

Hervorming suikermarktordening

Gevolgen voor de suikerproducenten, de suikerverwerkers en de (sucro)chemische industrie

Petra Berkhout
Siemen van Berkum

Projectcode 20250

Augustus 2005

Rapport 6.05.15

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Hervorming suikermarktordening; Gevolgen voor de suikerproducenten, de suikerverwerkers en de (sucro)chemische industrie

Berkhout, P. en S. van Berkum

Den Haag, LEI, 2005

Rapport 6.05.15; ISBN 90-8615-019-5; Prijs €12,25 (inclusief 6% BTW)

63 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport beoogt inzicht te geven in de gevolgen van de voorstellen uit juli 2004 van de Europese Commissie inzake de hervorming van de suikermarktordening. Met behulp van literatuuronderzoek en interviews met experts op het gebied van suiker(vervangers) tracht het rapport te verhelderen wat de effecten zijn van de Commissievoorstellen voor bietentelers, suikerproducenten, de sucrochemische industrie, verwerkers van suiker en consumenten. Ook de relaties met de markten voor suikervervangers en zetmeel komen aan de orde.

The aim of this report is to illuminate the consequences of the European Commission's proposals of July 2004 for the reform of the sugar market regulation. With the help of a literature study and interviews with experts in the field of sugar and sugar substitutes, the report attempts to elucidate what will be the effects of the Commission's proposals on beet growers, sugar producers, the sucrose chemical industry, sugar processors and consumers. Relations with the markets for sugar substitutes and starch are also considered.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.wur.nl

© LEI, 2005

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1. Inleiding	17
1.1 Achtergrond en doel van de studie	17
1.2 Probleemstelling	17
1.3 Methode van onderzoek	18
1.4 Opbouw van het rapport	18
2. De suikermarkt	19
2.1 De suikermarkt in schema	19
2.2 De praktijk	20
2.2.1 Bietentelers	20
2.2.2 Suikerproducenten	20
2.2.3 Suikervervangers - achtergrond	23
2.2.4 Sucrochemische industrie	26
2.2.5 Suikerverwerkende industrie	27
2.2.6 Consumenten	27
3. Herziening van het beleid - gevolgen	28
3.1 Beschrijving van de hervorming	28
3.2 Gevolgen voor bietentelers	28
3.3 Gevolgen voor de suikerproducenten	30
3.3.1 Relatie interventieprijs, bietenprijs en verwerkingsmarge	30
3.3.2 Marge voor de suikerproducerende industrie	32
3.3.3 Mogelijkheden voor kostenreductie	34
3.3.4 Quotumhandel over de grenzen	35
3.4 Gevolgen voor de productie van suikervervangers	37
3.4.1 Marktaandelen suikervervangers in niet-EU-landen	37
3.4.2 Mogelijk aandeel suikervervangers op de EU-markt	38
3.4.3 Factoren die het marktaandeel van HFS beïnvloeden	39
3.4.4 De relatie met de markt voor glucose	40
3.4.5 De relatie met de markt voor inulinestropen	43
3.5 Gevolgen voor de sucrochemische industrie	43
3.6 Gevolgen voor de suikerverwerkende industrie	46

	Blz.	
3.7	Gevolgen voor de consument	48
3.8	Marktevenwicht?	49
4.	Slotbeschouwingen en conclusies	53
4.1	Achtergrond van de noodzaak van hervormingen	53
4.2	De mededeling van de EC	54
4.3	Consequenties van de voorstellen in de mededeling	55
4.4	Ten slotte	57
Literatuur		59
Bijlagen		
1.	Totale in- en uitvoer van suiker en suikerhoudende goederen op basis van witsuiker, voor EU-15, 2001-2003	61
2.	Economische data suiker, suikervervangers- en zetmeelindustrie in de EU-15, voorzover te achterhalen.	62
3.	Geïnterviewden	63

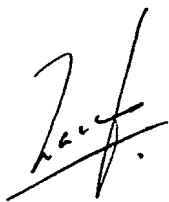
Woord vooraf

In de discussie over de hervorming van het Europees suikerbeleid ontbrak het tot nu toe aan inzicht in de gevolgen van de voorstellen voor de diverse schakels in de keten ná de bietentelers. Wat zouden bijvoorbeeld de consequenties van liberalisering van de suikermarkt kunnen zijn voor de suikerverwerkende industrie, de sucrochemische industrie en de markt van suikervervangers? Ook waren vragen gerezen over de aannames van de Europese Commissie in een discussiedocument van september 2003 over de marges van de suikerproducenten en bijgevolg de consequenties van herzieningen voor dit deel van de keten. Deze aspecten, evenals de gevolgen voor de consument, waren niet of slechts zeer beperkt aan de orde geweest in het eerdere onderzoek. Het doel van dit onderzoek is in deze leemtes te voorzien, waarbij het Commissievoorstel van juli 2004 het uitgangspunt is.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV). Het onderzoek is medio 2004 gestart en medio 2005 afgestoten.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit drs. A.J.M. van Poppel, ir. A. Vermüe en prof.dr.ir. G. Meester, allen van de Directie Internationale Zaken van het Ministerie van LNV en ir. J.F. Rummenie van de Directie Industrie en Handel van het Ministerie van LNV. Het rapport is tevens besproken met vertegenwoordigers van de suikerproducenten, de sucrochemische industrie, de (iso)glucosefabrikanten en de suikerverwerkende industrie.

Het LEI bedankt alle betrokkenen hartelijk voor hun bijdrage aan het welslagen van het onderzoek, met name ook de experts die in het kader van dit rapport door de onderzoekers zijn geïnterviewd. Ik spreek de hoop uit dat het rapport een nuttige rol kan vervullen in de verdere discussie over de herziening van de suikermarktordening.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Aanleiding van het onderzoek

De EU-marktordening voor suiker staat ter discussie. De suikermarktordening is bij de recente hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) - de Mid Term Review - buiten schot is gebleven. In september 2003 heeft de Europese Commissie (EC) echter een discussiedocument uitgebracht waarin drie opties voor hervorming van de suikermarktordening werden geschetst: voortzetting huidige beleid, volledige liberalisatie, gedeeltelijke liberalisatie (EC, 2003). In juli 2004 heeft de EC een mededeling uitgebracht over de herziening van de suikermarktordening (EC, 2004). Deze mededeling is ondertussen geactualiseerd met de publicatie van de laatste hervormingsvoorstellen van de Commissie op 22 juni 2005.

Opzet en doel van het onderzoek

Dit onderzoeksproject heeft ten doel inzicht te verschaffen in de effecten van een herziening van het Europese suikerbeleid voor de suikerproducenten, de suikerverwerkende industrie - daarbij inbegrepen de sucrochemische industrie - en de consumenten. Daarnaast heeft het onderzoek ten doel meer inzicht te geven in de gevolgen van een herziening van het Europese suikerbeleid op de markt voor suikervervangers. Het onderzoek spitst zich toe op de Nederlandse producenten, verwerkers en consumenten van suiker zonder het Europese perspectief waarin deze verkeren uit het oog te verliezen. Uitgangspunt voor de beoordeling vormen de voorstellen van de EC uit juli 2004.

Beantwoording van de hiervoor aangegeven vragen vond plaats met behulp van literatuuronderzoek en gesprekken met experts op het gebied van suiker(vervangers).

Het voorstel van de EC uit juli 2004

In de mededeling van 14 juli 2004 stelt de EC voor het suikerquotum te verlagen met 2,8 miljoen ton tot 14,6 miljoen ton voor de EU-25. De quota worden verhandelbaar binnen de EU. De interventieprijs voor suiker (631,90 euro per ton) moet worden afgeschaft en vervangen door een referentieprijs (421 euro per ton). De prijsverlaging vindt plaats in twee stappen en wordt voor de bietentelers ten dele gecompenseerd met directe inkomenssteun. Het quotum voor de productie van isoglucose wordt met 300.000 ton verhoogd tot circa 800.000 ton (EU-25). Voor inuline worden geen wijzigingen voorgesteld. De verwerkingsrestituties voor de sucrochemische industrie komt te vervallen.

Gevolgen van het voorstel van de EC

- Bietentelers

Het voorstel resulteert voor de bietentelers, ondanks de compensatietoeslag, in een aanzienlijke inkomensdaling. De inkomensdaling loopt in Nederland sterk uiteen voor de verschillende bietentelende bedrijven en gebieden. Gemiddeld ligt deze tussen de 5 en de 18%. In de Veenkoloniën zijn de gevolgen voor bedrijven het grootst.

De bietenteelt in Nederland loopt terug vanwege de korting op het productiequotum. Verondersteld is dat de Commissie de korting evenredig verdeelt over de lidstaten, waardoor in Nederland 16% minder bieten zullen worden geteeld.

- *Suikerproducenten*

De lagere institutionele prijzen leiden voor de suikerproducenten tot lagere, bij verordening vastgestelde, vergoedingen voor verwerking en transport. Met de beleidshervorming in het verschiet zullen de suikerondernemingen het productieproces verder moeten gaan rationaliseren. Of men daartoe mogelijkheden heeft, is moeilijk in te schatten zonder bedrijfsspecifieke situaties te kennen. Wel lijken de vergoedingen voor verwerking en transport in voorgaande jaren redelijk ruim te zijn geweest. Ook is de industrie in staat geweest een prijs bij haar afnemers te bedingen die 10-15% boven het interventieniveau lag. Wanneer handel in productiequota over de grenzen wordt toegestaan, zou dit voor CSM en Suiker Unie een mogelijkheid tot internationale expansie bieden. In het verleden hebben beide Nederlandse bedrijven daartoe echter geen (CSM) of slechts beperkte (Suiker Unie) pogingen ondernomen. Franse, Duitse en Deense suikerondernemingen opereren daarentegen wel als multinational.

- *Producenten van zetmeel, glucose en isoglucose*

Voor de zetmeelproducerende industrieën, daarbij inbegrepen de producenten van isoglucose, kunnen de consequenties aanzienlijk zijn. De lagere prijzen voor suiker verslechteren de concurrentiepositie van isoglucose ten opzichte van suiker. De mogelijkheid om dit op te vangen door lagere productiekosten is beperkt. Het handhaven van de quota voor isoglucose perkt de schaalvoordelen die te behalen zijn bij uitbreiding van de productie in. Daar ook de concurrentiepositie van glucose ten opzichte van suiker verslechtert, zou tevens meer glucose op de markt kunnen komen. Dit kan weer leiden tot een overschot op de zetmeelmarkt en daarmee ook de markt voor granen en zetmeelaardappelen onder druk zetten.

- *Producenten van inulinestroop*

De productie van inulinestroop lijkt in de nieuwe marktsituatie niet langer rendabel. De verlaging van de suikerprijs leidt tot lagere fructoseprijzen waardoor de productie van fructose uit inuline niet langer rendabel zal zijn. Dit heeft zijn weerslag op de teelt van cichorei in de EU.

- *Sucrochemische industrie*

De voorstellen van de EC zijn op dit onderdeel onevenwichtig. Kern van het EC-voorstel is het handhaven van de huidige marktordening, zij het bij lagere prijzen. Door voor de sucrochemische industrie de restituties af te schaffen, zonder dat deze industrie toegang heeft tot suiker tegen concurrerende prijzen met de wereldmarkt is onlogisch. Het plaatst de sucrochemische industrie in een nadelige positie ten opzichte van producenten buiten de EU, die wel toegang hebben tot suiker tegen wereldmarktprijzen. De industrie stelt dat zij gedwongen zullen zijn op termijn hun productie te verplaatsen naar buiten de EU gegeven het gebrek aan toegang tot suiker tegen wereldmarktprijzen. Deze verplaatsing zal van meer factoren afhangen dan enkel de grondstofprijs. Feit is wel dat suiker binnen de EU niet tegen wereldmarktprijzen geleverd zal worden. Immers, de telers/producenten zijn de 'prijzsetters' in dit geval, maar hebben los daarvan betere teeltalternatieven.

- *Suikerverwerkende industrie*
Voor de suikerverwerkende industrie lijkt op korte termijn weinig te veranderen. Het stelsel van restituties op producten waarin suiker is verwerkt blijft gehandhaafd. Vooralsnog wordt voor deze industrietak het nadelige prijsverschil ten opzichte van concurrenten buiten de EU opgeheven. De WTO-besprekingen kunnen echter ook deze restituties onder druk zetten en daarmee de positie van de industrie. Vrees voor een tekort aan suiker is onnodig. Aan de belangrijkste klacht, de gedwongen winkelen, wordt niet tegemoetgekomen daar de communautaire preferentie blijft bestaan. Mogelijk heeft deze tak nog wat voordeel van een lagere inkoopprijs van suiker, zeker als deze niet wordt doorgegeven aan de afnemers van de producten.
- *Consumenten*
Voor de consumenten zal per saldo weinig tot niets veranderen gezien het geringe aandeel van suiker in de totale uitgaven aan voedings- en genotmiddelen.

Conclusies

De directe effecten van de EC-voorstellen komen vooral neer bij de suikerproducenten. Zij krijgen te maken met én een lager productiequotum én lagere afzetprijzen. In tweede instantie worden de telers getroffen; zij worden slechts gedeeltelijk gecompenseerd voor de prijsverlagingen en de quotumkorting. Voorgaande betekent dat ongetwijfeld een rationalisering van de productie in de EU op gang komt, waarbij de minst competitieve telers en suikerproducenten uiteindelijk hun productie zullen moeten staken. De suikerverwerkers kunnen mogelijk enige baat hebben bij de voorstellen, dankzij lagere inkooprijzen. De consumenten merken waarschijnlijk weinig van de herziening van het beleid.

De indirecte gevolgen van de voorstellen treffen vooral de producenten van suikervervangers en de sucrochemie. Ook deze gevolgen kunnen bijzonder groot zijn. Het gaat hier om bedrijfstakken die behoorlijk wat werkgelegenheid bieden.

In deze rapportage is kort ingegaan op de vraag of het voorstel zal leiden tot markt-evenwicht. De EC meent dat een prijs van 421 euro per ton zal leiden tot 'evenwicht', maar dat kon in deze studie niet bevestigd worden. De vraag naar markt-evenwicht is overigens niet goed te beantwoorden zonder beter inzicht in de relaties tussen de markten voor suiker, suikervervangers en zetmeel. Ontwikkelingen op de markt voor veevoeder en bio-ethanol moeten daarin eveneens betrokken worden, alsook reacties van derde landen op veranderingen in de markttoegang tot de EU.

Summary

Reform of the sugar market regulation; Consequences for sugar producers, sugar processors and the sucrose chemical industry

Reason for the study

The EU market regulation for sugar is under discussion. The sugar market regulation was not included in the recent reform of the Common Agricultural Policy (CAP - Mid-Term Review). In September 2003, however, the European Commission (EC) published a discussion document outlining three options for reform of the sugar market regulation: continuation of the present policy, full liberalisation, partial liberalisation (EC, 2003). In July 2004, the EC issued an announcement about the revision of the sugar market regulation (EC, 2004). This announcement has now been brought up to date with the publication of the latest reform proposals of the Commission on 22 June 2005.

Structure and purpose of the study

The aim of this research project was to provide an insight into the effects of a revision of the European sugar policy on sugar producers, the sugar processing industry - including the sucrose chemical industry - and consumers. The study also aimed to gain a greater understanding of the consequences of a revision of the European sugar policy on the market for sugar substitutes. The study concentrated on the Dutch sugar producers, processors and consumers without losing sight of the European context in which they operate. The starting point for the assessment were the EC proposals of July 2004. Answers to the above questions were provided with the aid of a literature study and discussions with experts in the field of sugar and sugar substitutes.

The EC proposal of July 2004

In the announcement of 14 July 2004, the EC proposed lowering the sugar quota by 2.8 million tons to 14.6 million tons for the EU-25. The quotas are tradable within the EU. The intervention price for sugar (631.90 euros per ton) must be abolished and replaced by a reference price (421 euros per ton). The price reduction will be carried out in two stages and will be partly compensated for the sugar beet growers by direct income support. The quota for the production of isoglucose will be increased by 300,000 tons to c. 800,000 tons (EU-25). No changes were proposed for insulin. The processing refunds for the sucrose chemical industry will be abolished.

Consequences of the EC proposal

- Sugar beet growers

The proposal will result in a considerable fall in income for sugar beet growers despite the compensation grant. The fall in income varies widely for the different sugar beet-growing farms and districts in the Netherlands. It varies on average between 5

and 18%. The consequences for farms are greatest in the Peat Colonies. Sugar beet growing is falling in the Netherlands because of the reduced production quota. It is assumed that the Commission will spread the reduction proportionately over the member states, which will result in 16% less sugar beet being grown in the Netherlands.

- *Sugar producers*

For the sugar producers, the lower institutional prices will result in lower payments for processing and transport, which are fixed by decree. With the policy reform in prospect, the sugar enterprises will have to further rationalise production. Whether this will be possible is difficult to assess in the absence of knowledge about factory-specific conditions, although the payments for processing and transport appear to have been reasonably generous in earlier years. The industry was also able to agree a price with its customers of 10-15% above the intervention level. If trade in production quotas is permitted across the borders, this would offer CSM and Suiker Unie an opportunity for international expansion. In the past, however, the two Dutch companies have made no (CSM) or only limited (Sugar Unie) attempts to do this. French, German and Danish sugar enterprises, on the other hand, do operate as multinationals.

- *Producers of starch, glucose and isoglucose*

The consequences may be serious for the starch-producing industries, including the producers of isoglucose. The lower sugar prices mean that the competitive position of isoglucose will deteriorate relative to sugar. The possibilities for absorbing this through lower production costs are limited. The maintenance of the quotas for isoglucose limits the economies of scale which can be achieved through the expansion of production. Since the competitive position of glucose relative to sugar is also deteriorating, more glucose may come onto the market, which can lead in turn to a surplus on the starch market and so also put the market for cereals and starch potatoes under pressure.

- *Producers of insulin syrup*

The production of insulin syrup appears to be no longer profitable in the new market situation. The reduction of the sugar price will lead to lower fructose prices, so that the production of fructose from insulin will no longer be profitable. This will be reflected in the cultivation of chicory in the EU.

- *Sucrose chemical industry*

This part of the EC proposals is unbalanced. The core of the EC proposal is the retention of the present market regulation, albeit at lower prices. By abolishing the refunds for the sucrose chemical industry without giving this industry access to sugar at competitive prices with the world market is illogical. It places the sucrose chemical industry at a disadvantage relative to producers outside the EU, who do have access to sugar at world market prices. The industry argues that it will eventually be compelled to move its production outside the EU, given the lack of access to sugar at world market prices. This transfer will depend on more factors than just the raw material price, although it is a fact that sugar will not be supplied at world market prices inside the EU. Since the growers and producers set the prices in this instance, but apart from this they do have better crop alternatives.

- *Sugar processing industry*
There appears to be little change for the sugar processing industry in the short term. The system of refunds on products containing sugar will be retained. For the present, the disadvantageous price difference in relation to competitors outside the EU will be compensated for this branch of industry. The WTO discussions, however, may also place these refunds under pressure and with them the position of the industry. There is no need to fear a shortage of sugar. No concession will be made to remedy the most important grievance, the truck system, as the community preference will continue. This branch may yet derive some advantage from a lower purchase price of sugar, certainly if it is not passed on to the buyers of the products.
- *Consumers*
Little or nothing will change on balance for consumers, in view of the small share of sugar in the total expenditure on food and drink.

Conclusions

The direct effects of the EC proposals impact mainly on the sugar producers. They will have to contend both with a lower production quota and lower selling prices. The growers are affected in the second instance. They are only partly compensated for the price reductions and the reduced quota. The latter undoubtedly means that a rationalisation of production is under way in the EU, in which the least competitive sugar growers and producers will eventually have to give up their production. The sugar processors may possibly derive some advantage from the proposals, thanks to lower purchase prices. Consumers will probably be little affected by the revision of the policy. The indirect consequences of the proposals affect mainly the producers of sugar substitutes and the sucrose chemicals. These consequences may also be particularly serious, since these are branches of industry which offer a great deal of employment.

This report has briefly examined the question of whether the proposal will lead to market equilibrium. The EC believes that a price of 421 euros per ton will lead to 'equilibrium', but that could not be confirmed in this study. The question of market equilibrium cannot be properly answered without a better understanding of the relationship between the markets for sugar, sugar substitutes and starch. Trends in the market for animal fodder and bioethanol must also be included in the equation, as well as reactions from non-EU countries on changes in access to the EU market.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van de studie

De EU-marktordening voor suiker staat ter discussie. De suikermarktordening is bij de recente hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) - de Mid Term Review - buiten schot is gebleven. Sindsdien heeft de Europese Commissie (EC) ook voor deze sector voorstellen gepresenteerd voor een herziening van de marktordening.

Zo bracht de EC in september 2003 een discussiedocument uit waarin drie opties voor hervorming van de suikermarktordening werden geschetst: voortzetting huidige beleid, volledige liberalisatie, gedeeltelijke liberalisatie (EC, 2003). Dit document vormde de basis voor discussies in het CSA en de Raad in de daarop volgende maanden. In juli 2004 kwam de EC met een mededeling voor de herziening van de suikermarktordening (EC, 2004). Op 22 juni 2005 heeft de EC de laatste voorstellen voor een herziening gepresenteerd.

