

# Sugar quotas: yes or no?

Economic consequences  
for sector, chain,  
international market situation  
and third world

Management summary about the possible  
abolishment of the sugar quota system after  
September 2015



LEI

WAGENINGEN UR



# Sugar quotas: yes or no?

Economic consequences  
for sector, chain,  
international market situation  
and third world

---

Management summary about the possible  
abolishment of the sugar quota system after  
September 2015



# Contents

---

<b>Preface</b>	<b>7</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>8</b>
<b>2 Sugar beet growing in the Netherlands</b>	<b>10</b>
<b>3 Sugar policy in a wider scope</b>	<b>12</b>
<b>4 Results of scenario studies</b>	<b>16</b>
<b>5 Conclusions</b>	<b>22</b>
<b>6 Other aspects</b>	<b>24</b>
<b>7 Further research</b>	<b>28</b>
<b>8 Wel of geen suikerquotering?</b>	<b>30</b>



# Preface

---

The future of the European sugar policy keeps the stakeholders involved busy. Among those stakeholders are the ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (EL&I), farmers' organisations, sugar (beet) processing industry and organisations for support of developing countries. Abolishment of the sugar quota system would imply a break with the policy so far. For the ministry of EL&I, this was the motive to order the Agricultural Economics Research Institute LEI to study this policy reform.

This report presents the results of the researchers. We have gratefully made use of the interaction with a steering committee, with Roald Laperre (EL&I, chairman), Jos van Campen (Cosun), Ton Baas (CIUS/VBZ), Gerrit Meester (advisor), Klaas Hoekstra (NAV), Jakob Bartelds (LTO), Jaap Haanstra (LTO), Fred Klein (HPA), Sven Sielhorst (Solidaridad), Jolanda van Steenis (EL&I), Jan van de Wijnboom (EL&I) and Pim Bruins (EL&I).

The research team consisted of Bert Smit (project leadership, final editor), Kees de Bont (qualitative issues, editor), John Helming (scenario studies with CAPRI en DRAM), Myrna van Leeuwen (scenario studies with IO-model), Ruud van der Meer (chapter 2), Jakob Jager (data supply and model calculations), Petra Berkhout (ethanol production), Michiel van Dijk (world sugar market) and Bas Janssens (link with 'Competition monitor for Sugar'). The application of the CAPRI model for this project was supported by Peter Witzke and Marcel Adenäeuer of research institute EuroCare in Germany.

LEI hopes to have contributed to a fruitful discussion about the (un)attractiveness of an abolishment of especially the sugar quota system.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne  
Managing Director LEI

# Introduction

1





The current European sugar policy ends in the end of September 2015.

In the autumn of 2011, the European Commission presented proposals for the EU sugar policy after 2015.

It is important for the ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (EL&I) and other stakeholders to timely have insights to formulate a well-founded standpoint about the future sugar policy. The ministry of EL&I has asked the Agricultural Economics Research Institute LEI to supply them with these insights.

The insights required focus on the reasons for and against continuation of the central element in the current sugar policy, the quota system, after September 2015.

The central question is: What are the consequences of a continuation or a fundamental change of the European sugar policy for the growers, processing industry, the other partners in the chain and other stakeholders, mainly in the Netherlands?

The results in this report are based on a desk study, in which factors playing a role in the sugar market were studied, and on the application of a number of computer models. These models were used to estimate the effects of policy changes for e.g. the sugar production and area, the income of sugar beet growers and the added value and employment in the Dutch arable agribusiness complex, based on a number of assumptions. These assumptions were discussed with a steering committee, in which besides the ministry of EL&I, sectoral organisations, the sugar (beet) processing industry and an organisation for development aid were represented.

# Sugar beet growing in the Netherlands



2

In the Netherlands, 70,600 ha of sugar beets are grown (area in 2010). More than 70% of this area is grown on specialised arable farms. On average, the rotation of specialised arable farms contains 15% sugar beets. 29% of the arable farms grow more than 10 ha of sugar beets. This group of farms represents more than 58% of the area of sugar beets on arable farms.

The margin of sugar beets was fairly stable and on average 2,300 euro per hectare in the period 2002-2009. In recent years, this margin has even increased through an increase of the beet yield and the sugar content and through a relatively high price for sugar beets paid by the processors, in spite of the European sugar policy reform since 2006. The sugar beet margin is significantly higher than the average margin of wheat, being about 1,000 euro per hectare. In the period 2007-2009, the variable costs of sugar beet growing including the costs of contract work stayed fairly stable at a level of 1,000 euro per hectare, whereas the returns increased. The ratio of sugar beets in the total turnover of arable crops is on average about 10%, but it varies with the profits of the other crops in the rotation. The margin of the 20% best performing farms, measured as sugar production per hectare, is significantly higher (3,100 euro per ha) than the margin of the 20% worst performing farms (1,900 euro). This is mainly due to higher yields. The difference in variable costs between the two groups is small. Thus, the sector strives for a further increase of root yields and sugar contents, combined with a limited cost development.

# Sugar policy in a wider scope

3



## Sugar policy

In the Sixties, the sugar market policy was introduced, with an on average much higher price guarantee compared to the world market. The price guarantee was linked to a limitation of the size of the sugar production in the EU through the introduction of quota per processor.

Between 2006 en 2009, the sugar policy was revised through significant decreases of the guaranteed sugar price; the income decrease was partly compensated for through the assignment of single income payments. Besides, the guaranteed sugar production amounts (quotas) in the EU were decreased by about one third.

On 12 October 2011, the EC proposed to further reform the sugar policy (from 2016 onwards). This process may also include a possible abolishment of export restitutions in 2013, if the Doha Round is successfully completed. However, this is not expected to happen for the time being.

## Sugar in the world

On the long term, the production and consumption are expected to significantly increase, roughly by about 20% until 2020. The prices of sugar on the world market will be instable through supply fluctuations and decreased reserves.

Brazil is by far the largest sugar producer and exporter in the world. India is the second largest sugar producer but not the second largest exporter.

## Sugar in developing countries

The EU has made promises to different groups of developing countries (ACP-African, Caribbean and Pacific en LDC-Least Developed Countries), allowing these countries to export sugar to the EU under favourable conditions. When the current sugar policy of the EU is continued, the size of this export will increase in the coming years. Mainly countries with the lowest production costs have the greatest opportunities to really export more to the EU. Brazil is a major competitor in this field, especially when negotiations in the context of WTO (Doha Round) and of the EU with the Mercosur countries leads to a more liberalised world trade. Under conditions of high world market prices, developing countries may prefer to export sugar to other than EU countries.

