



13. De verschillende opties voor de hervorming van het suikerregime

23 september 2003 publiceerde de Commissie twee documenten over de hervorming van het suikerregime. Het ene was het rapport van werkgroep om de impact van de hervorming te bestuderen. Zij beschouwden de 4 opties die hieronder worden weergegeven.

Er zijn twee beleidsbenaderingen uitgewerkt waarbij de markt voornamelijk gereguleerd wordt op basis van productiequota. Een daarvan, het zogeheten “*status-quo*”-scenario, kenmerkt zich door het feit dat de quota jaarlijks aangepast worden aan het volume van de importen. Bij de andere op quota gebaseerde benadering, het “*vaste quota*”-scenario, worden de productiequota teruggebracht tot een nader overeen te komen niveau en worden de concessies voor vrije import omgezet in preferentiële contingenten. Dat betekent echter wel dat de internationale overeenkomsten van de Gemeenschap, zoals het alles-behalvewapensinitiatief, herzien moeten worden.

De twee andere beleidsoriëntaties betreffen een marktordening die grotendeels berust op prijsregulering. Het “*lagere prijzen*”-scenario is gericht op een kleinere maar beter concurrerende suikersector. Afschaf quota, maar wel nog systeem ter ondersteuning van interne prijzen. Interne prijs wordt aangepast aan prijs van ingevoerde suiker. Dat betekent dat de Europese markt minder aantrekkelijk zou worden, terwijl de noodzakelijke voorwaarden voor een stelsel van preferentiële importen gehandhaafd blijven. Bij de “*liberalisering*”-optie wordt iedere vorm van externe regulering van de productie, de prijzen en de handel losgelaten.

Het lagere prijzen- scenario was het advies in de communicatie van de Commissie naar de Raad van Ministers en het Europees Parlement. De optie van de vaste quota was door hen niet eens vermeld.

Optie 1: status quo

Het zogeheten “*status-quo*”-scenario houdt een verlenging in van de huidige regeling na 30 juni 2006, waarbij de quota aangepast worden aan toenemende importen.

Hoewel de prijzen op de communautaire markt omlaag gebracht zouden moeten worden overeenkomstig de in het kader van de WTO overeengekomen prijsafspraken, zou nog steeds een prijsniveau gegarandeerd worden dat meer dan het dubbele bedraagt van het niveau op de wereldmarkt. Gezien dat grote prijsverschil zal van de concessie inzake vrije toegang voor de MOL, die in 2009 ingaat, naar alle waarschijnlijkheid een aanzuigende werking uitgaan die tot gevolg heeft dat de betrokken derde landen vóór alles de Europese markt zullen willen voorzien en hun productie dienovereenkomstig zullen aanpassen en ontwikkelen.

Tegen die achtergrond zou de door het communautaire stelsel ondersteunde productie (garantieprijzen en tariefbescherming) afhankelijk zijn van het reële volume van de preferentiële importen en de daling van de exportsubsidies waarmee zal moeten worden ingestemd in het kader van de WTO. Het voordeel van de communautaire steun, dat uiteindelijk betaald wordt door de Europese consument, zou geleidelijk verschuiven naar de derde landen en de tussenhandelaren.

Verder leert de ervaring van de afgelopen twee jaar met de westelijke Balkanlanden dat er bij een dergelijk prijsverschil altijd handelaren zijn die met het ontduiken van de oorsprongregels zoveel winst denken te behalen dat ze de risico's voor lief willen nemen. Controle daarop is op zich al lastig en wordt nog bemoeilijkt door de totstandkoming van vrijhandelsbetrekkingen tussen sommige MOL en een aantal grote suikerproducerende derde landen.



Valt de uitspraak van de WTO-geschillencommissie in de door Brazilië, Australië en Thailand ingediende klacht negatief uit voor de Europese Unie, dan zal het “*status-quo*”-scenario leiden tot een drastische verlaging van de suikerproductie in Europa.

Het zou geen einde maken aan de kritiek van het ontbreken van concurrentie. In een matig concurrerende omgeving zouden ook de marges van de suikerindustrie nog steeds gegarandeerd zijn dankzij de vaste prijzen, los van de werkelijke ontwikkeling van de productiekosten. De marktprijzen zouden zelfs kunnen stijgen, daar de producenten zullen proberen hun winst te maximaliseren op basis van quota waarvan de volumes verlaagd zijn.

Voor behoud van status-quo kan volgens de Commissie dus geen sprake zijn.