In een brief aan de Tweede Kamer (LNV, 2003) heeft het Ministerie van LNV aangegeven dat het kabinet van mening is dat

'een scenario van geleidelijke maar substantiële prijsverlaging waarbij de suikersector de gelegenheid krijgt een proces van herstructurering door te maken het meest wenselijk is.... Het Kabinet zal zich nog beraden over de exacte hoogte van de benodigde prijsdaling.'

Een eerste beoordeling van het discussiedocument van de EC van september 2003 heeft geleid tot een aantal vragen en kanttekeningen bij de analyse en de onderliggende aannames van de EC (Van Berkum en Van Bruchem, 2003). Zo rezen vragen over de consequenties van liberalisering van de suikermarkt voor de suikerverwerkende industrie en de markt van suikervervangers. Ook waren vragen gerezen over de aannames van de EC over de marges van de suikerproducenten en bijgevolg de consequenties van herzieningen voor dit deel van de keten. Deze aspecten, alsook de gevolgen voor de consument, zijn evenmin of slechts zeer beperkt aan de orde geweest in het suikeronderzoek, dat in 2003 door het LEI is uitgevoerd ten behoeve van het Ministerie van LNV (Berkhout et al., 2003).

In het kader van de standpuntbepaling is het gewenst meer inzicht te krijgen in bovenstaande vragen daar zij van invloed zijn op het effect van de herziening van de suikermarktordening. Het doel van onderhavig onderzoek is in deze leemtes te voorzien.

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoeksproject heeft ten doel inzicht te verschaffen in de effecten van een herziening van het Europese suikerbeleid voor de suikerproducenten, de suikerverwerkende

industrie - daarbij inbegrepen de sucrochemische industrie - en de consumenten. Daarnaast heeft het onderzoek ten doel meer inzicht te geven in de gevolgen van een herziening van het Europese suikerbeleid op de markt voor suikervervangers. Het onderzoek spitst zich toe op de Nederlandse producenten, verwerkers en consumenten van suiker zonder het Europese perspectief waarin deze verkeren uit het oog te verliezen.

Voor de beantwoording van deze vragen wordt ervan uitgegaan dat de suikermarkt-ordening ten dele wordt geliberaliseerd, conform het door de EC in juli 2004 uitgebrachte model. In hoofdlijnen komt dit neer op een combinatie van (forse) prijsverlagingen, met beperkte compensatie voor de bietentelers, een forse quotumreductie en het vervallen van het onderscheid tussen het A- en B-quotum.

In aanvulling op bovenstaande zal tevens getracht worden - kwalitatief - antwoord te geven op de vraag hoe groot de prijsdaling moet zijn van suiker opdat productie, invoer en consumptie met elkaar in evenwicht zijn en uitvoer niet meer plaatsvindt. Tevens zal, indien nodig, ook voor dit scenario gekeken worden naar de hierboven geformuleerde deelvragen.¹

In de loop van het onderzoek, dat medio 2004 is gestart, heeft deze vraag naar het bereiken van marktevenwicht in de EU extra aan belang gewonnen. Dit vanwege de uitspraak (september 2004) van het WTO-panel dat Thailand, Brazilië en Australië tegen de EU hebben aangespannen over het EU-suikerbeleid en de mogelijke gevolgen van deze uitspraak voor de Europese suikermarktordening. Bij de beantwoording van deze vraag zal dit WTO-panel dan ook meegenomen worden.

1.3 Methode van onderzoek

Beantwoording van de hiervoor aangegeven vragen zal vooral plaatsvinden op basis van literatuuronderzoek - zo bieden de ontwikkelingen in bijvoorbeeld de Verenigde Staten mogelijk aanknopingspunten voor het onderzoek naar isoglucose - en gesprekken met experts op het gebied van suiker(vervangers).

1.4 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk twee geeft een beschrijving van de suikermarkt en de markt voor suikervervangers. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de gevolgen voor de verschillende schakels in de keten van een herziening van de suikermarktordening en wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het gewenste marktevenwicht zal worden bereikt met het voorstel. Het rapport wordt afgesloten met enkele slotbeschouwingen en conclusies.

¹ Feitelijk is de achterliggende vraag of de veronderstellingen van de Europese Commissie omtrent de effecten van de gedeeltelijke liberalisatievariant correct zijn omdat de Commissie in de uitwerking van dit voorstel concludeert dat in het eindstadium (2013) de Gemeenschap nog nauwelijks suiker zou exporteren (p. 24, EC 2003).

2. De suikermarkt

2.1 De suikermarkt in schema

Voor een goed begrip van de mogelijke effecten van een herziening van het suikermarktbeleid is in figuur 2.1 op pagina 21 een overzicht gegeven van de verschillende spelers op de markt voor suiker(bieten) en suikervervangers.

Kenmerkend voor de suikerbietenmarkt is het grote aantal spelers dat bieten aanbiedt en het geringe aantal spelers dat deze bieten verwerkt. Deze situatie geldt voor de suikerbietenteelt in geheel Europa en is ook goed te verklaren.

De relatie tussen de teler en de suikerproducent kenmerkt zich door onderlinge afhankelijkheid. Het verwerken van suikerbieten tot suiker is een duur - kapitaalintensief - proces. De 'campagne', de periode waarin suikerbieten worden verwerkt, duurt kort, een maand of drie. De fabriek ligt de rest van het jaar stil.¹ Investerings van deze omvang vallen buiten het bereik van de individuele boer. Hij is dus afhankelijk van de fabriek en heeft belang bij zekerheid van levering. Suikerbieten dienen bovendien snel verwerkt te worden omdat het suikergehalte na oogsten snel terugloopt.

Omgekeerd is het gevolg van de hoge investeringen dat de suikerproducent zekerheid wil hebben over de aanvoer van suikerbieten. Hoge prijzen zijn daarvoor een geschikt middel. Al voor de suikermarktordening in de EU tot stand kwam, ondersteunden de toen zes lidstaten van de EU op diverse manieren de teelt van suikerbieten. De EU-suikermarktordening vormde een compromis tussen de wens van Duitsland voor hoge interne prijzen en de wens van Frankrijk tot het behoud van de export van suiker. Om de productie in het gareel te houden - de hoge prijzen zouden met name in Frankrijk voor een aanzienlijke groei van de productie kunnen zorgen - werden productiequota vastgesteld. De A-quota weerspiegelden de productie voor de totstandkoming van de EU-6. De B-quota zijn vooral 'politiek' vastgesteld op ongeveer 20% van het A-quotum en hadden in eerste instantie de functie die de C-quota nu hebben, namelijk het opvangen van de natuurlijke schommelingen in de productie. Bij uitbreidingen van de EU in de jaren daarop is het B-quotum als percentage van het A-quotum over het algemeen lager vastgesteld (tussen de 5 à 10% van het A-quotum). Bij de herziening van de suikermarktordening midden jaren zeventig zijn de productiequota fors omhoog gegaan omdat er op dat moment sprake was van een tekort aan suiker in de EU.

De productiequota zijn overigens in handen van de Nederlandse staat die de quota verdeelt over de suikerproducenten. Het gaat daarbij om quota voor witsuiker.

¹ In principe kan een fabriek die witsuiker produceert op basis van suikerbieten, ook suiker produceren op basis van rietsuiker dat 'ruw' wordt aangeleverd; deze raffinage vereist wel technische aanpassingen. Ook zijn er fabrieken die in eerste instantie een deel van de suiker in de vorm van diksap opslaan ('achter') alvorens deze 'voor' tot witsuiker te verwerken. In beide gevallen draait de fabriek langer dan enkel tijdens de campagne.

De hoge prijzen maken de teelt van suikerbieten aantrekkelijk voor de individuele boer. Het saldo van suikerbieten is - in Nederland - al gauw het dubbele van dat van granen. Deze hoge prijzen zijn - ook - een vergoeding voor de grotere risico's die samenhangen met de teelt van suikerbieten in vergelijking met een eenvoudiger te telen gewas als graan.

Suiker is onbeperkt houdbaar, mits bewaard onder de goede omstandigheden. Er is - gegeven de Europese beperkingen aan de invoer van suiker - een beperkt aantal aanbieders van suiker op de EU-markt en er zijn veel vragers, zoals de verwerkende industrie, de chemische industrie en de supermarkten. Deze situatie van 'verkopersmonopolie' leidt er toe dat de suikerproducenten prijszeters zijn.

De afnemers van suiker zijn prijsnemers; uitwijken naar alternatieve (goedkopere) aankoopkanalen - zoals de wereldmarkt - is niet aantrekkelijk vanwege de (prohibitieve) importheffingen. Hierop bestaan uitzonderingen, zoals de regeling voor het actieve veredelingsverkeer. Op basis van die regeling kan suiker heffingvrij van de wereldmarkt worden ingevoerd mits het product ook weer wordt uitgevoerd. Voor het afzetten van producten op de interne EU-markt biedt deze regeling daarom geen soulaas.

Uitwijken naar suikervervangers is slechts in beperkte mate mogelijk omdat de productie van de belangrijkste suikervervangers (isoglucose en inulinestroop) in de EU evenals suiker is gequoteerd. Een deel van deze suikervervangers wordt overigens geproduceerd door de suikerproducenten, tegengestelde belangen zijn daarom niet uitgesloten.

Bij de productie van suiker uit bieten ontstaat ook een aantal bijproducten, namelijk melasse, pulp en schuimaarde (zie figuur 2.1). Melasse is de grondstof voor onder andere veevoeder, suikeralcohol en gist, pulp wordt gebruikt voor veevoer, schuimaarde is een kalkmeststof.

2.2 De praktijk

2.2.1 Bientelers

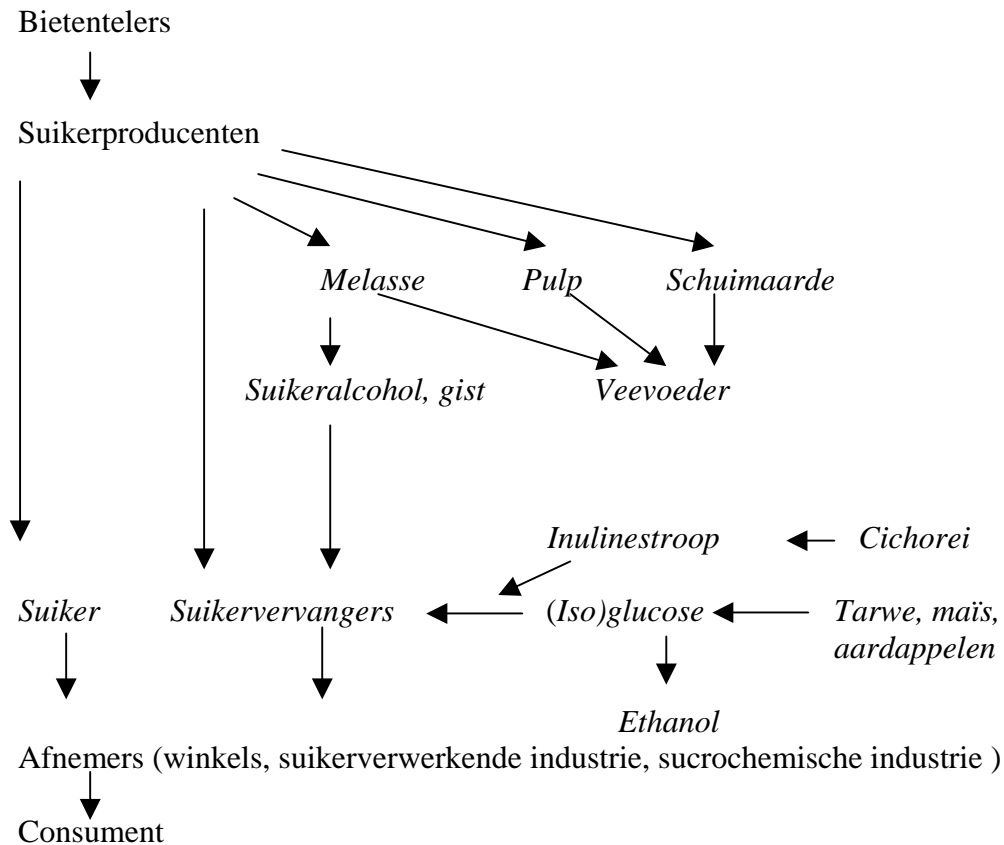
In 2003 waren er in de EU-15 zo'n 233.000 bedrijven die bieten teelden. De totale oppervlakte in de EU-15 bedroeg rond de 1,85 miljoen ha. Duitsland en Frankrijk zijn de grootste producenten.

In Nederland waren er 2003 ongeveer 15.000 bientelers die tezamen een oppervlakte van 102.790 ha in productie hadden. Groningen, Drenthe, Flevoland, Zeeland en Noord-Brabant zijn de provincies met de grootste arealen suikerbieten. Ruim de helft van de bieten wordt geteeld op bedrijven die meer dan 40 ha akkerbouwgewassen hebben.

2.2.2 Suikerproducenten

De suikerindustrie is in de EU sterk geconcentreerd, in veel landen is er maar 1 bedrijf, soms 2. De suikerindustrie in de EU spinde en spint ongetwijfeld goed garen bij de huidige marktordening: vaste, hoge prijzen, een vaste goed afgeschermd afzetmarkt en de productie van de belangrijkste substituten voor suiker (isoglucose en inulinestroop) aan banden gelegd. De belangrijkste belemmering van de huidige marktordening voor de suikerindustrie is de rem op de uitbreiding van de productie. In die zin begint de suikermarktordening

zich tegen de suikerproducenten te keren. De enige mogelijkheid tot productie-uitbreiding is overname van quota van andere bedrijven. Nu in 8 van de 15 lidstaten nog slechts 1 onderneming over is, wordt ook dit lastiger (Oxfam, 2002). Schaalvergroting als strategie om kosten te drukken is daarom geen optie (meer). Een minstens zo belangrijke strategie voor suikerproducenten is dan ook diversificatie, via activiteiten in de levensmiddelenbranche.



Figuur 2.1 Schematisch overzicht van de samenhang tussen suiker, bijproducten en suikervervangers

De suikerproductie in de EU-15 varieert tussen de 15 en 18 miljoen ton, waarvan tussen de 2 tot 4 miljoen ton C-suiker is. In de nieuwe lidstaten wordt ongeveer 3 miljoen ton suiker geproduceerd; Estland, Malta en Cyprus hebben geen suikerproductie.

De productie van suiker in Nederland wordt verzorgd door twee bedrijven, het coöperatieve Cosun en het particuliere CSM. Van deze is de Suiker Unie (Cosun) veruit de grootste. In 2003 werd door de Suiker Unie 677.000 ton suiker geproduceerd, door de CSM 397.000 ton suiker, samen 1.074.000 ton suiker. Het aandeel van Suiker Unie kwam uit op 63% en dat van CSM op 37%.

Beide ondernemingen produceren suiker uit suikerbieten en vermarkten suiker en suikerspecialiteiten voor de industriële en de consumentenmarkt. Nevenproducten zoals pulp en schuimaarde worden bewerkt tot respectievelijk voedermiddelen en kalkmeststof-

fen, die worden afgezet op de agrarische markt. Melasse, de niet economisch verder uit te kristalliseren vloeibare reststroop van de suikerproductie, wordt als grondstof voor alcoholproductie (voor industriële doeleinden) geleverd aan Koninklijke Nedalco.¹ Het grootste deel van de geproduceerde suiker wordt in Nederland verkocht aan industriële afnemers, waaronder producenten van bakkerijgrondstoffen, suikerwerk en chocolade, zuivelproducten, frisdranken en alcoholproducten, evenals de sucrochemische industrie. Een deel van de suiker wordt in consumentenverpakking afgezet op de Nederlandse markt. Het assortiment varieert van suikerklontjes, suikerstaafjes en stroop tot verschillende verpakkingen tafelsuiker.

Cosun

Koninklijke Coöperatie Cosun U.A. is een internationale onderneming die voedingsmiddelen ontwikkelt, produceert en verkoopt, voornamelijk ten behoeve van de voedingsmiddelenindustrie, de foodservice (horeca en groothandel) en het levensmiddelenkanaal. De onderneming is opgebouwd uit een aantal groepen. De productie van suiker, inulinestroop en fructose, en industriële alcohol is ondergebracht in de groep Basisingredienten. Deze groep behaalde in 2003 een omzet van 592 miljoen euro. Hieronder vallen de dochterondernemingen Suiker Unie, Sensus en de 61% deelneming Koninklijke Nedalco. De omzetgegevens van COSUN zijn niet nader uit te splitsen naar de verschillende divisies.

Suiker Unie heeft drie productielocaties, in Puttershoek, Dinteloord en Groningen. Eind 2004 heeft de Suiker Unie op de locatie Puttershoek de suikerproductie beëindigd. Deze locatie blijft enkel in gebruik voor de productie van specialiteiten.

CSM N.V.

CSM is in de loop der jaren veranderd van een lokale suikerproducent naar een internationale onderneming, actief op het gebied van de ontwikkeling, productie, verkoop en distributie van voedingsingredienten en zoetwaren. De belangrijkste productgroepen zijn bakkerij-ingredienten en -producten, zoetwaren, suiker en melkzuur. CSM bestaat uit vijf werkmaatschappijen waaronder CSM Suiker, waarin ook de activiteiten van Nedalco zijn ondergebracht. CSM Suiker produceert en verhandelt suiker, stropen, pulp, melasse en kalkmeststof. CSM Suiker boekte in 2003 een netto-omzet van 269 miljoen euro; dat is 8,4% van de totale omzet.

CSM Suiker heeft productielocaties in Breda en Hoogkerk (Groningen). Eind 2004 is de suikerproductie in Breda beëindigd. Deze locatie blijft enkel in gebruik voor de productie van specialiteiten.

Sinds eind 2003 produceert CSM Suiker een assortiment kunstmatige zoetjes ten behoeve van de Nederlandse markt. Dit assortiment werd ontwikkeld in nauwe samenwerking met Leaf Italia, een van de zusterbedrijven van CSM Suiker.

¹ Sinds april 2005 is COSUN volledig eigenaar van Nedalco na de verkoop van de 39% deelneming van CSM in Koninklijke Nedalco.

2.2.3 Suikervervangers - achtergrond

Suiker is sucrose ($C_{12}H_{22}O_{11}$), een sacharose (2-voudige suiker) die bestaat uit glucose (of dextrose) en fructose die chemisch op een bepaalde manier 'verbonden' zijn; of de sucrose afkomstig is van biet-of rietsuiker is niet na te gaan. Als de glucosemoleculen en de fructosemoleculen van elkaar worden losgeweekt ontstaat 'invertsuiker', dat is een vloeibaar mengsel van gelijke delen van glucose en fructose. Glucose heeft een beperkte zoetkracht, fructose is de werkelijke zoetmaker in de suiker.

Glucose ($C_6H_{12}O_6H_2O$) kan ook worden gemaakt uit zetmeel. In principe is dit zetmeel uit granen, maar aardappelzetmeel zou ook kunnen.¹ Glucose is de grondstof voor de belangrijkste suikervervangers. Uit glucose kan fructose worden gemaakt ($C_6H_{12}O_6$). Fructose is zeer zoet en de basis voor bijvoorbeeld HFS: High-fructose syrup.

Nieuw is sucralose: een zoetstof met weinig calorieën gemaakt van suiker, maar chemisch zo veranderd dat het niet wordt opgenomen door het lichaam (Mitchell, 2004). Sucralose is 600 keer zo zoet als suiker. Dit product is bezig met een flinke opmars vanwege de aantrekkelijke combinatie van weinig calorieën met behoud van een aantal specifieke suikereigenschappen.

Vervangers van suiker kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. Een gebruikelijk onderscheid is in natuurlijke en kunstmatige zoetstoffen. Natuurlijke zoetstoffen hebben wel calorische waarde in tegenstelling tot kunstmatige. Een andere indeling is naar de grondstof, bijvoorbeeld granen of zuivel. In deze notitie wordt uitgegaan van een verdeling in natuurlijke en kunstmatige zoetstoffen.

Natuurlijke zoetstoffen

Isoglucose (High-fructose syrup) -glucosestropen

De belangrijkste concurrent van suiker is isoglucose of high-fructose syrup. In eerste instantie (eind jaren zeventig) werd deze zoetstof vooral gemaakt van maïs en de zoetstof is dan ook vooral bekend onder de naam high-fructose corn syrup (HFCS). Dankzij technische ontwikkelingen is het nu ook goed mogelijk HFS van tarwe en aardappelen te maken, zij het dat isoglucose uit aardappelen niet concurrerend is ten opzichte van isoglucose uit graan. HFS vormt een goede vervanging van suiker in vloeibare vorm en wordt met name gebruikt in frisdranken. In principe kan HFS echter in alle producten worden toegepast die geen 'droge' zoetstof nodig hebben. Het feit dat HFS enkel in vloeibare vorm beschikbaar is, legt ook een aantal beperkingen op aan het gebruik, bijvoorbeeld in bakkerijproducten. De productie van HFS is gequoteerd, voor de EU-15 geldt een quotum van circa 300.000 ton, met de uitbreiding van de EU naar 25 lidstaten is dit quotum verhoogd met circa 200.000 ton. Het gaat daarbij om HFS-42: een mengsel van 42% fructose, 53% glucose en 5% hogere suikers.