## Bio-ethanol

In 2010, about 20% of the sugar produced in the EU was used for the production of bio-ethanol. This application can (slightly) increase depending among other things on oil and cereal prices and the EU policy on biofuel application. At the moment, the production of ethanol in the EU is much smaller than in the US and Brazil, the largest ethanol exporter. This is expected to stay unchanged in the future. The ethanol production in the US is based on cereals, and in Brazil on sugar (cane). The ethanol production based on sugar beets will probably strongly increase in the EU only. Alternatively, the EU can import more ethanol from Brazil, where processors can

easily switch between sugar and ethanol production.

## **Sugar in the EU**

The EU has become increasingly dependent on sugar imports, due to the sugar policy reform in 2006, including a decrease of the sugar quotas by about 30% or 6m. tonnes (including iso-glucose). The EU has changed from a net exporter into a net importer. The sugar production in the EU is now more concentrated in a smaller group of countries in North-western Europe.

## **Sugar in the Netherlands**

The current policy with specifically the sugar quota system is a major factor for the sugar production in the EU. The Netherlands belong within the EU to the group of countries with the highest yields and the highest price paid for sugar beets. The (high) value of sugar references (quota at farmlevel) in the Netherlands is an indication of the attractiveness of an expansion of beet growing compared to e.g. growing of cereals, having a (much) lower margin per hectare. The high value of references is partly due to tax facilities. The results of the model study indicate that an abolishment of the sugar quota system will lead to an expansion of the sugar production based on sugar beet growing in the Netherlands.



# Results of scenario studies



4



In this study, three scenarios were examined with a series of LEI-models.

The scenarios are summarised in the overview below. Table S.1 gives a picture of the effects of a decrease of the import tariffs and an abolishment of quotas for the EU-sugar balance.

A decrease of the European import tariffs for sugar by 70% ('Doha-Lower import tariffs scenario') will lead to an increase of sugar imports in the EU-27 from Brazil, unless a possible Mercosur-agreement will decrease this amount. In the model, an unlimited access is assumed, but in many FTA's (Free Trade Agreement) concluded by the EU, exceptions are included for so-called 'sensitive' products.

Increasing imports from Brazil will lead to decreasing sugar imports from developing countries. The size of the sugar production in the Netherlands will slightly decrease, i.e. by about 2%. The income on arable farms decreases on average by 5 to 6%. The income effects differ per region within the Netherlands and the total rural economy

associated. The added value at arable farms decreases by more than 1%.

Sugar production in the Netherlands is expected to increase with about 10% after a decrease of the sugar imports tariffs and abolishment of the sugar quota system. As a consequence, in 2020, the sugar beet area can be more or less the same as the current area of about 70.000 ha. Under the current policy, the beet area would further decrease to about 60.000 ha.

This scenario implies also for the EU an increase of the sugar production, and a slight increase of the consumption due to a lower sugar price. The sugar imports will further decrease compared to the Doha-Lower import tariffs scenario. Besides, the domestic use for food and bio-ethanol ('Other use', table S.1) will also increase. The income on arable farms will decrease on average by 5 to 7%. The added value on these farms will decrease with more than 2% and more than 1% compared to the Status quo and the Doha-Lower Tariffs scenarios, respectively.

The selected scenarios are:

- The 'Status quo scenario' or the current policy including quotas, the current import tariffs from the Uruguay-round until 2020 and an estimation of 1 million tonnes extra imports at minimum due to fully quota and tariff free sugar imports from ACP- and LCD-countries;
- The 'Doha-Lower import tariffs scenario' is similar to the Status quo scenario but with decreased import tariffs (-/- 70%, results from the Doha-round based on the EU-offer, July 2008);
- The 'Quota free scenario' or an abolishment of the sugar quota system; the other conditions are equal to the Doha-Lower import tariffs scenario.'

The effects of the three scenarios on the added value and the employment in the Dutch arable agribusiness complex are summarised in table S.2. In case of lower import tariffs, the domestic sugar beet production decreases by 1.8% and the sugar beet price by 8.3%. The development will result into a 10.8% lower added value of the sugar beet sector. When light shifts in cropping plan towards cereals and potatoes, and the ratio of the different primary subsectors are taken into account, the added value of the total primary arable sector will decrease by less than 1%, compared to the Status quo scenario. The added value of the total arable agribusiness complex in the Netherlands will slightly decrease compared to the Status quo scenario, namely by 0.5%. The employment of the arable complex will decrease with about 20 labour years.

The economic consequences of the abolishment of the quota system for the Dutch arable sector are diverse and strongly differ per individual farm. The income on arable farms will decrease on average by 5 to 7%. At the level of the (total) arable agribusiness complex, i.e. including the sugar beet processing industry, the added value and employment are expected to slightly increase (table S.2).

**Table S.1** Market balance for sugar in EU-27 in 2020 under different scenarios (mln. tonnes of white sugar)

Scenario	Production	Imports	Total Supply	Exports	Domestic Consumption	Other Use	Total Demand
Status quo scenario	15,2	5,2	20,4	0,9	16,3	3,2	20,4
Doha-Lower import tariffs scenario	14,9	6,4	21,3	1,6	16,5	3,2	21,3
Quota free scenario	16,8	5,7	22,5	2,2	16,5	3,8	22,5
Difference Quota free with Doha (%)	13,1	-11,5	5,7	36,2	0,3	17,7	5,7
Difference Quota free Status quo (%)	10,8	9,7	10,5	143	1,4	19,6	10,5

Source: CAPRI.

**Table S.2** Added value (AV) and employment of the Dutch arable agribusiness complex in the Status quo, Doha-Lower import tariff and quota free scenarios, 2020

Sector or activity	AV (mln. euro)			Employment (1,000 lju)		
	Status quo	Doha vs Status quo (%)	Quota free vs Status quo (%)	Status quo	Doha vs Status quo (%)	Quota free vs Status quo (%)
Primary, arable farming	901	-0.9	-0.6	13.7	0	0.3
- potatoes	451	0.1	-0.6	7.6	0.1	-0.5
- sugar beets	89.0	-10.8	-2.6	1.2	-1.8	9.3
- cereals	85.3	0.3	-1.5	2.1	0.2	-1.4
- feed crops	164	0.1	0.0	1.5	0.2	0
- other arable crops	111	0.5	1.1	1.4	0.1	-0.5
Processing	1,410	-0.1	1.5	9.3	0	1.9
- cereal processing	71.0	0.0	0	0.7	0	-0.1
- sugar industry	427	-0.7	6.1	2.0	0	9.9
- flour processing	298	0.3	-0.3	2.5	0.1	-0.3
- margarine, starch, other	247	0	-0.8	1.1	0	0
- potato processing	364	0	-0.5	3.0	0	-0.5
Supply	1,740	-0.5	0.2	16.9	0	1.0
Distribution	1,620	-0.5	0.2	17.0	0	1.0
Arable complex	5,660	-0.5	0.4	56.9	0	1.0
In % of total complex	16.9			16.4		
Export dependency (%)	61.1			62.0		

Source: Orange and Agricultural input-output table, LEI.