Optie 2: Prijsverlaging (ondersteund door GB en de Europese Commissie)

Deze variant, die uitgaat van een minder ontwikkelde, maar meer competitieve suikersector, wil doorgaan met het verminderen van de prijsondersteuning tot wanneer de interne marktprijzen de prijzen van de ingevoerde suiker bereiken hebben. Uiteindelijk doel zou zijn om tot een prijs te komen van € 450 per ton witte suiker, overeenstemmend met een prijs van €25 per ton bieten. En zo te komen tot een evenwicht in een markt zonder quota, overschotten of tekorten. Maar wel nog met interne prijsondersteuning. De Europese markt zou dan bevoorrad worden door een deel Europese suiker, een deel preferentiële suiker en een deel isoglucose. Met het oog op een verzachting van de effecten van de verlaging van de prijzen, zou in de sector suiker ook een bedrijfstoelag ingevoerd worden op dezelfde wijze als bij de in juni 2003 goedgekeurde hervorming van het GLB. Met het oog op een billijke verdeling en ter beperking van de lasten voor de begroting zou de rechtstreekse steun voor een beperkt aantal hectaren toegekend kunnen worden.

Het “*lagere prijzen*”-scenario impliceert ondersteuning van de prijzen op de interne markt via de vaststelling van een adequaat niveau van tariefbescherming. Op die manier kan het kwantitatieve evenwicht op de markt bereikt worden door het (Europese en preferentiële) aanbod aan te passen aan de prijzen, aangezien productiequota - in ieder geval op termijn - ontbreken.

Het interventiemechanisme, dat in het geval van suiker de afgelopen vijftien jaar niet gebruikt is, zou voor zover nodig enkel nog de functie vervullen van een echt vangnet voor het geval de interne prijzen extreem dalen, tot beneden een bepaalde drempel. Het zou zelfs afgeschaft kunnen worden; als referentie zou dan een indicatieve prijs gebruikt kunnen worden en er zou een passend mechanisme ingevoerd kunnen worden om als vangnet te dienen. De niet aan een contingent gebonden preferentiële importen zouden toenemen, waardoor de marktprijzen in de buurt zouden komen te liggen van de invoerprijs van de niet-preferentiële importen; daarvoor zou de tariefbescherming gelden die wordt afgesproken in het kader van de WTO. Eventueel zou die prijs nog verlaagd kunnen worden met het oog op het marktevenwicht. Door de daling van de interne prijs zou de druk van buitenaf op het niveau van de communautaire productie afnemen. De Europese markt zou minder aantrekkelijk worden voor een aanzienlijk deel van de exportlanden met hoge productiekosten, waaronder een groot aantal ACS-landen.

De productiequota zouden worden afgeschaft zodra de import- en productieniveaus zich zouden hebben gestabiliseerd. Het verdwijnen van de quota zou een positief effect hebben op de concurrentie en de intracommunautaire handel, een effect waarvan de sterkst concurrerende producenten het meest zouden profiteren. Afhankelijk van het niveau van de vastgestelde prijs zouden de producenten van vervangende zoetstoffen (isoglucose) nieuwe ontwikkelingskansen krijgen.

De gevolgen van de prijsdaling zouden het sterkst merkbaar zijn in de regio's die niet beschikken over concurrentievoordelen, met name na de afschaffing van de quota. De compensatie voor de boeren, en eventueel ook die voor de ACS-landen, via buiten het GLB vallende instrumenten, zou dan een zware last kunnen betekenen voor de begroting.



Wat de ACP-landen betreft: de suikerprijs zou in een eerste fase dalen van 530 euro/ ton naar 435 euro/ton en in fase twee naar 290 euro/ton. De commissie gelooft dat zodra fase I in werking is, Congo en Jamaica zullen stoppen met export naar de EU.

Wanneer de prijs daalt naar 290 euro/ton zullen ook Burkina, Côte d'Ivoire, Congo Brazzaville, Malawi, Swaziland, Tanzania, Mauritius, Senegal, Guyana, Fiji en Belize eruitvallen.

De enige ACP-landen die zouden kunnen blijven exporteren aan 290 euro/ ton zijn: Zimbabwe, Zambia, Sudan, Ethiopia and Mozambique.

Analyses wijzen uit dat een daling van 40% in de Europese suikerprijs zal leiden tot een daling van 550 miljoen euro voor de ACP-landen.

Als inkomenssteun ook in het suikerregime wordt toegepast, zal de Commissie de marktorganisatie (behalve in de melksektor) bijna volledig verlaten.

Omdat directe inkomenssteun aan de opp. Is gelieerd, geeft het grootgrondbezitters een unfair voordeel. Directe inkomenssteun veroorzaakt ook lagere suikerprijzen waarbij producenten uit het Zuiden geruïneerd worden omdat zij niet kunnen rekenen op die inkomenssteun. De grootste winst zal naar de voedingsindustrie gaan die nu al bijna een monopoliepositie bezet. De Europese belastingbetaler zal de ontkoppelde steun moeten betalen, terwijl de bijdragen nu betaald worden door de sector zelf.

