

Fiche 5: Mededeling over de hervorming van de suikersector

Datum Raadsdocument: 16 juli 20042004
Nr Raadsdocument: 11491/04
Nr. Commissiedocument: COM (2004)499 final
Eerstverantwoordelijk ministerie: LNV i.o.m. EZ, FIN, BZ, OS

Behandelingstraject in Brussel: RWG suiker, CSA, Landbouw– en Visserijraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Door de recente hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bij de Midterm Review (MTR), de onderhandelingen in het kader van de WTO Doha-ronde en het Everything but arms-initiatief (EBA), is de noodzaak tot een hervorming van het suikerbeleid binnen de EU toegenomen. Een ongewijzigd suikerbeleid zou een discrepantie opleveren met de nieuwe beginselen van het GLB, waarbij een verschuiving is ingezet van prijs- en productieondersteuning naar een algemeen beleid van ontkoppelde inkomenssteun voor landbouwers.

In het najaar van 2003 heeft de Commissie al een mededeling gepresenteerd met een drietal opties voor de hervorming van de suikermarktordening (zie brief van regering aan Tweede Kamer hierover, Kamerstuk 28 625, nr. 12):

Handhaving van het huidige systeem van hoge prijzen en vaste nationale productiequota;
Forse prijsverlaging, verhandelbaar maken van de nationale productiequota en op termijn wellicht afschaffing van de quota;
Volledige liberalisering.

Uit het debat in de Raad en het Europees Parlement dat naar aanleiding van de publicatie van dit optiepapier gevoerd is, kwam naar voren dat een status-quo niet houdbaar is en een volledige liberalisering niet reëel. De huidige mededeling benadert de tweede optie. In lijn met eerdere hervormingen in andere sectoren streeft de Commissie naar een suikersector, die marktgerichter, duurzamer en minder handelsverstoring is.

Concreet stelt de Commissie het volgende voor:

De interventieprijs wordt vervangen door een referentieprijs. De referentieprijs zal als basis dienen voor de minimum suikerbietenprijs, de invoerbescherming en de preferentiële invoer en de particuliere opslagregeling; Deze referentieprijs voor suiker wordt met ingang van het verkoopseizoen 2005/2006 in twee fasen met 33 % verlaagd en daaraan gekoppeld wordt ook de minimum bietenprijs in twee fasen verlaagd met 37%; Telers van suikerbieten worden voor de prijsdaling gedeeltelijk, d.w.z. voor 60%, gecompenseerd via ontkoppelde inkomenssteun (een bedrijfstoeslag per hectare); De A- (bestemd voor interne EU consumptie) en B-quota (bestemd voor uitvoer met restitutie) worden samengevoegd en verlaagd met ongeveer 20%. De productieheffing op A/B-suiker komt te vervallen, omdat de suikerproductie in de EU achterblijft bij het suikerverbruik; De bepalingen t.a.v. C-suiker (bestemd voor uitvoer zonder restitutie) blijven vooralsnog onveranderd; De nationale productiequota worden tussen de lidstaten verhandelbaar; Er komt een communautair gefinancierde opkoopregeling voor het uit de markt nemen van suikerquota; De op dit moment ongelimiteerde preferentiële invoer van suiker uit de Westelijke Balkan wordt omgezet in een tariefcontingent;

In overleg met betrokken landen wordt gezien hoe ACS-landen ¹kunnen worden geholpen bij aanpassing en herstructurering van hun suikersector t.g.v. de voorgenomen prijsverlaging. Hiervoor wordt een actieplan opgesteld.

De looptijd van de nieuwe marktordening moet ingaan op 1 juli 2005 en beperkt zich tot 1 juli 2009. In de verwachting dat er tegen die tijd meer duidelijkheid bestaat over de nieuwe WTO-afspraken, de lopende WTO-suikerpanelen en het gebruik van de EBA-faciliteit, is in 2008 een evaluatie voorzien, wellicht gepaard gaande met nadere voorstellen over de periode daarna.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., het betreft een mededeling.
Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit: n.v.t., het betreft een mededeling

Consequenties voor de EU-begroting:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling.