Table S.3 shows that in the Quota free scenario, the production of sugar in the EU-15 will increase more than in the EU-10, namely by 14% and 8% respectively, compared to the Doha-Lower Tariff scenario. At country level, member states who already produce far beyond the quota level in the Status quo scenario, will react relatively moderately in terms of production expansion on the abolishment of the sugar quota system. On the other hand, countries who produce at or just beyond quota level in the Status quo scenario, will react more strongly on abolishment of the sugar quota system. The first case is true for e.g. France. The second case holds for Denmark among others. Germany will probably be an exception. The sugar production in Germany will strongly increase after the abolishment of the sugar quota system, despite a relatively high ratio between total and quota sugar production in the Status quo scenario. This prediction is related to a relatively high price of sugar beets in Germany. The strong increase of sugar production in the Quota free scenario in the group 'other countries EU-27', e.g. Spain and Italy, is also remarkable. This increase seems a bit high and is explained through a relatively high sugar beet price in the initial situation. However, the total size of the sugar production in this group of countries in 2020 will be limited in the Status quo scenario, so that the effect of a higher or lower production on the European sugar price will be limited as well.

Country (block)	Ratio production/quota	Sugar production (mln. tonnes) in:		Difference (%) Quota free scenario with:	
		Doha-Lower Import tariffs	Quota free	Doha	Status Quo
EU-27	1.2	14.9	16.8	13.1	10.8
EU-15 a)	1.2	12.5	14.2	14.0	11.8
EU-10 b)	1.1	2.3	2.5	8.0	5.6
EU-2 c)	0.9	0.1	0.1	7.4	6.6
Belgium	1.1	0.7	0.8	11.8	9.3
Denmark	1	0.4	0.5	34.3	30.8
Germany	1.3	3.8	4.5	20.1	18.1
Austria	1.3	0.4	0.5	5.0	2.7
The Netherlands	1	0.8	0.9	16.3	13.8
France	1.3	3.8	4.2	9.2	7.1
Great Britain	1.1	1.2	1.3	12.0	9.6
Czech Republic	1.3	0.5	0.5	8.6	6.5
Poland	1.1	1.5	1.6	5.7	3.3
Other countries EU-27	1.0	1.8	2.0	11.1	8.7

a) EU-15: Belgium, Denmark, Germany, Austria, the Netherlands, France, Portugal, Spain, Greece, Italy, Ireland, Finland, Sweden, Great Britain; b) EU-10: Czech Republic, Estonia, Hungary, Lithuania, Latvia, Poland, Slovenia, Slovak Republic, Cyprus, Malta; c) EU-2: Bulgaria, Romania.

Source: CAPRI.

# Conclusions

5



This research had to give insights into reasons for and against continuation of the central element of the current sugar policy, the quota system, after September 2015. The central question in that issue is: What are the consequences of a fundamental reform of the European sugar policy for the growers, the processing industry, the other partners in the sugar chain and the other stakeholders, especially in the Netherlands, i.e.:

1. A decrease of the sugar import tariffs?  
Or:
2. A decrease of the sugar import tariffs combined with the abolishment of the sugar quota system at the same time?

*The answer to question 1 is:*

The size of the Dutch sugar production can slightly decrease compared to the Status quo scenario, namely by about 2%. The income on arable farms will decrease on average by 5 to 6%. The income effects differ per region and, as a consequence, with the total rural economy related.

At the level of the (total) Dutch arable agribusiness complex, thus including, the beet processing industry, the added value of the total complex will increase by 0.5%. The employment of the arable complex will decrease with about 20 labour years. The imports of sugar in EU-27 from Brazil can strongly increase. This will mainly affect sugar imports from developing countries.

*The answer to question 2 is:*

After a decrease of import tariffs combined with the abolishment of the sugar quota system, the sugar production in the Netherlands can increase, namely by about

10%. As a consequence, in 2020, the sugar beet area can be more or less the same as the current area of about 70.000 ha. Under continuation of the current area, a further decrease of the sugar beet area would take place. Also for the EU, this means an increase of the sugar production and a slight increase of sugar production due to a lower sugar price. The sugar imports will decrease compared to a situation with only a tariff decrease.

The income on arable farms decreases on average by 5 to 7%. At the level of the (total) Dutch arable agribusiness complex, i.e. including the beet processing industry, the added value can slightly increase and some extra employment can result from that.

The abolishment of the quota system is expected to lead to production expansion, but the order of magnitude depends on many factors. The international sugar price development partly determines the production size. In the worst case, which is not very likely, however, the Dutch sugar beet production can decrease by 5 to 10%, compared to the Status quo scenario in 2020. In the most favourable case, the sugar beet production can increase by 20%.

# Other aspects



6



## **D** De position of sugar producing developing countries

In case of abolishment of the sugar quota system, the imports into the EU from the ACP- and the LDC-countries can decrease, due to an increase of the domestic European sugar production. This decrease of imports fully affects the developing countries. The competitive power of Brazil enables this country to establish a stronger position on the EU-market.

The disadvantage of an EU-policy reform for the developing countries not only concerns the size of the sugar exports but also the price level. The current guarantees are mainly attractive for these countries in the case of relatively low world market prices, whereas the developing countries are not obliged to deliver sugar to the EU in case of high world market prices (this is the situation anno 2010/11).

### **The environment**

Summarised, the expected changes in the size of sugar beet growing in the EU due to possible changes in the sugar policy are not very great. The sugar beet area in the EU is relatively small, e.g. compared to the areas of cereals. The environmental load of beet growing is per hectare somewhat higher than of cereal growing, which is partly replaced in case of beet area expansion.

## **Market supply**

A guaranteed market supply (food security) is of direct importance for the interests of industrial sugar processors, e.g. in the soda and sweets industry, bakeries and so on, and also for the sugar consumer. The sugar policy until 2006 resulted into a high degree of self-sufficiency, i.e. market security for the sugar demanders in the EU. The current policy since 2006 increases the dependency of imports. The preferential agreements with the developing countries do not offer a guarantee for sugar delivery to the EU in times of scarcity and high prices. In case of a decrease of the import tariffs, a policy reform scenario analysed in this report, the imports can further increase. The guarantees of the sugar processing industry in terms of supply and also of product price, will decrease.

In the case of abolishment of the quota system, the EU becomes more self-sufficient again; however, in that case, the product prices will be less stable than in the past. The risk aspect for the sugar processing industry associated with this depends on their cost structure, i.e. the ratio of sugar in the total costs. This ratio differs per processing company, depending on product portfolio etcetera.

Since sugar can be stored over a longer period, the sugar processing industry can make arrangements to neutralise supply fluctuations. However, storage implies costs and the possibility of quality (and therefore financial) loss.

