



## 14. De effecten van de beleidsopties

Op basis van de resultaten van de effectstudies en de simulatiemodellen is in tabel 1 voor elk van de vier beleidsopties een overzicht uitgewerkt (cijfers bij benadering) van de verwachte stand van zaken tegen 2010-2015 met betrekking tot de voorzieningsbalans van de Unie, de prijsniveaus van suiker en suikerbieten en de gevolgen voor de begroting. De resultaten van de modellen zijn geëxtrapoleerd naar een Gemeenschap van 25 lidstaten en er is uitgegaan van een geschatte gemiddelde prijs voor witte suiker af fabriek van 725 euro per ton. Te zien is dat de productie van de Gemeenschap in geval van volledige liberalisering niet geheel zou verdwijnen; dat wijst op een zekere concurrentiekracht. Bij ongewijzigde kosten zou deze productie echter met bijna tweederde afnemen en zich concentreren in enkele regio's in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk, en wat de nieuwe lidstaten betreft in Polen.

Tabel I – Belangrijkste resultaten van de opties in de EU-25 tegen 2010-2015

OPTIE	PRODUCTIE		IMPORT	EXPORT		PRIJS WITTE SUIKER EU	DALING DOUANER ECHTEN	PRIJS SUIKERBIETEN		RECHTST REEKSE STEUN  PRODUCENTE N	DALING OPBRENG STEN  ACS	NETTO- UITGAVEN SUIKER <sup>23</sup>	LIDSTATEN  DIE HUN PRODUCTIE BEEÏNDIGEN/AANZIEN LIJK BEPERKEN
	QUOTA	TOTAAL		RESTIT.	TOTAAL			QUOTA	C- SUIKER				
	Mln t	Mln t											
Huidige situatie	17,5	20,0	1,9	2,8	5,3	725	0%	48	17	Nee		1000 - 1200 <sup>24</sup>	
"Status-quo" 2010-2015	13,5	16,0	4,0	1,5	4,0	600	< -36%	40	20	Nee	150	600 - 800	EL-IR-IT (ES-FI-LV-LT-P-SK-SV)
"Vaste quota" 2010-2015	14,0	16,0	3,5	1,5	3,5	600	< -36%	40	20	Nee	150	600 - 800	EL-IR-IT (ES-FI-LV-LT-P-SK-SV)
"Lagere prijzen" 2012-2015	0,0	14,0	2,5	0,0	0,5	450	< -60%	-	25	Ja	300	800 - 1000	EL-IR-IT (ES-FI-LV-LT-P-SK-SV)
Overgangssituatie 2006-2011	15,5	17,5	2,0	1,5	3,5	600	< -36%	40	20	Nee	150	600 - 800	EL-IR-IT
"Liberalisering" 2010-2015	0,0	6,0	10,0	0,0	0,0	350	-	-	21	Ja	350	1150 - 1350	Alle lidstaten, behalve wellicht AT-DE-FR-UK

### De sociale gevolgen

De effecten van de verschillende beleidsopties op de werkgelegenheid zijn in de tabel hieronder weergegeven. Het betreft hier een schatting van het banenverlies dat optreedt als gevolg van de daling van de productie in de suikersector. De arbeidsplaatsen die verloren gaan zijn verdeeld over drie categorieën: landbouw, industrie en indirecte werkgelegenheid in verwante sectoren. Het verlies van werkgelegenheid is voornamelijk het gevolg van de vervanging van de suikerbietenteelt door de teelt van minder arbeidsintensieve alternatieve gewassen.



## Schatting van de daling van de werkgelegenheid en van het aantal suikerfabrieken per optie

	landbouw	industrie	indirect	aantal suikerfabrieken
Status-quo	- 4 500	- 24 500	- 49 000	57
Vaste quota	- 4 500	- 24 500	- 49 000	57
Lagere prijzen	- 6 500	- 25 500	- 51 000	54
Liberalisering	- 7 500	- 29 000	- 58 000	37

De gevolgen voor de werkgelegenheid in de suikerfabrieken en in de met de suikerproductie verband houdende sectoren lijken ernstiger dan in de landbouw. Toch wijkt het verlies van banen niet veel af van de daling van de werkgelegenheid die de afgelopen jaren is opgetreden als gevolg van de rationalisering van de sector; die heeft geleid tot de sluiting van verschillende kleinere productie-eenheden en tot de concentratie van de productie bij bedrijven met een grotere productiecapaciteit (meer dan 8000 ton per dag). In 10 jaar van 1992/93 tot 2001/02, is het aantal jobs in de sector afgenomen gedaald van 37 161 naar 20 559. En voor de toekomst zijn ook niet rooskleurig: zelfs als het suikerregime niet gewijzigd wordt, zullen 15000 jobs verloren gaan tegen 2012, een verlies van 75%.