¹ De Europese aardappelzetmeelindustrie produceert echter geen suikervervangers daar dit niet concurrerend is.

De meest gebruikelijke HFS-vorm is HFS-55. HFS-55 is vrijwel even zoet als suiker, in tegenstelling tot HFS-42.¹ HFS-55 bestaat voor 55% uit fructose, voor 40% uit dextrose en voor 5% uit hogere sacharosen. HFS-55 is chemisch gezien gelijk aan 'invert suiker' dat wordt gebruikt in soft drinks. HFS-55 ontstaat door het toevoegen van fructose aan HFS-42 of door het afscheiden van de glucose uit de HFS-42 totdat het gewenste percentage fructose is bereikt. HFS-55 wordt in de EU niet geproduceerd (zie ook paragraaf 3.4.4).

Behalve HFS-42 en HFS-55 zijn ook diverse andere mengsels mogelijk van glucose en fructose, afhankelijk van de gewenste zoetkracht. Voor veel producten is het niet nodig om een zoetmaker te hebben die de zoetkracht heeft van suiker. Deze mengsels worden meestal glucosestropen genoemd, om het onderscheid met isoglucose te kunnen maken. Op grond van de bepalingen in de suikermarktordening (Verordening 1260/2001 van de Raad) is sprake van isoglucose als het uit glucose of glucosepolymeren verkregen product ten minste 10 gewichtspercenten fructose bevat, berekend op de droge stof.

De glucosestropen worden afgezet aan onder meer banketbakkers, ijs- en frisdrankfabrikanten en de sucrochemische industrie.

Inulinestroop

Inulinestroop is vrijwel zuivere fructose en wordt via hydrolysisatie gemaakt uit cichorei en 'Jeruzalem artisjokken'. Inulinestroop bestaat voor 80 tot 85% uit fructose en voor 10 tot 15% uit glucose. De toepassingen van inulinestroop zijn vergelijkbaar met HFS. De productie van inulinestroop is begin jaren negentig in de EU ontstaan vanwege een gebrek aan fructose (NEI, 2000). Inuline, de vaste stof, wordt nu ook veel toegepast in producten vanwege de vezels die het bevat. Voor de productie van inulinestroop geldt in de EU-15 een quotum van circa 300.000 ton; dit quotum is met de uitbreiding van de EU in mei 2004 niet verhoogd omdat de toetredende landen geen productie van inulinestroop kenden (zie ook paragraaf 3.4.1).

Lactose

Lactose is een suiker, bestaande uit twee bouwstenen: glucose (druivensuiker) en galactose. Lactose komt voor in de melk van vrijwel alle zoogdieren en dient als suikerbron voor het jonge dier. Koemelk bevat ongeveer 4,5% lactose en is daarmee vrij gemiddeld in vergelijking met andere diersoorten. Lactose wordt echter veel gebruikt in allerlei andere producten dan melk. Bij de kaasbereiding komt heel veel lactose vrij; dit wordt gezuiverd en gebruikt als vulmiddel in medicijnen, in koekjes, in chocolade en in legio andere producten. Het dient wel op het etiket te staan als lactose of melksuiker.

Lactose is geen serieuze concurrent van suiker gezien de geheel andere toepassingen. De productie is niet gequoteerd in de EU.

¹ HFS 42 was - ten tijde van het vaststellen van het HFS-quotum voor de EU - het maximum fructosegehalte dat haalbaar is na isomerisatie, het proces waarbij met behulp van enzymen glucose wordt omgezet in fructose. Ondertussen is het dankzij de voortschrijdende technische ontwikkeling mogelijk om HFS met hogere fructosepercentages te maken (44 à 45%).

Kunstmatige zoetstoffen

Onder deze naam valt een grote groep zoetstoffen die op basis van 'suiker alcohol' of synthetisch worden gemaakt. De zoetstoffen op basis van suiker alcohol zijn over het algemeen wat minder zoet dan de synthetische die zeer zoet zijn. Voorbeelden van de eerste zijn sorbitol en xylitol; aspartaam en sacharine zijn voorbeelden van een synthetische zoetstof.

Het gebruik van deze zoetstoffen beperkt zich tot specifieke toepassingen. Zoetstoffen worden onder andere gebruikt in suikervrije hoestsiroop, suikervrije keeltabletten, suikervrije kauwgom, mondverfrissingstabletten, light dranken op melk- en/of yoghurtbasis en in zoetjes voor in de koffie en thee. Ten dele is dit specifieke gebruik het gevolg van de eigenschappen van deze stoffen, waardoor gebruik ervan in bepaalde producten wordt beperkt. Van sommige stoffen, zoals sacharine, is het gebruik gelimiteerd vanwege mogelijke gezondheidsgevolgen. Belangrijker is dat deze zoetstoffen in het algemeen duurder zijn dan de EU-suiker.

Het huidige marktaandeel ligt rond de 15% (EC, 2003a). Omdat de concurrentie van deze groep zoetstoffen ten opzichte van suiker beperkt is, wordt deze groep in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten.

Producenten van suikervervangers

Isoglucose

Het quotum voor de productie van isoglucose in NL is in handen van Tate en Lyle (voorheen Amylum Nederland B.V.) in Koog aan de Zaan. Het bedraagt voor 2002/2003 ruim 8,5 miljoen kg (A plus B), dat is circa 2,8% van de productie in de EU-15 en 1,8% van de productie in de EU-25. Spanje en België zijn de grootste isoglucoseproducenten in de EU-15.

Glucose

In de EU zijn er 16 ondernemingen die zetmeel uit graan produceren, waar vervolgens weer glucose uit kan worden vervaardigd.

Er zijn in Nederland twee producenten van glucose:

- Cerestar Benelux gevestigd in Sas van Gent en Bergen op Zoom;
- Tate en Lyle (voorheen Amylum Nederland B.V.) in Koog aan de Zaan.

Cargill is eigenaar van Cerestar. De producenten hebben zich georganiseerd in de Vereniging van Nederlandse Glucosefabrieken. Volgens de secretaris heeft de vereniging nog maar twee betalende leden. Productiegegevens zijn niet bekend. De concurrentie tussen de beide bedrijven is daarvan de oorzaak. Echter uit de Industriemonitor 2003/07 van het CBS blijkt, dat de productie van glucose en glucosestroop, met minder dan 50% fructose in droge toestand in 2002 747 miljoen kg bedroeg. De industriële verkopen hadden in dat jaar een omvang van 232 miljoen euro.

Cerestar produceert op basis van tarwe en maïs, Tate en Lyle (Amylum) produceert op basis van maïs.

Inulinestroop

In de EU wordt alle inulinestroop geproduceerd door aan de suikerfabrikanten gelieerde ondernemingen. Er zijn 4 Europese bedrijven, Orafti en Warcoing in België, Chamtor in Frankrijk en Sensus in Nederland.

Sensus is de dochteronderneming van Cosun die wereldwijd inulinestroop, fructosestroop en suikeresters aan de voedingsmiddelenindustrie levert. De inulinestroop en fructosestroop worden in de eigen fabrieken in Zwolle en Roosendaal geproduceerd. Suikeresters worden betrokken van een Japanse producent. Sensus is de enige producent van inulinestroop in Nederland. Productie- en omzetgegevens zijn daarom niet bekend. De productie en afzet van inulinestroop groeien naar eigen zeggen jaarlijks sterk. Het quotum dat is toegekend aan Sensus voor de productie van inulinestroop bedroeg voor 2002/2003 ruim 76 miljoen kg, circa 23,6% van de EU-productie. Na België is Nederland de grootste producent van inulinestroop.

Lactose

Lactose is een product van de zuivelindustrie. In 2002 werd volgens het CBS 149 miljoen liter lactose en melksuikerstroop geproduceerd en verkocht tegen een waarde van 118 miljoen euro.

Zoetstoffen

Er is een keur aan bedrijven die kunstmatige zoetstoffen produceren, waaronder Monsanto en DSM. Het Amerikaanse bedrijf Merisant is wereldmarktleider en heeft meer dan een derde van de markt van caloriearme tafelzoetstoffen in handen. De omzet bedraagt naar schatting USD 1,2 miljard. Meer dan de helft van de afzet vindt plaats buiten de VS. Het bedrijf vermarkt in totaal 19 merken in meer dan 100 landen, waaronder Nederland (Canderel Zoetstoffen Nederland, Amsterdam).

2.2.4 Sucrochemische industrie

Suiker en zetmeel zijn beide - onderling te vervangen - basisgrondstoffen voor de (sacro)chemische industrie. Via fermentatie van suiker en zetmeel worden zeer uiteenlopende producten vervaardigd, waarbij het voor veel - maar niet alle - producten niet uitmaakt of de basis suiker is of zetmeel. Het gaat om producten als gist, gistextracten, vitamines, antibiotica en specifieke zoetstoffen als xylitol. In Nederland is de sucrochemische industrie aangesloten bij de VNCI, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie.

Purac in Gorkum en DSM in Delft zijn in Nederland de belangrijkste bedrijven binnen de chemische industrie die suiker als grondstof gebruiken. Het verbruik van suiker door de sucrochemische industrie in Nederland lag in 2002/2003 op 45.670 ton (Suikerbegeleidingscommissie, 2003). Daarnaast gebruikt de sucrochemische industrie melasse als basis voor gist en gistextracten. Uit de melassebalans voor Nederland blijkt dat er in NL een tekort is aan melasse, in de periode 1999-2002 bedroeg het interne verbruik 2,5 à 3 keer de productie. Het tekort wordt grotendeels via import uit derde landen aangevuld.¹

¹ Op deze import is een invoerheffing van 3,5 euro per ton van toepassing indien de invoerprijzen lager dan 76 euro per ton melasse zijn. Deze heffing wordt echter meestal niet toegepast.

2.2.5 Suikerverwerkende industrie

De Europese suikerverwerkende industrie is verenigd in de CIUS. De Nederlandse afdeling kent zo'n 150 ledenbedrijven. CIUS Nederland is de overkoepelende organisatie van de Vereniging Nederlandse Frisdranken Industrie, de Nederlandse Zuivelorganisatie, de Vereniging voor de Bakkerij- en Zoetwarenindustrie (130 leden) en de Nederlandse Vereniging van Consumptie-ijsfabrikanten. Jaarlijks nemen deze bedrijven gezamenlijk zo'n 500.000 ton suiker af, waarvan ruim de helft (verwerkt) buiten Nederland wordt afgezet. Twee derde van de export gaat richting andere EU-(15) landen, één derde wordt buiten de EU-15 afgezet.

2.2.6 Consumenten

Ongeveer 15% van alle in Nederland geproduceerde suiker wordt door de consument rechtstreeks gebruikt in de vorm van pakken suiker, suikerklontjes, suikerstaafjes en dergelijke.

De consumptieve bestedingen aan (wit)suiker in 'pure' vorm bedroegen volgens het CBS in 2002 138 miljoen euro, een lichte daling ten opzichte van 2001. Gerelateerd aan de totale bestedingen aan voedings- en genotmiddelen is het aandeel van de uitgaven aan suiker circa 0,4% (in 2002). Als de suiker die is verwerkt in producten als chocolade en koekjes wordt meegenomen, dan geeft de consument per jaar in totaal (dus puur en verwerkt) 27 euro per persoon uit aan suiker¹, wat neerkomt op ruim 1% van de totale bestedingen aan voedings- en genotmiddelen (bron: Platform Toekomst Suikermarktordening).

Van de in Nederland geproduceerde (A en B) suiker gaat 85% naar de industrie (inclusief de niet voedings- en genotmiddelenindustrie) voor verwerking in producten. Suiker wordt door nagenoeg alle bedrijfsgroepen binnen de voedings- en genotmiddelenindustrie afgenomen om als grondstof te worden verwerkt in producten. Bedrijfsgroepen die relatief veel suiker afnemen en verwerken zijn de chocolade- en suikerwerkindustrie en de koek-, banket- en biscuitindustrie. Deze twee bedrijfsgroepen worden ook wel aangeduid als de zoetwarenindustrie. De totale consumptieve bestedingen aan zoetwaren bedroegen in 2003 ruim 2,7 miljard euro. Tabel 2.1 geeft een onderverdeling naar productiecategorie. Het aandeel suiker daarin is, uitgaande van de eerder genoemde 27 euro per persoon, ongeveer 16%. De bestedingen aan zoetwaren bedroegen in 2002 circa 8% van de totale bestedingen aan voedings- en genotmiddelen die in 2003 rond de 32 miljard euro lagen.

Tabel 2.1 Onderverdeling bestedingen zoetwaren, 2003

<i>Productcategorie</i>	<i>Bestedingen (in miljoen euro)</i>
Chocolade	532
Suikerwerk	687
Biscuit, banket en dergelijke	835
Hartige versnaperingen	664
<i>Totaal zoetwaren</i>	<i>2.718</i>

¹ Uitgaande van een bevolking van 16 miljoen inwoners, komt de 27 euro per persoon neer op een totale besteding aan suiker van circa 423 miljoen euro.

3. Herziening van het beleid; gevolgen

3.1 Beschrijving van de hervorming

Volgens de mededeling van de EC van 14 juli 2004 ziet de voorgestelde hervorming van de suikermarktordening er in grote lijnen als volgt uit:

- afschaffen van de interventieprijs voor suiker en van publieke interventie. In plaats daarvan komt er een referentieprijs, die dient ter bepaling van de minimumbietenprijs voor de telers, de drempelprijs voor private opslag en voor grensbescherming, en de garantieprijs onder preferentiële importen. De referentieprijs wordt ten opzichte van de huidige interventieprijs in twee stappen verlaagd. In 2005/06 wordt de prijs verlaagd naar 506 euro per ton, in 2007/08 volgt de tweede verlaging tot 421 euro per ton suiker;
- verlaging van de minimumbietenprijs in twee stappen. In 2005/06 wordt de prijs verlaagd tot 32,8 euro per ton suikerbieten, in 2007/08 volgt de tweede verlaging tot 27,4 euro per ton;
- verlaging van de A en B-quota voor suiker met in totaal 2,8 miljoen ton tot 14,6 miljoen ton (EU-25). In 2005/06 worden de quota met 1,3 miljoen ton verlaagd, vervolgens wordt gedurende drie jaar het quotum met 0,5 miljoen ton verlaagd;
- verhoging van het quotum voor isoglucose met in totaal 300.000 ton (tot 800.000 ton voor EU-25), door vanaf 2005/06 drie maal het EU-quotum met 100.000 ton te verhogen;
- productiequota voor suiker worden verhandelbaar binnen de EU;
- omschakelingssteun voor suikerproducenten;
- directe inkomenssteun voor bietentelers.

In het voorstel van de Europese Commissie wordt niet gerept over inulinestropen. Ten slotte stelt de EC voor in 2008 de hervormingen te beoordelen, ook in het licht van de uitkomsten van de WTO-onderhandelingen die met name consequenties zouden kunnen hebben voor de mogelijkheid om exportrestituties te geven en importheffingen op te leggen.

3.2 Gevolgen voor de bietentelers

In de studie van De Bont et al. (2004) zijn de effecten van de Commissievoorstellen van juli doorgerekend voor de inkomens van de Nederlandse bietentelers. De voorgestelde prijsverlaging voor bieten bedraagt 16 euro per ton (van 43,6 euro per ton naar 27,4 euro per ton). Uitgaande van een gemiddelde productie van 60 ton per hectare betekent zo'n prijsdaling een daling van de hectareopbrengsten met bijna 1.000 euro. Daar staat een compensatietoeslag van 630 euro/ha tegenover (De Bont et al., 2004:17).

Het Nederlandse bietenquotum wordt conform de daling van het totale Europese suikerquotum met 16% verlaagd. Hierdoor komt (16% van het) bietenareaal vrij, dat benut zal worden voor de teelt van granen. Dit levert de boer een saldo op van zo'n 600 euro/ha, tegen een saldo van 1.220 euro/ha als er suikerbieten (tegen de lagere prijs) zouden zijn verbouwd. Hieruit volgt dat de teler voor de hectares die worden omgewisseld van suikerbieten naar granen een saldodaling heeft van 620 euro/ha. Grosso modo zou een gemiddeld akkerbouwbedrijf in Nederland er bijna 500 euro per hectare suikerbieten op achteruit gaan. De studie laat zien dat de regionale consequenties van de beleidsaanpassingen nogal verschillen: de gemiddelde inkomensderving ligt tussen de 5 en 18%, met de grootste gevolgen voor akkerbouwbedrijven in de Veenkoloniën. Individuele bedrijven met grote arealen suikerbieten en met een relatief grote inkomensafhankelijkheid van suikerbieten worden het meest getroffen.

De huidige uitbetalingsprijs aan de telers ligt in Nederland gemiddeld zo'n 10 euro per bieten hoger dan de aan de interventieprijs voor suiker gekoppelde minimumbietenprijs. De Bont et al. stellen dat er vanwege het vervallen van de interventieprijs regeling, onderbezetting van de suikerindustrie als gevolg van reductie van het quotum en toenemende importen vanuit EBA-landen een kans is dat het verschil tussen de interventieprijs en de werkelijk uitbetaalde telersprijs onder druk komt te staan. Om deze situatie inzichtelijk te maken, rekent De Bont met een prijsdaling van 26 euro per ton bieten. De nadelige inkomensgevolgen voor de telers zijn ongeveer tweemaal zo groot als in het eerste scenario (De Bont et al., 2004:19-20).

Na de hervorming is de bietenprijs binnen het (resterende) A/B-quotum fors lager. Van belang voor onderhavige studie, met zijn focus op de suikerproducenten, -verwerkers en consumenten, is de vraag of er in Nederland in de nieuwe situatie ook nog C-suiker geproduceerd zal worden. In sommige recente jaren bedroeg de omvang van C-suiker wel zo'n 20% van het A- en B-quotum. In de huidige situatie wordt in Nederland echter niet doelbewust C-suiker geproduceerd; de prijs voor C-suiker is daarvoor gewoon te laag. De productie van C-suiker in Nederland komt tot stand doordat telers het risico dat zij het A- en B-quotum niet vol produceren, zo klein mogelijk willen houden. Telers hebben de opbrengsten in tonnen suiker niet geheel in de hand; zo kunnen weersomstandigheden behoorlijke invloed hebben op het uiteindelijke suikergehalte van de biet. Zij zaaien daarom een areaal in dat net iets groter is dan het areaal dat nodig is om met gemiddelde opbrengsten het verleende quotum op te leveren. Het Nederlandse Bewaakt Mengprijs Systeem (BMS) stimuleert in zekere zin de productie van C-suiker enigszins door een klein percentage C-suiker (in 2003 was dit 2,3%) op te nemen in de mengprijs.

Een lagere bietenprijs voor het A/B-quotum zal aan de risicoaversie van de teler niets veranderen. Zolang de teelt een beter saldo oplevert dan enig alternatief, zal de teler zijn volledige quotum willen benutten. Volgens De Bont et al. geeft de teelt van suikerbieten in beide scenario's nog steeds een beter saldo per hectare dan granen, ofschoon een prijsdaling van 26 euro/ton biet het voordelige saldo ten opzichte van granen wel tot minimale proporties terugbrengt (De Bont et al., 2004:17). Dat betekent dat de telers het hele quotum zullen benutten en er dus, naast de opgelegde quotumreductie, geen extra productiedaling

hoeft te volgen.¹ De teler zal ook bij de nu voorgestelde lagere prijzen iets meer areaal inzaaien dan bij gemiddelde opbrengsten strikt noodzakelijk is voor zijn quotum. De (gemiddelde) hoeveelheid C-suiker die wordt geproduceerd zal wel iets afnemen ten opzichte van de (gemiddelde) hoeveelheden in de afgelopen jaren, omdat het (A/B) quotum en daarmee het totale areaal onder suikerbieten zal afnemen: een (zeg) 5% extra areaal als 'verzekering' van de benutting van het productiequotum is in de nieuwe situatie een iets kleiner aantal hectares en leidt dus tot iets minder extra productie. De teler zal minder belang gaan hechten aan het volmaken van het quotum en dus minder C-suiker willen produceren, als het saldo van de suikerbietenteelt lager wordt dan het saldo voor de graanteelt. Uit de berekeningen van De Bont et al. kan worden afgeleid dat die situatie zich zal voordoen als de suikerbietenprijs met iets meer dan 26 euro per ton biet daalt (De Bont et al., 2004:17). Als de verwerkende industrie dus is staat is om de prijsverlaging voor de telers te beperken tot minder dan die 26 euro per ton, is er een gereede kans dat telers het volledige quotum plus een klein volume C-suiker zullen leveren.