## Processing companies

It is not only decisive for the sugar beet area in e.g. the Netherlands which area the growers are prepared to sow, but also the uptake capacity of the beet processing industry, in the Netherlands and neighbouring regions. The beet area cannot grow or only slightly without expansion of the capacity. This observation leads to the following question:

- a. Are the processing companies prepared to invest in expansion, shortly after a reduction of the processing capacity in the past few years?
- b. In case of a positive answer to a., which will be the attitude of the European Committee and the member states?

For a positive answer on a., a positive expectation on long term sugar prices is required. Can such an expectation (sufficiently convincing) be based on market studies of e.g. FAO/OESO? Such studies can be based on average values during a number of years. However, the companies within the EU need to take fluctuating, volatile prices in case of a more liberal sugar policy into account.

In the case of b., it must be considered that in the EU during the last years, based on sugar reform decisions in 2005, budget has been allocated to the re-structuring and the sell-out of the beet processing sector, i.e. to the destruction of beet processing capacity. Will the administration be prepared to give space to processing capacity expansion? Such a step contradicts a responsible

expenditure of budgets, but when the firms involved (processor and growers), often in a co-operative setting, are prepared to fully bear the risks of such, then an expansion investment seems to be defensible.

## The consumer

For the consumer, the volume and price risks for sugar are of much less importance than for the sugar processing industry. In principle, the retail price of sugar and also the price of sugar-containing products can decrease in case of a less protected EU-market, but this is not sure to happen. Such a price decrease would have a positive though small effect on the economy. In case of lower prices and increasing prosperity, the consumption of sugar will increase, especially in less developed countries. Besides, lower sugar prices and the fact that consumers keep more budget for expenditures affect the demand and price development of other products than sugar.

## Expansion of sugar quotas

Similar to a gradual expansion of the milk quotas, applied in the EU after the Health Check in 2008, a gradual expansion of the sugar quotas could be decided upon. A number of effects listed in this study, like strong production shifts between regions and member states and increase of price volatility, could be better controlled, because of more gradual market adaptations. In such a case, in the Netherlands, the sugar reference is expected to be fully used for sugar beet

production. Compared to an abolishment of sugar references in one stroke, consumers would profit less.



# Further research

7



Little experience is gathered with studying the sugar production and market through models as CAPRI, DRAM and IO/Orange. Thus, the results presented in this study should be considered with some care. We recommend to order more profound analyses in EU-circles, with the help of other member states, aiming to improve the data as well as the calculation methodology.

In a (possible) follow-up, we would like to include data on processing costs and so forth and the insights of the beet and sugar processing companies (cooperatives and private companies) about future intentions besides gathering data of organisations from e.g. OECD. It is also recommended to order a more profound study of the possibly great influence of trade-political agreements on the sugar sector and of assumptions in this study on sugar beet growing efficiency and productivity and of the application opportunities of sugar.

In a follow-up study, we would also like to go into more detail concerning the correlation between sugar, sugar replacing products, cereals, starch and so on. By the way, this is a complex issue, which has also been under the influence of the EU-policy. It could be interesting to further study the effects of decreasing market support for sugar, cereals and starch (from cereals and potatoes).

# Wel of geen suikerquotering?

Economische gevolgen voor  
sector, keten, internationale  
marktverhoudingen en  
derde wereld

Managementsamenvatting over eventuele  
afschaffing van de suikerquotering na  
september 2015



# Inhoudsopgave

---

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>32</b>
<b>2</b>	<b>Suikerbietenteelt in Nederland</b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>Suikerbeleid in breder verband</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b>Uitkomsten scenariostudies</b>	<b>34</b>
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Overige aspecten</b>	<b>40</b>
<b>7</b>	<b>Relevante punten voor verder onderzoek</b>	<b>42</b>

## 1 Inleiding

De huidige Europese suikermarktordening loopt tot eind september 2015. Voor het EU-suikerbeleid vanaf die tijd is de Europese Commissie in het najaar van 2011 met voorstellen gekomen. Voor het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en andere belanghebbenden is het belangrijk tijdig de inzichten te hebben om een gefundeerd standpunt in te nemen over het in de toekomst te voeren suikerbeleid. Het ministerie van EL&I heeft het LEI gevraagd in deze behoefte te voorzien.

Met name is gevraagd inzicht te verschaffen in de argumenten voor en tegen voortzetting van het centrale element van de huidige suikermarktordening, de quotering, na september 2015. De centrale vraag daarbij is: Wat zijn de gevolgen voor telers, verwerkende industrie, de andere schakels in de suikerketen en andere belanghebbenden in met name Nederland van voortzetting respectievelijk een fundamentele verandering van het Europese suikerbeleid? De resultaten in dit rapport zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, waarmee de factoren die een rol spelen in de suikermarkt zijn geïnventariseerd, en op de toepassing van een aantal modellen. Met de modellen zijn aan de hand van een aantal uitgangspunten de effecten van beleidsveranderingen voor onder meer de productie van suiker, de oppervlakte suikerbieten en de inkomens van suikerbietentelers en de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in het akkerbouwcomplex in Nederland ingeschat. De uitgangspunten zijn afgestemd met een begeleidingscommissie, waarin behalve

het ministerie van EL&I, sectororganisaties, de suiker(bieten)verwerkende industrie en een organisatie voor ontwikkelings-samenwerking waren vertegenwoordigd.

## 2 Suikerbietenteelt in Nederland

De suikerbietenteelt vindt in Nederland plaats op 70.600 ha (areaal in 2010). Hiervan wordt ruim 70% op gespecialiseerde akkerbouwbedrijven geteeld. Gemiddeld bestaat het bouwplan van de gespecialiseerde akkerbouwbedrijven voor 15% uit suikerbieten. Van de akkerbouwbedrijven verbouwt 29% meer dan 10 ha suikerbieten. Deze groep bedrijven is goed voor 58% van het areaal suikerbieten op de akkerbouwbedrijven.

Het saldo van suikerbieten was in de periode 2002-2009 vrij stabiel en gemiddeld 2.300 euro per hectare. Ondanks de hervorming van het Europese suikerbeleid sinds 2006 stijgt het saldo de laatste jaren zelfs door toename van de wortelopbrengst en het suikergehalte en door een relatief hoge uitbetalingsprijs van de industrie. Het bietensaldo is beduidend hoger dan het gemiddelde saldo van tarwe, dat ongeveer 1.000 euro per hectare bedraagt. In de periode 2007-2009 bleven de toegerekende kosten inclusief kosten van loonwerk voor de bietenteelt vrij stabiel rond de 1.000 euro per hectare, terwijl de opbrengsten stegen. Het aandeel van suikerbieten in de totale omzet van akkerbouwgewassen is gemiddeld circa 10%, maar varieert naar gelang van de saldi van de andere gewassen in het bouwplan.



