



11. Beoordeling van GMO suiker door de Europese Rekenkamer

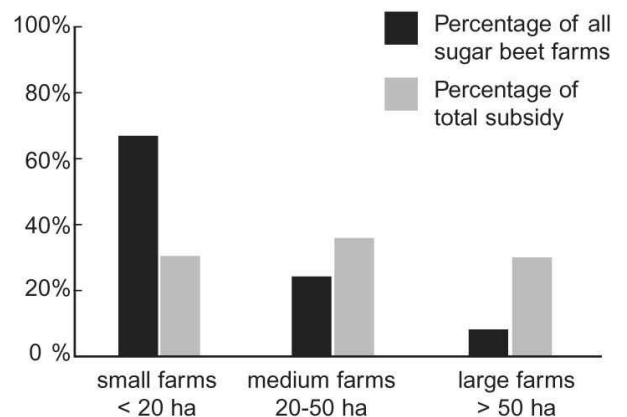
De huidige GMO staat onder druk van buiten, maar ook intern is er kritiek. Het Hof van Justitie heeft sinds 1975 herhaaldelijk reserves geuit met betrekking tot de gevolgen die deze GMO voor de mededinging heeft. In 2000 heeft een groep onafhankelijke experts het functioneren van de GMO voor suiker aan een diepgaand onderzoek onderworpen. In datzelfde jaar heeft de Europese Rekenkamer een speciaal verslag aan de regeling gewijd. Ook andere organismen – zowel op nationaal als internationaal niveau – hebben de marktordening onderzocht.

Men is het erover eens dat de **voorziening** van de Europese markt **stabiel, veilig en kwalitatief goed** is. De van de suiker afhankelijke industrie behoort tot de belangrijkste critici van de GMO. Ze stellen dat de voorziening door de Europese suikerproducenten van uitzonderlijke kwaliteit is, en dat geldt voor zowel producten als diensten. Daar staat tegenover dat de kosten voor het onderhouden van de regeling te hoog zijn. Volgens de industrie is dat niet te rechtvaardigen.

Erkend wordt ook dat de GMO een belangrijke bijdrage levert aan de **prijsstabiliteit**. Volgens de rekenkamer is het wel zo dat er voor die bescherming tegen prijsfluctuaties op de wereldmarkt betaald moet worden: **de binnenlandse prijs ligt aanzienlijk hoger dan de prijs op de wereldmarkt** en de mededinging in de sector is verstoord.

Dat de **GMO bijdraagt tot het bestaansniveau van de landbouwers** blijkt uit het feit dat het

inkomen van suikerbiettelers hoger ligt dan dat van de meeste andere categorieën landbouwers. Dat gegeven is overigens aanleiding tot kritiek: de GMO verstoort de mededinging tussen landbouwers terwijl ook het gelijkheidsbeginsel geweld wordt aangedaan. Het zijn inderdaad vooral de suikerindustrie en een kleine minderheid landbouwers die het meeste profijt ondervinden van de steunregeling. Deze minderheid krijgt vergeleken bij de gemiddelde belastingbetaler een voorkeursbehandeling, en dat gaat ten koste van andere sociale categorieën.



De GMO wordt verder bekritiseerd omdat ze leidt tot **overproductie**. Dat suikeroverschot moet op de wereldmarkt worden verkocht. De daarvoor benodigde restituties komen uiteindelijk ten laste van de belastingbetaler en de consument. Bovendien worden scherper concurrerende producenten door dit systeem benadeeld. Het systeem van restituties voor de export wordt in alle onderzoeken en door alle geraadpleegde personen en entiteiten veroordeeld (behalve door de actoren uit de suikersector zelf). Velen van hen – en dus niet alleen Brazilië, Thailand en Australië – hebben bovendien ernstige twijfels omtrent de uitvoer van categorie C suiker.

Net zoals dat in de onderzoeken wordt gedaan wijzen alle belanghebbende partijen op de regeling voor de **preferentiële import** tegen gegarandeerde prijzen, zoals die voor de ACS-landen en een gestaag groeiende groep zich ontwikkelende landen buiten de ACS geldt. De toekomst van die regeling is verbonden met het lot van de GMO, terwijl het hier om zaken gaat die eigenlijk onder het ontwikkelingsbeleid behoren te vallen.



