 gebieden (regio's met een achterstand) en de productie van olijfolie is een belangrijke bron van werkgelegenheid en economische activiteit in de betrokken regio's.

Traditionele olijfboomgaarden vormen bovendien een waardevol Europees cultuurlandschap.

Voor olijfolie bestaat sinds 1966 een gemeenschappelijke marktordening en deze is in de loop der tijd vele malen herzien, het laatst in 1998. De huidige marktordening bestaat grotendeels uit het verlenen van productiesteun voor de geproduceerde olijfolie. Het voormalige interventiesysteem en de consumptiesteun zijn in 1998 afgeschaft. De productiesteun is gebonden aan een Maximaal Gegarandeerde Hoeveelheid die per producerende lidstaat is vastgelegd. De uitgaven voor de marktordening olijfolie bedragen circa 2,5 miljard Euro per jaar.

Marktordening katoen

De betekenis van de katoenproductie in de EU is relatief gering, circa een half procent van de totale waarde van de landbouwproductie. De jaarlijkse productie bedraagt ongeveer 1,5 miljoen ton zaadkatoen (goed voor 0,5 miljoen ton ruwe katoen). Net als bij tabak is de teelt voor bepaalde regio's echter van groot belang. In Griekenland, waar bijna 80 procent van de Europese katoen wordt geteeld, is de teelt van katoen goed voor bijna 10 procent van de agrarische productiewaarde.

De marktordening voor katoen dateert uit de tijd van de Griekse toetreding tot de EU in 1981 en is destijds ingesteld in een protocol bij de Toetredingsakte van Griekenland. Na toetreding heeft Griekenland het katoenareaal uitgebreid en verdrievoudigd in de periode 1981-1996. De uitgaven voor deze marktordening zijn toegenomen van minder dan 100

miljoen Euro in de beginjaren tot gemiddeld ruim 800 miljoen Euro per jaar in de afgelopen jaren. Het huidige regime is gebaseerd op een directe steun per ton geproduceerde katoen, binnen de grenzen van een Nationale Gegarandeerde Hoeveelheid (NGH) voor iedere producerende lidstaat (Griekenland, Spanje en Portugal). Als uitzondering binnen het GLB is de steun in de katoenteelt variabel en afhankelijk van de ontwikkeling van de wereldmarktprijzen. In de periode 1996–2003 was de steun per ton katoen gemiddeld twee keer zo groot als de marktwaarde ervan. Het is daarmee een van de meest handelsversturende marktordeningen van het GLB.

In de EU bestaat een groeiende kritiek op de katoenteelt als gevolg van de tendens naar monocultuur in combinatie met de grote afhankelijkheid van irrigatie en het intensieve gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen. Ook beperkt de variabele steun aan de katoenteelt in de EU katoenproducenten in ontwikkelingslanden in hun mogelijkheden om te kunnen exporteren. In de EU heeft het katoenbeleid een verviervoudiging van de katoenproductie gestimuleerd in de afgelopen 20 jaar. De EU is op de mondiale katoenmarkt met 2,5 procent van de wereldproductie (van 20 miljoen ton ruwe katoen) overigens een bescheiden speler.

Marktordening suiker

De suikerbietenteelt in de EU-15 bestrijkt ongeveer 1,8 miljoen hectare (1,4 procent van het totale landbouwareaal). Met een productie van 15 tot 18 miljoen ton levert de suikerteelt 1,6 tot 1,8 procent van de agrarische productie van de EU-15. Met de tien nieuwe lidstaten erbij zal de suikerproductie naar verwachting met 15% toenemen tot ruim 20 miljoen ton. De EU is een belangrijke speler op de wereldmarkt voor suiker. Tot 1996 was de EU de grootste suikerproducent in de wereld, maar sindsdien zijn Brazilië en India de EU voorbij gestreefd (met elk een aandeel van ruim 15 procent in de wereldproductie). Het aandeel van de EU-15 in de wereldproductie en consumptie is dalende en bedraagt momenteel circa 12 procent. Verder is de EU-15 een belangrijke exporteur (15% van de wereldexport) en importeur onder preferentiële invoerregelingen (5% van de wereldimport). De gemiddelde export van de EU-15 bedraagt circa 5,3 miljoen ton suiker en de gemiddelde import bedraagt circa 1,8 miljoen ton. Brazilië domineert de wereldmarkt met een aandeel van circa 25 procent van de wereldexport van suiker.