Door de suikerfabrieken te stimuleren over te schakelen op de raffinage van geïmporteerde suiker zou het banenverlies beperkt kunnen worden, zij het slechts in geringe mate. Bij eenzelfde productieomvang heeft een raffinaderij minder werknemers nodig dan een suikerfabriek. Raffinaderijen zijn twaalf maanden per jaar in bedrijf, terwijl de activiteiten van een suikerfabriek hoofdzakelijk plaatsvinden tijdens het suikerbietenseizoen, dat wil zeggen gedurende ongeveer drie maanden. Bij overigens gelijkblijvende omstandigheden betekent dit dat wanneer het werk van een suikerfabriek door een raffinaderij met dezelfde capaciteit wordt overgenomen, daarmee werkgelegenheid voor een kwartaal geschapen wordt. Met andere woorden: een raffinaderij kan de productie van vier suikerfabrieken overnemen.

### Effect op het inkomen van de boeren

De beperking van de productie en de daling van de prijzen zijn van invloed op het inkomen van de boeren. Dit effect zal bij een evenwichtssituatie die wordt bereikt via een daling van de prijzen aanmerkelijk sterker zijn dan in het geval waarin het evenwicht tot stand gebracht wordt via beperking van de quota.

Een daling van de gemiddelde nettoprijs die de boer ontvangt voor zijn suikerbieten zal leiden tot een verschuiving naar concurrerende gewassen wanneer de marges op de variabele kosten in de suikerbietenteelt lager zijn dan de marges die gehaald worden bij de teelt van vervangende gewassen (over het algemeen granen).

Simulaties op basis van gegevens van het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB) geven aan dat het inkomensverlies per producent als gevolg van een daling van de gemiddelde nettoprijs van suikerbieten met 50%, na een *eventuele omschakeling naar andere gewassen, niet meer dan 15% zal bedragen.*

Wordt een compensatie verstrekt die bijvoorbeeld overeenkomt met een prijsdaling van 50%, zoals bij granen is gebeurd, dan zou het maximale gemiddelde inkomensverlies 4% bedragen. In bepaalde gevallen zou een dergelijk compensatieniveau evenwel als te hoog beschouwd kunnen worden.

De werkelijke inkomensdaling zal afhangen van de mate van specialisatie van de bedrijven en van hun diversificatiepotentieel. De meest kwetsbare bedrijven zijn de gespecialiseerde bedrijven. Dat zijn over het algemeen kleine ondernemingen met een gemiddeld suikerbietenareaal van minder dan vijf hectare, een categorie die 55% van het totale aantal bedrijven in de suikerbietensector uitmaakt.

Meer dan 50% van de cultuurgrond waarop suikerbieten worden geteeld behoort toe aan



bedrijven met een gemiddeld areaal van meer dan 120 hectare, waarvan 15 hectare bestemd is voor de suikerbietenenteelt. Deze grote ondernemingen hebben aanzienlijk meer ruimte om te diversifiëren dan de veel kleinere gespecialiseerde bedrijven. Dat betekent dat ze gemakkelijker kunnen overstappen op andere gewassen, aangezien deze op het bedrijf toch al geteeld worden. Het met de daling van de suikerbietenprijs samenhangende inkomensverlies kan zo beter opgevangen worden.

Gezien deze verschillen zou ervoor gekozen kunnen worden de compensatie voor het verlies van inkomsten toe te passen via modulatie. Zo zou bijvoorbeeld een compensatie ter hoogte van 50% van de daling van de suikerbietenprijs gegeven kunnen worden voor de eerste vijf hectaren, of de compensatie zou afgestemd kunnen worden op het niveau van de steun voor granen voor, bijvoorbeeld, maximaal tien hectaren.

### *De gevolgen voor de ACS-landen*

Alle opties waarin lagere prijzen een rol spelen zullen gevolgen hebben voor de landen die vallen onder het Suikerprotocol, in die zin dat de opbrengsten uit de exporten naar de Gemeenschap daardoor zullen dalen. In tabel I is per beleidsoptie de geschatte daling van de exportopbrengsten aangegeven. In tabel II is voor verschillende prijsniveaus aangegeven welke ACS-landen en MOL als eerste getroffen zouden worden, uitgaande van de geschatte gemiddelde productiekosten van deze landen.