De meeste ACS-landen die van de regeling onder het Suikerprotocol gebruik maken geven aan tevreden te zijn over de GMO. Ze willen dat de GMO wordt voortgezet, maar hebben hun reserves als het gaat om de toekenning van diezelfde privileges aan nieuwe landen. De ACS landen die voorstander van de regeling zijn, rechtvaardigen hun standpunt door te wijzen op het multifunctionele karakter van hun suikerproductie. De al dan niet rechtstreeks uit de regeling voortvloeiende positieve gevolgen op sociaal gebied zouden niet op dezelfde wijze ten laste de staatsbegrotingen kunnen worden gerealiseerd. Een aantal landen wijst erop dat de suikerrietbouw een onvervangbare rol speelt bij het behoud van het milieu. Er zijn ook landen die stellen dat er geen realistische alternatieven voor diversificatie voorhanden zijn, aangezien hun economieën afhankelijk zijn van de suikersector. Er zijn tenslotte ook ACS-landen die een wijziging van de huidige GMO voorstaan.

Een aantal NGO's op het vlak van milieubehoud en ontwikkelingssamenwerking betwijfelt of het huidige **systeem van preferenties** werkelijk efficiënt is en of de criteria voor toepassing wel juist zijn. Volgens deze NGO's is het onjuist dat er geen rekening wordt gehouden met het feit dat de situatie van land tot land verschilt. Er wordt al evenmin gekeken naar de verschillen tussen de verschillende categorieën producenten. Multilaterale ontwikkelingsagentschappen wijzen erop dat het systeem mede bepaalt hoe de hulpbronnen worden ingezet. Sommige landen worden op deze wijze gedwongen zich op monocultuur te richten. Ze concentreren zich dan op activiteiten die ze economisch gezien nog afhankelijker zal maken van instabiele marktomstandigheden, zonder dat die activiteiten werkelijk bijdragen tot werkelijk duurzame ontwikkeling.

De **hoge suikerprijs** binnen de Gemeenschap is onderwerp van scherpe kritiek, niet alleen van de zijde van de suikerverwerkende industrie, maar ook van de consumentenorganisaties (Zie vorig hoofdstuk).

Zij moeten die prijs immers opbrengen. De consumenten vinden het niet juist dat zij voor de GMO moeten betalen als die alleen profijt oplevert voor de suikerproducenten. De GMO is een steunmaatregel en wordt als zodanig door economen veroordeeld. Volgens hen is de regeling niet erg doeltreffend, terwijl de markt op deze wijze verstoord raakt. Wordt de suikerprijs afgezet tegen de koopkracht, dan blijkt dat de prijs van suiker op de Europese markt op het gemiddelde voor de geïndustrialiseerde landen ligt en onder die welke in de zich ontwikkelende landen betaald moet worden. Vergelijk je de prijs echter met de wereldprijs, dan blijkt de prijs in Europa het twee- of drievoudige te bedragen. De suikerverwerkende industrie meent dat dit prijsverschil haar concurrerend vermogen negatief beïnvloedt. Zij vindt dat dit prijsverschil moet worden gecorrigeerd via de restituties voor de vervaardiging en uitvoer van suikerhoudende producten. De industrie gelooft dat ze anders gedwongen zal worden de GMO voor de suiker mede te financieren.

De hoge suikerprijs leidt tot overproductie en voor die productie worden intensieve landbouwmethoden ingezet. De kritiek van de **milieubeweging** en de Rekenkamer concentreert zich op deze aspecten. De suikersector reageert op deze kritiek door te wijzen op het feit dat de landbouwmethoden de afgelopen jaren aanmerkelijk verbeterd zijn, waardoor er minder hulpmiddelen behoeven te worden ingezet. Bovendien gaan de suikerfabrieken steeds zuiniger met energie om.