De jaarlijkse kosten van de voorgestelde maatregelen, waarbij de ontkoppelde bedrijfstoeslag het belangrijkste element vormt, namelijk €1.340 miljoen per jaar vanaf 2007/08, zullen worden gecompenseerd door de besparingen die voortvloeien uit een aanzienlijke vermindering van de uitgaven voor uitvoerrestituties, ten bedrage van ongeveer € 1.100 miljoen per jaar en de afschaffing van de productierestitutie voor de chemische en de farmaceutische sector en van de raffinagesteun, ten bedrage van ongeveer € 250 miljoen. De kosten voor de regeling inzake particuliere opslag zouden beperkt zijn en slechts ontstaan wanneer de marktprijzen aanzienlijk onder de referentieprijzen zouden komen te liggen. De Commissie noemt haar voorstel dan ook budgetneutraal t.o.v. de status quo.

De Commissie houdt in deze berekeningen echter geen rekening met ten eerste het verdwijnen van de eigen-middelen-inkomsten uit de productieheffingen en ten tweede de compensatie van ACS-landen:

Voor de EU-suiker die met exportrestituties wordt uitgevoerd, komen de kosten (van deze exportrestituties) voor rekening van de Europese bietentelers en suikerindustrie, die hiervoor achteraf een productieheffing krijgen opgelegd. (in 2004 zijn dit 360 miljoen euro aan eigen-middelen-inkomsten uit deze heffingen). Deze inkomsten uit de productieheffingen zullen verdwijnen als gevolg van het in lijn brengen van de EU suikerproductie met de EU-suikerconsumptie.

De eventuele compensatie van ACS-landen wordt door verschillende onderzoekscentra geschat tussen 400 à 800 miljoen euro per jaar.

De Commissie stelt voor de compensatie van de ACS-landen tot 2006 met het Flexibiliteitsinstrument te financieren en vanaf 2007 door een thematische toewijzing in het kader van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking zoals voorgesteld voor de volgende Financiële Perspectieven 2007-2013.

De optelsom van dit alles maakt dat de totale budgettaire implicatie van de voorliggende mededeling tussen € 800 à 1.200 miljoen per jaar ligt.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: N.v.t., het betreft een mededeling.

¹ Een 17-tal landen in Afrika, Caraïbische en Stille Oceaan (ACS-landen) heeft onder het Suikerprotocol van het Cotonou-verdrag een speciale gegarandeerde toegang tot de EU-suikermarkt.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): N.v.t., het betreft een mededeling.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking redding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De mededeling gaat uit van implementatie met ingang van 1 juli 2005 in de eerste fase en met ingang van 1 juli 2007 (prijzen) en 1 juli 2008 (quota) in de tweede fase.

Het ziet er nu al naar uit dat implementatie met ingang van 1 juli 2005 niet haalbaar zal zijn omdat de besluitvorming over de hervorming daartoe waarschijnlijk niet tijdig zal hebben plaatsgevonden.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Strikt genomen niet van toepassing. Het betreft een mededeling.

De gevolgen voor ontwikkelingslanden van de voorgestelde hervorming van de EU-suikersector zijn niet eenduidig aan te geven. De vermindering van de EU-suikerproductie zal over het algemeen een positief effect hebben op de ontwikkelingslanden die suiker produceren. Maar het effect verschilt per “groep” ontwikkelingslanden:

De suiker producerende ontwikkelingslanden zonder preferentiële toegang tot de EU-markt kunnen voordelen hebben bij de hervorming: door het wegvallen van een belangrijk deel van de uitvoer van EU-suiker met restitutie kunnen de prijzen op de wereldmarkt stijgen en kan voor derde landen meer ruimte op de wereldmarkt ontstaan. Landen met lage productiekosten – zoals Brazilië, Thailand, Australië, Guatemala en landen in Zuidelijk Afrika – bevinden zich in de beste positie om hiervan te profiteren.

De 17 ACS-landen en India, die nu in het kader van het Suikerprotocol een speciale gegarandeerde toegang hebben tot de EU-suikermarkt, zullen er door de voorgestelde prijsverlagingen op achteruit gaan. De Commissie wil de bepalingen van het huidige Suikerprotocol handhaven. Op grond hiervan is de EU verplicht om jaarlijks een overeengekomen hoeveelheid van ongeveer 1,3 miljoen ton witte-suikerequivalent tegen een gegarandeerde prijs te kopen. Parallel aan de prijsverlaging voor Europese boeren zal echter ook de prijs voor ruwe rietsuiker uit de ACS-landen met 37% worden verlaagd. De exportinkomsten van deze landen kunnen hierdoor met enkele honderden miljoenen euro verminderen. Om de effecten hiervan op te kunnen vangen, wil de Commissie met de ACS-landen in dialoog treden over een Actieplan met flankerende maatregelen. Het actieplan, dat eind 2004 zal worden gepresenteerd, zal zowel handels- als hulpelementen bevatten. De maatregelen zouden in moeten spelen op de specifieke situatie van de suikersector in het ACS-land in kwestie: verbetering van competitiviteit in ACS-landen waar perspectief is voor de suikersector, diversificatie en begeleide sanering waar dit ontbreekt.

