



9. De kostprijs van de GMO suiker

De cijfers van 1995 tot 1999 en begroting van 2000 zijn in figuur hieronder weergegeven.

GMO voor suiker: uitgaven en heffingen
(Mio EUR. Cijfers 1995-1999 en begroting 2000)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| UITGAVEN | | | | | | |
| Maatregel | | | | | | |
| Exportrestituties suiker en isoglucose | 1 312,1 | 1 230,0 | 1 115,7 | 1 265,5 | 1 591,1 | 1 493,0 |
| Vergoedingen opslagkosten | 398,8 | 361,1 | 362,4 | 349,5 | 342,8 | 316,0 |
| Restituties voor in de chemische industrie gebruikte suiker | 70,4 | 80,9 | 81,8 | 104,8 | 128,3 | 135,0 |
| Steunmaatregelen voor de afzet van ruwe suiker | 15,0 | 15,4 | 14,2 | 12,8 | 11,2 | 12,0 |
| Overige interventies | 34,7 | 23,9 | 33,8 | 44,1 | 39,4 | 40,0 |
| Totaal uitgaven | 1 831,0 | 1 711,3 | 1 607,8 | 1 776,7 | 2 112,8 | 1 996,0 |
| HEFFINGEN (inkomsten) | | | | | | |
| Productieheffingen op suiker | 726,0 | 711,6 | 746,5 | 780,5 | 817,5 | 788,3 |
| Productieheffingen op isoglucose | 5,9 | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 7,1 | 6,8 |
| Productieheffingen op inulinestroop | 1,1 | 1,6 | 2,2 | 2,8 | 2,0 | 3,0 |
| Heffingen op suikeropslag | 542,0 | 490,8 | 349,0 | 280,1 | 288,5 | 286,9 |
| Heffingen op niet-geëxporteerde C-suiker en productie van C-isoglucose | 0,3 | 0,8 | 9,9 | 0,3 | 0,4 | p.m. |
| Heffingen op vervangen C-suiker en C-isoglucose | 0,8 | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | p.m. |
| Aanvullende heffingen | 40,3 | 2,1 | 0,0 | 0,0 | 88,1 | 77,7 |
| Totaal heffingen (inkomsten) | 1 316,4 | 1 213,7 | 1 114,1 | 1 070,1 | 1 203,6 | 1 162,7 |
| Netto begrotingsuitgaven | 514,6 | 497,6 | 493,7 | 706,6 | 909,2 | 833,3 |

Voor het budgetjaar 2004 is voor de suikersector een budget van € 1 721 miljoen voorzien. Dit wordt dan als volgt verdeeld:

- exportsubsidies (75% van het totaal): €1 285 miljoen, waarvan €802 miljoen voor het equivalent van de 1.6 miljoen ton preferentiële ACP suiker.
- Steun voor de productie (chemische industrie): €194 miljoen
- Raffinagesteun (suikerriet): €41 miljoen
- exportrestituties voor non-Annex I products : €183 miljoen
- steun voor de afzet van ruwe suiker (suiker van overzeese departementen): €18 miljoen

Sinds 2000, was het EU budget voor de suikersector:

- 2000: € 2 100,6
- 2001: € 1 676,9
- 2002: € 1 585,9
- 2003: € 1 436,9

Deze kosten worden wel voor een deel gedekt door de heffingen betaald door industrie en producenten. Zij betalen de exportsubsidies behalve voor de export van de geïmporteerde preferentiële ACP-suiker en ze betalen ook de steun betaald aan de chemische industrie. Daarom wijst de Commissie er ook op dat de netto-uitgaven voor meer dan 90 % betrekking hebben op de kosten voor de uitvoer van een hoeveelheid die overeenstemt met de uit de ACS-landen ingevoerde suiker, en dus erg lijken op een vorm van ontwikkelingshulp



