

Suikerbeleid

Gevolgen van de Europese besluiten voor de Nederlandse akkerbouw en de Europese suikermarkt

C.J.A.M. de Bont

S. van Berkum

J.H. Jager

J.F.M. Helming

Projectcode 30650

April 2006

Rapport 6.06.06

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

Suikerbeleid; Gevolgen van de Europese besluiten voor de Nederlandse akkerbouw en de Europese suikermarkt

Bont, C.J.A.M. de, S. van Berkum, J.H. Jager en J.F.M. Helming

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 6.06.06; ISBN-10: 90-8615-069-1; ISBN-13: 978-90-8615-069-4

Prijs €12,50 (inclusief 6% BTW)

58 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport behandelt de gevolgen van de in november 2005 door de Europese ministers van landbouw genomen besluiten over de suikermarktordening. Na een beschrijving van de besluiten worden besproken de consequenties voor het inkomen van bietentelers en voor de toekomst van de bietenteelt in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op de effecten van de besluiten voor de Europese suikermarkt.

This report reviews the consequences of the November 2005 sugar-market decisions taken by the European ministers of agriculture. The report explains the content of these decisions, and then continues with a discussion of the consequences for the sugar beet farmers' income and for the future of Dutch sugar beet cultivation. The report concludes with the effect of the decisions on the European sugar market.

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, 2006

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	11
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding en doel	13
1.2 Werkwijze	14
1.3 Inhoud	14
2. Besluiten van de EU	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Elementen van de besluiten	16
3. Gevolgen voor de Nederlandse landbouw	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Uitgangspunten	19
3.3 Effecten voor inkomen	21
3.4 Effecten op termijn voor inkomen en grondgebruik in Nederland	23
3.4.1 Inleiding	23
3.4.2 Effecten van autonome ontwikkelingen	25
3.4.3 Effecten van suiker- en GLB-hervorming	26
3.4.4 Resultaten voor suikerproductie, bouwplan en inkomen akkerbouw	27
3.5 Vergroten suikerquotum of verkoop aan de EU	30
3.6 Gevolgen voor de cichoreiteelt in Nederland	32
4. Gevolgen voor de Europese suikermarkt	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Omvang van het marktprobleem	34
4.3 Effect van prijsverlaging op productie	36
4.4 Opkoopregeling: wanneer interessant?	38
4.5 Gevolgen voor suikervervangers en suikerverwerkers	40
4.6 Conclusies	41
5. Conclusies en slotbeschouwing	43
5.1 Conclusies	43
5.2 Slotbeschouwing	44

	Blz.
Literatuur	47
Bijlagen	
1. Het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM)	49
2. Saldi van enkele gewassen in Nederland	51
3. Opbrengsten en saldi van enkele gewassen in EU-regio's	52
4. Directe effecten van suikerbesluiten voor inkomen Nederlandse akkerbouw	54
5. Suikerquota per lidstaat	58

Woord vooraf

Het Europese landbouwbeleid (GLB) is de afgelopen jaren grondig herzien. In de verschillende fasen van de hervorming van het GLB is de marktordening voor suiker tot dusver nog buiten schot gebleven. Mede onder invloed van de onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) heeft de Europese Commissie achtereenvolgens in juli 2004 en in juni 2005 voorstellen voor een aanpassing van de Europese suikermarktordening gepresenteerd. Over de mogelijke gevolgen van die voorstellen voor onder meer de Nederlandse landbouw heeft het LEI eerder gerapporteerd. Op basis van de in 2005 door de Europese Commissie gedane voorstellen hebben de Europese ministers van landbouw ten slotte eind 2005 een besluit genomen op het gebied van het suikerbeleid.

Dit rapport geeft op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de mogelijke gevolgen van deze besluiten weer. Hierbij gaat het om de consequenties voor het inkomen van de Nederlandse akkerbouwer, voor de bietenteelt en het grondgebruik in Nederland en om de gevolgen voor de Europese suikermarkt. Voor het onderzoek is onder meer gebruikgemaakt van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet), het Europese landbouwboekhoudnet (FADN/RICA) en het model DRAM. Het onderzoek dat vanuit het Ministerie van LNV vooral is begeleid door drs. A.J.M. van Poppel, directie Internationale Zaken, is uitgevoerd door C.J.A.M. de Bont, S. van Berkum, J.H. Jager en J.F.M. Helming met medewerking van B. Koole.



Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

De eind 2005 door de Europese ministers van landbouw genomen besluiten ter herziening van de suikermarktordening omvatten als belangrijke elementen een stapsgewijze daling van het prijsniveau van suiker en suikerbieten, de introductie van een compensatie voor de bietentelers, een premiereregeling voor de beëindiging van de suikerproductie (zogenaamde herstructureringsregeling) en de mogelijkheid om quotumsuiker te verwerven. Het quotastelsel, waarbij de A- en B-quota worden samengevoegd, blijft geldig tot 2014/2015. De regelingen voor verkoop en aankoop van suikerquota hebben een vrijwillig karakter. In 2004 werd door de Europese Commissie nog een algemene, voor elke lidstaat geldende korting van de quota voorgesteld. Indien de herstructureringsregeling onvoldoende effectief is voor de Europese suikermarkt kan de Europese Commissie alsnog in 2010 besluiten tot een quotumkorting.

De vastgestelde prijsdaling van 19 euro per ton ofwel 40% van de prijs voor suikerbieten heeft gevolgen voor het inkomen van de bietentelers. Gemiddeld is de daling hierdoor en rekening houdend met de compensatie van de EU uiteindelijk ongeveer 4.500 euro per bedrijf per jaar. Dit is ongeveer 15% van het gemiddelde inkomen uit het bedrijf van de afgelopen jaren. Voor de telers in Veenkoloniën is het effect groter, ruim 35%. Voor telers in andere gebieden is de daling 10 tot 20% (tabel 1). Rekening houdend met aanpassingen in de landbouw in de komende jaren zijn de dynamische effecten voor het inkomen van akkerbouwsector wat geringer, het negatieve effect is dan namelijk ruim 10% in 2015.

Tabel 1 Effecten a) hervorming suikerbeleid naar regio bij 19 euro prijsdaling (per bedrijf, in 1.000 euro)

	Akkerbouwbedrijven					Overige suikerbientelers
	Noord. klei	Centraal klei	Zuidw. klei	Veenkoloniën	Overige akkerb.	
Hectare suikerbieten 2005	8,9	8,0	6,7	9,4	5,2	5,3
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-04	53,3	28,6	26,8	17,0	19,9	25,0
Effect prijsdaling (-)	11,6	11,4	8,9	11,4	6,1	6,1
Effect compensatie, bruto (+)	7,2	7,3	5,7	7,1	3,9	4,0
Effecten kortingen e.a. (-)	1,8	1,3	1,8	2,0	1,1	1,3
Totaal effect	-6,1	-5,4	-5,1	-6,3	-3,2	-3,5
Idem euro per hectare suikerbieten	-686	-677	-752	-676	-619	-656
Idem in % van inkomen	-11	-19	-19	-37	-16	-14

a) Meer achtergrond van effecten zijn te vinden in paragraaf 3.3 en bijlage 4.
Bron: Informatienet, berekeningen.

Bij de vastgestelde prijsdaling van suikerbieten zal het saldo van de bietenteelt in Nederland hoger blijven dan van granen (wintertarwe). Voor de bietenteler blijft het vanuit dit oogpunt aantrekkelijk om bieten te telen. Dit geldt ook in de meeste regio's in Nederland wanneer wordt rekening gehouden met de herstructureringsregeling, dus met de opkoopregeling van quota tegen een eenmalige vergoeding door de EU van 730 euro per ton suiker. Het tegenovergestelde, namelijk het uitbreiden van de productie door de aankoop van quotumsuiker van de EU tegen eenzelfde bedrag, zal voor Nederland slechts een marginaal voordeel kunnen bieden. Het kan aantrekkelijk zijn in gebieden met het hoogste saldo van de bietenteelt, het Noordelijk en Centraal kleigebied. Het kan door de bietenverwerkende industrie worden overwogen vanwege de beoogde efficiencyverbetering in de verwerking en teelt en rekening houdend met een mogelijk alsnog komende verplichte quotumkorting in de EU. Door de besluiten zal het bouwplan van de Nederlandse akkerbouw niet veel veranderen. Het areaal suikerbieten zal afnemen om minder surplusuiker te produceren. Deze afname zal overigens beperkt zijn, zeker als Nederland quotum aankoopt van de EU. In de plaats van bieten komen, afhankelijk van het gebied, meer granen en andere akkerbouwgewassen. De teelt van aardappelen en groenten zal nauwelijks in areaal veranderen door de bepalingen bij de GLB-hervorming.

