

**Comment [bontc1]:** Dit voorstel even parkeren ivm prioriteit aan het andere suikervoorstel

## **BO-11-016-003 Suikerbeleid ex post**

Startdatum: 01-jan-2011

Einddatum: 31-dec-2011

### **1.1 Projectleiders**

#### **1.1.1 Projectleider**

**Naam:** Bont, de, Cees (bont001), LEI

**e-mail:** cees.debont@wur.nl

**Instituut:** LEI

#### **1.1.2 Vervangend projectleider 1**

**Naam:** Berkhout, Petra (berkh003), LEI

**e-mail:** petra.berkhout@wur.nl

**Instituut:** LEI

### **1.2 Alle teamleden**

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Rol</b>	<b>Startdatum</b>	<b>Einddatum</b>
<b>Bont, de, Cees Petra Berkhout</b>	LEI	Projectleider	01-jan-2011	31-dec-2011

### **1.3 Rapportage**

In 2006 heeft de Europese Unie besloten tot een aanpassing van het suikerbeleid. De hervorming betrof een prijsverlaging, betaling van ontkoppelde steun aan landbouwers en de oprichting van een fonds waaruit steun wordt verleend voor het herstructureringsproces.

De doelstellingen van de hervormingen waren verbetering van de concurrentiekracht van de suikersector t.o.v. andere bietsuikerproducerende landen buiten de EU (zoals de VS), gevolg geven aan de uitspraken van het WTO-suikerpanel en toegang geven aan de LDC (Least Developed Countries) tot de Europese markt. Dit n.a.v. het EBA (Everything But Arms initiative). Het is onduidelijk hoe de hervorming tot nu toe heeft uitgepakt.

### **1.4 Doelgroep en kennisbehoefte**

Het ministerie van EL&I heeft behoefte aan een evaluatie van de EU marktordening van 2006. Het gaat dan om inzicht in de effecten van de hervorming op de verschillende schakels in de suikerketen (van producent tot consument).

Kennisvragen die daarbij aan de orde zijn:

Zijn de uitgangspunten die ten grondslag lagen aan de hervorming veranderd?

Welke neveneffecten (people, planet, profit) heeft de hervorming gehad voor:

- primaire producenten;
- toeleverende en dienstverlenende bedrijfsleven;
- suikerproducenten,
- suikerverwerkers;
- retail;
- consumenten.

### **1.5 Doelstelling project**

Het doel van dit project is inzicht te geven in de effecten van de hervorming van de suikermarktordening uit 2006 voor de verschillende schakels in de keten (van producent tot consument). Het precieze niveau van de evaluatie (zoals bedrijfsniveau versus sectorniveau, wel of niet betrekken van aanverwante industrieën als de surochemische industrie) moet nog worden vastgesteld. De te evalueren periode beslaat de periode 2006-2010.

### **1.6 Relevantie project voor EL&I**

De resultaten van dit onderzoek dragen bij aan de standpuntbepaling van het ministerie van EL&I wat betreft de toekomst van de Europese suikermarktordening.

### **1.7 Aanpak en tijdsplan**

Via literatuurstudie, data-analyse en interviews zal getracht worden antwoord te geven op de opgeworpen vragen. Mogelijk zet de Europese Commissie een EU-brede evaluatie uit naar de suikermarkthervorming (NB: De Europese Rekenkamer is inmiddels een evaluatie uitgebracht (Special report No 6//2010).

Indien mogelijk zullen de resultaten van deze studies worden meegenomen. Onderhavige studie vormt waar mogelijk tevens input voor het project *Toekomstig suikerbeleid (na 2015)*. Daarbij wordt opgemerkt dat gegeven de beleidsurgentie een aantal onderzoeksvragen uit het project *Toekomstig suikerbeleid (na 2015)* voorrang krijgt en voor deze vragen onderhavig project geen input kan geven.

### **1.8 Resultaten**

Een beknopt rapport waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de hervorming van de suikermarktordering heeft uitgepakt. Indien gewenst kan ook een beknopte *flyer* worden gemaakt met daarin de belangrijkste resultaten of een powerpoint presentatie.