3.3 Gevolgen voor de suikerproducenten

3.3.1 Relatie interventieprijs, bietenprijs en verwerkingsmarge

Om de consequenties van de voorgestelde veranderingen in de suikermarktordening te kunnen beoordelen voor de suikerproducerende ondernemingen, is het van belang om de opbouw van de interventieprijs van witte suiker in ogenschouw te nemen. Het mechanisme is beschreven in tabel 3.1. De interventieprijs voor witsuiker is berekend vanuit de basis bietenprijs. De waarde van de bieten is omgerekend naar een suikerwaarde van de bieten (kosten van bieten in suiker), waar vervolgens een suikerverwerkingsmarge (vergoeding voor kosten van verwerking) en de kosten van aflevering van bieten aan de verwerker bij worden opgeteld en ontvangsten van de verwerker voor verkoop van melasse weer vanaf worden getrokken.

Naast de interventie- en de basisprijs bestaat het prijssysteem van de suikermarktordening ook nog uit de minimumbietenprijs. Deze is gelijk aan de basis bietenprijs minus 58% van de productieheffingen. De minimumbietenprijs is de prijs die de suikerproducenten de teler volgens de Verordening ten minste zullen moeten betalen. Voor de jaren 2001/02 tot en met 2005/06 is de minimumbietenprijs voor A-bieten 46,72 euro/ton bieten en voor B-bieten 32,42 euro/ton bieten (exclusief de heffing). De Commissie neemt in haar voorstel voor de beleidshervormingen een gewogen gemiddelde minimumprijs van A- en B-quotum van 43,60 euro/ton bieten als uitgangspunt voor de prijsverlagingen voor de teler. Deze minimumprijs is het gemiddelde van de drie voorgaande jaren.

De opbouw van de interventieprijs van witte suiker is sinds het begin van de marktordening (1967/68) hetzelfde gebleven. De prijzen en vergoedingen zijn in de loop van de tijd voortdurend aangepast. De in de tekstbox opgenomen prijzen zijn die van het verkoopseizoen 2003/2004. Oorspronkelijk zijn de bietenprijs en de verwerkingsmarge bepaald op

¹ Voorwaarde is wel dat de meer efficiëntere telers een groter deel van het quotum gaan produceren en er dus schaalvergroting in de suikerbietenteelt optreedt.

basis van kostenberekeningen van de teelt en van de productie van suiker in de (toen zes) lidstaten. Toen al bleken productiekosten ver uiteen te liggen, met Frankrijk als goedkoopste producent van suikerbieten en Duitsland en Italië als duurste. Nederland en België namen een middenpositie in. De hoogte van de prijzen voor de teler en (verwerkings- en transport -)vergoedingen voor de industrie kwamen dichtbij het Italiaanse niveau te liggen (Van Maurik, mondelinge info).

Tabel 3.1 Opbouw van de interventieprijs voor witte suiker

A. Basisprijs bieten 16%, per ton	€ 47,67
B. Waarde van bieten ($100/130 \cdot A$) a), per 100 kg suiker	€ 36,67
C. Transport/ontvangst suikerbieten	€ 4,41
D. Verwerkingsmarge	€ 24,36
E. Waarde van Melasse b)	€ - 2,25
F. Interventieprijs suiker, per 100 kg	€ 63,19

a) Bij de bepaling van de waarde van bieten voor de suikerproducent wordt als uitgangspunt genomen dat 1 ton suikerbieten 130 kg suiker oplevert. Voor 100 kg suiker is $100/130$ ton bieten nodig. De waarde van bieten, omgerekend in wittesuikerequivalent is dan $100/130$ maal de basisprijs van een ton bieten; b) Opbrengst melasse: $38,5$ kg melasse/ton suikerbieten 16%; $38,5/130 = 29,6$ à $7,677$ euro = $2,25$ euro

Bron: Suikerbegeleidingscommissie en Frits van Maurik.

Belangrijk uitgangspunt bij de bepaling van de interventieprijs van witte suiker is dat de verhouding tussen de vergoeding voor de teler en die voor de suikerproducent is gesteld op 60:40. In de loop van de tijd is deze verhouding bij prijsaanpassingen niet meer helemaal zuiver aangehouden, maar wel steeds uitgangspunt geweest: een prijsaanpassing in de interventieprijs voor witte suiker werkte voor ongeveer 60% door in de bietenprijs en voor zo'n 40% in de verwerkingsmarge. Indien dezelfde systematiek van de prijsopbouw ook geldt bij prijsverlagingen zoals die in het kader van hervormingsvoorstellen de komende jaren zullen worden doorgevoerd, zal een prijsverlaging van de institutionele prijs voor witte suiker leiden tot een verlaging van de basisprijs voor bieten én van de verwerkingsmarge. In haar voorstel stelt de Commissie voor om de interventieprijs (die men in het vervolg de referentieprijs gaat noemen) van witte suiker te verlagen met 33% en de minimumbietenprijs met 37%. De minimumbietenprijs is gelijk is aan de basisprijs omdat er in de nieuwe situatie productieheffingen verdwijnen (zie CEC, 2004). Dit impliceert dat de verwerkingsmarge met 23% zal afnemen, als we veronderstellen dat de vergoeding voor transport/ontvangst suikerbieten gelijk blijft en ook de opbrengsten uit melasse onveranderd blijven (zie tabel 3.2). Overigens laat de Commissie zich in het geheel niet uit over de gevolgen van haar voorstel voor de verwerkingsmarge. De Suikerbegeleidingscommissie geeft in een korte notitie, waarin de uitgangspunten van de mededeling van de Commissie worden samengevat, wel enige berekeningen over de gevolgen van de institutionele prijsveranderingen (SBC, 14 juli 2004). Daaruit kan worden afgeleid dat zij de afname van de vergoeding voor de kosten voor verwerking en transport/ontvangst van bieten inschat op 27%.

Tabel 3.2 *Gevolgen van institutionele prijsveranderingen voor de verwerkingsmarge*

	Situatie 2003/4 (€)	Uitgangssituatie voor aanpassingen in prijzen en mar- ges (€)	Eindsitua- tie(€)	Verandering eind ten opzichten van uitgangssituatie (%)
Basisminimumprijs bieten, per ton biet	47,67	43,60	27,40	-37
Waarde van bieten per 100 kg suiker a)	36,67	33,53	21,08	-37
Transport en dergelijke	4,41	4,41	4,41	onveranderd
Verwerkingsmarge	24,36	24,36	18,86	-23
Waarde Melasse	-2,25	-2,25	-2,25	onveranderd
Referentieprijs	63,19	63,19 b)	42,10	-33

a) Omrekening is $(100/130)$ * basisprijs bieten; b) Som van de onderdelen leidt niet tot het totaal van de referentieprijs.

3.3.2 Marge voor de suikerproducerende industrie

Indien de prijsverlaging voor suiker wordt verhaald op telers en industrie samen, zal de in de suikermarktordening opgenomen vergoeding voor verwerkingskosten voor de industrie afnemen. In het voorgaande is berekend dat de verwerkingsmarge met 23% zal afnemen, wat betekent dat de marge naar €18,86/100 kg suiker zal dalen. De vraag is dan of zo'n lagere marge voor de suikerproducerende industrie nog wel voldoende hoog is om de productie rendabel te houden. Dat laat zich lastig vaststellen: de suikerproducenten CSM en Suiker Unie geven namelijk geen uitsluitsel over de hoogte van die verwerkingskosten aan derden. Er zijn echter wel aanwijzingen dat deze verwerkingsmarge gemiddeld genomen vrij ruim (geweest) is en dat efficiënte suikerverwerkers lagere kosten hadden dan in de marktordening aan vergoeding voor de verwerking was vastgelegd.

CIUS, de Europese organisatie van de suikerverwerkende industrie, heeft enkele jaren geleden een gedetailleerde berekening gemaakt van de kostenposten voor de suikerproducerende industrie (CIUS, 1998). Daarin stelt zij dat de vergoeding van €24,36/100kg suiker voor verwerkingskosten ruim €6 hoger is dan de door hen berekende verwerkingskosten. Indien sinds het uitkomen van die studie de kostenontwikkelingen en efficiencyverbeteringen elkaar in evenwicht hebben gehouden, zou de industrie de afgelopen jaren dus een zeer ruime verwerkingsmarge hebben genoten. Efficiencyverbetering heeft zeker plaatsgevonden bij de verwerking van de bieten. Zo is tegenwoordig de winning van 140-145 kg suiker uit een ton bieten geen uitzondering. De berekening van basisprijs voor suikerbieten is eertijds echter vastgesteld op basis van het vermogen van de industrie om 130 kg suiker uit een ton bieten te halen. Wanneer de suikerproducent 143 kg (10% meer) suiker wint uit een ton bieten, zijn de bietenkosten van suiker 10% lager dan in de berekening van de interventieprijs is weergegeven: de feitelijke bietenwaarde van suiker

(= de inkoopsprijs van bieten voor de suikerverwerker) zal dan geen €36,67/100 kg suiker zijn (zie tekstbox 3.1), maar €33,33 /100 kg suiker. Hierdoor heeft een gemiddelde suikerverwerker al €3/100 kg suiker aan zijn marge toe kunnen voegen. De efficiënt werkende bedrijven lijken dus een meer dan voldoende vergoeding te hebben gehad voor de verwerking van bieten tot suiker. De nu voorgestelde hervorming leidt weliswaar tot een lagere verwerkingsmarge, maar zal het efficiënte deel van de industrie niet direct in groot gevaar hoeven brengen.

De Nederlandse suikerproducenten zijn daar echter niet gerust op en pleiten (in onze interviews) in elk geval voor het zo veel mogelijk op peil houden van de verwerkingsmarge voor de industrie, bijvoorbeeld door, bij de prijsdaling van witsuiker volgens het Commissievoorstel, de bietenprijs verder te laten dalen en telers een hogere compenserende toeslag te geven. De industrie komt ook tot dat voorstel omdat ze al een deel van de omzet zal moeten missen als gevolg van een verminderde aanvoer van bieten. Deze daling van de bietenproductie is (in eerste instantie) het gevolg van een lagere bietenprijs en (in tweede instantie) van de voorgestelde quotumkorting. De industrie loopt daardoor (voor de tonnen bieten die niet meer worden aangevoerd) vergoedingen voor de verwerking mis. Bovendien nemen de (vaste) kosten per verwerkte ton bieten toe, omdat de fabrieken op een lagere benuttinggraad zullen draaien. Een lagere bieten(inkoop)prijs zou bovenstaande nadelen zoveel mogelijk moeten compenseren. Wanneer de suikerverwerkers een onveranderde verwerkingsmarge zou worden geboden, zou de minimumbietenprijs moeten dalen tot €20,25/ton, ofwel met 53,5% ten opzichte van de uitgangssituatie (in tabel 3.1).¹

De winstmarge voor de suikerproducerende bedrijven is niet alleen afhankelijk van de bij marktordening vastgestelde verwerkingsmarge, maar wordt ook bepaald door de prijzen die de suikerproducent voor de suiker en de bijproducten aan zijn afnemers door kan rekenen. Uit gegevens over de jaren 1989-2004 uit *Land- en Tuinbouwcijfers* (LEI/CBS, 2004:154) blijkt dat de producentenprijs af-fabriek stelselmatig boven de EU-interventieprijs ligt. Dat verschil tussen beide bedroeg in het begin van de jaren negentig zo'n €10 per 100 kg witte suiker. Vervolgens is de interventieprijs licht gedaald maar de af-fabriek prijzen zijn toegenomen, zodat het verschil tussen beide prijzen in de tweede helft van de jaren negentig is toegenomen tot €14 à 15 per 100 kg witte suiker. Het NEI (2000) schatte dat de prijzen voor industriële gebruikers in de EU gemiddeld ongeveer 14% hoger waren dan de minimum (EU-interventie)prijs voor suiker, maar gaf tevens aan dat de verschillen per lidstaat aanzienlijk zijn.² In de gehouden interviews wordt bevestigd dat marktprijzen voor witte suiker in de Unie al geruime tijd hoger liggen dan de interventieprijzen. Gegeven het feit dat sprake is van een overschot aan suiker op de EU-markt, is dit een opmerkelijke situatie. Dit zou erop kunnen wijzen dat suikerproducerende bedrijven in staat zijn om iets hogere marges af te dwingen dan vanuit de marktordening is 'gegarandeerd'. De suikerproducenten wijzen er echter op dat dit verschil goed verklaard kan worden uit de kosten voor de logistieke service die wordt geleverd, de specifieke kwaliteiten (zeefsoorten) en de geleverde opslagcapaciteit.

¹ Bij een verwerkingsmarge van €24,36/100 kg witsuiker in de 'Eindsituatie' geldt dat de waarde van de bieten per 100 kg suiker niet meer dan € 15,58 kan bedragen. Dit betekent een minimumbietenprijs van €20,25/ton biet (15,58*(130/100)).

² Deze cijfers zijn volgens het NEI-onderzoek sterkt betwist door de suikerproducenten. Tegenonderzoek in Frankrijk gaf aan dat het verschil in Frankrijk onder de 10% lag.

De verwerkingsmarge is een essentieel onderdeel van de suikermarktordening. Omdat de grondstof biet niet bewaarbaar is (id est het suikergehalte loopt snel terug), moet het worden verwerkt tot suiker om er een economisch waardevol product van te maken. De marktordening is dan ook gericht op witsuiker en de verwerkingsmarge maakt het (grootste deel van het) verschil tussen de bodemprijs in de markt voor witsuiker en de gegarandeerde minimumprijs voor de bieten van de teler. Afschaffen van zo'n verwerkingsmarge is geen optie indien men een marktordening wil behouden: verwerkers zullen niet meer bereid zijn om bieten te verwerken als er wel een minimumprijs is voor de teler - wat een minimumaankoopprijs voor de verwerker betekent - maar niet voor suiker, zodat de verwerker alle marktrisico's op zich neemt. Bovendien, als er een referentieprijs voor witsuiker wordt vastgesteld - bijvoorbeeld voor de bepaling van de drempelprijs voor invoer - is er impliciet een verwerkingsmarge. De vraag is echter wel hoe hoog deze vergoeding zal moeten zijn om verwerking van biet tot suiker interessant te laten blijven zijn. Zo is de verwerkingsmarge een beleidsinstrument om de hoogte van de interne suikerprijs én om de structuur van de Europese suikerindustrie te beïnvloeden. Een lagere verwerkingsmarge kan tot een lagere suikerprijs in de EU leiden. Echter, het zal ook de herstructurering van de Europese suikerindustrie bespoedigen, omdat de minst efficiënte bedrijven hun verwerkingskosten niet meer goedgemaakt zien door de verwerkingsmarge. Deze bedrijven zullen door de wel renderende verwerkers worden overgenomen en er treedt schaalvergroting op in de Europese suikerindustrie. Positief van zo'n ontwikkeling is dat de internationale concurrentiepositie van de suikerindustrie (met leveranciers van buiten de Unie) zal versterken. Maar een neveneffect zal kunnen zijn dat de concentratie in de Europese suikerindustrie zodanig toeneemt dat er op de interne markt weinig tot geen concurrentie (meer) is tussen aanbieders van suiker. Er zijn echter wel veel vragers, waardoor de suikerindustrie binnen de Unie als prijszetter kan optreden. Dit laatste zal alleen tot lagere suikerprijzen leiden indien er genoeg concurrentie is van buitenlandse aanbieders.

Box 3.1 Verwerkingsmarge als beleidsinstrument

In de oude situatie vormde de interventieprijs de bodem voor de marktprijs: dreigde de marktprijs beneden de interventieprijs te zakken dan zou de EU suiker opkopen. In de praktijk is dit maar zelden voorgekomen, omdat de markt in het verleden steeds kon worden 'geschoond' met behulp van exportsubsidies en goedkopere suiker buiten de Unie werd gehouden door effectieve grensbescherming. In het Commissievoorstel wordt de interventieprijs afgeschaft en vervangen door de referentieprijs. Wat voor gevolgen heeft deze verandering voor de marktprijs?

De referentieprijs is geen 'harde' bodem in de markt: immers, publieke interventie is niet meer mogelijk. De marktprijs voor suiker in de Unie zal zakken als gevolg van de wijzigingen in het suikerbeleid en de marktsituatie. Hoeveel de marktprijs daalt, hangt af van de druk die er op de prijs wordt uitgeoefend: wanneer de interne productie plus importen niet (veel) groter is dan de interne consumptie en de export, zal die druk wel meevallen. Maar de marktprijs zal verder kunnen dalen als er (veel) meer suiker op de markt komt dan kan worden afgezet. Om de druk op de marktprijs te beperken stelt de Commissie een korting op het productiequotum voor. Import van suiker vindt de komende jaren (in ieder geval tot 2009) plaats in het kader van preferentiële handelsakkoorden met afgesproken volumes. Voorts zijn de tarieven voor suikerimporten buiten preferentiële handelsakkoorden om zo hoog (namelijk 339 euro/ton voor ruw suiker en 419 euro/ton voor witsuiker) dat dergelijke importen ook niet bij extreem lage wereldmarktprijzen binnen zullen komen. Daarmee lijkt de invoer de komende jaren beheersbaar en is het aannemelijk dat de EU-marktprijs substantieel boven het niveau van de referentieprijs zal kunnen blijven.

Box 3.2 Gevolgen van afschaffing interventieprijs voor EU-marktprijs voor suiker

3.3.3 Mogelijkheden voor kostenreductie

Er is een aantal mogelijkheden voor suikerproducenten om kostenreductie te realiseren. Een zo'n mogelijkheid is een fabrieksluiting als de aanvoer van bieten afneemt. De daling

van de productie in Nederland is evenwel waarschijnlijk te gering¹ om een fabrieksluiting te overwegen, vanwege de hoge kosten van zo'n sluiting (afschrijvingen worden doorgaans gepleegd over een periode van 25 jaar of meer) en de implicaties voor transportstromen. De twee Nederlandse verwerkers hebben elk nog maar enkele fabriekslocaties. Beide hebben een fabriek in Groningen en er staan drie fabrieken in Zuidwest-Nederland: in Puttershoek en Dinteloord van Suiker Unie en in Breda van CSM. Puttershoek en Dinteloord liggen niet ver van elkaar, waardoor concentratie van de verwerking in één van deze fabrieken voor de hand kan liggen, maar sluiting van een van de andere fabrieken betekent een enorme toename van de transportkosten van bieten.² Nu al ligt in Nederland de gemiddelde transportafstand van boer tot fabriek op 75 km per vracht. In Frankrijk is dat niet meer dan zo'n 30 km. Hierdoor zijn in Frankrijk de transportkosten ook veel geringer dan in Nederland.

Schaalvergroting op telersniveau (onder meer gestimuleerd door handel in bieten-teeltrechten) zou de hoogte van de transportkosten per vracht nog iets terug kunnen dringen. Een andere mogelijkheid voor besparingen op transportkosten kan zijn om bietenleveranties aan de ene onderneming uit te wisselen met bietenleveranties aan de andere onderneming. Telers leveren namelijk niet altijd aan de dichtstbijzijnde fabriek. De mogelijkheden van uitwisseling/bietenruil worden al behoorlijk benut waardoor mag worden aangenomen dat een kostenbesparing op transport via deze manier niet groot zal zijn.

Een hogere productiviteit per eenheid arbeid en/of kapitaal kan ook bijdragen aan kostenbesparing, bijvoorbeeld via verdere mechanisering en een andere procesorganisatie. Volgens ingewijden kan de huidige technologie om suiker uit bieten te winnen echter nauwelijks meer worden verbeterd en zou er volgens deze weg geen verdere efficiëntiewinst meer behaald kunnen worden. Wel zou een hoger suikergehalte (van meer dan 16%) de opbrengsten uit een ton bieten doen toenemen, terwijl de verwerker minder tonnen bieten nodig heeft om het A- en B-quotum te vullen. Hierdoor zouden lagere variabele kosten kunnen worden behaald. Daar staat tegenover dat de teler wel een iets hogere prijs krijgt voor de bieten met hogere suikergehaltes, zodat de suikeronderneming er per saldo niet veel mee wint.

3.3.4 Quotumhandel over de grenzen

De Commissie wil het mogelijk maken dat productiequota internationaal verhandeld kunnen worden. Hiermee denkt zij te bereiken dat de suikerproductie in toenemende mate terecht zal komen bij de meest efficiënte ondernemingen. Hierdoor zal de herstructurering van de sector worden bespoedigd, wat de concurrentiekracht ervan zal versterken.

Om internationale handel in productiequota mogelijk te maken, zal de Commissie eerst de regels ten aanzien van de toewijzing van productiequota moeten verduidelijken,

¹ Van groot belang is hoe de Commissie het productiequotum van 17,4 miljoen ton wil terugdringen met 2,8 miljoen ton (ofwel 16,1% van 17,4 miljoen ton) over de periode 2005-2009. Wanneer de Commissie de reductie evenredig verdeelt over de lidstaten, zal (ook) het Nederlandse (A- en B-) productiequotum met 16,1% teruglopen.