Vanaf juli 2009 kunnen de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) in het kader van het EBA-initiatief onbeperkt en tariefvrij suiker naar de EU exporteren. De prijsdaling van suiker die voortvloeit uit de voorgestelde hervorming van het EU suikerbeleid, maakt de EU-markt voor deze suiker echter wel minder aantrekkelijk.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

De mededeling van de Commissie sluit grotendeels aan bij de inhoud van de brief van de regering aan de Tweede Kamer van 11 november 2003 naar aanleiding van het optiepapier. De regering heeft in deze brief al de hoofdlijnen van het Nederlandse kabinetsstandpunt uiteengezet inzake het toekomstige suikerbeleid (Kamerstuk 28 625, nr. 12). Het daarin neergelegde standpunt vormt dan ook het uitgangspunt voor de beoordeling van de onderhavige mededeling. Dat wil zeggen dat Nederland:

Voorstander is van verdere voorstellen van de Commissie voor verdere hervorming van het GLB, inclusief suiker, omdat de huidige internationale ontwikkelingen dit zowel onafwendbaar als gewenst maken.

Kiest voor een ambitieuze hervorming van het suikerbeleid met een verlaging van de interne prijs in de EU, afschaffing van de interventieprijs en uitfasering van de exportrestituties.

Van mening is dat de bietentelers en de suikerindustrie zich op een redelijke wijze aan de hervorming moet kunnen aanpassen, zodat een internationaal concurrentiekrachtige suikersector in Europa ontstaat.

Het van belang vindt dat bij deze herstructurering gewaarborgd dient te worden dat de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (economisch, ecologisch en sociaal) gelijkelijk mee worden gewogen.

Van mening is dat de compensatie aan de bietentelers voor prijsverlagingen ontkoppeld moet zijn van de productie en de uitbetaling daarvan afhankelijk wordt gesteld van cross-compliance, modulatie en financiële discipline.

Vindt dat de kosten van de hervorming onder het plafond zoals vastgelegd in de afspraken van de Europese Raad Brussel (oktober 2002) gefinancierd dienen te worden.

Van mening is dat het op termijn niet verstandig is een beleid te voeren dat erop gericht is de Europese suikerindustrie overal binnen de EU in stand te houden.

In principe voorstander is van de verhandelbaarheid van nationale productiequota tussen de lidstaten, zodat de Europese suikerindustrie zich kan herstructureren en een proces van economische specialisatie in de diverse regio's kan doormaken.

Als uitgangspunt hanteert dat de daling van de suikerprijs voldoende substantieel moet zijn om te bewerkstelligen dat de EU in beginsel geen suiker meer zal exporteren.

Vindt dat rekening moet worden gehouden met de 17 ACS-landen die op grond van het ACS-suikerprotocol toegang hebben tot de EU-markt tegen gegarandeerde prijzen. Flankerende maatregelen zijn daarom nodig om de effecten van prijsdaling op te kunnen vangen. Naast steun voor herstructurering en omschakelingsmaatregelen kan hierbij ook aan extra markttoegang worden gedacht.

Van mening is dat het beleid duidelijkheid moet verschaffen aan de groep van armste landen, zodat geen investeringen worden uitgelokt die verkeerd voor hen kunnen uitpakken.

Daarnaast geldt dat de door de Commissie beoogde ingangsdatum van de hervorming van het suikerbeleid, te weten 1 juli 2005, rijkelijk vroeg wordt geacht, gelet op de voorbereiding van het zaaiplan voor 2005 dat nu al in volle gang is. Ervan uitgaande dat de hervorming pas op 1 juli 2006 zal ingaan, is de termijn die de Commissie heeft voorzien tot de volgende hervorming van de marktordening, te weten 1 juli 2009, naar de mening van de Nederlandse regering dan weer kort om alle betrokkenen in de suikersector voldoende zekerheid en visie te bieden op grond waarvan zij zich - voor wat betreft hun investeringen - op de toekomst kunnen richten.

Ook moet in de uiteindelijke voorstellen van de Commissie rekening worden gehouden met de uitspraak van het WTO-suikerpanel. Een nieuw EU-suikerbeleid moet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de WTO-afspraken. In dit licht beziet Nederland nog in hoeverre de regeling voor C-suiker onverkort kan blijven bestaan.