



12. De grote uitdagingen voor het Europees suikerregime

Een hervorming van het Europees suikerregime is vereist als gevolg van de interactie tussen:

- de gevolgen van de GMO voor suiker op de wereldmarkt (externe uitdagingen)
- de uitdagingen van de GMO binnen de EU (interne uitdagingen)

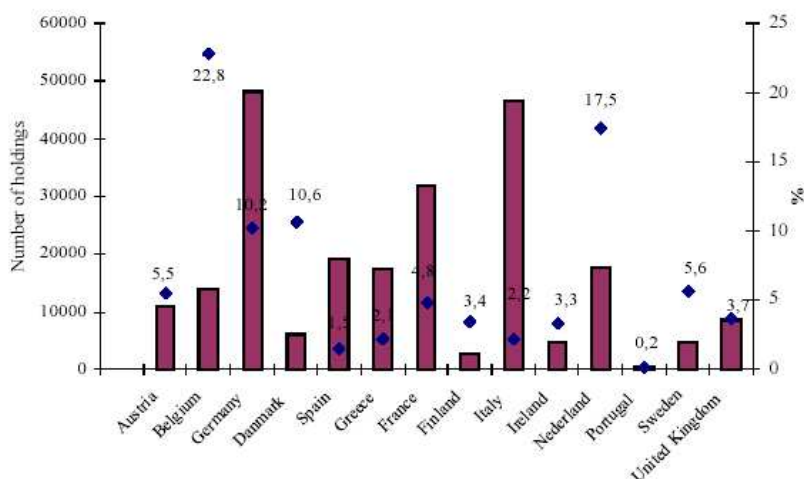
De interne uitdagingen

Hervorming GLB:

De grondbeginselen van de GMO voor suiker zijn sinds de invoering in 1968 nagenoeg niet veranderd. De GMO was niet betrokken bij de hervormingen van het GLB in 1992 en maakte geen deel uit van de recente hervorming Agenda 2000. Met de hervorming uit 1992 kwam het accent voornamelijk te liggen op inkomenssteun voor telers in plaats van prijssteun voor producten, en verschoof de aandacht meer van de industrie naar de teler. Bij de hervorming Agenda 2000 werd de nadruk gelegd op het concurrentievermogen op de wereldmarkt, milieubescherming, duurzame plattelandontwikkeling, eenvoudiger beleid en een grotere verantwoordingsplicht jegens de belastingbetaler. Maar de hervorming van de suikermarkt werd niet meegenomen in de besluiten die in maart 1999 in het kader van het Akkoord van Berlijn betreffende de financiële vooruitzichten voor de periode 2000-2006 werden genomen. Met de hervorming in 2003 is een definitieve stap naar marktorïëntering gezet. Consumenten en industriële gebruikers van suiker wijzen nu op de hoge winsten van de efficiëntere verwerkende bedrijven als argument dat de bescherming te sterk is en werpen de vraag op of het landbouwbeleid de verwerkende industrie wel zo strikt dient te reguleren en te beschermen. Zowel in landbouw als in internationale handel zet het beleid zich meer en meer af tegen prijsondersteuning op een artificieel hoog niveau.

De ongelijke ondersteuningsverdeling

De GMO suiker biedt slechts voordelen aan een relatief klein aantal landbouwbedrijven. De suikerbietproducenten vertegenwoordigen slechts 4% van de Europese landbouwers. Het systeem garandeert hen een inkomen dat veel hoger is (1.7 maal) dan met de andere gewassen kan gehaald worden. Omdat de quota eerder toegekend worden aan de suikerfabrieken dan de suikerbietproducenten is het systeem om die quota te verdelen onder die laatste niet echt transparent. De voordelen van de GMO suiker komen ook het meest ten goede aan een klein aantal suikerbietproducenten en suikerproducenten (zie hoger). Uit onderstaande figuur blijkt wel dat in België 22,4 van de landbouwers bieten telen, het hoogste % van Europa.





De hoge prijs t.o.v. de wereldprijzen, betalen de consumenten teveel?

Dit argument wordt nog serieus in vraag gesteld terwijl de aandacht beter zou gaan naar de vraag waarom de wereldmarktprijzen zo laag en volatiel zijn.

Voorstanders van de hervorming wijzen er op dat ten gevolge van het grote prijsverschil tussen de EU-prijs en de wereldmarktprijs, de Europese verbruiker teveel betaalt. Zie ook beoordeling GMO suiker door de Europese Rekenkamer.