² Toch heeft zowel CSM (Breda) als de SuikerUnie (Puttershoek) besloten om elk een suikerfabriek te gaan sluiten en de verwerking van bieten te gaan concentreren in de resterende fabrieken (zie Persbericht Suiker-Unie, december 2004 en CSM, januari 2005).

met name op het gebied van eigendom van de productiequota. Volgens de huidige verordening krijgen lidstaten het quotum toegewezen. Elke lidstaat wijst het nationale productiequotum toe aan de suikerondernemingen in het land. Fabrieken kennen telers productierechten toe. Dat wil zeggen dat telers het recht hebben om een bepaalde hoeveelheid aan de fabriek aan te leveren. De fabriek kan de teler die rechten ontnemen indien de teler niet in staat is de afgesproken kwantiteit te leveren. Bij de handel in quota is van belang wie als eigenaar van het quotum optreedt: de staat of de industrie? In het eerste geval lijkt geen grensoverschrijdende quotumhandel mogelijk, in het tweede geval wel.

Wanneer de productiequota eigendom zijn van de suikerproducerende ondernemingen, zal er handel in productiequota kunnen ontstaan, als er tenminste uitzicht is op een voortbestaan van het quotumsysteem voor een groot aantal jaren; bedrijven zullen anders niet geïnteresseerd zijn om erin te investeren. Bij quotumhandel zullen de meest efficiënte ondernemingen een deel van de Europese suikerbieten teelt naar zich toe kunnen trekken. De minst efficiënte suikerproducerende ondernemingen zitten in Zuid-Europa en in de nieuwe lidstaten.¹ In deze gebieden zal de suikerbieten teelt ook het eerst teruglopen bij prijsverlagingen. In Noordwest-Europa is de suikerbieten teelt inclusief de verwerking relatief sterk en de verwachting is dat ondernemingen uit deze regio het meest actief zullen zijn om productiequota aan te kopen. De Franse suikerproducenten hebben dan waarschijnlijk de beste papieren. Frankrijk is een aantrekkelijk land voor suikerbieten vanwege gunstige klimatologische omstandigheden en een grootschalige bedrijfsstructuur in de akkerbouw. De suikerbietentelers hebben er in het algemeen veel lagere grondkosten en lagere mechanisatiekosten (vanwege grotere percelen en gemakkelijk te bewerken grondsoort) dan in Nederland.

Of de Nederlandse suikerproducenten in staat zullen zijn om productiequota te kunnen aankopen uit andere lidstaten, is nog maar de vraag. Weliswaar zijn de bedrijfsresultaten van zowel CSM als Suiker Unie (Cosun) uit de suikerproductie goed (zie hoofdstuk 2). Echter, de Nederlandse suikerproducenten zullen moeten concurreren met andere gegadigden voor productiequota. Een aantal van die concurrenten zijn nogal wat groter dan de Nederlandse bedrijven. Het concentratieproces van de jaren negentig heeft ertoe geleid dat momenteel vijf bedrijven meer dan de helft van alle A- en B-quota in de Unie beheren (Blume et al., 2002). In tien landen is het gehele productiequotum in handen van een of twee bedrijven. In de VK heeft British Sugar een monopolie over de bietenverwerking en Tate Lyle domineert de markt voor suikerriet. Samen nemen de beide bedrijven 90% van de Britse markt voor hun rekening. Het Franse bedrijf Tereos heeft een derde van het Franse en de helft van het Italiaanse productiequotum in beheer. Sudzucker verwerkt 40% van het Duitse productiequotum en heeft bovendien belangen in diverse EU-lidstaten zoals België, Frankrijk, Oostenrijk en Polen. Nordzucker, de andere grote Duitse suikeronderneming, heeft ook vestigingen in de nieuwe lidstaten. Danisco uit Denemarken heeft grote belangen in de Baltische landen en heeft een monopolie bij de verwerking van bieten in Denemarken, Zweden en Finland. Genoemde bedrijven hebben alle een grote financiële

¹ Er zijn geen data over de winstgevendheid van de Europese suikerproducenten om deze uitspraak op te baseren. Deze stelling volgt uit gesprekken met experts en wordt ook ingegeven door de indicaties van teeltkosten uit studies van Frandsen en Hensen (2002), EuroCare (2003) en van de Europese Commissie (2003). Onder de tien nieuwe lidstaten zijn zeven producerende landen met een productie van ongeveer 3 miljoen ton, waarvan bijna 60% in Polen wordt voortgebracht.

slagkracht en lijken van zins voort te willen gaan op hun internationale expansiepad, indien de regels van concurrentie mededinging dit toestaan. Suiker Unie heeft een aandeel in de suikerproductie van Slovenië, maar verder net als CSM geen belangen opgebouwd in het buitenland. Of dat een bewuste strategie is geweest of dat de Nederlandse suikerproducenten er niet toe in staat is geweest, is niet duidelijk. Hoe de krachtsverhoudingen liggen tussen de Europese suikerproducerende bedrijven en welke strategie zij gaan voeren bij vrije internationale handel in productiequotum, laat zich ook niet gemakkelijk inschatten. Zoiets vraagt bedrijfsspecifieke informatie die echter niet of nauwelijks boven water te halen is. Wel lijkt het erop dat, indien het komt tot internationale quotahandel binnen de EU, de Nederlandse suikerproducerende industrie een achterstand heeft op een aantal reeds langere tijd grote, internationaal opererende suikerproducenten met sterke marktposities binnen de Unie.

3.4 Gevolgen voor de productie van suikervervangers

3.4.1 Marktaandelen suikervervangers in niet-EU-landen

Zoetkracht kan geleverd worden door meer producten dan enkel suiker. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in een vrije markt niet alleen suiker, maar ook andere 'zoetmakers' worden geproduceerd. De omvang van de productie van suiker en suikervervangers wordt dan bepaald door de prijsverhouding tussen de verschillende producten in combinatie met de afzet -c.q. toepassingsmogelijkheden.

In diverse landen heeft de productie van suikervervangers, en dan vooral HFCS, een hoge vlucht genomen, met als meest aansprekend voorbeeld de VS. Het gebruik van HFCS ligt in de VS iets onder het gebruik van suiker; de totale suikerconsumptie in de VS bedroeg in 2003 8,893 miljoen ton, de consumptie van HFCS lag in datzelfde jaar op 8,869 miljoen ton (USDA, 2004). Als de totale consumptie van op zetmeel (veelal uit maïs) gebaseerde zoetstoffen, zoals glucosesiroop en dextrose, in ogenschouw wordt genomen, dan is de consumptie van caloriehoudende zoetmakers groter dan die van geraffineerde suiker. Het verbruik van glucosesiroop en dextrose bedroeg respectievelijk 2,209 miljoen ton en 0,449 miljoen ton in 2003 (USDA, 2004).

De verwachte productie in de VS van HFCS is voor 2004 9,3 miljoen ton (USDA, 2004). Dat komt overeen met circa 79% van de totale wereldproductie. Japan is de tweede producent, met een gemiddelde productie van 0,78 miljoen ton. Argentinië, Canada, de EU, Mexico en Korea hebben een productie van tussen de 0,3 en 0,4 miljoen ton (Mitchell, 2004).

In de EU is de productie van de belangrijkste suikervervangers aan banden gelegd om de suikermarkt te beschermen. In de EU-15 geldt voor isoglucose een quotum van 300.725 ton droge stof en voor inulinestroop een quotum van 320.718 ton droge stof suiker/isoglucose-equivalent. Het suikerquotum bedraagt 14,4 miljoen ton. Voor de nieuwe lidstaten is een suikerquotum van 2,9 miljoen ton en een isoglucosequotum van 206.995 ton vastgesteld. Daar inulinestroop niet wordt geproduceerd in de nieuwe lidstaten is voor inulinestroop geen quotum vastgesteld voor de nieuwe lidstaten.

Zonder quoterings van HFCS en inulinestroop zou het niet mogelijk geweest zijn de afzet van suiker in de EU op peil te houden en zou een groter deel van de suikerconsumptie al zijn vervangen door suikervervangers. In de mededeling van de EC van juli 2004 wordt voorgesteld de isoglucosequota te verhogen met drie maal 100.000 ton, te beginnen in 2005/06 (over inulinestroop wordt niet gerept in de mededeling). Dit betekent een verdubbeling van de huidige productie in de EU-15 en een verhoging met bijna 60% uitgaande van het quotum voor de EU-25.

3.4.2 Mogelijk aandeel suikervervangers op de EU-markt

In hoeverre kan het afschaffen dan wel oprekken van de quota voor de productie van HFCS en inulinestroop tot een verdringing leiden van het gebruik van suiker? Voor de EU zijn de quota voor HFCS vastgesteld op 2% van de interne consumptie aan zoetmakers. Volgens de OESO zou een marktaandeel van rond de 15% mogelijk zijn. Dit cijfer is gebaseerd op het marktaandeel dat deze suikervervanger heeft in landen als Argentinië en Canada, waar de suikermarkt veel minder is beschermd dan in de EU (OESO, 2002).

CIUS (2004) gaat uit van een mogelijk marktaandeel van isoglucose van 37% in de EU, dat komt overeen met een afzet van 5 à 6 miljoen ton isoglucose. De vervanging van suiker in frisdranken door isoglucose vormt het grootste afzetkanaal. Van het totale marktaandeel isoglucose zou 22 procentpunten worden afgezet via (fris)dranken.

Volgens een studie van LMC (2004) zou het marktaandeel van isoglucose kunnen stijgen naar 32% van de totale markt voor zoetstoffen, tegen 5% nu. Voor de EU betekent dit een afzet van 5 miljoen ton droge stof isoglucose. Voor de EU-25 komt het overeen met een afzet van 6 miljoen ton.

Een deskundige gaf in de interviews aan dat in een periode van 10-15 jaar het aandeel van vloeibare suiker zou kunnen oplopen tot een kwart van de totale zoetmarkt in de EU-25.

In de VS ligt het aandeel van HFCS rond de 43% van de interne consumptie aan zoetmakers. Daar moet bij worden aangetekend dat de opkomst van HFCS (in de VS) als goedkope zoetstof mede te danken is geweest aan de hoge suikerprijzen.¹ Ook in de VS wordt de productie van suiker zwaar ondersteund. De beschikbaarheid van goedkoop maïszetmeel, de belangrijkste grondstof voor HFCS, is een tweede factor die een rol heeft gespeeld in de opkomst van HFCS in de VS (Verbeek et al., 1999).

Uit het voorgaande blijkt dat de verwachtingen over het mogelijke aandeel van suikervervangers op de 'zoetmarkt' variëren tussen de 15 en de 37%. Dit is een grote bandbreedte, die vermoedelijk wordt ingegeven door het toekennen van een verschillend gewicht aan de factoren die het marktaandeel van HFS beïnvloeden.² Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan.

¹ Ten algemene geldt dat de isoglucoseproductie vooral van de grond is gekomen in landen met hoge suikerprijzen.

² Uit de geciteerde studies is niet af te leiden op grond van welke redenen men tot de inschatting van een bepaald marktaandeel komt en welk EU-suikerbeleid daarbij is verondersteld.

3.4.3 Factoren die het marktaandeel van HFS beïnvloeden

Met welke markt moet de EU-markt vergeleken worden voor een schatting van de mogelijke verdringingsgraad van suiker door isoglucose?

Wat betreft de consumptiekant is het de vraag of een aandeel als dat in de VS mogelijk is. Door sommigen wordt dit betwijfeld, zo bleek in de interviews. De consumptiepatronen van de VS en de EU zijn bijvoorbeeld geheel anders. In de VS worden meer bakkerijproducten gebruikt (zoals muffins) waarin HFS is verwerkt. In de EU zou vervanging van suiker door HFS zich waarschijnlijk in eerste instantie concentreren op frisdranken en zuivelproducten en in veel mindere mate op bakkerijproducten.

Wat betreft de productiekant geldt dat de productie van HFS in de EU minder concurrerend is dan in de VS. Drie factoren bepalen in principe de concurrentiepositie van HFS:

- 1) prijs van suiker;
- 2) prijs van maïs/tarwe;
- 3) schaalvoordelen HFS-productie.

In de EU zijn de kosten van de grondstof voor HFS, tarwe en maïs, hoger dan in bijvoorbeeld de VS vanwege de ondersteuning via het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De laatste jaren is door de veranderingen in het Europese landbouwbeleid, in casu lagere prijzen voor granen, de concurrentiepositie van HFS ten opzichte van suiker in dat opzicht verbeterd. De (kosten)voordelen die uit schaalvergroting gehaald zouden kunnen worden, zijn vanwege de quota voor HFS gelimiteerd.¹

Schattingen over de productiekosten van HFS zijn niet eenvoudig te geven. De productiekosten worden voor een belangrijk deel bepaald door de opbrengsten van de bijproducten. De drie belangrijkste bijproducten zijn 'corn gluten feed' (veevoer), glutenmeel en maïsolie. Eventuele hogere productiekosten als gevolg van een gestegen grondstofprijs kunnen ten dele worden geneutraliseerd omdat in zo'n situatie de bijproducten ook meer opbrengen. Tweede factor van belang in de productiekosten is de mogelijkheid tot schaalvergroting. De mogelijkheden tot het vergroten van de schaalvoordelen van de HFS-productie in de EU hangen sterk af van de wijze en de omvang van de wijziging van het huidige quotum, daarbij inbegrepen de vraag aan wie het grotere quotum wordt toegewezen. Zoals aangegeven komt het voorstel van de EC neer op een verdubbeling van het huidige productiequotum voor de EU-15, zij het dat deze wordt uitgesmeerd over een periode van drie jaar. Of deze verhoging voldoende mogelijkheden biedt voor schaalvoordelen is lastig in te schatten.

In tabel 3.2 is een aantal schattingen gegeven van de productiekosten van isoglucose, waarbij overigens niet duidelijk uit de bronnen naar voren komt welke uitgangspunten zijn gehanteerd voor de berekening. Met name het opheffen van de productiequota voor HFS in de EU kan de productiekosten drukken, maar of hiermee rekening is gehouden kon niet worden achterhaald.

¹ 'De grootse zetmeel(derivaten)fabriek in de EU is nog altijd kleiner dan de kleinste fabriek in de VS', aldus de heer Van Lierde, op cit.

Tabel 3.2 Productiekosten van suiker, isoglucose in euro per ton, drogestofbasis

	Suiker	Isoglucose-42		Isoglucose-55	
		Tarwe	Maïs	Tarwe	Maïs
EU - 2003	631,90 a)	circa 360	circa 410	circa 380	circa 440
VS - 2003	458 \$ b)		circa 230		circa 275
EU - 2010	421?	325	350	300/330	370/395

a) Interventieprijis voor witte suiker voor de verkoopseizoenen 2001/2002 – 2005/2006; b) De 'loan rate' voor witte suiker bedraagt in de VS 22,9 dollarcenten per pound, oftewel 458 dollar per ton. Afhankelijk van de gehanteerde dollarkoers (1,05 - 1,25) leidt dit tot een prijs in euro's per ton die kan variëren van 436 tot 366 euro per ton; * Volgens de studie van LMC is EU-tarwe concurrerend met US maïs vanwege het bijproduct 'vital gluten'. Tarwe is als grondstof goedkoper, maar de verwerkingskosten zijn hoger.

Bron: LMC, 2004; CIUS, 2004.

De prijs van suiker(bieten) moet sterk naar beneden om te kunnen concurreren met isoglucose. Op basis van de gepresenteerde kostenschattingen uit de tabel lijkt de door de EC voorgestelde referentieprijis van 421 euro per ton in 2007/08 niet onlogisch. Daarmee zou suiker kunnen concurreren met HFS uitgaande van de huidige productiekosten en rekening houdend met het feit dat isoglucose zo'n 5 tot 10% goedkoper in prijs moet zijn om te kunnen concurreren met suiker.¹ De marktprijis voor isoglucose (HFS-42) ligt in de EU nu zo'n 10% onder de prijs van suiker. LMC stelt dat - in verband met de hogere opslagkosten voor isoglucose - HFS-55 ten minste 7% onder de prijs van suiker verkocht moet worden om concurrerend te kunnen zijn met suiker (LMC, 2004). De door de EC voorgestelde prijsverlaging van de suiker zal dan ook een remmende werking hebben op (een toename in) het gebruik van isoglucose.

Een laatste nog niet genoemde factor die van invloed kan zijn op de verdringing van suiker door HFS is het gegeven dat de structuur van de frisdrankindustrie in de EU veel minder is ingesteld op grootschalig verbruik van isoglucose dan de frisdrankindustrie in bijvoorbeeld de VS. Deze industrietak is daar veel meer geconcentreerd, waardoor het transport van HFS - dat gegeven de vloeibare vorm duur is - sterk kan worden beperkt. In de EU is de frisdrankindustrie veel meer verspreid. Dit belemmert een snelle overschakeling door de industrie naar deze zoetstof, terwijl juist de frisdrankindustrie wordt gezien als de grootste potentiële afnemer.

Samengevat komt het er op neer dat de verwachtingen van CIUS over de mogelijke verdringing van suiker door isoglucose in ieder geval op de korte termijn te optimistisch lijken. Op de langere termijn, als productie- en infrastructuren zich hebben kunnen aanpassen, zijn marktaandeelen van 15% of meer wellicht wel mogelijk.

3.4.4 De relatie met de markt voor glucose

Uit tabel 3.2 blijkt dat er zowel HFS-42 als HFS-55 is. De zoetkracht van HFS-55 is vergelijkbaar met die van suiker. Het hogere percentage fructose in HFS-55 wordt bereikt via toevoeging van fructose; deze is bijvoorbeeld verkregen uit inulinestroop. Een andere mogelijkheid om het fructosepercentage op te hogen is via het afscheiden van de glucose.

¹ Dit is gerelateerd aan de zoetkracht, HFS-55 is ongeveer 5% minder zoet, HFS-42 ongeveer 10%. Daarbij is uitgegaan van een prijs die is omgerekend naar het gehalte aan droge stof.

Voor de industrie in de EU is het onaantrekkelijk om HFS-55 te maken omdat het ten koste gaat van het quotum HFS-42. Voor HFS-55 is zo'n 20 tot 25% meer isoglucose nodig, terwijl de prijs slechts zo'n 5% hoger ligt.¹ De quotering van isoglucose heeft dan ook geleid tot specifieke deelmarkten in de EU voor glucosestropen met verschillende fructosegehalten, deelmarkten die bijvoorbeeld in de VS niet voorkomen omdat de prijsverhoudingen daar geheel anders zijn.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is het quotum voor de productie in Nederland van isoglucose volledig toegewezen aan Amylum Nederland B.V. (nu Tate en Lyle). Cerestar (Cargill) maakt ook isoglucose, maar met een fructosepercentage van minder dan 10% waarmee men net onder de eisen van verordening 1260/2001 blijft. Technisch en juridisch gesproken is er dan sprake van glucose (of fructosehoudende stroop, zogenaamde F-9). Deze stropen worden afgezet aan onder meer banketbakkers, ijs- en frisdrankfabrikanten. De verwachting is dat deze deelmarkten zullen verdwijnen als de quotering voor isoglucose wordt losgelaten als gevolg van gewijzigde prijsverhoudingen. Dit wordt in de volgende alinea's uitgelegd.

Uitgaande van een suikerprijs van rond de 700-720 euro per ton witsuiker, ligt de potentiële marktprijs voor HFS-42 rond de 630 euro per ton (droge stof). Als de referentieprijs voor suiker zakt naar 421 euro per ton en er van uitgaande dat ook in de nieuwe situatie een marge van 10% boven de referentieprijs haalbaar is voor de suikerproducenten, moet de prijs voor isoglucose dalen naar respectievelijk 500 euro per ton droge stof en 420 euro per ton om concurrerend te blijven met suiker. Wordt de referentieprijs de marktprijs voor suiker, dan moet de prijs voor HFS-42 zakken naar 450 euro respectievelijk 379 euro per ton. In beide gevallen dekken de prijzen dan nog net de productiekosten van HFS-42 (zie tabel 3.2) en kan HFS-42 nog concurreren met suiker. Wel zijn de marges dan een stuk lager. Enige voorzichtigheid is echter geboden bij deze conclusies, omdat, zoals eerder al in paragraaf 3.4.3 is aangegeven, de productiekosten van isoglucose met zeer veel onduidelijkheid en onzekerheid zijn omgeven.

Als HFS-42 niet meer kan concurreren met suiker op de prijs, dan zou dit betekenen dat het marktaandeel van isoglucose zal afnemen. HFS-42 concurreert op prijs met suiker en niet op andere eigenschappen.

Tabel 3.3 *Vergelijking van mogelijke marktprijzen voor suiker en (iso)glucose in euro per ton (op basis van drogestofgehalte)*

	2003		2005		2008	
	referentie-prijs	marktprijs	referentie-prijs	marktprijs	referentie-prijs	marktprijs
Suiker	631,90	700 - 720	506	506 - 555	421	421 - 463
HFS-42	-	630	-	450 - 500	-	379 - 420
Glucose		450		450??		450??