De opkoopregeling van quota in combinatie met de vastgestelde prijsdaling zal waarschijnlijk onvoldoende effect sorteren voor de Europese suikermarkt; de productie in de EU zou om te voldoen aan de afspraken in WTO- en EBA-verband moeten dalen met circa 5 mln. ton, ofwel met bijna 25%. Voor de opkoopregeling zal de animo om deel te nemen mogelijk te gering zijn. Deelname valt, mede door de aanvullende tegemoetkomingen aan de telers, te verwachten uit landen in Zuid-Europa (vooral Italië), Scandinavië, Ierland en mogelijk enkele van de tien nieuwe lidstaten, die een minder concurrerende suikersector hebben. De totale omvang van de productiequota in deze landen (circa 6 mln. ton) is ongeveer gelijk aan de beoogde productiedaling in de EU. In een aantal van de betreffende landen is de laatste jaren veel geïnvesteerd in de suikersector. Het is aannemelijk dat in deze landen de teelt en productie voor een belangrijk deel wordt gecontinueerd. De productie in de EU zou dan ook wel eens te ruim kunnen blijven in relatie tot de verplichtingen die de EU heeft in WTO-verband wat betreft de beperking van de uitvoer en ten opzichte van ACP-, EBA- en Balkanlanden aangaande de invoer van suiker. Op kortere termijn kan dat inhouden dat de Europese Commissie opnieuw quotumsuiker moet declasseren tot surplusuiker. Op wat langere termijn, vanaf 2010, kan het leiden tot verplichte verlaging van de quota door de Europese Commissie.

Summary

Sugar Policy; Consequences of the European decisions for the Dutch arable-farming sector and the European sugar market

The major decisions for the reform of the sugar market regulations reached by the European ministers of agriculture at the end of 2005 encompass an incremental reduction of the price levels of sugar and sugar beet, the introduction of compensation for sugar beet farmers, a premium scheme for the termination of sugar production (what is referred to as the 'restructuring scheme') and the opportunity to purchase quota sugar. The quota arrangements whereby the A and B quotas are merged into one single quota will remain valid until 2014/2015. The schemes for the sale and purchase of sugar quotas are of a voluntary nature. In 2004, the European Commission had proposed a general deduction of the quota applicable to each member state. In the event that the restructuring scheme fails to have sufficient effect on the European sugar market, then the European Commission can decide on a quota deduction in 2010.

The specified price reduction of 19 euros per tonne - equivalent to 40% of the sugar beet price - will have consequences for the sugar beet farmers' income. The average resultant reduction in income, taking account of EU compensation, ultimately amounts to some 4,500 euros per farm per annum. This is equivalent to about 15% of the farm family income during the past few years. The effect will be greater for farmers in the peat districts (*Veenkoloniën*), for whom the reduction will amount to more than 35%; the reduction for farmers in other regions will amount to between 10 to 20% (table 1). The dynamic effects

Table 1 *Effects of the 19 euro price reduction pursuant to the reform of the sugar policy, by region, (per farm, 1,000 euros)*

	Arable farms					Other sugar beet
	North clay	Central clay	South-west clay	Peat district	Other arable growers	
Hectares of sugar beet, 2005	8,9	8,0	6,7	9,4	5,2	5,3
Farm family income 2001-04 a)	53.3	28.6	26.8	17.0	19.9	25.0
Effect of price reduction (-)	11.6	11.4	8.9	11.4	6.1	6.1
Effect of compensation, gross (+)	7.2	7.3	5.7	7.1	3.9	4.0
Effects of deductions, etc. (-)	1.8	1.3	1.8	2.0	1.1	1.3
Total effect	-6.1	-5.4	-5.1	-6.3	-3.2	-3.5
Ditto, euros per hectare sugar beet	-686	-677	-752	-676	-619	-656
Ditto, % of income	-11	-19	-19	-37	-16	-14

a) More background information about the effects is given in section 3.3 and Appendix 4.