Kosten tengevolge van de grote voorraden

Een indicatie van de kosten van de grote voorraden kan worden verkregen op basis van de gemiddelde voorraden over de laatste vijf jaar: circa 2 miljoen ton witte suiker. Dit is gelijk aan 14 % quatumproductie, terwijl de Commissie een niveau van 3 % (ongeveer 0,4 miljoen ton) heeft vastgesteld als noodzakelijk minimum ter dekking van onverwachte tekorten. De jaarlijkse opslagkosten berekent de Commissie op 20 euro per ton. Deze worden geïnd van de verwerkers via de opslagheffingen en op dezelfde manier aan de consument doorberekend als de productieheffingen. Deze simpele berekening van de voorraden die boven het vereiste minimum worden aangehouden, vermenigvuldigd met de opslagkosten, leidt tot jaarlijkse kosten van ruim **30 miljoen euro** voor de consumenten van de EU (berekening door de Rekenkamer). De commissie wijst er wel op dat er moet rekening worden gehouden met het feit dat de overgedragen eindvoorraden (ongeveer 1,0 miljoen ton) niet beschikbaar zijn, behalve bij natuurrampen. De Commissie heeft de Raad overigens voorgesteld de maandelijks opslagvergoeding voor deze overgedragen C-suiker in te trekken, maar de Raad heeft dit voorstel van de Commissie herhaaldelijk verworpen. Verder zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de, verplichte, minimumvoorraad (0,4 miljoen ton) en de voorraden die de handel nodig acht (0,84 miljoen ton). De Commissie is het derhalve niet eens met de door de Rekenkamer uitgevoerde berekening van de kosten van de communautaire voorraden voor de gebruiker.

Kosten voor administratie en controles

De administratie en controles in de suikerindustrie kunnen slechts bij benadering worden gekwantificeerd; de lidstaten houden een percentage in van de productie- en de opslagheffingen om hun kosten te dekken, die worden geschat op **290 miljoen euro** per jaar. De Commissie wijst erop dat de lidstaten 25 % heffingen en bijdragen inhouden met ingang van 1 januari 2001. Het bedrag van 290 miljoen EUR is dus slechts indicatief; het precieze bedrag van de inhouding hangt af van het werkelijke bedrag van de heffingen en bijdragen.

Kosten betaald aan de chemische industrie

Al van bij het begin van de GMO zijn subsidies betaald aan de chemische en farmaceutische industrie voor de suiker die ze gebruiken. Dit komt doordat deze, in tegenstelling tot de voedingsindustrie, niet kunnen profiteren van de tariefbescherming voor suiker in hun verwerkte producten aan de grenzen van de Gemeenschap.

Deze maatregel is ontworpen om zeker te zijn dat deze industrieën suiker uit de Gemeenschap kunnen aankopen aan dezelfde prijs als ze zouden betalen op de wereldmarkt. Zo kunnen ze concurreren met producenten die wel op de wereldmarkten aankopen. Dit kost de Gemeenschap (betaald door heffingen van producenten) ongeveer **€180 miljoen**.

Bovenstaande kosten (aan chemische industrie, voor controle en administratie en de voorraadkosten) worden wel gedekt door heffingen, betaald door de industrie en producenten maar gezien de geringe elasticiteit in de vraag naar suiker kunnen de verwerkende bedrijven deze heffingen doorberekenen in de prijs voor suiker. Deze kosten worden uiteindelijk dus gedragen door de consumenten van de EU.

Kosten door het hoger niveau van interne prijzen in verhouding tot de prijzen op de wereldmarkt

De economische kosten van het hoge niveau van de prijzen in de EU kunnen slechts door middel van gedetailleerde studies worden vastgesteld. Maar van de diverse beschikbare studies is de onafhankelijkheid in twijfel getrokken. De eenvoudigste berekening van de kosten, is het verschil te bepalen tussen de EU-steunprijs en de wereldmarktprijs, hetgeen zou neerkomen op jaarlijkse kosten voor de EU-consument van maximaal circa 6 500 miljoen euro. Dit is echter een foute



berekening aangezien de huidige lage prijs op de wereldmarkt niet als een objectieve graadmeter kan worden opgevat. Niettemin geeft deze eenvoudige rekensom een indruk van de omvang van de kosten.