Toch situeert de gemiddelde prijs van de suiker op niveau van de verbruiker (ongeveer € 0.8 per kg) in Europa zich op het gemiddelde. De hoogste prijs wordt in Japan en Australië gevonden. De EU-prijzen zijn in feite niet verschillend van die in vele andere industrielanden. De suikerprijzen in de Verenigde Staten, Canada en Australië zijn ook 2,9 maal zo hoog als de wereldmarktprijzen. In Noorwegen, waar alle suiker op de wereldmarkt wordt aangekocht, zijn de consumentenprijzen voor witte suiker nagenoeg gelijk aan die in de Gemeenschap, en voor verwerkte producten zelfs aanzienlijk hoger.

Het is zo dat 70-80% van de suiker binnen de Unie geconsumeerd wordt in de vorm van gesuikerde producten, waarvan het suikergehalte meestal gering is (gemiddeld 5 à 10%). Het is echter niet zeker dat een verlaging van de suikerprijs af fabriek zou worden doorgegeven aan de eindverbruiker van suiker en verwerkte producten. Vb: Coca Cola. De kostprijs van de suiker in deze drank bedraagt slechts 2% van de prijs van een blik. Zou de consument het merken mocht de suikerprijs verlagen? Waarschijnlijk niet. Vele studies tonen aan dat een verlaging van de ex-fabrieksprijs weinig of geen effect heeft voor de consument van suiker of verwerkte producten!

Concurrentie (zie beoordeling door Europese Rekenkamer)

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 (zie hoger).

4.2 De externe uitdagingen

DOHA-onderhandelingen

De Doha-onderhandelingen leiden tot nieuwe uitdagingen voor de suikersector.

1. De verdere onvermijdelijke verlaging van de douanetarieven zal de toegang tot de Europese markt vergemakkelijken en de competitiviteit op de interne markt verhogen, waartegen de EU-sector niet bestand is. De Gemeenschap heeft intussen voorstellen gedaan voor het terugbrengen van de heffingen met gemiddeld 36%. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de huidige door de heffing geboden bescherming van 419 €/ton teruggebracht wordt tot 268 €/ton. Indien de voorstellen van Harbinson doorgang vinden (reductie van de heffingen met gemiddeld 60%), dan zouden de heffingen uiteindelijk slechts 168 €/ton bedragen. De onderhandelaars geloven verder dat het niet erg waarschijnlijk is dat de bijzondere vrijwaringsclausule altijd zal kunnen blijven gelden.
2. De Europese Unie overweegt om de exportrestituties te verlagen en eventueel op lange termijn af te schaffen, in het geval ook de andere Staten dit doen, wat onze exportmogelijkheden zal doen afnemen (belofte van commissarissen Fischler en Lamy). De Unie heeft bij de WTO voorgesteld de uitvoer die van de restitutieregeling gebruik



maakt aanzienlijk te beperken. De begroting voor dit type uitvoer zou volgens die plannen met 45% teruggebracht worden. De kosten voor restitutie bedragen thans gemiddeld 480 €/ton. De voorstellen zouden er op neerkomen dat er minder dan 0,6 miljoen ton kan worden geëxporteerd. De voorstellen van Harbinson gaan nog verder: de restituties zouden in de eerstvolgende 5 tot 9 jaar geheel en al moeten worden afgeschaft. Het voor uitvoer in aanmerking komende volume zou zo met 1 miljoen ton worden teruggebracht. De uit het terugbrengen van de restituties voortvloeiende verplichtingen gelden niet voor de heruitvoer van suiker uit India en de ACS-landen. De Gemeenschap is met betrekking tot deze heruitvoer geen verplichtingen tot beperking aangegaan.

EBA-initiatief (zie hoger)

Vanaf 2006 zal er een permanente ontmanteling zijn van de handelsbarrières. Vanaf 2007, het jaar dat de douanetarieven met de helft verminderen, zal de invoer waarschijnlijk exponentieel toenemen. Zolang de Europese prijzen aantrekkelijk blijven zal:

- de tot nu voor de wereldmarkt bestemde uitvoer zal in Europa worden afgezet.
- de arbitrageprocedure zal tot gevolg hebben dat de plaatselijke productie in de Unie moet worden afgezet. De plaats van die suiker zal dan uiteindelijk – wat de interne consumptie betreft – worden ingenomen door op de wereldmarkt aangekochte suiker.
- de uitbreiding van de productiecapaciteit in de scherpst concurrerende landen (Mozambique, Soedan) om aldus de Europese markt te voorzien.