## BO-12.11-001-001 Toekomstig suikerbeleid

Startdatum: 01-jan-2011

Einddatum: 31-dec-2011

### 1.9 Projectleiders

#### 1.9.1 Projectleider

**Naam:** Bont, de, Cees (bont001), LEI

**e-mail:** cees.debont@wur.nl

**Instituut:** LEI

#### 1.9.2 Vervangend projectleider 1

**Naam:** Berkhout, Petra (berkh003), LEI

**e-mail:** petra.berkhout@wur.nl

**Instituut:** LEI

### 1.10 Alle teamleden

Naam	Organisatie	Rol	Startdatum	Einddatum
<b>Bont, de, Cees Petra Berkhout</b>	LEI	Projectleider	01-jan-2011	31-dec-2011

### 1.11 Rapportage

'De suikermarktordening loopt op 30 september 2015 af. Het is van belang tijdig de nodige kennis te vergaren over de gevolgen van wijzigingen in de suikermarktordening, om zo een gefundeerd standpunt in te kunnen nemen over de toekomst van het EU suikerbeleid. De hervorming in 2006 van de suikermarktordening speelt in dit verband een rol. Deze kennis is op dit moment nog niet voorhanden. Gevraagd wordt een (eerste) rapportage op te leveren voor 1 april 2011. Een tweede uitgebreidere rapportage is voorzien voor de 2e helft van 2011.'

### 1.12 Doelgroep en kennisbehoefte

'Het ministerie van EL&I heeft, evenals verschillende stakeholders (bedrijfsleven, organisaties) behoefte aan inzicht in de vraag of en in welke vorm voortzetting van de suikermarktordening gewenst is. Op korte termijn staat de vraag centraal welke argumenten er zijn voor en tegen voortzetting van de bestaande quotering, die een centraal element vormt van de huidige suikermarktordening. De vraag is dan ook, anders geformuleerd: geef zicht op de effecten van een afschaffing van het EU-suikerbeleid, met in eerste instantie nadruk op de voors en tegens van het afschaffen van de suikerquotering. Vanwege tijdsdruk zal deze vraag eerst beantwoord moeten worden waarna vervolgens in tweede instantie, mede afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek in eerste instantie, de overige vragen aan de orde komen die samenhangen met de voors en tegens van het afschaffen van de suikermarktordening. Dit zou betrekking moeten hebben op het nader in kaart brengen van de economische, sociale en milieu-gevolgen voor de verschillende betrokkenen (primaire producenten, verwerkende industrie, retail, consumenten, overheid, derde wereldlanden) en op alternatieven voor de huidige marktregulering, gezien de huidige Europese politieke context.'

### 1.13 Doelstelling project

Op korte termijn (uiterlijk April 2011) inzicht verkrijgen in de argumenten voor en tegen voortzetting van het centrale element van de huidige suikermarktordening, de quotering, na september 2015. Het gaat hierbij met name om 'fact finding'. De centrale vraag daarbij is:

- Wat zijn de gevolgen voor telers en verwerkende industrie van de afschaffing van de suikerquotering.

Subvragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Wat zijn de vooruitzichten voor de productie in de EU en mondiaal in de komende jaren?
- Welke factoren beïnvloeden deze productievoorzichten?