De kosten van de regulering van de suikerindustrie

De economische kosten van de regulering van de suikerindustrie kunnen niet binnen het bestek van deze controle worden bepaald. De regeling voorziet in een vaste inkoopprijs van het basisproduct (bieten of riet) en een gegarandeerde verkoopprijs van het eindproduct – witte suiker – en wijst aan de verwerkende industrie productiequota toe. Momenteel bezitten slechts vijf ondernemingen meer dan 50 % van alle EU-quota. Bovendien is in tien van de 14 suikerproducerende lidstaten het hele nationale quotum in handen van maar één of twee ondernemingen. Derhalve is er van een normaal concurrentieklimaat geen sprake en zijn in diverse gevallen suikermaatschappijen beboet voor misbruik van hun concurrentiepositie. De Commissie is zich ervan bewust dat er kritiek is geweest op de regeling, waarbij het gebrek aan concurrentie is toegeschreven aan de sterke segmentering van de markt en de concentratie in de industrie. Toch zorgt de Commissie ervoor, zoals blijkt uit de vele procedures tegen kartelvorming die zij in deze sector heeft ingeleid en de boetes die recentelijk zijn opgelegd (British Sugar/1997, Irish Sugar/1999) dat, de concurrentiebeperkende gevolgen van de regeling zoveel mogelijk opgeheven worden door de mededingingsvoorschriften van de Gemeenschap in de suikersector metterdaad toe te passen.

Kosten door de beperkingen op alternatieve zoetstoffen

De ervaring in andere ontwikkelde landen leert dat als er geen EU-quota waren voor alternatieve zoetstoffen (isoglucose en inulinestroop) deze een veel groter aandeel van de totale markt voor zoetstoffen zouden uitmaken, ten koste van suiker, aangezien zij goedkoper en voor sommige producten geschikter zijn. De productiebeperkingen van de EU zijn zo gezien een belemmering voor een rationele economische ontwikkeling.

Kost door de subsidiëring van suiker die geëxporteerd wordt in verwerkte producten

De EU is de grootste suikerconsumerende regio ter wereld: Frisdranken, ice creams, biscuits en talrijke chocolade- cereals: de invasie van zoete, vaak vetachtige producten neemt toe. Zo stegen de frisdranken van 8.3 per persoon in de jaren '50 naar 38.3 liter in de jaren '90. ijscream verbruik steeg van 1 kg naar 14kg in deze periode.

Suikerverwerkers die exporteren kunnen ook gebruik maken van de exportrestituties, maar beperkter. Omdat ze de gegarandeerde Europese prijs moeten betalen voor verwerkte suiker. Suiker in alle verwerkte producten, behalve fruit en groenten, die met subsidie geëxporteerd zijn worden onderworpen aan een andere beperking van de WTO die ook van toepassing is op melk, melkproducten, eieren en granen. De limiet hiervoor is €415 miljoen, waarvan **€180 miljoen** voor suiker is gereserveerd (450 000 ton).

Als de WTO limiet dreigt overschreden te geraken, mogen contracten afgesloten worden die de industrie toelaten zich op de wereldmarkt te bevoorraden. Voor 2002/03 was dit toegelaten voor 90 000 ton suiker.

De Europese agro-voedselindustrie is de machtigste industrie ter wereld en Europees de tweede belangrijkste economische sector. In september 2003 heeft *CAOBISCO* (Association of the Chocolate, Biscuit & Confectionery Industries of the EU) dan ook de beslissing van de Commissie om de de suikersector te hervormen warm onthaald. *CAOBISCO* vindt het huidige systeem een economische ramp en vindt het onaanvaardbaar dat consumenten en industriële consumenten dubbel zoveel betalen als de wereldmarktprijs.

Bovenstaande analyse bevestigt de bevindingen in het speciaalverslag van de Rekenkamer uit 1991, namelijk dat de GMO voor suiker kosten met zich meebrengt voor de EU-begroting en voor de consument.