Het saldo van de 20% best presterende bedrijven gemeten in suikerproductie per hectare is aanmerkelijk hoger (3.100 euro per ha) dan dat van de 20% minst presterende bedrijven (1.900 euro). Dit is vooral het gevolg van hogere kg-opbrengsten. Het verschil in niveau van de toegerekende kosten tussen deze groepen is beperkt. De sector streeft daarom naar verdere verhoging van wortelopbrengst en suikergehalte in combinatie met kostenbeheersing.

### 3 Suikerbeleid in breder verband

#### Marktordeningsbeleid voor suiker

In de jaren 60 is de suikermarktordering ontstaan, met een ten opzichte van de wereldmarkt gemiddeld duidelijk hogere prijsgarantie. Aan de prijsgarantie werd een beperking van de omvang van de suikerproductie in de EU gekoppeld door middel van quota per verwerkend bedrijf.

Tussen 2006 en 2009 is het suikerbeleid hervormd door forse verlagingen van de garantieprijs van suiker met toekenning van bedrijfstoelagen als gedeeltelijke compensatie voor het inkomensverlies. Daarnaast zijn de gegarandeerde productiehoeveelheden suiker (quota) in de EU met ongeveer eenderde deel verlaagd.

De EC heeft op 12 oktober 2011 voorgesteld het suikerbeleid de komende jaren (vanaf 2016) verder aan te passen. In dit proces past ook de mogelijke afschaffing van exportrestituties, in 2013, indien de Doha-ronde succesvol wordt afgesloten. Daar ziet het echter voorlopig niet naar uit.

#### Suiker in de wereld

Voor de langere termijn wordt verwacht dat de productie en consumptie van suiker in de wereld duidelijk toenemen, ruwweg met circa 20% tot 2020. De prijzen van suiker op de wereldmarkt zullen instabiel zijn door het fluctuerende aanbod en de afgenomen voorraden. Wereldwijd is Brazilië veruit de grootste producent en exporteur van suiker. India is de tweede grootste suikerproducent maar niet de tweede exporteur.

#### Suiker in ontwikkelingslanden

Aan verschillende groepen ontwikkelingslanden (ACP-African, Caribbean and Pacific en LDC-Least Developed Countries) heeft de EU toezeggingen gedaan, waardoor deze landen onder gunstige voorwaarden suiker naar de EU kunnen exporteren. De omvang van deze export zal de komende jaren stijgen, uitgaande van het huidige suikerbeleid van de EU. Vooral landen met de laagste productiekosten zijn het meest kansrijk om daadwerkelijk meer te gaan exporteren naar de EU. Daarbij is Brazilië een belangrijke concurrent, vooral als de onderhandelingen in WTO-verband (Doha-ronde) en van de EU met de Mercosur-landen tot meer vrijhandel gaan leiden. Bij hoge wereldmarktprijzen kunnen ontwikkelingslanden er de voorkeur aan geven suiker te exporteren naar andere dan de EU-landen.

#### Bio-ethanol

Ongeveer 20% van de in de EU geproduceerde suiker is in 2010 aangewend voor de productie van bio-ethanol. Dit gebruik kan nog (licht) toenemen, afhankelijk

onder meer van de olieprijs, de graanprijzen en het EU-beleid. De productie van ethanol in de EU is momenteel veel geringer dan in de VS en Brazilië, de grootste exporteur van dit product. Dat zal in de toekomst ook zo blijven, zo wordt verwacht. In de VS is de productie gebaseerd op graan, in Brazilië op (riet)suiker. De ethanolproductie op basis van suikerbieten zal waarschijnlijk (alleen) in de EU sterk toenemen. Als alternatief kan de EU eventueel (meer) ethanol importeren uit Brazilië, waar vrij eenvoudig 'geswitcht' kan worden tussen de productie van suiker en van ethanol.

### **Suiker in de EU**

Door de hervorming van het suikerbeleid in 2006, met onder meer een verlaging van de suikerquota met circa 30% of 6 mln. ton (inclusief isoglucose), is de EU steeds meer afhankelijk geworden van invoer van suiker. Van netto-exporteur is de EU netto-importeur geworden. De suikerproductie in de EU is nu meer geconcentreerd in een kleinere groep landen in Noordwest Europa.

### **Suiker in Nederland**

Voor de suikerproductie in de EU is met het huidige beleid vooral de quotering een bepalende factor. Nederland behoort binnen de EU tot de landen met de hoogste kg-opbrengsten en de hoogste uitbetalingsprijs voor suikerbieten. De (hoge) waarde van de suikerreferenties in Nederland is een indicatie van de aantrekkelijkheid van een uitbreiding van de bietenteelt ten opzichte van bijvoorbeeld de teelt van graan, dat een (veel) lager saldo per hectare kent. De hoge waarde van de referenties is mede het gevolg van de mogelijkheid van fiscale afschrijving. De uitkomsten van de modelstudie geven aan dat afschaffing van de quota tot gevolg kan hebben dat de suikerproductie op basis van de bietenteelt in Nederland zal uitbreiden.

## **4 Uitkomsten scenariostudies**

In deze studie zijn drie scenario's met een serie modellen van het LEI doorgerekend. Ze zijn samengevat in onderstaand kader. Tabel S.1 geeft een beeld van de

De gekozen scenario's zijn:

- Het 'Status quo scenario' ofwel het huidige beleid inclusief quota, de huidige importtarieven uit de Uruguay-ronde tot 2020 en een schatting van minimaal 1 miljoen ton extra import als gevolg van volledig quotumvrije en tarief-vrije suikerimport vanuit ACP- en LDC-landen;
- Het 'Doha-Lagere importtarieven scenario' is gelijk aan het Status quo scenario maar met verlaagde importtarieven (-/- 70%, uitkomsten van de Doha-ronde op basis van het EU-aanbod, juli 2008);
- Het 'Quotumvrij scenario' ofwel afschaffing van het suikerquotum; de andere voorwaarden zijn gelijk aan het Doha-lagere tarievenscenario.

geschatte effecten van de verlaging van de invoertarieven en de afschaffing van de quota voor de EU-suikerbalans.

Bij verlaging van Europese importtarieven voor suiker met 70% ('Doha-Lagere tarieven scenario') zullen de importen van suiker in de EU-27 vanuit Brazilië sterk toenemen, tenzij de hoeveelheid in de eventueel af te sluiten Mercosur-overeenkomst wordt beperkt. In het model is gerekend met onbeperkte toegang, maar in veel FTA's (Free Trade Agreement) die de EU afsluit, zijn er uitzonderingen voor zogenaamd 'gevoelige' producten.