- Wat zijn de verwachtingen t.a.v de ontwikkeling van de kostprijs (f.o.b) van bietsuiker en rietsuiker?
- Wat zijn de vooruitzichten voor de consumptie in de EU en mondiaal in de komende jaren?
- Welke factoren beïnvloeden deze consumptievooruitzichten?
- Wat zijn de verwachtingen van de prijsontwikkeling van suiker in de EU en op de wereldmarkt (geef ook een waardeoordeel over de kwaliteit van de verschillende bronnen)?
- Wat zijn de verwachtingen t.a.v. de wereldsuikervoorraad op korter en langere termijn?
- Voor de marktbalans in de EU is belangrijk hoeveel suiker er in de EU geïmporteerd gaat worden uit derde landen (ACP-landen) die vrij mogen importeren. Wat zijn de verwachtingen t.a.v. de productie, de productiekosten en de exportmogelijkheden in deze landen mede in aanmerking genomen de lopende WTO onderhandelingen en daarmee samenhangende invoertarieven?
- Wat zijn de verwachtingen m.b.t de ontwikkeling van ethanolproductie en -consumptie in Europa en mondiaal en de rol van bietsuiker daarbij?<sup>1</sup>
- Wat zijn de verwachtingen van de areaalontwikkeling in Nederland indien de quotering wordt afgeschaft?
- Ten koste of ten faveure van welke gewassen gaat deze areaalontwikkeling?
- Hoe groot is het effect van de verwachte veranderingen op "inkomen uit normale bedrijfsvoering" of "inkomen uit bedrijf"? Welke regionale verschillende treden daarbij op?
- Welke effecten heeft deze areaalontwikkeling op het dienstverlenende bedrijfsleven (loonwerkers, tansporteurs) en verwerkende industrie

Op iets langere termijn (de loop van 2011) heeft EL&I behoefte aan de resultaten van een studie die een min of meer compleet beeld schetst van de gevolgen van een eventuele verandering van de suikermarktordening voor de meest betrokkenen (impact analyse) en ingaat op eventuele alternatieven voor regulering van de suikermarkt.

De vraag in deze studie richt zich op verschillende niveaus (internationaal, nationaal, sector, regio,bedrijf), waarbij de centrale vraag is:

- wat zijn de economische, sociale en milieukundige effecten van een wijziging van de Europese suikerquotering (incl. een evt afschaffing).

Onderscheid wat betreft de effecten zal worden gemaakt naar:

- De telers(akkerbouwbedrijven), in Nederland en in de EU; hierbij zal de samenhang met de teelt van andere gewassen een aandachtspunt zijn evenals de gevolgen van de concurrentiekracht van de akkerbouwsector t.o.v. de andere sectoren;
- De verwerkers van suikerbieten, in Nederland en de EU; hierbij zal met name ingegaan worden op de werkgelegenheidseffecten;
- De verwerkers van suiker (levensmiddelenindustrie), in Nederland en de EU;
- De detailhandel en;
- De consument.

Met het onderzoek komen verder vragen aan de orde als:

- Op grond van welke argumenten is regulering van de suikermarkt na 2015 al dan niet noodzakelijk en welke instrumenten zijn daarbij denkbaar? Zou quotering daar een onderdeel van moeten zijn? Ook in beschouwing wordt genomen de wenselijke vorm van quotering (een quotum per lidstaat of één EU-quotum)? Hierbij dient de concurrentiekracht van de Nederlandse primaire producenten beoordeeld te worden t.o.v. die van andere belangrijke EU landen. Daarnaast speelt mee dat NL binnen de EU de meest efficiënte bietenverwerkingsfabrieken heeft. Afschaffing van Europese quota kan derhalve kansen bieden voor de verwerkende industrie.
- Wat is de betekenis van de bestaande productieheffing ook met het oog op de kosten van het suikerbeleid.
- Hoe ontwikkelt zich de in- en uitvoer van suiker door de EU als de marktordening vervalt en hoe verhoudt zich die ontwikkeling met afspraken in internationaal verband (WTO, ACP-landen, EBA).
- Dient er evenwicht (behouden) te blijven (indien niet overruled door een WTO overeenkomst) tussen de invoer van suiker uit verschillende landen(groepen) en de EU-suikerproductie?

<sup>1</sup>M.b.t bio-ethanol: dit speelt vooral op wereldniveau, echter niet of nauwelijks voor de Nederlandse industrie. De verwachte ontwikkelingen m.b.t. bio-bio-ethanol hebben effect op de mondiale vraag naar en productie van suiker en beïnvloeden daarmee de vooruitzichten voor de Nederlandse producenten.