Op sociaal vlak zullen de gevolgen ernstig zijn, vooral omdat deze landen in hoge mate afhankelijk zijn van de suikerproductie. In de hoorzitting met de ACS-landen hebben sommige van deze landen het multifunctionele karakter van hun suikerindustrie krachtig verdedigd en nadrukkelijk gewezen op de indirecte positieve effecten op sociaal gebied, die samenhangen met de wijze waarop de sector is georganiseerd. Er bestaan evenwel grote verschillen tussen de verschillende ACS-landen. Een nauwkeurig beeld hiervan is moeilijk te geven; daarvoor zouden specifieke studies verricht moeten worden waarin de structuur van de productie en de perspectieven voor de sector in ieder land afzonderlijk nader geanalyseerd worden.

### *Het bijzondere geval van de ultraperifere regio's*

Herstructurerings- en maatregelen ter beperking van de activiteit hebben ook grote gevolgen voor bepaalde ultraperifere regio's waar de teelt en de verwerking van suikerriet een grote rol spelen in de lokale economie en waar de kosten voor de productie van suiker hoog zijn, vanwege de ligging ver van het centrum, de specifieke productiestructuren en de beperkte afzetmogelijkheden op de lokale markten.

De productie van suikerbieten en de raffinage van suiker op de Azoren zijn hoofdzakelijk gericht op de lokale markt (6 tot 10.000 ton). De suikerbietenenteelt is zeer beperkt, vanwege de concurrentie van beter concurrerende producenten, en de Azoren importeren ruwe suiker voor raffinage in het kader van het bijzondere voorzieningsstelsel.

De Franse overzeese departementen produceren rietsuiker voor de lokale markt, met name de rumsector, maar vooral voor de raffinaderijen in het moederland Frankrijk, die de voornaamste afzetmarkt vormen voor de productie van 200 tot 250.000 ton. De meeste suiker wordt geproduceerd op la Réunion, waar suikerriet op grote schaal verbouwd wordt en een belangrijke rol speelt in de landbouw en in de sociaal-economische ontwikkeling. De productiekosten zijn hoog, ondanks pogingen om de structuren te verbeteren en de productiviteit te verhogen. Een daling van de prijzen die zou leiden tot een terugval van de suikerproductie zou grote gevolgen hebben voor de lokale economie, maar ook voor het milieu op het eiland. De ultraperifere regio's hebben dus te maken met productieomstandigheden die verschillen van die van de centrale regio's, en dat gegeven zou aanleiding moeten zijn om deze regio's anders te behandelen in het kader van de hervorming van de instrumenten voor steun aan de regionale economieën. De middelen die mogelijk zouden moeten worden bestemd voor herstructureringsmaatregelen, en zo nodig ook voor omschakelingsmaatregelen, zouden vrijgemaakt kunnen worden via een speciale toewijzing in het kader van het komende financieel pakket.



## Duurzame energie

De ontwikkeling van de productie en de prijzen zal ook van invloed zijn op de mate waarin de suikerbieten teelt een bijdrage zal kunnen leveren aan de productie van **duurzame energie**. Om de doelstellingen van de EU inzake de productie van duurzame energie te verwezenlijken zou een grotere plaats voor biomassa ingeruimd moeten worden bij de energieproductie. Technisch gezien is de productie van bio-ethanol uit suikerbieten zonder meer mogelijk, en de energiebalans van deze brandstof is positief. In de huidige situatie is de bio-energiemarkt echter geen levensvatbaar alternatief dat voldoende perspectieven biedt om enkel met het oog hierop de productie van suikerbieten in stand te houden. De economische levensvatbaarheid van het product bio-ethanol is in de eerste plaats afhankelijk van de fiscale voorwaarden en de regelgeving inzake de samenstelling van brandstoffen. Wel zou een daling van de prijs van voor de productie van suiker bestemde suikerbieten de teelt van suikerbieten voor energiedoeleinden kunnen bevorderen.