¹ In de VS wordt wel HFS-55 geproduceerd op basis van glucose. Overigens zijn er afnemers die enkel HFS-55 accepteren, dit beperkt de afzetmogelijkheden van de Europese isoglucoseindustrie.

Een afname van het marktaandeel isoglucose zou betekenen dat er glucose 'overblijft' die nu via de HFS-42 wordt afgezet. Als suiker met andere woorden (teveel) in prijs zakt, wordt het minder aantrekkelijk om isoglucose te produceren en komt er meer glucose op de markt. Volgens de EC (2003b) zou bij een prijs van witte suiker die onder de 450 euro per ton ligt, de productie van isoglucose instorten en een overschot ontstaan aan zetmeel. Als deze veronderstelling klopt, pakt het voorstel in de mededeling van de EC dus zeer slecht uit voor de isoglucose-productie. Bij een prijs voor witsuiker van 450 euro per ton kan isoglucose tegen circa 400-405 euro per ton afgezet worden. Uitgaande van de genoemde productiekosten in tabel 3.2 zou HFS-42 tegen die prijs kostendekkend kunnen worden geproduceerd en zou voor deze instorting niet gevreesd hoeven worden. Wel is de marge vrijwel geheel verdwenen. Ook nu geldt dat voorzichtigheid is geboden bij deze conclusie.

Het opheffen en/of uitbreiden van de quota voor HFS kan leiden tot een reductie van de productiekosten via schaalvoordelen (zie ook box 3.2).

Glucose kent diverse toepassingen en daarmee afzetkanalen; de chemische industrie is een zeer belangrijke afnemer (zie paragraaf 3.5) evenals de voedingsmiddelenindustrie. Zo wordt glucose bijvoorbeeld in zoetwaren gebruikt vanwege functionele eigenschappen als viscositeit en textuur. Omdat glucose uit diverse grondstoffen kan worden gemaakt en er geen beperkingen zijn aan de productie wordt de prijs bepaald door de markt. Deze ligt rond de 450 euro per ton droge stof. Bij een suikerprijs die daaronder komt, kan het aantrekkelijk worden glucose uit zetmeel te vervangen door glucose uit suiker. Ook langs die weg zou daarom druk kunnen ontstaan op de zetmeelmarkt. De gevolgen voor de aardappelzetmeelindustrie zullen dan naar verwachting groter zijn dan voor de zetmeelindustrie die op basis van granen produceert, omdat deze laatste tak meer concurrerend is. In de zetmeelproductieketen gericht op de zoetstofmarkt gaat zo'n 4,6 miljoen ton zetmeel om.

De producenten van isoglucose maken grote bezwaren tegen de bestaande quotering voor de productie van isoglucose. Deze quotering belemmert de producenten in het behalen van schaalvoordelen en daarmee lagere kostprijzen. Het opheffen van de productiequota voor isoglucose zou de industrie ook in staat stellen beter met suiker te (blijven) concurreren wanneer als gevolg van de hervorming de suikerprijzen omlaag gaan en de prijzen voor isoglucose daarom ook zullen (moeten) dalen.

Het opheffen van de quota voor isoglucose lijkt alleen reëel als ook de productiequota voor suiker worden opgeheven. Om een forse uitbreiding van de suikerproductie te voorkomen, is het noodzakelijk het afschaffen van de suikerquota gepaard te laten gaan met een daling van de interventieprijs voor suiker. In eerder onderzoek is berekend dat een interventieprijsdaling van 36% of meer nodig is om geen uitbreiding te krijgen van de suikerproductie (Berkhout et al., 2003). De voorstellen van de Europese Commissie behelzen een daling van de interventieprijs met 33% (zie paragraaf 3.3.1). Met een iets groter prijsdaling dan nu is voorzien, zou het dan ook mogelijk zijn de quotering van suiker en isoglucose los te laten zonder dat vrees hoeft te bestaan voor een uitbreiding van de suikerproductie. Wel zullen in deze situatie de productie en consumptie van isoglucose fors kunnen toenemen, ten koste van suiker. Uit de interviews kwam een potentiële afzet van tussen de 3 en 4 miljoen ton aan de orde. De Europese Commissie is in projecties uitgegaan van een mogelijke productie van 5 tot 6 miljoen ton.

Marktprijzen voor isoglucose in de VS lagen in 2004 op gemiddeld 264 dollar per ton (in droge stof gerekend); afhankelijk van de gehanteerde dollar/eurokoers (1,25 - 1,05) komt dit neer op een prijs van 251 tot 211 euro per ton. Of deze lage prijzen inderdaad ook in de EU haalbaar zijn is afhankelijk van de in paragraaf 3.4.3. geschetste factoren.

Box 3.3 Opheffen quota isoglucose?

3.4.5 De relatie met de markt voor inulinestropen

Fructose is duurder dan suiker of isoglucose gerekend per ton droge stof. Omgerekend naar de zoetkracht - die bij fructose zo'n 30% hoger is dan bij suiker - is de prijs voor fructose in verhouding met die voor suiker. Een verlaging van de suikerprijs zal direct consequenties hebben voor de fructoseprijs, die dan ook omlaag zal gaan. Volgens een positionpaper van de CEFI (Comité Européen des Fabricants d 'Inuline) leidt dit tot het verdwijnen van de inuline-industrie in de EU, omdat de prijs dan niet meer de kosten van de productie van fructose uit inuline dekt.

Tegen deze redenering is weinig in te brengen. Wel moeten worden bedacht dat de productie van inulinestroop in de EU kon ontstaan dankzij de quotering van suiker en isoglucose. De relatieve schaarste die daardoor ontstond aan fructose werd opgevuld met de productie van fructose uit inuline, waar vervolgens ook weer een rem op is gezet door de EC toen deze productie mogelijk bedreigend werd voor de productie van suiker (NEI, 2000). Als de productiebeperkingen worden losgelaten voor isoglucose zal fructose goedkoper worden geproduceerd uit zetmeel.

3.5 Gevolgen voor de sucrochemische industrie

Volgens verordening 1260/2001 dient te worden voorzien in een harmonische ontwikkeling van het gebruik van de basisproducten suiker en zetmeelproducten voor de chemische industrie. Daartoe is voorzien in een regeling voor restituties waardoor de afzetmogelijkheden voor suiker worden verruimd. Volgens de verordening wordt de restitutie vastgesteld rekening houdend met onder andere de kosten voor de chemische industrie in verband met het gebruik van ingevoerde suiker bij bevoorrading op de wereldmarkt. Dit zogenaamde forfait bedraagt 6,45 euro per 100 kg witte suiker. De productierestituties zijn daarom lager dan de exportrestituties die worden gegeven voor het primaire product suiker.^{1,2}

Het totale gebruik van suiker in de sucrochemische industrie in de EU met gebruikmaking van verwerkingsrestitutie lag in 2002/03 op 425.193 ton; in Nederland lag het verbruik in dat zelfde jaar op 45.670 ton (Suikerbegeleidingscommissie, 2003). Dit verbruik is de afgelopen jaren fors gegroeid, in het marktjaar 1997/98 lag het verbruik in de EU en NL op respectievelijk 260.028 ton en 26.879 ton. Deze cijfers geven het totale gebruik aan van suiker door de sucrochemische industrie, immers, ook voor afzet op de interne markt wordt gebruik gemaakt van de productierestituties. Voor de producten die worden vervaardigd door de sucrochemische industrie bestaat nauwelijks bescherming aan de buitengrens, deze moeten dus direct concurreren met producten van buiten de EU.

¹ Dit geldt ook voor de restituties op de non-Annex I producten, om dezelfde reden. Het forfait voor non-Annex I producten bedraagt 3 euro per 100 kg witte suiker.

² Voor de maand juli 2004 bedroeg de exportrestitutie 45,32 euro per 100 kg en de productrestitutie 43,062 euro per 100 kg nettogewicht witte suiker. Het verschil is minder dan het genoemde forfait van 6,45 euro. Op basis van de jaargemiddelden van de exportrestituties en de productrestituties is het verschil tussen beide wel 6,45 euro per 100 kg gemiddeld.

De Europese Commissie stelt in de mededeling van 14 juli 2004 voor om deze restituties te laten vervallen. In plaats daarvan zou de huidige 'non-quota' regeling voor suiker die wordt gebruikt voor de productie van alcohol (inclusief rum), bio-ethanol en gist, moeten worden uitgebreid naar suiker die wordt gebruikt door de chemische industrie. Volgens deze regeling wordt suiker of isoglucose die voor de vervaardiging van de genoemde producten wordt gebruikt, niet meegeteld in de A- en B-quota. Evenmin worden uitvoerrestituties voor deze producten verleend.

Volgens de EC betekent het oprekken van de regeling dat de chemische industrie de beschikking krijgt over suiker tegen concurrerende prijzen (vrijwel gelijk aan wereldmarktniveau). Deze veronderstelling wordt niet gedeeld door de chemische industrie.

In tabel 3.4 staan de prijzen weergegeven zoals deze voor en na de hervorming zouden gelden voor de suikermarktordening. Daarbij is voor de marktprijs uitgegaan van de cijfers in de mededeling van de EC en is voor de jaren na 2004 uitgegaan van de veronderstelling dat de marktprijs gelijk is aan de referentieprijs plus de opbrengst van de melasse. Voor de wereldmarktprijs is de prijs uit 2002/03 aangehouden.

Tabel 3.4 Prijzen en restituties voor suiker, voor en na hervorming

Prijzen witte suiker (in euro per ton)	2002/03	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Marktprijs	655 a)	655	529	529	444
Interventieprijs	632 a)	632	-	-	-
Referentieprijs	-	-	506 a)	506 a)	421 a)
Wereldmarktprijs	215,8 b)	215,8 b)	215	215	215
Exportrestitutie	486,5 c)	486,5 c)	-	-	-
Productierestitutie	413,4 c)	413,4 c)	-	-	-

a) Mededeling van de EC van 14 juli jongstleden; b) Spotprijs Londen, gemiddelde 2002/03. Gemiddelde prijs 2001/02 was 27,27 euro per ton; c) Gemiddelde 2002/03. Bron: Verslag suikerbegeleidingscommissie 2002/03.

Bron: Verslag suikerbegeleidingscommissie 2002/03.

Uitgaande van de (theoretische) interventieprijs van 632 euro per ton is de gemiddelde productierestitutie voldoende om het verschil met de wereldmarktprijs vrijwel te overbruggen. Daarbij zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste weerspiegelt de interventieprijs niet de marktprijs in de EU. Deze laatste ligt hoger: volgens de EU op circa 655 euro per ton, dat wil zeggen zo'n 3,7% hoger. Overigens lijkt deze 655 euro per ton suiker eerder te duiden op de potentiële opbrengstwaarde van suikerbieten (namelijk de optelsom van de prijsopbrengst bij interventie en de prijsopbrengst van melasse) dan op een actuele marktprijs die zich in Nederland beweegt rond de 700 euro per ton.¹

Ten tweede zou het forfait van 64,5 euro per ton arbitrair zijn vastgesteld en feitelijk te hoog liggen. De kosten voor aankoop van suiker op de wereldmarkt zijn lager, aldus de surochemische industrie.

¹ Dé marktprijs voor suiker bestaat niet; er zijn uiteenlopende prijzen afhankelijk van de kwaliteit van de suiker, de verpakking enzovoort.

Beide factoren leiden er toe dat de sucrochemische industrie zich nu reeds in een nadelige positie bevindt ten opzichte van concurrenten die hun suiker op de wereldmarkt kunnen aankopen. Temeer daar de variabele kosten voor de suiker een substantieel deel (tot wel 60%) kunnen uitmaken van de verkoopkosten van hun producten. In de marktsituatie die zou ontstaan na de hervorming zou dit nadeel enkel versterkt worden. Uitgaande van de veronderstelling dat de wereldmarktprijs rond de 215 euro per ton ligt, is het verschil met de EU-referentieprijs 206 euro per ton. Dit verschil wordt niet meer gecompenseerd door een restitutie.

Opties sucrochemische industrie

De sucrochemische industrie heeft in principe een aantal alternatieven om suiker tegen wereldmarktprijzen te krijgen.

Ten eerste zou gebruik gemaakt kunnen worden van de bestaande non-quota regeling, zoals de EC ook voorstelt. Bij de sucrochemische industrie bestaan echter twijfels over de beschikbaarheid van suiker tegen wereldmarktprijzen via deze regeling. Die twijfels worden gevoed door de constatering dat anno 2004 geen gebruik wordt gemaakt van de non-quota regeling, enkele delen van Frankrijk uitgezonderd, omdat bietentelers niet tegen deze lage prijzen kunnen produceren (ECa, 2003; CEFIC, 2004). Voor de bieten onder de non-quota regeling wordt een prijs betaald die vergelijkbaar is met de prijs voor C-suikerbieten. Blijkbaar is dan sprake van een aparte C-prijs. Immers, de productie van C-suiker in de EU bedroeg in 2002/03 4,1 miljoen ton: rond 25% van de productie in de EU. Circa 40% van de C-suiker (1,7 miljoen ton) wordt geproduceerd in Frankrijk. Deze (over)productie kan vooral ontstaan dankzij de kruissubsidiëring van de productie via de A- en B-quota. Er is dan blijkbaar een mengprijs, zoals in NL, zodat de productie wel uitkan.

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat er zeker productie van C-suiker zal blijven in de nieuwe marktsituatie. De omvang ligt wel onder het huidige niveau.

Met andere woorden er is binnen de EU wel sprake van 'overtollige suiker', maar deze kan niet aan de sucrochemische industrie worden geleverd omdat C-suiker buiten de EU afgezet moet worden.¹

Of een bietenteler bieten zal telen onder de non-quotaregeling hangt vooral af van de teelalternatieven die hij heeft. In paragraaf 3.2 is beredeneerd dat in Nederland bij een suikerbietenprijs die met meer dan 50% daalt, het saldo van de suikerbienteelt lager wordt dan het saldo voor de graanteelt. Bij een iets geringere prijsdaling is het dus nog net aantrekkelijker om suikerbieten in plaats van granen te telen. Dan is er echter nog altijd sprake van een interne suikerprijs die fors boven de wereldmarktprijs ligt, met een nadelig verschil voor de sucrochemische industrie.

Een tweede mogelijkheid om het gebruik van dure EU-suiker te omzeilen, is de regeling actief verdelingsverkeer. Dit is geen optie omdat het grotendeels gaat om producten die op de EU-markt worden afgezet. Overigens is onduidelijk of deze regeling gehandhaafd zal blijven.

¹ Er is aangenomen dat de suikermarktordening voorziet in een mechanisme waardoor het niet mogelijk is C-suiker alsnog als non-quota suiker op de markt te brengen.

Een laatste optie voor de bevoorrading van de sucrochemische industrie tegen wereldmarktprijzen is het systeem van productierestituties in ere te houden.

De sucrochemische industrie neemt de positie in dat men graag toegang wil tot wereldmarktprijzen, maar niet tot wereldmarktsuiker. Zij moeten hun leveranciers van suiker kunnen valideren. Uiteraard kunnen -aldus de sucrochemische industrie- ook leveranciers in Brazilië worden gevalideerd, maar dan ligt het meer voor de hand daar een fabriek op te zetten. Hier valt tegen in te brengen dat het met de bestaande systemen van tracking and tracing toch geen probleem zou hoeven zijn om leveranciers van suiker van buiten de EU te valideren. Waarna het om de afweging gaat of wordt geïnvesteerd in het opbouwen van een nieuwe fabriek buiten de EU, of om het behouden van de productie hier onder andere voorwaarden. In deze optie is een speciaal invoerquotum voor de sucrochemische industrie overigens wel noodzakelijk.

Als er geen oplossing wordt gevonden voor de levering van suiker tegen wereldmarktprijzen dan is verplaatsen van de productie - in de ogen van de sucrochemische industrie - de enige optie. Wellicht niet direct - gegeven afschrijvingstermijnen en dergelijke van bestaande installaties - maar wel op de langere termijn. Dit zou leiden tot verlies van een kennisintensieve industrie. De afgelopen jaren blijkt reeds een groot aantal chemische bedrijven uitgeweken te zijn naar andere - niet-EU - landen waar de basisgrondstof goedkoper voorhanden is. Overigens is een belangrijke nieuwe vestigingsplaats China, vermoedelijk spelen ook lagere arbeidskosten een belangrijke rol bij de verplaatsing van de productielocaties.

3.6 Gevolgen voor de suikerverwerkende industrie

Om hun relatieve concurrentiepositie niet in gevaar te brengen, krijgt de industrie bij export van een aantal producten waarin suiker is verwerkt, restitutie op basis van het suikergehalte (de zogenaamde non-annex I-regeling). In tegenstelling tot de productierestituties voor de sucrochemische industrie, stelt de EC in haar mededeling voor de restituties voor de non-annex I-producten te handhaven. Het concurrentienadeel van de suikerverwerkende industrie ten opzichte van suikerverwerkers die suiker kunnen betrekken van de wereldmarkt, is daarmee voor een groot deel ondervangen. Wel is het onzeker hoe lang deze restituties nog gehandhaafd kunnen blijven. De WTO-besprekingen kunnen ook tot korting op deze restituties leiden, met alle gevolgen van dien voor de export van suikerhoudende producten als de EU-suikerprijs daar niet op is aangepast.

Het budget voor de exportrestituties voor deze non-annex I-producten is op grond van de WTO-afspraken beperkter dan voor 1995 (het ingangsjaar voor de afspraken uit de GATT Uruguay-ronde). Om sinds 1995 exportrestituties te krijgen dienen exporteurs in te schrijven op certificaten voor restituties.¹ Dit geeft naar de mening van CIUS een hoop administratieve rompslomp. Bovendien leidt dit inschrijvingssysteem tot overschrijding van het budget omdat aanvragers een te hoge aanvraag indienen om zeker te zijn van vol-

¹ Een uitzondering hierop vormen de (kleine) bedrijven die maar beperkt exporteren, deze bedrijven kunnen tot een bepaald maximum exportrestituties krijgen voor de producten die zij willen exporteren.

doende budget. In de mededeling van de EC wordt niet gerefereerd aan eventuele wijzigingen in dit uitvoeringssysteem.

Ondanks het nieuwe systeem van vergunningen is de export van suikerhoudende producten de laatste jaren op peil gebleven (zie bijlage 1 voor de cijfers over de export van suiker en suikerhoudende goederen).

De grootste klacht van de suikerverwerkende industrie is echter de gedwongen winkelnering (zie ook kader). Import van suiker van buiten de EU is uiteraard ook mogelijk, maar dan alleen tegen betaling van een hoog, prohibitief, invoertarief.¹ Men is dan ook gehouden aan het gebruiken van interne - dure - EU-suiker. Binnen de EU kunnen de afnemers van suiker wel uitwijken naar andere EU-landen voor de aankoop van suiker. In de marktjaren 1997/1998-2002/2003 schommelde de export van witsuiker uit Nederland naar de overige EU-landen tussen de 5 en 9% van de totale Nederlandse productie aan witsuiker. De spreiding in de invoer van witsuiker is wat groter. Het aandeel van de invoer varieert tussen de 1 en 8 %. Zowel in- als uitvoer is gerelateerd aan de Nederlandse productie, in goede opbrengstjaren wordt meer uitgevoerd en minder ingevoerd en in slechte jaren geldt het omgekeerde.

Ten slotte kan ook deze industrie gebruikmaken van de regeling actief veredelingsverkeer. Het is aan de lidstaten om gebruik hiervan al dan niet toe te staan. In Nederland is het gebruik van deze regeling zeer beperkt. Daaraan ligt zowel ten grondslag dat er voldoende suiker nationaal beschikbaar is, alsook dat voor het gebruik van de regeling aangetoond moet worden dat het voordeliger is om gebruik te maken van suiker van de wereldmarkt. Dat blijkt niet eenvoudig.

In de speciaal voor NA I gecreëerde extra regeling voor actieve veredeling hoeft niet te worden aangetoond dat het voordeliger is om suiker van de wereldmarkt te gebruiken. Echter, de Europese Commissie geeft slechts een enkele keer toestemming tot gebruik van deze speciale regeling en bovendien worden dan slechts zeer beperkte volumes toegekend, die ook nog moeten worden verdeeld.

Volgens de mededeling van de EC blijft de communautaire preferentie gehandhaafd en wordt aan de klacht van de suikerverwerkers dus niet tegemoet gekomen. De compensatie om het nadelige verschil met de prijzen op de wereldmarkt op te heffen blijft eveneens bestaan. Er lijkt dan ook weinig te veranderen voor deze groep bedrijven. Wel hebben de bedrijven het mogelijke voordeel van lagere prijzen voor de aangekochte suiker die, indien niet doorgegeven aan de afnemers van hun producten, een extra winstmarge geven. Vrees voor een tekort aan suiker in de EU vanwege het teruglopen van de productie is evenmin nodig, omdat de invoer zal toenemen. Volgens de mededeling van de EC wordt de productie in de EU teruggebracht met 2,8 miljoen ton door een verlaging van de A- en B-quota. Maar de geschatte invoer in het kader van de preferentiële invoerregelingen ligt tussen de 1,5 en 3,5 miljoen ton.²

¹ Overigens zijn er talloze voorbeelden van industriële verwerkers die trachten het gebruik van de dure interne suiker te ontlopen, daarbij gebruikmakend van gaten in de tarief- en heffingmuren van de EU (bijvoorbeeld door het importeren van suiker van de wereldmarkt, waaraan cacao of appelsap is toegevoegd, of tomaten). De grenzen van wat toelaatbaar is op grond van de (douane)wetgeving worden daarbij continu opgezocht.