Optie 3: volledige liberalisering (ondersteund door Denemarken)

Volgens dit derde scenario zouden het EU-systeem ter ondersteuning van de interne prijzen en de productiequota worden afgeschaft. Deze optie wordt bepleit door de sterkst concurrerende exporteurs van suikerriet, door een deel van de voedingsmiddelenindustrie waarin gebruik gemaakt wordt van suiker, door sommige NGO's op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, door consumentenorganisaties en door instanties als de OESO, die kritiek hebben op het ontbreken van concurrentie en op de weinig efficiënte wijze waarop de middelen voor de regulering van de markten op dit moment toegewezen worden.

Deze optie zal de EU-productie doen dalen met 14 miljoen ton. Dit wil zeggen de verdwijning van bijna de gehele Europese suikerbietproductie. In het meest optimistische scenario zou de suikerindustrie dan omgevormd worden om geïmporteerde ruwe suiker in te voeren. Deze optie mag dan interessant zijn voor de voedingsindustrie, ze garandeert geen veilige bevoorrading.

Aangezien beschermingsmaatregelen zouden ontbreken, zouden de interne prijzen zich richten naar de prijzen op de wereldmarkt. De Europese markt zou dan interessant worden en bijna volledig afhankelijk van de meest competitieve exportlanden. In het bijzonder voor Brazilië en Australië, dat al een rijk land is. Deze exporten zouden in de plaats komen van de meeste preferentiële exporten van de ACS-landen, India en de MOL, die met aanzienlijk hogere productiekosten te maken hebben. Een van de kenmerken van de liberale optie voor de suikersector is dat ze zeer waarschijnlijk zou leiden tot een beperking van het aantal voorzieningsbronnen, met als gevolg dat de Europese markt en de wereldmarkt kwetsbaarder zouden worden voor de klimatologische, economische en politieke ontwikkelingen in een van de grote exportlanden.

Ook hier zou een inkomenssteun voor de producenten in de EU ingevoerd worden. Gezien de omvang van de prijsdaling zouden de rechtstreekse betalingen zwaar drukken op de begroting. Ook de ACP-landen zouden moeten vergoed worden.

Ondanks de doeltreffendheid van de Europese industriële infrastructuur zou de rentabiliteit van de Europese fabrikanten onder grote druk komen te staan en zou hun concurrentiepositie verzwakt kunnen worden. De korte duur van het suikerbietenseizoen - hoogstens drie maanden, tegen meer dan negen maanden voor het suikerrietseizoen - is een structurele handicap als het gaat om de rentabiliteit van de investeringen van de Europese suikerindustrie. Bovendien zouden prijsschommelingen op de geliberaliseerde wereldsuikermarkt de investeringszekerheid die de suikerindustrie nodig heeft schaden.



De Europese consumenten zouden geen voordeel halen uit de prijsvermindering. Dit was ook niet het geval met de prijsdalingen van andere gewassen, zoals granen, na 1992.

Het is dus voor de Europese commissie dus ook geen optie.

Optie 4, vaste quota, niet vermeld door de Commissie (ondersteund door Frankrijk)

Wordt gekozen voor een terugkeer naar vaste quota, dan betekent dit dat de quota in de Gemeenschap veel lager zullen zijn dan de huidige en dat er nieuwe preferentiële quota bijkomen. De prijzen op de interne markt, waarvoor tot op zekere hoogte tariefbescherming zou gelden, zouden relatief hoog en dus aantrekkelijk blijven, ook voor het deel van de preferentiële importen dat aan een contingent gebonden is. Dit zou ook een vermindering betekenen van het budget.

De ACP-landen hebben op 1 oktober al laten weten dat deze optie de enige is die stabiele en voordelige winst voor de ACP-exporten kan garanderen. Daarbij zou het ook interessant zijn voor de export uit Minst Ontwikkelde Landen. Hierdoor zouden sommige van hen een specialisatie handhaven die economisch niet houdbaar is. De prijzen zouden hierbij hoog blijven, en de wereldmarkt zou verstoord blijven omdat internationaal concurrentiële producenten - waaronder meerdere ontwikkelingslanden - hun afzetmogelijkheden geblokkeerd zouden zien.

Niettemin betekent deze optie dat de EU moet terugkomen op haar internationale verplichtingen: terugtrekking (aanpassing) van het alles-behalve-wapensprogramma en de preferentiële niet quota-gebonden toegang voor de Westelijke Balkanlanden. Wat een hoge politieke prijs kost. Met beide zouden nieuwe onderhandelingen over toe te kennen quota opgestart worden. De commissie heeft al laten weten dat het de import van de MOL niet zal onderwerpen aan quota tenzij ze zelf een dergelijke regeling aanvragen. Toch vragen ook de MOL zelf om heropening van de onderhandelingen; de reden is dat ze een daling van de prijzen willen voorkomen die voor verschillende van hen het einde zou betekenen van het privilege van vrije toegang en die de daarmee samenhangende voordelen aanzienlijk zou beperken.

Deze optie sluit echter geen daling van de gegarandeerde prijzen uit.

Wat ook de optie is die weerhouden wordt,
Laat ons altijd voor ogen houden
Dat achter al die cijfers
Mensen en hun broodwinning schuilen