De voedingsmiddelenindustrie beklagt zich over het feit dat de GMO de productie van **zoetstoffen** met een vergelijkbare calorische waarde beperkingen oplegt. De productie van deze stoffen ligt veel lager dan die welke bij het huidige prijsniveau mogelijk zou zijn.

Het zwaarst weegt mogelijk de klacht van de mededingingsautoriteiten (waaronder de Commissie zelf en de nationale autoriteiten), het Hof van Justitie, de Rekenkamer, de OESO, de suikerverwerkende industrie en de consumentenvertegenwoordigers. Deze stellen dat de Europese markt voor deze sector **niet voldoende concurrerend** is. Bovendien garandeert deze regeling de suikerproducenten hoge winsten. De verstoring van de mededinging wordt doorgaans geweten aan de wijze waarop de basisvoorwaarden voor de GMO geformuleerd zijn. Deze brengen de hieronder opgesomde gevolgen teweeg:



- de productiequota vormen een obstakel voor de ontwikkeling van de capaciteiten van de meest efficiënte producenten; ze beperken de productie van concurrerende producten; ze belemmeren de vestiging van nieuwe producenten en dragen bij tot concentratie, aangezien de scherpst concurrerende producenten hun productie niet kunnen uitbreiden;
- de verdeling in nationale quota draagt bij tot de compartimentalisering van de nationale markten;
- het feit dat de interventieprijs op zo'n hoog niveau blijft liggen vormt een obstakel voor een prijsbeleid dat de mededinging in de hand werkt; het regime zoals voor derde landen geldt, beschermt de communautaire markt voor een belangrijk deel tegen mededinging van buiten.

De GMO legt indirect de basis voor een situatie waarin de suikerindustrie “stilzwijgend medeplichtig” is aan het kunstmatig hoog houden van de marktprijs (aanzienlijk hoger dan de gegarandeerde prijs). Het is niet eens nodig voor dat doel een kartel te vormen. Het is duidelijk dat de meeste van deze bezwaren samenhangen met de wijze waarop het aanbod geregeld is – door het opleggen van de door de lidstaten vastgestelde quota. Het feit dat er nationale quota worden opgelegd weerspiegelt een politieke keus. De lidstaten geven zo aan dat ze de suikerproductie in alle leden van de Unie willen handhaven. Daarom heeft men gekozen voor verdeling, en niet voor specialisatie op basis van de voordelen die de interne markt zou kunnen bieden. Deze keuze van de wetgever is bij elke achtereenvolgende uitbreiding bevestigd. Het gevolg van deze beleidskeuze is dat de suikerprijs voldoende hoog moet worden gehouden om de kosten van de producenten in gebieden die voor het telen van suikerbiet minder geschikt zijn (en dus minder scherp kunnen concurreren) te kunnen dekken.

Daar komt bij dat via deze GMO de restituties gefinancierd worden waarmee de uitvoer van de meest productieve landbouwers wordt ondersteund, en wel door het opleggen van een voorheffing die door alle actoren in de sector wordt betaald, maar uiteindelijk in de consumentenprijs wordt doorberekend. Een sterkere mededinging zou er ongetwijfeld toe leiden dat de marktprijs dichter in de buurt van de interventieprijs zou komen (het verschil tussen die twee prijzen is lange tijd te groot geweest). Er zou daarmee veel gewonnen kunnen worden. Een hoge interventieprijs leidt er immers toe dat de suikerproductie in het gehele grondgebied van de Unie gehandhaafd blijft.

De Rekenkamer en de suikerverwerkende industrie leveren ook kritiek op de winst die door de suikerproducerende industrie wordt gerealiseerd. Het niveau van die winst zou worden bepaald door het verschil tussen de interventieprijs voor suiker en de minimumprijs voor suikerbieten, één en andere onafhankelijk van de fluctuaties in de kosten en ontwikkelingen van de productiemethoden. Ze tekenen ook verzet aan tegen het feit dat de suikerindustrie bevoordeeld wordt omdat het de suikerfabrieken zijn die de quota toegewezen krijgen en niet de landbouwers.

Deze opmerkingen worden verder uitgewerkt in de interne en externe uitdagingen van de GMO voor suiker.