² MOL's: 0,9 tot 2,7 miljoen ton; Balkanlanden: 0,5-0,9 miljoen ton (EC, 2003b).

3.7 Gevolgen voor de consument

Diverse studies (NEI, 2000; ER, 2000; OESO, 2001) wijzen op de kosten voor de consument van de hogere interne EU-prijzen voor suiker. Aan de berekening van die kosten zitten wel wat haken en ogen, zoals de vraag van welke wereldmarktprijs uitgegaan moet worden. Zo wijst de EC erop dat de wereldmarkt het karakter heeft van een overschotmarkt: 'de prijzen voor suiker liggen daar over het algemeen onder de productiekosten van de meest doelmatige producenten' (ER, 2000:28).

Het NEI (2000) constateert ook dat er binnen de EU aanzienlijke verschillen zijn in de prijzen die voor suiker worden betaald in de winkel. Deze verschillen laten zich nauwelijks verklaren vanuit de suikermarktordening; oorzaken zijn eerder verschillen in kosten, winstmarges en onderlinge concurrentie (of niet) van de verwerkende industrie in de verschillende EU-landen.

Eind 2002 heeft de Zweedse mededingsautoriteit gerapporteerd over een onderzoek naar de mate waarin sprake is van concurrentie op de suikermarkt in de EU (Blume et al., 2002).¹ Dit Zweedse onderzoek vindt geen voorbeelden van expliciete (prijz)afspraken van de Europese suikerproducenten, of aanwijzingen voor overtreding van de Europese of nationale mededingingswetten. Wel concludeert het onderzoek dat de kenmerken van de suikermarkt zogenaamde *tacit collusion* (samenspanning) in de hand werkt: de suikermarktordening heeft een aantal elementen die buitenlandse concurrentie uitsluit en de onderlinge concurrentie tussen de suikerproducenten in de EU sterk beperkt. Zo wordt niet-preferentiële invoer uit derde landen door hoge importtarieven verhinderd en komen geen nieuwe bedrijven op de markt, ook niet van het concurrerende product isoglucose, vanwege de toekenning van de productiequota aan de bestaande ondernemingen. Door de toekenning van vaste productiequota op nationaal niveau heeft de marktordening nationale markten geschapen, waardoor de bedrijven in staat zijn om hun markt geografisch af te bakenen. Zo constateert de Zweedse studie dat in acht lidstaten en in Zuid-Duitsland één bedrijf meer dan 75% van de markt in handen heeft. Voorts zorgen exportsubsidies ervoor dat wat niet op de interne markt kan worden afgezet, uitgevoerd wordt naar derde landen, zodat er van overschotproductie geen prijsdrukkende werking uitgaat. Al deze elementen dragen er volgens het Zweedse onderzoek toe bij dat de suikerproducerende ondernemingen in staat zijn een prijs te bedingen die (ver) uitgaat boven de marginale kosten.

De Zweedse Mededingsautoriteit kan dit niet onderbouwen met harde cijfers, omdat zij geen inzicht heeft in de hoogte van de marginale kosten van de bedrijven. Wel geeft het onderzoek een groot aantal voorbeelden, waarin inkopers van de suikerverwerkende industrie aangeven zich geconfronteerd te zien met vaste prijzen, waarover niet te onderhandelen valt. Zonder inzicht te hebben in de kostenstructuur van de suikerproducent, hebben inkopers van suiker de indruk dat de producenten hoge marges berekenen: inkooprijzen liggen aanzienlijk hoger dan de interventieprijs voor suiker. Wanneer inkopers zich wenden tot andere aanbieders, soms van over de landsgrens, blijkt dit alleen mogelijk tegen (nog) hogere prijzen of de suikerproducent beroept zich op de beperkingen van nationale quota. Bij inkopers bestaat evenwel de indruk dat de houding van alternatieve leveranciers voortkomt uit angst voor represailles op de eigen (thuis)markt (Blume et al., 2002: 58-66). De studie baseert zich zonder uitzondering op Zweedse voorbeelden, met steeds Danisco als leverancier, maar volgens CIUS Nederland zou de inkooppositie van de Nederlandse suikerverwerkende industrie ook zwak zijn.

Naar aanleiding van fusies van Duitse suikerproducenten begin 2000 hebben zowel de Duitse Mededingsautoriteit als de Europese Commissie geconstateerd dat op de Duitse suikermarkt sprake is van een sterke marktsegregatie, waarbij de drie grootste suikerproducenten de markt hebben verdeeld en niet met elkaar concurreren. Ook op de Duitse markt zou sprake zijn van regionale verkopersmonopolies.

Deze bronnen geven weliswaar geen afdoende bewijs voor vermeend samenspannen van suikerproducenten op de Europese markt, maar zorgen er wel voor dat de suikerproducenten vooralsnog de schijn tegen hebben.

Box 3.3 Concurrentie op de interne EU-markt

¹ Volgens Persberichten van de CSM en de Suikerunie is de Nederlandse mededingsautoriteit (Nma) op 21 april 2004 een onderzoek gestart. De Nma wil nagaan of, en zo ja in hoeverre, er ongeoorloofde afspraken zijn gemaakt in de keten of met concurrenten. Het onderzoek loopt nog.

Een lagere prijs voor suiker zou in principe moeten doorwerken naar de consument. Hier kunnen om verschillende redenen vraagtekens bij gezet worden.

Het aandeel van suiker in de totale aankoop(waarde) van grond- en hulpstoffen door de voedings- en genotmiddelenindustrie is met gemiddeld circa 2% beperkt van omvang. Voor 1999 bedroeg de inkoopwaarde van suiker van de voedings- en genotmiddelenindustrie 1,8% van de totale inkomsten (CBS, 2004).

De informatie in tabel 3.5 is gebaseerd op CBS-gegevens uit 1992. Het gaat echter om een indicatie. Latere gegevens zijn - aldus opgesplitst - niet beschikbaar.

Tabel 3.5 Aandeel suiker in % van totale inkoopwaarde van grond- en hulpstoffen

	Aandeel van suiker van totale inkoopwaarde grond- en hulpstoffen
Cacao-, chocolade en suikerwerkindustrie	12
Zuivelindustrie	1,4
Distilleerderijen	5
Frisdrankenindustrie a)	21
Groente- en fruitverwerkende industrie	6
Bakkerijgrondstoffen industrie	15
Brood, banket, biscuit en dergelijke	4

a) Door de opkomst van 'light frisdranken' is ook het gebruik van zoetstoffen toegenomen. Exacte cijfers ontbreken echter. Het verbruik van glucose en glucosestroop was in de frisdrankenindustrie altijd al relatief hoog.

De vraag blijft in hoeverre (institutionele) prijsverlagingen zouden worden doorgegeven aan de consumenten (ervan uitgaande dat er geen andere wijzigingen plaatsvinden in de marktordening zoals het vrijgeven van invoer, of het vrijgeven van de productie van suikervervangers). Uiteindelijk bedraagt het aandeel van de kosten voor suiker in toepassingen als frisdranken en snoep maar een fractie van de totale kosten. Dit in combinatie met het gegeven dat de suikerraffinaderijen weinig concurrentie te duchten hebben in veel EU-landen, doet vermoeden dat prijsverlagingen niet zouden worden doorgegeven aan de uiteindelijke consument.

Het beeld verandert als de markt volledig vrij zou worden gegeven en de suikerproducenten hun verkopersmonopolie kwijtraken. Mogelijk dat dan wel prijseffecten merkbaar zijn voor consumenten, op voorwaarde dat de suikerverwerkers en de detailhandel deze doorgeven. Al te groot zullen en kunnen deze overigens niet zijn, gegeven de aandelen van suiker in de totale inkoopwaarde. Ook uit het geringe aandeel van suiker in de consumptieve bestedingen (circa 0,4%) blijkt dat er geen grote effecten kunnen zijn. Als de bredere categorie zoetwaren in ogenschouw wordt genomen is het percentage aandeel in de consumptieve bestedingen hoger (8%). Maar ook bij dit percentage moeten de voordelen voor de consument van een prijsverlaging niet overschat worden.

3.8 Marktevenwicht?

Een belangrijke achterliggende reden voor de voorstellen van de EC tot hervorming van de suikermarktordening is wens te komen tot een duurzaam evenwicht op de suikermarkt, in

lijn met de verplichtingen van de EU met derde landen en internationale handelsregels (EC, 2004, pagina 3). In Backgroundnote 1 bij haar voorstel geeft de EC suikermarktbalansen voor het basisjaar, voor 2011 bij voortzetting van het huidige beleid en voor het marktjaar 2008/9 bij implementatie van het hervormingsvoorstel (EC, 2004a). De balansen zijn, in iets gewijzigde vorm, opgenomen in tabel 3.6.

Volgens Backgroundnote 1 leidt voortzetting van het huidige beleid tot een noodzakelijke korting op het EU-quotum (EU-25) met 18% via het zogenaamde declassificatiemechanisme. Volgens dit mechanisme worden de A- en B-quota verlaagd indien de gesubsidieerde export de toegestane hoeveelheden overeengekomen in het kader van de GATT-Uruguay-ronde zou overschrijden en overschotten zouden ontstaan op de interne markt. In het status-quo scenario zou de interventieprijs overigens met 7% dalen; deze daling is ingegeven door de aanname dat de nieuwe WTO-afspraken een herhaling zouden zijn van de afspraken in het kader van de Uruguay-ronde. Oftewel, een afname van de invoertarieven met 20% en van de exportsubsidies met 36%. Tevens is in dit status-quo scenario verondersteld dat wat betreft de export van C-suiker en de re-export van de suiker uit de ACP-landen geen wijzigingen zullen optreden.

Tabel 3.6 Suikermarktbalans bij diverse scenario's

Scenario	Basis jaar	Lage schatting, status-quo, 2011	Hoge schatting, status-quo, 2011	Hervorming volgens voorstel EU, 2008/9
EU-interventieprijs	631,9	588	588	421
Quota	17,4	13,4	14,4	14,6
EU-productie onder quota	17,3	13,3	14,3	14,5
Productie C-suiker a)	3,1	2,0	2,1	2,2
Import	1,9	5,6	4,6	2,4
Waarvan ACP/India	1,3	1,3	1,3	1,3
Waarvan EBA/SPS	0,2	3,5	2,5	0,7
Waarvan MFN	0,1	0,1	0,1	0,1
Waarvan Balkan	0,3	0,7	0,7	0,3
Consumptie	16,3	16,3	16,3	16,1
Export	2,9	2,6	2,6	0,8
Waarvan non-annex I	0,4	0,4	0,4	0,4
Waarvan met restituties	2,5 b)	2,2	2,2	0,4
Export overig c)	3,1	2,0	2,1	2,2

a) In de periode 1996-2000 bedroeg de C-suiker productie 18% van de totale productie in de EU-15. In 2001/2002 was het aandeel van de C-suiker 15%, het jaar daarop 25%. Voor de projectie wordt door de auteurs een aandeel van 15% aangehouden; b) De optelsom van de export van de ACP-suiker (1,3 miljoen ton) en de export die onder het UR-akkoord is toegestaan met subsidies; c) Het gaat hier om het saldo van productie en import minus consumptie en export. Overigens exporteerde de EU in de periode 2000-2003 gemiddeld 5,5 miljoen ton suiker, daarbij inbegrepen de export met restituties.

Met name deze laatste veronderstelling is cruciaal. Thailand, Australië en Brazilië hebben in 2003 bij de WTO een klacht ingediend over de exportsubsidies die de EU in het kader van de suikermarktordening geeft aan 1,3 miljoen ton witsuiker, het equivalent van de suiker die in het kader van de ACP-regeling meestal in ruwe vorm de EU binnenkomt. Deze exportsubsidies tellen volgens de EU niet mee in de UR-verplichtingen. De drie klagende partijen bestrijden de rechtmatigheid van deze 'waiver'. Bovendien bestrijden de drie klagers de rechtmatigheid van de export van C-suiker naar de wereldmarkt. Deze C-suiker wordt zonder subsidies afgezet op de wereldmarkt, maar de klagende partijen zijn van mening dat de export van deze goedkope C-suiker enkel mogelijk is vanwege de ondersteuning van de productie van A- en B-suiker. Op 8 september 2004 is het eindrapport van het WTO-panel verschenen. Uit de berichtgeving over het rapport - dat betrouwbaar is - blijkt dat de klagende partijen door de WTO in het gelijk zijn gesteld. Op 13 januari 2005 heeft de EU beroep aangetekend tegen de uitspraak. Naar verwachting volgt de definitieve uitspraak eind april 2005. Mocht de EU dit hoger beroep verliezen¹, dan kan dit aanzienlijke implicaties hebben voor de suikermarktordening. Immers, naar verwachting moeten dan zowel de export van C-suiker als de re-export van ACP-suiker onder de beperkingen gaan vallen die de WTO stelt aan gesubsidieerde export.²

Volgens de UR mag de EU (EU-15) 1,274 miljoen ton suiker exporteren mét restitutie, het maximale restitutiebedrag bedraagt 499,1 miljoen euro. De export met restitutie bedraagt nu echter zo'n 2,6 miljoen ton suiker, daarbij inbegrepen de 1,3 miljoen ton suiker van het ACS-protocol. Gemiddeld exporteerde de EU in de periode 2000-2003 ongeveer 5,5 miljoen ton suiker.

In Backgroundnote 1 heeft de EC ook de suikermarktbalans gepresenteerd die volgens de EC zou ontstaan na de hervorming. De quota worden met 2,8 miljoen ton gekort en door de lagere interne prijs voorziet de EC in een beperkte toename van de invoer (van 1,9 tot 2,4 miljoen ton) in het kader van de preferentiële invoerregelingen. De export met subsidies valt terug tot 0,8 miljoen ton, dat is een afname van 36% ten opzichte van de 1,274 miljoen ton die nu met subsidies mag worden geëxporteerd (zie tabel 3.6).

In haar balans houdt de EC geen rekening met de productie van C-suiker. In paragraaf 3.2 is betoogd dat de productie van C-suiker blijft bestaan in Nederland. Er zijn geen redenen om aan te nemen waarom dit in de meeste delen van de EU niet het geval zou zijn. In tabel 3.6 is daarom ten behoeve van deze studie wel een schatting meegenomen van de productie van C-suiker.

Uit de balans blijkt dat twee factoren cruciaal zijn voor het bereiken van marktevenwicht, namelijk de inschatting over de invoer en de inschatting over de productie van C-suiker. De EC gaat in haar balans uit van een optimistische (lage) inschatting van beide.

Wat betreft de preferentiële invoer geldt dat de condities van het ACS-suikerprotocol ongewijzigd blijven. Maar een andere groep ontwikkelingslanden, de zogenaamde Minst Ontwikkelde Landen (MOL's), heeft vanaf 2009 vrije toegang tot de Europese suikermarkt onder het Everything But Arms (EBA) akkoord. Een aantal MOL's is momenteel bezig de suikerproductie te verhogen; een prijsverlaging in de EU zou deze uitbreiding kunnen belemmeren, omdat investeerders het risico bij een lagere suikerprijs te groot vinden. De

¹ In een vergelijkbare zaak over het Canadese melkquotum systeem om de melkprijs te ondersteunen heeft Canada verloren.

² Bij de afronding van dit rapport werd bekend dat de EC het hoger beroep heeft verloren.

Commissie schat de maximale toevoer in 2008/09 vanuit de EBA-landen vooralsnog op 700.000 ton bij een EU-prijs van 421 euro per ton bij vrije toegang.¹

Het is dan ook de vraag of de voorstellen van de EC zullen leiden tot het bereiken van marktevenwicht. Het is niet ondenkbaar dat de hervorming zwaarder aangezet moet worden, zij het via verdere prijsdalingen of verdere inperking van de productie of een combinatie van beide, als de invoer meer toeneemt dan geschat of de productie van C-suiker hoger is. Lagere prijzen hebben als voordeel dat de interne suikerprijzen die van de wereldmarkt beter naderen en diverse afzetregelingen voor de interne afzet van suiker in één klap overbodig zijn. De EU-markt wordt dan ook minder aantrekkelijk voor afzet uit derde landen, zodat de verwachte groei van de importen onder de diverse preferentiële invoerregelingen een stuk lager zou kunnen zijn. Bij een dergelijke hervorming zal overigens veel beter in kaart gebracht moeten worden wat de effecten zijn op de markten voor isoglucose, glucose en zetmeel en welke maatregelen nodig zijn om deze effecten in goede banen te leiden.

¹ LEI-onderzoek wijst op grote onzekerheden rond de mogelijke omvang van de invoer uit EBA-landen, met name vanwege de onzekerheden wat betreft de omvang van de zogenaamde SWAP of driehoekshandel (Van Berkum, Roza en Van Tongeren, 2005).

4. Slotbeschouwingen en conclusies

4.1 Achtergrond van de noodzaak van hervormingen

Sinds de totstandkoming van de suikermarktordening in 1968 zijn de basisprincipes van de marktordening grotendeels gehandhaafd. Er is een vaste hoge interne prijs voor suiker, die bietentelers een redelijk inkomen verschaft en de suikerproducenten verzekert van een constante aanvoer van suikerbieten. Er is invoerbescherming en er zijn exportrestituties die zorgen voor marktevenwicht in de EU. Om de industriële gebruikers van suiker te compenseren voor de hogere interne prijzen ten opzichte van de wereldmarkt, zijn verschillende restitutieregelingen in het leven geroepen die het nadelige verschil moeten opheffen voor de suiker die is verwerkt in diverse producten. Alternatieven voor suiker, die de marktpositie van suiker zouden kunnen benadelen, zijn eveneens gequoteerd.

De diverse marktinterventies zijn nodig omdat de teelt van suikerbieten nooit zal kunnen concurreren met de teelt van suikerriet en vanwege het in hoofdstuk 2 beschreven mechanisme van onderlinge afhankelijkheid tussen de bietentelers en de suikerproducenten.

In de loop der jaren zijn er wat betreft de invoerkant belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de marktordening. Verschillende zogenaamde preferentiële invoerregelingen zijn ingesteld, die exporteurs de mogelijkheid bieden hun suiker tegen gunstige voorwaarden af te zetten. De oudste is de regeling voor invoer van suiker uit de ACP-landen, de meest recente is de Everything But Arms-regeling.

Het zijn in eerste instantie deze preferentiële invoerregelingen die nopen tot een herziening van de marktordening, in combinatie met de gevolgen van de GATT-Uruguay-ronde. De groeiende invoer in het kader van deze regelingen -naar een markt waar reeds een overschot aan suiker bestaat- noodzaakt de EU de interne productie terug te brengen omdat de (re)export met restituties beperkt is. Deze laatste begrenzing vloeit rechtstreeks voort uit de afspraken in het kader van de GATT-Uruguay-ronde.

Een tweede factor die hervorming noodzakelijk maakt is het WTO-suikerpanel over de rechtmatigheid van de waiver om de exportsubsidies die de EU geeft aan 1,3 miljoen ton witsuiker, het equivalent van de suiker die in het kader van de ACP-regeling de EU binnenkomt, buiten de afspraken van de Uruguay-ronde te houden, alsook over de rechtmatigheid van de export van C-suiker naar de wereldmarkt. Vooralsnog is de EU in het ongelijk gesteld. Op 13 januari 2005 heeft de EU beroep aangetekend tegen de uitspraak. Een eerder dispuut over een vergelijkbaar probleem -het Canadese quotumsysteem om de melkprijs te ondersteunen- stelde de klagende partijen in het gelijk. De voortekenen voor de EU zijn dan ook ongunstig. Voormalig EU-landbouwcommissaris Fischler heeft al aangegeven dat het beter zou zijn om te wachten met de hervorming van de suikersector totdat de uitslag van het panel duidelijk is (Fischler, 2004).

Een derde factor die bijdraagt aan de noodzaak tot hervorming is de afwijkende vorm van ondersteuning. Waar voor vrijwel alle andere producten die in het kader van het GLB

worden ondersteund nu een systeem bestaat van directe inkomenssteun in combinatie met lagere prijzen, berust de ondersteuning in de suikersector nog volledig op de combinatie van prijsondersteuning en productiequotering.

4.2 De mededeling van de EC

De EC stelt voor de institutionele prijzen voor suiker te verlagen en de prijsverlaging voor de bietentelers te compenseren met directe steun.