- De (financiële en administratieve) kosten van het Europese suikerbeleid (onafhankelijk van de ontkoppelde bedrijfstoelagen).
- Eventueel: Ook de relaties met de markten voor suikervervangers en zetmeel (niet diepgaand, zie ook Berkhout et al., 2006)

Het aantal hierboven genoemde vragen is vrij groot. In overleg met de opdrachtgever kan besloten worden tot nadere inkadering van het onderzoek, vooruitlopend op het beschikbaar komen van de resultaten van het project *Suikerbeleid (ex post evaluatie van 2006 hervorming)*. Het uiteindelijke resultaat van het onderzoek is: een impact analyse van het huidige suikerbeleid in vergelijking met een aantal alternatieven, als onderbouwing van de voorbereiding van de Nederlandse positie in de besprekingen in Europees verband.

#### 1.14 Relevantie project voor EL&I

Dit onderzoeksproject geeft inzicht in de voors en tegens van een mogelijke herziening van de suikermarktordening en vormt daarmee belangrijke input voor de besluitvorming binnen het ministerie van EL&I op dit dossier.

#### 1.15 Aanpak en tijdsplan

De rapportage over het toekomstig beleid loopt vooruit op uitkomsten van het onderzoek *Suikerbeleid (ex post evaluatie van 2006 hervorming)*.

Gezien de beperkte tijd (tot 1 april 2011) is het nodig het aantal vragen en de reikwijdte van de vragen in eerste instantie te beperken.

Het verkrijgen van inzicht in de posities van andere Lidstaten wat betreft de wenselijkheid en de vorm van een suikermarktordening na 2015, komt om die reden in beperkte mate aan de orde. In overleg met de opdrachtgever zal nog nader bepaald worden hoe dit onderdeel van het onderzoek mogelijk verder (in tweede instantie) vorm krijgt.

Het voorgaande houdt in dat er in het project een fasering zal gelden:

- Voor 1 april 2011 komt de kernvraag (voortzetting, wijziging of afschaffing van de suikerquotering aan de orde); De werkzaamheden resulteren in een notitie t.b.v. de EL&I standpuntbepaling.
- Na 1 april 2011 wordt de eerder genoemde impact assessment uitgevoerd. Hierbij ook te betrekken de vraag hoe het onderzoek 'Suikerbeleid, ex post' wordt ingevuld.

Wat betreft de aanpak:

- De verschillende vragen t.b.v. de 1 April notitie worden vooral in de vorm van een deskstudie uitgevoerd;
- Gebruik wordt gemaakt van beschikbare data (waaronder Eurostat, FADN, CBS, LEI Informatienet, FAO/ OECD, FAPRI, USDA) en van beschikbare literatuur;
- De onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek worden vastgesteld na overleg met een begeleidingscommissie die wordt ingesteld door de opdrachtgever, het ministerie van EL&I;
- De begeleidingscommissie (BC) bespreekt ook de voortgang en het resultaat van het onderzoek.

Met het oog op de korte doorlooptijd van het eerste deel van het project wordt voor dit deel **geen** doorrekening met modellen uitgevoerd.

Voor de uitgebreidere analyse die na 1 April aan de orde is, zijn scenariostudies met verschillende uitgangspunten noodzakelijk. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het modelinstrumentarium dat ontwikkeld is voor het project "impact assessment". Uitgangspunten voor de beleidsalternatieven waarvoor de impact assessment wordt gevraagd worden afgestemd met de opdrachtgever en BC.

#### 1.16 Resultaten

1) Een notitie waarin behandeld wordt de verschillende aspecten van een wijziging (incl. afschaffing) van het suikerquoteringstelsel

2) Een rapport waarin inzicht wordt gegeven in de verschillende effecten (economisch, sociaal, milieu) van een wijziging of afschaffing van de suikermarktordening na 2015. Afhankelijk van de ideeën van de opdrachtgever over de verspreiding van de resultaten van het onderzoek, kan daarnaast een beknopt Engelstalig rapport of een brochure worden gemaakt. Ook kan, indien gewenst, voorzien worden in een powerpointpresentatie.

De punten waar in het rapport aandacht aan zal worden besteed zijn in bijlage 1 weergegeven.