### Voor- en nadelen van de 4 opties

	Voordelen	Nadelen
Status-quo	<ul style="list-style-type: none"> <li>De productie en het inkomen blijven in de meeste regio's op peil, al zullen ze geleidelijk dalen.</li> <li>De regeling gaat geleidelijk minder kosten, waardoor de druk op de begroting afneemt.</li> <li>De baten van preferenties voor ACS/EBA-landen blijven op een hoog peil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vertraagt de herstructurering van de sector en bemoeilijkt het verhogen van zijn concurrentiekracht.</li> <li>Trekt zonder enige beperking preferentiële import op de Europese markt aan die niet concurrentieel is en die het voortbestaan van de interne productie op termijn bedreigt.</li> <li>Handhaaft concurrentievervalsing.</li> <li>Handhaaft ongelijkheid tussen landbouwers.</li> <li>Het evenwicht van de balans is erg gevoelig voor het schrappen van de vrijwaringsclausule en de C-suiker.</li> <li>Compliceert de onderhandelingspositie van de EU bij de Wereldhandelsorganisatie.</li> <li>De GMO blijft complex en weinig doorzichtig.</li> </ul>
Lagere prijzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergemakkelijkt de herstructurering van de sector en de verhoging van zijn concurrentiekracht.</li> <li>Beperkt de overproductie en de verstoring van de wereldmarkt.</li> <li>Beperkt de concurrentievervalsing.</li> <li>Beperkt de ongelijkheid tussen landbouwers.</li> <li>Vermindert de prijs voor consumenten en verwerkende bedrijven.</li> <li>Heeft op termijn een gunstig effect op de diversificatie van de zoetstoffenaanvoer.</li> <li>Vergemakkelijkt de onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie.</li> <li>Vergemakkelijkt het afdwingen van milieucriteria.</li> <li>Zorgt voor een lichte vermindering van de netto-uitgaven van de GMO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De inkomsten van de landbouwers gaan erop achteruit.</li> <li>De exportinkomsten van de ACS-landen gaan erop achteruit.</li> <li>Mogelijke begeleidings- en herstructureringsmaatregelen brengen kosten met zich mee.</li> </ul>
Vaste quota	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stabiliseert de aanvoer en beschermt tegen de prijsschommelingen op de wereldmarkt.</li> <li>De sector kan weer investeren en verhoogt zijn zichtbaarheid.</li> <li>De productie wordt in een groter gebied gehandhaafd, met gunstig effect voor het platteland, behalve als quota worden overgedragen.</li> <li>De regeling gaat minder kosten, waardoor de druk op de begroting afneemt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terugkomen op het EBA-initiatief zou de geloofwaardigheid van de EU aantasten.</li> <li>Vertraagt de herstructurering van de sector en bemoeilijkt het verhogen van zijn concurrentiekracht.</li> <li>Handhaaft de concurrentievervalsing.</li> <li>Handhaaft ongelijkheid tussen landbouwers.</li> <li>Compliceert de onderhandelingspositie van de EU bij de Wereldhandelsorganisatie.</li> <li>De GMO blijft complex en weinig doorzichtig.</li> </ul>



<b>Libera- lisering</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verbetert op termijn de concurrentiepositie van de sector.</li><li>• Beperkt de verstoring van de wereldmarkt.</li><li>• Vergemakelijkt de onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie.</li><li>• De regeling weegt niet meer op de begroting, behalve in geval van compensatiebetalingen.</li><li>• Maakt een einde aan de concurrentievervalsing.</li><li>• Grootst mogelijke vereenvoudiging van de GMO!</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De stabiliteit van de aanvoer en de prijzen neemt af.</li><li>• Een groot deel van de Europese suikerindustrie gaat verloren.</li><li>• Het inkomen in de landbouw daalt, met aanzienlijke gevolgen voor een aantal plattelandsgemeenschappen.</li><li>• De inkomsten van niet-concurrentieel traditionele partners (ACS) dalen.</li><li>• De productie van alternatieve zoetstoffen is niet meer rendabel en verdwijnt.</li><li>• De rentabiliteit van de raffinaderijen wordt bedreigd.</li><li>• Mogelijke kosten voor begeleidings- en herstructureringsmaatregelen.</li><li>• Lasten voor de begroting in geval van compensatiebetalingen aan landbouwers.</li></ul>
-----------------------------	---	---



De onderstaande tabel is gebaseerd op de diverse analyses en geeft aan welke gevolgen de beleidsscenario's hebben voor partijen die bij de GMO voor suiker betrokken zijn. Er is gekeken naar de verandering ten opzichte van de huidige toestand.

	Gaan erop vooruit	Gaan erop achteruit
Status-quo	EBA Balkan Raffinagesector Importeurs Begroting Brazilië  Voedingsmiddelenindustrie ACS-landen Consument Zoetstoffensector Input voor de landbouw Platteland	Landbouwers Suikerfabrikanten Milieu
Lagere prijzen	Voedingsmiddelenindustrie Consument Milieu Begroting  Zoetstoffensector Brazilië	EBA Balkan ACS-landen Landbouwers Suikerfabrikanten Raffinagesector Importeurs Input voor de landbouw Platteland
Vaste quota	Raffinagesector Importeurs Zoetstoffensector Begroting  Voedingsmiddelenindustrie ACS-landen Consument Input voor de landbouw Platteland Brazilië	EBA Balkan Landbouwers Suikerfabrikanten Milieu
Liberalisering	Voedingsmiddelenindustrie Importeurs Consument Brazilië Milieu	EBA Balkan ACS-landen Landbouwers Suikerfabrikanten Raffinagesector Input voor de landbouw Platteland Zoetstoffensector Begroting

\* Gekeken is naar het verschil met de huidige toestand.