Source: Farm Accountancy Data Network, calculations.

on arable farmers' incomes will be somewhat lessened by the modifications to the agricultural sector during the coming years, as a result of which the negative effect will be in excess of 10% in 2015.

After the specified price reduction of sugar beet, the proceeds from Dutch sugar beet cultivation will still be in excess of those from cereals (winter wheat). Consequently, from this perspective the cultivation of sugar beet will continue to be an interesting proposition for sugar beet farmers. This is also applicable to most Dutch regions when account is taken of the restructuring scheme, i.e. the EU's quota buy-up scheme for a one-off payment of 730 euros per tonne of sugar. The converse, i.e. the purchase of quota sugar from the EU for the same amount, will at most offer only a marginal advantage to the Netherlands. This could be of interest to farmers in the northern and central clay regions, which achieve the highest proceeds from sugar beet cultivation. The sugar beet processing industry can give consideration to this approach in view of the intended efficiency improvements in sugar beet processing and of the EU's possible future mandatory deduction of sugar quotas. The decisions will have little effect on the crop plans of the Dutch arable farming sector. The area allocated to sugar beet cultivation will decline so as to reduce the sugar surplus. However, it should be noted that this decline will be limited, certainly in the event that the Netherlands purchases quota from the EU. Depending on the relevant region, sugar beet will be replaced with more cereals and other arable crops. The provisions of the CAP reforms will have virtually no effect on the areas allocated to the cultivation of potatoes and vegetables.

The combination of the quota buy-up scheme and the specified price reduction will probably have insufficient effect on the European sugar market; pursuant to the WTO and EBA commitments, the EU will need to reduce sugar production by approximately 5 million tonnes, equivalent to a reduction of almost 25%. It is possible that interest in participation in the quota buy-up scheme will prove insufficient. It is expected that the disappointing farm compensation will in part contribute to the participation of farmers in Southern Europe (in particular, Italy), Scandinavia, Ireland and possibly some of the ten new member states where the sugar sector is less competitive. The total amount of these member states' production quotas (approximately 6 million tonnes) is roughly equal to the EU's intended reduction of sugar production. During the past few years, substantial investments have been made in the sugar sectors of some of these member states, and it is reasonable to assume that they will continue to cultivate and produce sugar. For this reason, it is conceivable that the EU's production could remain in excess of the EU's commitments towards the WTO relating to the reduction of exports and towards the ACP, EBA and Balkan countries relating to sugar imports. Consequently, in the shorter term, this could result in the further need for the European Commission to declassify quota sugar to surplus sugar. In the somewhat longer term, this could result in the European Commission's mandatory reduction of the quotas as from 2010.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De Europese Landbouwministerraad heeft in november 2005 besluiten genomen om de marktordening voor suiker te herzien. Dit besluit past in de reeks van aanpassingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de afgelopen jaren. De herziening van de marktordening voor suiker was aangekondigd bij de besluiten voor de hervorming van het GLB in 2003 (De Bont et al., 2003). Voorafgaand aan de besluitvorming inzake suiker heeft de Europese Commissie zowel in de zomer van 2004 als van 2005 voorstellen gedaan voor een wijziging van het suikerbeleid (De Bont et al., 2004; Van Berkum et al., 2005). Uiteindelijk hebben de Europese ministers van landbouw besluiten genomen door een aantal wijzigingen aan te brengen in het laatst genoemde voorstel. De besluiten zijn van belang mede met het oog op de voortgang van de handelspolitieke WTO-onderhandelingen in het kader van de zogenoemde Doha-ronde. De besluiten hebben voorts te maken met de uitspraken van een WTO-panel over het Europese exportbeleid met betrekking tot suiker.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft het LEI gevraagd deze besluiten te analyseren en over de gevolgen ervan te rapporteren. Gevraagd is met name om de effecten weer te geven voor het inkomen van de Nederlandse akkerbouwers, voor de structuur van de landbouw, met name voor het grondgebruik in de toekomst. Bij het laatste gaat het om de vraag of de teelt van suikerbieten door de besluiten zal verdwijnen uit Nederland, of in bepaalde gebieden ervan. Tegelijkertijd is de vraag of Nederland mogelijkheden benut om een deel van de zogenaamde C-suiker te verwerven als quotumsuiker. Voorts is er behoefte aan inzicht in de gevolgen van de besluiten voor de teelt van cichorei. Ook is gevraagd om de gevolgen van de besluiten voor de Europese suikermarkt, op de kortere en de langere termijn, in beeld te brengen. De vraag wat betreft de gevolgen op kortere termijn is relevant omdat de WTO-paneluitspraak over het Europese suikerbeleid in de loop van 2006 dient te worden gerespecteerd. De vraag inzake de marktvooruitzichten op langere termijn houdt verband met de eventuele noodzaak zijn van verdergaande besluiten wat betreft het Europese suikerbeleid. Voor het verkrijgen van een inzicht hierin, is het nodig in te gaan op de vraag waar de bietenteelt mogelijk elders in de Europese Unie gaat verdwijnen door de nu genomen besluiten.