Op lange termijn kan men zich verwachten aan een importvolume van 2.5 miljoen ton of meer. De minst ontwikkelde landen vrezen nu dat wij op deze invoer zullen reageren met een forse prijsverlaging. Daarom stellen zij zelf voor om een quotaregime in te voeren gedurende een lange overgangperiode. Zij willen gedurende die periode 1.62 miljoen ton uitvoeren naar de EU aan zeer lonende prijzen, de winsten investeren in de suikerindustrie en vervolgens overschakelen naar een regime zonder quota.

Balkanlanden (zie hoger)

De Balkanlanden kunnen tussen de 0,5 en 0,9 miljoen ton uitvoeren naar de EU. Experts schatten het totale potentieel voor de periode 2010-2015 op 1,5 à 3,5 miljoen ton (daarbij is geen rekening gehouden met de mogelijkheden voor heruitvoer na zodanige bewerking dat dit als rechtvaardigingsgrond kan dienen om producten uit deze regio's aan te kopen).

WTO-panel tegen suikerexport (uitspraak zie hoofdstuk 17)

Er loopt bij de WTO een aanklacht van Brazilië, Australië en Thailand tegen het suikerbeleid van de EU. Zij hebben 11 juli 2003 gevraagd een panel op te richten om deze klacht te behandelen. Brazilië stelt in haar rapport, dat in februari aan het scheidsgerecht (panel) is overhandigd, dat aan de suikerproducenten een interventieprijs voor de suikerproductie volgens het A- en B-quotum wordt gegarandeerd en dat alle suiker die meer wordt geproduceerd, de zg. C-suiker, wordt gesubsidieerd en uitgevoerd. Voornoemde landen zijn namelijk van mening dat de reden waarom deze suiker tegen prijzen onder de kostprijs kan worden uitgevoerd besloten ligt in het feit dat de suiker in de A- en B-quota zoveel steun bij de productie ontvangen.

Met betrekking tot suikerimporten uit ACP-landen beschuldigt Brazilië de EC ervan dat zij de geïmporteerde ruwe suiker raffineert en de resulterende witte suiker behandelt als binnenlands overschot, dat dan weer wordt uitgevoerd, ondersteund door exportsubsidies. Brazilië stelt dat de EC deze suikerexporten niet heeft inbegrepen in haar berekening van de exporten, die zijn onderworpen aan de reductieverplichtingen. Verder wordt de EU nog beschuldigd om de "Most Favoured Nation" clause niet te respecteren. Namelijk dat ze al hun handelspartners hetzelfde moeten behandelen als hun meest favoriete partners.

De EC betwist in een rapport van 11-3-2004 dat zij surplus-suiker voorziet van een exportsubsidie die uitgaat boven de limiet die in WTO-verband is overeengekomen. Zij betwist ook de beschuldiging dat zij op onwettige wijze de suikerimport uit sommige ACP-landen



vrijstelt van haar verplichtingen inzake exportsubsidievermindering. In antwoord op het laatste argument verklaarde de EC dat de klagers geen bezwaar maakten toen de EC een uitzondering voor suiker vroeg gedurende de Uruguay Ronde van het handelsoverleg dat formeel eindigde in 1994.

In haar stelling dat de surplus-suiker van de EC-suikerproductiequota een exportsubsidie inhield, wees Brazilië op een precedent, geschapen door een Beroepsorgaan (binnen de WTO), uitspraak doende in een zaak die door de VS was aangebracht tegen het zuivelexportregime van Canada. Dit Beroepsorgaan stelde zich achter de conclusie van een panel dat Canada WTO-regels overtrad door aan een lage prijs melk te leveren aan verwerkers van zuivel voor de export. De EC stelde dat de Canadese zuivelkwestie niet toepasbaar was op dit dispuut omdat het Canadese zuivel- en het Europese suiker-regime fundamenteel verschillend waren. Volgens de EC houdt het Canadese zuivelregime ingrijpen van de overheid in, terwijl het EC-suiker-regime zonder hulp van Brussel door de suikerproducenten onderling tot stand komt.

Zoetstoffen

Indien het huidige, beperkende beleid op het gebied van zoetstoffen wordt herzien zal dat voor de suikermarkt gevolgen hebben (deze zoetstoffen zouden in Europa worden geproduceerd). We zullen die mogelijkheid nog niet in onze analyse betrekken, maar we melden hier alvast wel dat er in het kader van de Euro-Mediterrane samenwerking akkoorden met Turkije en Israël zijn afgesloten voor de invoer van fructose. De op basis van die akkoorden ontwikkelde productiecapaciteit zou de plaats kunnen innemen van nog eens ongeveer 0,3 miljoen ton suiker op de interne markt.