Toenemende importen vanuit Brazilië gaan met name ten koste van de import van suiker uit ontwikkelingslanden. De omvang van de suikerproductie in Nederland zal licht afnemen, namelijk met ongeveer 2%. Het inkomen op akkerbouwbedrijven daalt gemiddeld met 5 à 6%. De inkomens-effecten verschillen ook per regio binnen Nederland en de daarmee samenhangende plattelandseconomie als totaal. Bij de akkerbouwers daalt de toegevoegde waarde gemiddeld met ruim 1%.

Na verlaging van suikerimporttarieven én afschaffing van de suikerquotering zal de suikerproductie in Nederland naar verwachting toenemen, namelijk met ongeveer 10%. Het areaal suikerbieten kan hierdoor in 2020 ongeveer gelijk zijn aan het huidige areaal van omstreeks 70.000 ha. Bij een voortzetting van het huidige beleid zou de oppervlakte bieten verder dalen tot ongeveer 60.000 ha. Voor de EU betekent dit scenario ook een toename van de suikerproductie, evenals enige toename van de consumptie bij een lagere

suikerprijs. De suikerimport wordt verder teruggedrongen ten opzichte van het Doha-Lagere importtarieven scenario. Daarnaast neemt het interne gebruik voor voeding en bio-ethanol toe ('Overig gebruik', tabel S.1). Het inkomen op akkerbouwbedrijven daalt gemiddeld met 5 à 7%. Bij de akkerbouwers daalt de toegevoegde waarde gemiddeld met ruim 2% en ruim 1% ten opzichte van respectievelijk het Status quo en het Doha-Lagere tarievenscenario.

De effecten van de drie scenario's op toegevoegde waarde en werkgelegenheid in het Nederlandse akkerbouwcomplex zijn samengevat in tabel S.2. Bij lagere importtarieven neemt de binnenlandse suikerbietenproductie met 1,8% af en daalt de suikerbietenprijs met 8,3%. Deze ontwikkeling resulteert in een 10,8% lagere toegevoegde waarde van de suikerbietensector. Rekening houdend met de lichte verschuivingen naar de teelten van granen en aardappelen in dit scenario en het aandeel van de verschillende primaire subsectoren, daalt de toegevoegde waarde van de totale primaire akkerbouw met minder dan 1% ten opzichte van het Status quo scenario. De toegevoegde waarde van het totale akkerbouwcomplex in Nederland neemt licht af ten opzichte van het Status quo scenario, namelijk met 0,5%. De werkgelegenheid van het akkerbouwcomplex daalt met enkele tientallen arbeidsjaren.

De economische gevolgen van de afschaffing van de quotering voor de Nederlandse akkerbouw zijn divers en verschillen sterk per individueel bedrijf.

**Tabel S.1** Marktbalans suiker in EU-27 in 2020 onder verschillende scenario's (mln. ton witsuiker)

Scenario	Productie	Import	Totaal aanbod	Export	Binnenlandse Consumptie	Overig verbruik	Totale vraag
Status quo	15,2	5,2	20,4	0,9	16,3	3,2	20,4
Doha-Lagere importtarieven	14,9	6,4	21,3	1,6	16,5	3,2	21,3
Quotumvrij	16,8	5,7	22,5	2,2	16,5	3,8	22,5
Vershil Quotumvrij met Doha (%)	13,1	-11,5	5,7	36,2	0,3	17,7	5,7
Vershil Quotumvrij met Status quo (%)	10,8	9,7	10,5	143	1,4	19,6	10,5

Bron: CAPRI.

Het inkomen op akkerbouwbedrijven daalt gemiddeld met 5 à 7%. Op het niveau van het (totale) akkerbouwcomplex in Nederland, dus inclusief de bietenverwerkende industrie, zullen de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid naar verwachting licht toenemen (tabel S.2).

Tabel S.3 laat zien dat in het Quotumvrij scenario de productie van suiker in de EU-15 meer toeneemt dan in de EU-10, namelijk met 14% en respectievelijk 8% ten opzichte van het Doha-Lagere Tarievenscenario. Op landenniveau reageren landen die in het Status quo scenario al ver boven het quotum produceren relatief gematigd op de afschaffing van het suikerquotum voor wat betreft productie-uitbreiding. Aan de andere kant reageren landen die in het Status quo scenario op of net boven het quotum produceren, juist sterker op afschaffing van het suikerquotum. Het eerste geldt

bijvoorbeeld voor Frankrijk. Het tweede geldt onder andere voor Denemarken. Een uitzondering is wellicht Duitsland. Ondanks een relatief hoge ratio tussen productie van suiker en quotumsuiker in het Status quo scenario neemt de suikerproductie in Duitsland sterk toe na afschaffing van de suikerquotering. Dit heeft te maken met de relatief hoge prijs van suikerbieten in Duitsland. Opvallend is ook de sterke stijging van de suikerproductie in het Quotumvrij scenario in de groep 'overige landen EU-27', waaronder Spanje en Italië. Deze toename lijkt wat aan de hoge kant en wordt verklaard door de relatief hoge prijs van suikerbieten in de initiële situatie. Echter, de totale omvang van de suikerproductie in genoemde groep in 2020 in het Status quo scenario is beperkt, zodat de invloed van een hogere of lagere productie op de Europese suikerprijs ook beperkt zal zijn.

**Tabel S.2** Toegevoegde waarde (TW) en werkgelegenheid van het Nederlandse akkerbouwcomplex in Status quo scenario, Doha-Lagere importtarieven scenario en Quotumvrij scenario, 2020

Sector of activiteit	TW (mln. euro)			Werkgelegenheid (1.000 aje)		
	Status quo	Doha vs Status quo (%)	Quotum vrij vs Status quo (%)	Status quo	Doha vs Status quo (%)	Quotum vrij vs Status quo (%)
Primair, akkerbouw	901	-0,9	-0,6	13,7	0	0,3
- aardappelen	451	0,1	-0,6	7,6	0,1	-0,5
- suikerbieten	89,0	-10,8	-2,6	1,2	-1,8	9,3
- granen	85,3	0,3	-1,5	2,1	0,2	-1,4
- voedergewassen	164	0,1	0,0	1,5	0,2	0
- overige akkerbouw	111	0,5	1,1	1,4	0,1	-0,5
Verwerking	1.410	-0,1	1,5	9,3	0	1,9
- graanverwerking	71,0	0,0	0	0,7	0	-0,1
- suikerindustrie	427	-0,7	6,1	2,0	0	9,9
- bloemverwerking	298	0,3	-0,3	2,5	0,1	-0,3
- margarine, zetmeel, overige	247	0	-0,8	1,1	0	0
- aardappelverwerking	364	0	-0,5	3,0	0	-0,5
Toelevering	1.740	-0,5	0,2	16,9	0	1,0
Distributie	1.620	-0,5	0,2	17,0	0	1,0
Akkerbouwcomplex	5.660	-0,5	0,4	56,9	0	1,0
In % van totale complex	16,9			16,4		
Exportafhankelijkheid (%)	61,1			62,0		

Bron: Orange en Agrarische input-outputtabel, LEI.