De huidige marktordening voor suiker dateert uit 2001 en geldt tot en met 30 juni 2006. De bepalingen van de marktordening zijn sinds de instelling ervan in 1968 weinig veranderd. De productie van suiker in de EU vindt plaats binnen een quotumregeling. De introductie van deze quota's was een politieke keuze met als doel de suikerproductie over de hele EU gespreid te houden. De economische specialisatie in de meest efficiënte regio's van de EU heeft daardoor niet plaatsgevonden. Het totaal van de productiequota voor de EU-15 bedraagt 14,5 miljoen ton. Dit is verdeeld in een A-quota (82%) en B-quota (18%) die zijn vastgesteld per lidstaat. Deze A- en B-quota komen in beginsel overeen met de communautaire vraag naar suiker.

De export van suiker is in het kader van de WTO gebonden aan een maximumbudget voor exportrestituties van 499 miljoen Euro en een maximum hoeveelheid van 1 273 miljoen ton. Gezien de huidige wereldmarktprijs betekent dit dat er jaarlijks ongeveer 1 miljoen ton suiker met restituties kan worden uitgevoerd. Daarnaast wordt een equivalent van de onder het suikerprotocol met 15 ACS lidstaten en India preferentieel ingevoerde ruwe suiker in geraffineerde vorm met behulp van exportrestituties afgezet buiten de Unie (1,6 miljoen ton; bijna 800 miljoen Euro) Suiker die buiten de A- en B-quota wordt geproduceerd mag niet op

de interne markt worden afgezet en dient zonder restituties te worden uitgevoerd. Dit noemt men ook wel de zogenaamde C-suiker.

De suikermarktordening kent een interventiemechanisme, bedoeld als vangnet om een minimumprijs voor suikerbieten te kunnen garanderen. De interventieprijs is sinds 1984/85 bevroren op een bedrag van 631,90 Euro per ton voor witte suiker en 523,70 Euro per ton ruwe suiker. Verder kent de marktordening een minimumprijs die suikerproducenten (de verwerkers van suikerbieten) moeten betalen voor de suikerbieten. Deze bedraagt 46,72 Euro per ton voor suikerbieten om A-suiker te produceren en 32,42 Euro per ton voor suikerbieten om B-suiker te produceren.

Een belangrijk deel van de budgettaire kosten van het EU-suikerbeleid worden op de teler van suikerbieten en de suikerproducenten verhaald in de vorm van heffingen op de productie van A- en B-suiker. Deze worden na afloop van het verkoopseizoen vastgesteld. De uitgaven voor het suikerbeleid belopen op dit moment (2003) circa 1,48 miljard Euro, waarvan 547 miljoen Euro wordt opgebracht door de sector zelf. De netto-uitgaven in 2003 bedragen dus 933 miljoen Euro. Belangrijkste kostenpost betreft de exportrestituties op suiker (1 257 miljoen Euro in 2003) en op suiker in verwerkte producten (156 miljoen Euro in 2003).

De huidige marktordening kan functioneren dankzij een relatief hoog invoerrecht aan de buitengrenzen van de EU. Het specifieke tarief van 419 Euro per ton witsuiker en een additionele vrijwaringsheffing brengen de totale invoerheffing op ruim 500 Euro per ton, bij een wereldmarktprijs van circa 200 Euro per ton. Hierdoor wordt een marktevenwicht gecreëerd tegen een interne prijs die twee tot drie maal zo hoog is als de wereldmarktprijs. Dit heeft tot gevolg dat alleen suiker die een preferentiële behandeling geniet, kan worden ingevoerd. De EU kent een aantal preferentiële invoerregelingen waardoor de EU de grootste suiker-importeur is binnen de WTO-leden.

Allereerst is er het suikerprotocol met 15 ACS lidstaten en India die krachtens dit protocol jaarlijks 1,6 miljoen ton suiker kunnen invoeren zonder invoerrechten.

De laatste jaren is het aantal preferentiële invoerregelingen uitgebreid met de Westelijke Balkanregeling en de Everything But Arms (EBA) overeenkomst. Wat betreft de Westelijke Balkan is een heffingvrije invoer mogelijk van 380 000 ton (de totale suikerproductiecapaciteit in de betreffende landen). In het kader van de EBA-overeenkomst krijgen de Minst Ontwikkelde Landen geleidelijk volledig vrije markttoegang tot de EU (in 2001 max. 74 000 ton, oplopend tot 197 000 ton in 2008 en volledig vrij vanaf 2009).