## **Bijlage 1: Zaken waar EL&I in het rapport aandacht voor wil hebben.**

### **Onderdeel 1: Procedurele zaken en de consultatie van belanghebbende partijen.**

- Organisatie en timing
  - Hoe is de chronologie van het onderzoek geweest en welke directies van EL&I betrokken zijn.
- Consultatie en expertise
  - Welke externe expertise is gebruikt en hoe
  - In welk stadium zijn de belanghebbenden geconsulteerd
  - Hoe is met de opmerkingen van de stakeholders rekening gehouden

### **Onderdeel 2: Probleemdefinitie**

- Wat is het probleem waar iets aan moet gebeuren
- Wat zijn de onderliggende drijfveren die het probleem vergroten/verergeren. Beschrijf het krachtenveld dat rond de internationale suikersector (productie, verwerking, handel) speelt.
- Wie heeft er last van het probleem of gaat dat krijgen op welke manier en in welke mate
- Hoe zou het probleem zich ontwikkelen als er geen beleidswijziging doorgevoerd wordt. (waarbij rekening gehouden wordt met beleidswijzigingen die al voorgenomen zijn door de EU, Nederland of andere betrokkenen)
- Welke kennisvragen (logischerwijze) vloeien uit het gedefinieerde probleem voort
- Welke kennisvragen zijn weliswaar relevant maar worden binnen de context van het voorgestelde onderzoek niet uitgevoerd (de afbakening) en waarom niet.

### **Onderdeel 3: Doelen**

- Beschrijf de algemene beleidsdoelen van de suikermarktordening evenals de meer specifieke of operationele doelen.
- Beschrijf het verband tussen de geschetste doelen en het verband met andere beleidsdoelen van de EU en Nederland.

### **Onderdeel 4: Beleidsopties**

- Geef aan wat de mogelijke opties zijn om de beschreven beleidsdoelen te bereiken en het (de) geschetste probleem/problemen (onderdeel 2) aan te pakken. (incl. de optie "niets doen")
- Beschrijf welke opties in een vroeg stadium zijn afgevalen evenals de reden waarom. (Het gaat hierbij om de toetscriteria effectiviteit, efficiency, doelgerichtheid, consistentie met andere doelen en beleid). Hierbij wordt speciaal aandacht gegeven aan die opties die door specifieke belanghebbenden worden gesteund maar het toch niet gehaald hebben.

### **Onderdeel 5: Impactanalyse**

- Beschrijf hoe de (waarschijnlijke) economische, sociale en milieukundige gevolgen van de verschillende beleidsopties zijn berekend/bepaald (in feite de onderzoekmethode).
- Geef aan voor welke belanghebbenden, economische sectoren regio's of landen de gevolgen worden berekend
- Geef de (waarschijnlijke) economische, sociale en milieukundige gevolgen van de gekozen beleidsopties weer. Geef daarbij aan welke belanghebbenden, economische sectoren regio's of landen met de beleidswijziging te maken krijgen.
- Geef een opsomming van de positieve en negatieve gevolgen (direct en indirect) voor alle betrokkenen inclusief die buiten de EU
- Beschrijf de onzekerheden evenals de gevolgen voor de beleidsopties als de uitgangspunten veranderen (kortom: een waarschijnlijkheids- en gevoeligheidsanalyse)
- Beschrijf welke gevolgen van de beleidswijziging in de loop der tijd waarschijnlijk veranderen en hoe ze veranderen.

### **Onderdeel 6: Vergelijken van beleidsopties**

- Beschrijf hoe de positieve en negatieve effecten van zowel de voorgestelde beleidsopties gewogen kunnen worden als ten op zichte van elkaar gewogen kunnen worden.
- Beschrijf het resultaat van de voorgestelde weging.
- Attendeer op de wisselwerking en de synergie van iedere beleidsoptie
- Zet de beleidsopties op volgorde van voorkeur aan de hand van de verschillende beoordelingscriteria. .

### **Onderdeel 7: Monitoring en evaluatie**

- Beschrijf de belangrijkste indicatoren waarmee de geformuleerde beleidsdoelen gemonitord kunnen worden.
- Doe suggesties hoe monitoring en evaluatie gestalte kan krijgen.