<b>Tabel S.3</b>		<b>Suikerproductie en -quotum in verschillende scenario's in EU-27</b>			
<b>Land (enblok)</b>	<b>Ratio productie/quotum</b>	<b>Suikerproductie (mln. ton) in:</b>		<b>Vershil (%) Quotumvrij scenario met:</b>	
		<b>Doha-Lagere import-tarieven</b>	<b>Quotumvrij</b>	<b>Doha</b>	<b>Status Quo</b>
EU-27	1,2	14,9	16,8	13,1	10,8
EU-15 a)	1,2	12,5	14,2	14,0	11,8
EU-10 b)	1,1	2,3	2,5	8,0	5,6
EU-2 c)	0,9	0,1	0,1	7,4	6,6
België	1,1	0,7	0,8	11,8	9,3
Denemarken	1	0,4	0,5	34,3	30,8
Duitsland	1,3	3,8	4,5	20,1	18,1
Oostenrijk	1,3	0,4	0,5	5,0	2,7
Nederland	1	0,8	0,9	16,3	13,8
Frankrijk	1,3	3,8	4,2	9,2	7,1
Groot Brittannië	1,1	1,2	1,3	12,0	9,6
Tsjechië	1,3	0,5	0,5	8,6	6,5
Polen	1,1	1,5	1,6	5,7	3,3
Overige landen EU-27	1,0	1,8	2,0	11,1	8,7

a) EU-15: België, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Nederland, Frankrijk, Portugal, Spanje, Griekenland, Italië, Ierland, Finland, Zweden, Groot Brittannië; b) EU-10: Tsjechië, Estland, Hongarije, Litouwen, Letland, Polen, Slovenië, Slowakije, Cyprus, Malta; c) EU-2: Bulgarije, Roemenië.  
Bron: CAPRI.

## 5 Conclusies

Dit onderzoek moest inzicht geven in de argumenten voor en tegen voortzetting van het centrale element van de huidige suikermarktordening, de quoterings, na september 2015. De centrale vraag daarbij is: Wat zijn de gevolgen voor telers, verwerkende industrie, de andere schakels in de suikerketen en andere belanghebbenden, met name in Nederland, van een fundamentele verandering van het Europese suikerbeleid, te weten:

1. verlaging van suikerimporttarieven? Of:
2. verlaging van suikerimporttarieven en tegelijkertijd afschaffing suikerquotering?

*Het antwoord op vraag 1 is:*

De omvang van de suikerproductie in Nederland kan ten opzichte van het Status quo scenario licht afnemen, namelijk met ongeveer 2%. Het inkomen op akkerbouwbedrijven daalt gemiddeld met 5-6%. De inkomenseffecten verschillen per regio en de daarmee samenhangende plattelandseconomie als totaal. Op het niveau van het (totale) Nederlandse akkerbouwcomplex, dus inclusief de bietenverwerkende industrie, neemt de toegevoegde waarde van het totale akkerbouwcomplex met 0,5%. De werkgelegenheid van het akkerbouwcomplex daalt met enkele tientallen arbeidsjaren. De importen van suiker in de EU-27 vanuit Brazilië kunnen sterk toenemen. Dit gaat vooral ten koste van de import van suiker uit ontwikkelingslanden.

*Het antwoord op vraag 2 is:*

Na verlaging van suikerimporttarieven én afschaffing van de quoterings kan de suikerproductie in Nederland toenemen, namelijk met ongeveer 10%. Het areaal suikerbieten kan hierdoor in 2020 ongeveer gelijk zijn aan het huidige areaal van omstreeks 70.000 ha, terwijl bij een voortzetting van het huidige beleid een verdere daling van de oppervlakte bieten zou plaats vinden. Voor de EU betekent het ook een toename van de suikerproductie, evenals bij een lagere prijs van suiker enige toename van de consumptie. De suikerimport wordt teruggedrongen ten opzichte van een situatie met alleen tariefsverlaging.

Het inkomen op akkerbouwbedrijven daalt gemiddeld met 5-7%. Op het niveau van het (totale) Nederlandse akkerbouwcomplex, dus inclusief de bietenverwerkende industrie, kan de toegevoegde waarde licht toenemen en ontstaat er enige extra werkgelegenheid.

Verwacht mag worden dat afschaffing van de quoterings leidt tot een uitbreiding van de productie, maar de orde van grootte ervan is afhankelijk van veel factoren. De internationale prijsontwikkeling van suiker is mede bepalend voor de omvang van de productie. Ten opzichte van het Status quo scenario in 2020 kan in het meest ongunstige, maar niet erg waarschijnlijke geval de productie van suikerbieten in Nederland met 5 tot 10% dalen, terwijl in het meest gunstige geval de productie van suikerbieten met 20% toe kan nemen.

## 6 Overige aspecten

### **De positie van suikerproducerende ontwikkelingslanden**

Bij het laten vervallen van de suikerquota kan de invoer door de EU vanuit de ACP- en de LDC-landen afnemen, omdat de interne Europese suikerproductie stijgt. Deze vermindering van de invoer gaat geheel ten koste van de ontwikkelingslanden. De concurrentiekracht van Brazilië zorgt ervoor dat dit land ook dan een sterkere positie op de EU-markt verwerft.

Het nadeel van beleidsverandering door de EU voor de ontwikkelingslanden betreft niet alleen de omvang van de suikerexport maar ook het prijsniveau. De huidige garanties zijn vooral aantrekkelijk voor deze landen in tijden dat de wereldmarkt lage prijzen noteert, terwijl de ontwikkelingslanden bij hoge wereldprijzen niet verplicht zijn tot levering aan de EU (dit is de situatie anno 2010/11).

### **Het milieu**

De verwachte veranderingen in de omvang van de teelt van suikerbieten in de EU als gevolg van mogelijke wijzigingen in het suikerbeleid zijn al met al niet erg groot. De bietenteelt is in EU-verband qua areaal vrij bescheiden, bijvoorbeeld vergeleken met de oppervlakten die ingenomen worden door de graanteelt. De milieubelasting van de bietenteelt per hectare is wat hoger dan de graanteelt, die enigszins zou worden 'verdrongen' door uitbreiding van het bietenareaal.

### **De marktvoorziening**

Een gegarandeerde marktvoorziening (voedselzekerheid) is van direct belang voor de industriële verwerkers van suiker, bijvoorbeeld in de frisdrankindustrie, zoetwaren, bakkerijen en dergelijke en daarnaast voor de consument van suiker. Het beleid tot 2006 leverde een hoge graad van zelfvoorziening op, dus marktzekerheid voor afnemers van suiker in de EU.