Met dit voorstel wordt suiker wat betreft de vorm van de ondersteuning meer gelijk getrokken met andere producten. Het gekozen prijsniveau (421 euro per ton witsuiker) is echter arbitrair. Volgens de EC is de keuze voor dit prijsniveau ingegeven door de verwachting dat de suikermarkt dan in evenwicht zal zijn (zie Background note 2, EC 2004b). Wat de EC daaronder verstaat is niet duidelijk, omdat dit evenwicht dan nog steeds mede te danken is aan diverse marktregulerende maatregelen. Het is tevens de vraag of in de diverse studies waaraan de EC in *Background note 2* refereert, voldoende rekening is gehouden met de gevolgen voor de aan suiker gelieerde markt voor (iso)glucose. Volgens de EC (2003b) zou bij een prijs van witte suiker die onder de 450 euro per ton ligt, de productie van isoglucose instorten en een overschot ontstaan aan zetmeel. De basis voor deze bewering van de Commissie is niet expliciet gemaakt en daarom moeilijk te beoordelen. De bewering kon in deze studie gegeven de weinig beschikbare data niet met zekerheid bevestigd of ontkracht worden.

Het door de EC gekozen prijsniveau ligt nog altijd aanzienlijk boven de prijs op de 'wereldmarkt'¹, uitgaande van de noteringen voor de afgelopen 3 marktjaren al gauw anderhalf tot 2 maal zo hoog. Om de band met de wereldmarkt te herstellen - zoals bij de hervorming van de granen is gebeurd in 1992 - is een verdergaande prijsdaling nodig. Mogelijk is het landbouwbudget hier de beperkende factor geweest, gegeven de wens tot compensatie van de prijsverlaging bij de boeren, waardoor een verdere prijsverlaging financieel buiten bereik lag. Volgens Background note 3 (EC, 2004c) is, bij een compensatie van 60% van de prijsverlaging, een budget nodig van 1,3 miljard euro. Dit geld is grotendeels beschikbaar, aldus de EC, omdat bespaard zal worden op diverse restituties. Hogere toeslagen voor de bietentelers dan nu voorgesteld zouden enkel mogelijk zijn via kortingen op de reeds bestaande bedrijfstoelagen. Deze kortingen zijn vermoedelijk sowieso al nodig zijn. In juni 2003 is echter tijdens de midterm review overeengekomen dat de hoogte van de kortingen op de bedrijfstoelagen jaarlijks wordt bepaald op basis van de financiële prognoses.

Het nog altijd hoge interne prijsniveau leidt er ook toe dat het systeem van invoerheffingen en exportrestituties gehandhaafd dient te blijven. In feite wordt de bestaande marktordening grotendeels gehandhaafd, zij het met een lager prijspeil als uitgangsniveau. Het is daarbij wonderlijk - en naar het lijkt onevenwichtig - dat op dit punt voor de surochemische industrie een uitzondering wordt gemaakt en wel wijzigingen worden doorgevoerd in de vorm van het afschaffen van de productierestituties voor het gebruik van EU-suiker.

¹ De spotnotering Londen voor witte suiker.

De voorstellen van de EC zouden in het marktjaar 2005/06 moeten ingaan en in 2008 worden geëvalueerd. De voorlopige uitslag van het WTO-suikerpanel leidt er naar verwachting toe dat zowel de export van C-suiker als de re-export van ACP-suiker onder de beperkingen gaan vallen die de WTO stelt aan gesubsidieerde export. Het lijkt dan ook vrijwel onontkoombaar dat verdere aanpassingen van de suikermarktordening nodig zullen zijn, via de prijzen, de productie of een combinatie van beide.

4.3 Consequenties van de voorstellen in de mededeling

De suikermarktordening biedt gegarandeerde prijzen aan telers en suikerproducenten. Via productiequota, importtarieven en exportsubsidies wordt de EU-prijs ver boven de wereldmarktprijs gehouden. Dit leidt tot zogenaamde *rents*. Deze slaan neer bij de eigenaren van de productierechten: de telers van suikerbieten en de suikerproducenten. Wijzigingen in de marktordening leiden tot veranderingen in de hoogte en de toedeling van de *rents*. De effecten van de hervorming zijn dan ook het groots voor diegenen die tot nu toe profiteerden van deze *rents*.

Voor de bietentelers betekent het voorstel, ondanks de compensatietoeslag, een aanzienlijke inkomensdaling. Deze loopt in Nederland overigens wel vrij sterk uiteen voor de verschillende bietentelende bedrijven en gebieden, met de grootste gevolgen voor bedrijven in de Veenkoloniën. De bietenteelt in Nederland loopt terug vanwege de korting op het productiequotum. Het ligt het meest voor de hand om te veronderstellen dat de Commissie de korting evenredig verdeelt over de lidstaten, waardoor in Nederland 16% minder bieten zullen worden geteeld.

De suikerproducenten hebben grote zorgen over de voornemens van de Commissie. Lagere institutionele prijzen leiden tot lagere, bij verordening vastgestelde, vergoedingen voor verwerking en transport. Deze vergoedingen lijken in voorgaande jaren redelijk ruim te zijn geweest, ofschoon werkelijk inzicht in de kostenstructuur van beide Nederlandse suikerproducenten ontbreekt. Daarnaast is de suikerindustrie in staat geweest een prijs bij haar afnemers te bedingen die 10-15% boven het interventieniveau lag. Met de beleidshervorming in het verschiet zullen de suikerondernemingen het productieproces verder moeten gaan rationaliseren. Of men daartoe mogelijkheden heeft, is moeilijk in te schatten zonder bedrijfsspecifieke situaties te kennen. Wanneer handel in productiequota over de grenzen wordt toegestaan, zou dit voor CSM en Suiker Unie een mogelijkheid tot internationale expansie bieden. In het verleden hebben beide Nederlandse bedrijven daartoe echter geen (CSM) of slechts beperkte (Suiker Unie) pogingen ondernomen. Daarmee heeft de Nederlandse suikerproducerende industrie een forse achterstand op een aantal reeds langere tijd grote, internationaal opererende suikerproducenten van Franse, Duitse en Deense origine met reeds sterke marktposities binnen de Unie.

Ook voor de zetmeelproducerende industrieën, daarbij inbegrepen de producenten van isoglucose, kunnen de consequenties aanzienlijk zijn. Door de lagere prijzen voor suiker wordt de isoglucose minder concurrerend ten opzichte van suiker. De relatieve concurrentiepositie gaat achteruit. De mogelijkheid om dit op te vangen door lagere productiecosten is beperkt. De handhaving van de quoterings voor isoglucose beperkt de schaalvoordelen die te behalen zijn bij uitbreiding van de productie. Ook zou meer glucose

op de markt kunnen komen omdat ook de concurrentiepositie van glucose ten opzichte van suiker verslechtert. Dit kan weer leiden tot een overschot op de zetmeelmarkt en daarmee ook de markt voor granen en zetmeelaardappelen onder druk zetten. Een ruimere verhoging of opheffen van het quotum voor de productie van isoglucose dan nu is voorzien in de Commissievoorstellen, zou beide effecten kunnen verkleinen. Overigens is het opheffen van de quota voor isoglucose alleen denkbaar als ook de suikerquota worden afgeschaft.

De productie van inulinestroop lijkt in de nieuwe marktsituatie niet langer rendabel. De verlaging van de suikerprijs leidt tot lagere fructoseprijzen waardoor de productie van fructose uit inuline niet langer rendabel zal zijn. Dit heeft zijn weerslag op de teelt van cichorei in de EU.

De sucrochemische industrie stelt dat zij gedwongen zullen zijn op termijn hun productie te verplaatsen naar buiten de EU gegeven het gebrek aan toegang tot suiker tegen wereldmarktprijzen. Dit maakt hun concurrentiepositie ten opzichte van de concurrenten elders - die wel toegang hebben tot suiker tegen wereldmarktprijzen - onhoudbaar. Deze verplaatsing zal van meer factoren afhangen dan enkel de grondstofprijs. Feit is wel dat de voorstellen van de EC op dit onderdeel onevenwichtig zijn. Kern van het EC-voorstel is het handhaven van de huidige marktordening, zij het bij lagere prijzen. Om dan voor de sucrochemische industrie de restituties af te schaffen, zonder dat deze industrie toegang heeft tot suiker tegen concurrerende prijzen met de wereldmarkt is onlogisch. Suiker binnen de EU zal niet tegen wereldmarktprijzen geleverd worden. Immers, de telers/producenten zijn de 'prijzsetters' in dit geval, maar hebben los daarvan betere teeltalternatieven.

Voor de suikerverwerkende industrie lijkt op korte termijn weinig te veranderen. Het stelsel van restituties op producten waarin suiker is verwerkt blijft gehandhaafd. De WTO-besprekingen kunnen echter ook deze restituties onder druk zetten en daarmee de positie van de industrie. Vooralsnog wordt voor deze industrietak het nadelige prijsverschil ten opzichte van concurrenten buiten de EU opgeheven. Vrees voor een tekort aan suiker is onnodig. Aan de belangrijkste klacht, de gedwongen winkelnering, wordt echter niet tegemoetgekomen daar de communautaire preferentie blijft bestaan. Mogelijk heeft deze tak nog wat voordeel van een lagere inkoopprijs van suiker, zeker als deze niet wordt doorgegeven aan de afnemers van de producten.

Voor de consumenten zal per saldo weinig tot niets veranderen gezien het geringe aandeel van suiker in de totale uitgaven aan voedings- en genotmiddelen.

Samengevat zullen de directe effecten van de EC-voorstellen vooral neerkomen bij de suikerproducenten. Immers, zij worden geconfronteerd met én een lager productiequotum én lagere afzetprijzen. In tweede instantie worden de telers getroffen; zij worden slechts gedeeltelijk gecompenseerd voor de prijsverlagingen en de quotumkorting. Voorgaande betekent dat ongetwijfeld een rationalisering van de productie in de EU op gang komt, waarbij de minst competitieve telers en suikerproducenten uiteindelijk hun productie zullen moeten staken. De suikerverwerkers kunnen mogelijk enige baat hebben bij de voorstellen, dankzij lagere inkooprijzen. De consumenten merken waarschijnlijk weinig van de herziening van het beleid.

De indirecte gevolgen van de voorstellen treffen vooral de producenten van suikervangers en de sucrochemie. Ook deze gevolgen kunnen bijzonder groot zijn. Het gaat hier om bedrijfstakken die behoorlijk wat werkgelegenheid bieden (zie ook bijlage 2).

4.4 Ten slotte

Het is niet eenvoudig de consequenties van het voorstel van de EC van juli 2004 goed in het vizier te krijgen. Daar is een aantal redenen voor.

Ten eerste is voor de beoordeling van sommige aspecten inzicht vereist in bedrijfs-specifieke zaken, waar om begrijpelijke redenen veelal geen goed inzicht in te krijgen is.

Ten tweede heeft het voorstel van de EC betrekking op de suikermarkt, maar deze markt blijkt nauw samen te hangen met de markten voor suikervervangers en zetmeel. Veranderingen op een van deze markten leiden tot reacties op de andere markten. De regulering van deze andere markten, als uitvloeisel van de regulering van de suikermarkt, kan de gevolgen ook verergeren. Zo kunnen lagere suikerprijzen remmend werken op de productie van suikervervangers, maar of dat zo is hangt mede af van de ontwikkeling van de grondstofprijzen voor deze vervangers. Is het bijvoorbeeld denkbaar dat er schaarste aan zetmeel ontstaat in de EU? Of is het zo dat bij te lage suikerprijzen de productie van iso-glucose zou instorten, een overschot ontstaat aan zetmeel en de gehele zetmeelindustrie in de problemen komt? Ook liggen er relaties met het veevoedercomplex en de vraag naar bio-ethanol voor biobrandstoffen.

In deze rapportage is beperkt ingegaan op de vraag bij welk prijsniveau productie, invoer en consumptie van suiker met elkaar in evenwicht zullen zijn. De EC meent dat een prijs van 421 euro per ton zal leiden tot 'evenwicht', maar dat kon in deze studie niet bevestigd worden. Eerder lijkt deze prijs tamelijk arbitrair vastgesteld en mogelijk vooral bepaald op grond van budgettaire restricties. De vraag naar marktevenwicht is overigens niet goed te beantwoorden zonder beter inzicht in de relaties tussen de markten voor suiker, suikervervangers en zetmeel zoals in de vorige alinea al is aangegeven. Ontwikkelingen op de markt voor veevoeder en bio-ethanol zouden daarin eveneens betrokken moeten worden, alsook reacties van derde landen op veranderingen in de markttoegang tot de EU. De EC tast op dit punt evengoed in het duister.

Bij de vraag naar marktevenwicht speelt ook nadrukkelijk de vraag wat de mogelijke effecten van het WTO-suikerpanel kunnen zijn. In de door de EC gepresenteerde suikerbalansen is uitgegaan van tamelijk lage inschattingen wat betreft de productie van C-suiker en de groei van de invoer in het kader van de preferentiële regelingen. Bij iets hogere inschattingen van beide rijst al gauw de vraag of het voorstel toereikend zal zijn om het marktevenwicht te bereiken. Wat betreft dit laatste is het niet ondenkbaar dat de hervorming zwaarder aangezet moet worden.

Literatuur

Berkhout, P., S. van Berkum, J.F.M. Helming, M. Lips en J.C.M. van Meijl, *Herziening van de suikermarktordening? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU*. Rapport 6.03.13. LEI, Den Haag, 2003.

Berkum, S. van, P. Roza en F.W. van Tongeren, *Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries*. Report 6.05.09. LEI, The Hague, 2005.

Berkum, S. van en C. van Bruchem, *Alternatieven voor het suikerbeleid, Opmerkingen bij het werkdocument van de Commissie*. Interne notitie. LEI Den Haag, 2003.

Blume, C., N. Strand en E. Färnstrand, *Sweet Fifteen, The Competition on the EU sugar market*. Report 2002:7. Swedish Competition Authority, 2002.

Bont, C.J.A.M de, W.H. Everdingen en J.H. de Jager, *Hervorming EU-suikerbeleid. Gevolgen voor de Nederlandse landbouw van de Mededeling van de Europese Commissie*. LEI, Den Haag, 3e conceptversie, juli 2004.

CEFIC (European Chemical Industry Council), *CSG comments on Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP-Sugar sector reform'*. Brussel, 15 juli 2004.

CIUS (Committee of Industrial Sugar Users), *The reduction of the EU sugar price through a reassessment of the institutional manufacturing margin in the context of the Commission's proposal on agricultural prices, 1999-2000*. Brussel, 1998.

CIUS, *Reform of the EU Sugar Regime*. Brussel, 2004.

EC (Commissie van de Europese Gemeenschappen), *Werkdocument van de diensten van de Commissie, Overwegingen bij de hervorming van het suikerbeleid van de Europese Unie, Resultaten van het onderzoek naar de gevolgen van hervorming*. SEC(2003). Brussel, 2003.

EC (2003a), *Common organization of the sugar market. Description*. Brussel, 2003.

EC (2003b), *Overwegingen bij de hervorming van het suikerbeleid van de Europese Unie. Resultaten van het onderzoek naar de gevolgen van hervorming*. Brussel, 2003.

EC, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP – sugar sector reform*. COM(2004) 499 final. Brussel, 2004.

EC (2004a), *Background note 1 plus addendum*. DS 584/04. Brussel, 2004.

EC (2004b), *Background note 2*. DS 585/04. Brussel, 2004.

EC (2004c), *Background note 3*. DS 586/04. Brussel, 2004.

ER (Europese Rekenkamer), *Speciaal verslag nr. 20/2000 over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, vergezeld van de antwoorden van de Commissie*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, C50, 15 februari 2001. Brussel, 2001.

Fischler, F., *WTO, Sugar, Rural Development, Mercosur*. Speech/04/410, Agriculture Committee of the European Parliament, 21 september 2004. Brussel, 2004.

LMC, *Isoglucose: Its Production Costs and Market Potential*. Presented by James Fry, LMC International. Oxford, 2004.

LNv (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), *Brief van 11 november 2003, Hervormingen marktordeningen tabak, olijfolie, katoen en suiker, TRC2003/8212*. Den Haag, 2003.

Mitchell, D., *Sugar Policies: Opportunity for Change*, Development Prospects Group, World Bank, Washington, 2004.

NEI (Netherlands Economic Institute), *Evaluation of the common organisation of the markets in the sugar sector*. Rotterdam, 2000.

OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), *Working Party on Agricultural Policies and Markets, Background information on selected policy issues in the sugar sector*. AGR/CA/APM(2001)32final. Parijs, 2001.

Suikerbegeleidingscommissie, *Regelingen, productie en afzet van suiker. Verkoopseizoen 2002/2003*. Den Haag, 2003.

USDA (United States Department of Agriculture), *Economic Research Service, Sugar and Sweeteners Outlook/SSS-240/May 27*. Washington, 2004.

Verbeek, K., H. Gludemans, M. Timmermans en H. Rijkse, *The world of Sugar and Sweeteners, Market study*. Rabobank International, Utrecht, 1999.

Bijlage 1. Totale in- en uitvoer van suiker en suikerhoudende goederen op basis van witsuiker, voor EU-15, 2001-2003

Tabel B1.1 Invoer van suiker en suikerhoudende goederen, op basis witsuiker (x 1.000 kg)

	Jan-dec 2001		Jan-dec 2002		Jan-dec 2003	
	totaal	EU-15	totaal	EU-15	totaal	EU-15
Ruwe en witte suiker	64.089	41.545	61.125	41.942	77.320	51.786
Stroop en karamel	7.464	6.962	6.997	6.677	7.671	7.341
Prod. met grondst. suiker	32.884	29.549	40.492	35.480	41.616	37.148
Prod. met grondst. cacao	48.109	35.491	41.051	34.650	63.487	55.840
Prod. met grondst. granen	63.615	59.518	63.228	59.640	64.467	60.597
Prod. met grondst. melk	17.598	17.587	16.571	16.535	17.857	17.773
Prod. met grondst. groenten/fruit	168.662	55.167	109.463	40.825	114.056	46.630
Dranken met suiker (alc./non alc.)	4.069	3.720	4.825	4.499	4.259	4.034
Andere producten met suiker	32.144	26.951	28.625	26.719	35.013	32.171
Totaal	438.634	276.490	372.377	266.967	425.746	313.320

Tabel B1.2 Uitvoer van suiker en suikerhoudende goederen, op basis van witsuiker (x 1.000 kg)

	Jan-dec 2001		Jan-dec 2002		Jan-dec 2003	
	totaal	EU-15	totaal	EU-15	totaal	EU-15
Ruwe en witte suiker	316.768	49.612	219.652	69.496	210.403	96.596
Stroop en karamel	18.543	17.966	17.005	16.569	19.802	19.298
Prod. met grondst. suiker	52.210	28.418	47.932	25.887	54.494	32.225
Prod. met grondst. cacao	98.015	78.422	79.009	59.913	90.341	68.626
Prod. met grondst. granen	120.261	71.971	118.841	73.195	113.358	71.200
Prod. met grondst. melk	28.280	9.900	25.096	10.998	28.868	16.847
Prod. met grondst. groenten/fruit	109.971	99.869	73.161	64.719	71.931	63.704
Dranken met suiker (alc./non alc.)	18.683	16.999	20.915	18.541	18.624	16.541
Andere producten met suiker	81.206	39.405	78.688	35.847	98.995	54.389
Totaal	843.937	412.562	680.299	375.165	706.816	439.426

Bijlage 2 Economische data suiker, suikervervangers- en zetmeelindustrie in de EU-15, voorzover te achterhalen.

In de EU-25 zijn er zo'n 126 fabrieken die suiker produceren (in 2003/04). Deze industrie bood in het seizoen 2002/03 zo'n 22.000 mensen het gehele jaar werk, gedurende de campagne stijgt dat aantal tot circa 36.000 mensen (bron: Comité Européen des fabricants de sucre, CEFS).

Suikerproductie (2003): 17,2 miljoen ton op 1,8 miljoen ha;
Zetmeelproductie (2003): 8,5 miljoen ton op 2 miljoen ha (bron: Association des Amidonneries de Céréales de l' Union Européenne, AAC).

In de EU-15 zijn er 16 bedrijven met 36 fabrieken die zetmeel maken, totaal 14.000 werknemers (bron: AAC).

In de EU-15 zijn er circa 65 fabrieken die zetmeel verwerken, circa 13 fabrieken die isoglucose maken (bron: AAC).

Er zijn vier inuline-producerende bedrijven (alle gelieerd aan de suikerproducenten) (bron: Comité Européen des fabricants d' Inuline).

Bijlage 3 Geïnterviewden

Cerestar

Dhr. F. van Lierde

Mw. C. van Dijk

CIUS (Samenwerkingsverband Nederlandse Suikerverwerkende Industrieën)

Mw. C.T.F. Grit

COSUN Suikerunie

Mw. I. Wouda Kuipers-Stroeken

Dhr. G. Sikken

CSM Sugar

Dhr. P.J.H.M. a `Campo

Dhr. F.J.H. de Vries

DSM Bakery Ingredients

Dhr. E.J. Peet

Purac

Dhr. G.J. Bening

Tate and Lyle (Amylum België)

Dhr. J. Hutsebaut

Dhr. J. Desmedt

Expert

Dhr. F. Maurik