Met het vanaf 2006 lopend beleid wordt de afhankelijkheid van de invoer groter. De met ontwikkelingslanden gesloten preferentiële akkoorden bieden bij schaarste en hoge prijzen op de wereldmarkt geen garantie voor levering aan de EU. Bij de beleidsveranderingen die in dit rapport zijn geanalyseerd, kan de invoer verder toenemen in geval de invoertarieven worden verlaagd. De zekerheden die de suikerverwerkende industrie qua aanvoer en ook qua productprijs kent worden dan geringer. De ontwikkelingslanden zijn namelijk bij hoge wereldprijzen niet verplicht zijn tot levering aan de EU.

Met het loslaten van de quotering ontstaat de situatie dat de EU weer meer zelfvoorzienend wordt; echter, de prijzen van het product zijn dan ook minder stabiel dan in het verleden. Het risicoaspect hiervan voor de suikerverwerkende industrie is afhankelijk van de kostenopbouw, i.c. het aandeel van suiker in de totale kosten. Dit loopt uiteen per verwerkend bedrijf, afhankelijk van het productenassortiment enzovoort.

Omdat suiker langere tijd in opslag kan worden genomen, kan de verwerkende industrie voorzieningen treffen om fluctuaties in het aanbod op te vangen. Aan



opslag zijn uiteraard kosten verbonden en er bestaat de mogelijkheid van kwaliteits- (en dus financieel) verlies.

### **Verwerkende bedrijven**

Doorslaggevend voor de omvang van de bietenteelt in bijvoorbeeld Nederland is niet alleen hoeveel de telers willen inzaaien, maar zeker ook de opnamecapaciteit van de bietenverwerkende industrie, in Nederland en de vrij directe omgeving. Zonder uitbreiding hiervan kan de teelt niet of slechts marginaal groeien. Vragen hierbij zijn:

- a. Zijn de verwerkende bedrijven bereid, kort na de krimp van de verwerkingscapaciteit in de afgelopen jaren, te investeren in uitbreiding?
- b. Wat is bij een positief antwoord op a., de te verwachten opstelling van de Europese Commissie en de lidstaten?

Voor een positief antwoord op a. is een positieve verwachting over de suikerprijzen over een langere termijn nodig. Is die (voldoende overtuigend) te baseren op marktverkenningen van bijvoorbeeld FAO/OESO? Hierbij kan worden uitgegaan van de gemiddeld over een aantal jaren te verwachten prijzen, maar de bedrijven in de EU dienen bij liberalisatie van het suikerbeleid in de praktijk rekening te houden met fluctuerende, volatiele prijzen.

Bij b. geldt dat in de EU de afgelopen jaren, op basis van de suikerbesluiten in 2005, geld is besteed aan de herstructurering en sanering van de bietenverwerking, dus aan de afbouw van verwerkingscapaciteit. Zal de overheid dan vervolgens, binnen een nog beperkt aantal

jaren, ruimte geven aan een uitbreiding ervan? Voor een verantwoorde besteding van de middelen komt dit wellicht vreemd over, maar als de betreffende bedrijven (verwerker en telers, vaak in coöperatief verband) de risico's ervan zelf volledig dragen lijkt een dergelijke investering wel te verdedigen.

### **De consument**

Voor de consument zijn de volume- en prijsrisico's wat betreft suiker van veel geringere betekenis dan voor de suikerverwerkende industrie. In beginsel kan de winkelprijs van suiker en ook de prijs van suikerhoudende producten dalen bij een minder beschermde EU-markt, maar hierover bestaat geen zekerheid. Een dergelijke prijsdaling voor de consument heeft in principe een gunstig, zij het maar gering effect op de economie. De consumptie van suiker zal bij lagere prijzen en toenemende welvaart vooral in minder ontwikkelde landen toenemen. Daarnaast kunnen de lagere prijzen voor suiker en het feit dat consumenten meer overhouden voor bestedingen weer van belang zijn voor de vraag- en prijsontwikkeling van andere producten dan suiker.

### **Uitbreiding suikerquotum**

Analoog aan de geleidelijke uitbreiding van het melkquotum, die in de EU na de Health Check in 2008 is toegepast, zou kunnen worden gekozen voor een geleidelijke uitbreiding van het suikerquotum. Een aantal effecten dat in deze studie worden genoemd, zoals sterke verschuivingen in de productie tussen regio's en lidstaten en toename van prijsvolatiliteit, worden zo

meer begeleid, doordat markten zich meer geleidelijk aanpassen. De verwachting is dat in Nederland in een dergelijk geval de suikerreferentie wel vol geproduceerd blijft worden. In vergelijking tot afschaffing van de suikerreferentie in één keer profiteren consumenten minder.

## 7 Relevante punten voor verder onderzoek

Er is nog weinig ervaring opgebouwd met het in studie nemen van de suikerproductie en -markt door middel van modellen als CAPRI, DRAM en IO/Orange. De nu in deze studie gepresenteerde uitkomsten moeten dan ook met enige voorzichtigheid worden beschouwd. We bevelen daarom aan om in EU-verband diepgaandere analyses met medewerking van andere lidstaten te laten uitvoeren, om zowel de data als rekenmethodiek verder te verbeteren.

In een (eventuele) vervolgstudie willen we naast data van organisaties als bijvoorbeeld de OECD zowel gegevens over verwerkingskosten en dergelijke als de inzichten van de bieten- en suikerverwerkende bedrijven (coöperaties en particuliere bedrijven) over toekomstvoornemens meenemen. Ook een diepgaandere studie van de mogelijk grote invloed van de handelspolitieke afspraken op de suikersector en aannames in deze studie ten aanzien van efficiency en productiviteit van de teelt van suikerbieten en de aanwendingsmogelijkheden voor suiker wordt aanbevolen.

We willen in een eventuele vervolgstudie

ook graag verder ingaan op de samenhang tussen suiker, suikervervangende producten, granen, zetmeel en dergelijke. Dit overigens complexe geheel staat tot dusver ook onder invloed van het EU-beleid. Het zou interessant kunnen zijn om bij de afbouw van de marktondersteuning voor suiker, granen en zetmeel (van graan en aardappelen) de effecten hiervan nader in beschouwing te nemen.





LEI develops economic expertise for government bodies and industry in the field of food, agriculture and the natural environment. By means of independent research, LEI offers its customers a solid basis for socially and strategically justifiable policy choices.

LEI is part of Wageningen UR (University & Research centre), forming the Social Sciences Group with the department of Social Sciences and Wageningen UR Centre for Development Innovation.

More information: [www.lei.wur.nl](http://www.lei.wur.nl)