De studie sluit aan bij eerdere rapportages van het LEI, met name wat betreft de hervorming van het GLB in 2003 en de verschillende voornemens voor de herziening van de suikermarktordening. Bij de GLB-hervorming in 2003 is als beginsel ingevoerd de ont koppeling tussen het telen van bepaalde gewassen dan wel het houden van bepaalde dieren en het ontvangen van een vergoeding voor de verlaging van de ondersteuning van de prijzen door de EU. Deze ont koppeling en de introductie van bedrijfstoelagen zijn ook van belang in de analyses van de gevolgen van de nu genomen suikerbesluiten.

Afbakening

De analyse in dit rapport heeft alleen betrekking op de eind 2005 genomen besluiten. Het gaat dan om de gevolgen van deze besluiten op langere termijn, wanneer de aanpassing van de marktordening in zijn geheel is uitgevoerd. Niet in beschouwing genomen worden de beslissingen in het kader van het marktbeheer, zoals een declassering van quotumsuiker in 2005 en een (voorgenomen) quotumkorting in 2006.

1.2 Werkwijze

Allereerst worden door de Europese ministers van landbouw in november 2005 genomen besluiten geanalyseerd. Hierbij is met name gekeken naar de elementen die van belang zijn voor de beantwoording van de door het Ministerie van LNV gestelde vragen. Dit betreft onder meer het effect van de besluiten voor de door de bietentelers in de komende jaren te ontvangen prijzen. Hierbij wordt in de berekeningen van de gevolgen voor het inkomen alleen uitgegaan van de uiteindelijk, na een fasegewijze verlaging, vastgestelde prijzen. Voor de berekeningen van de inkomenseffecten wordt voorts uitgegaan van de gegevens van de CBS-Landbouwtelling en van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet). Bij de vaststelling van de inkomenseffecten is ook uitgegaan van de in de EU gemaakte afspraken over de kortingen op de bedrijfstoelagen: financiële discipline en modulatie.

Voor de analyse van de mogelijke veranderingen in het grondgebruik, en in het bijzonder de omvang van de bietenteelt in Nederland, is eveneens gebruikgemaakt van het Informatienet. Zo is op basis van een vergelijking tussen de toekomstige saldi van suikerbieten met die van graan (wintertarwe) per gebied een eerste beoordeling mogelijk. Een nadere analyse is uitgevoerd met de inzet van het model DRAM (Helming, 2005). Dit levert informatie op over de mogelijke toename van de oppervlakte van andere gewassen naar aanleiding van de suikerbesluiten. De uitkomsten van de berekeningen zijn toegelicht en beoordeeld, mede aan de hand van de verschillende aspecten die bij de ontwikkeling van de structuur van de landbouw aan de orde zijn.

Voor de studie naar de gevolgen van de besluiten voor de Europese suikermarkt op kortere en langere termijn is onder meer gebruikgemaakt van de gegevens van het Europese landbouwboekhoudnet (FADN/RICA). Dit betreft vooral de gegevens inzake de opbrengsten en de saldi van suikerbieten en graan in verschillende regio's van de EU. Tevens is gebruik gemaakt van analyses, waarvan een deel eerder door het LEI is uitgevoerd, om met actuele gegevens inzake de markt een oordeel te kunnen geven over de vooruitzichten voor de komende jaren.

1.3 Inhoud

De besluiten van de Europese landbouwministers aangaande de wijziging van de suikermarktordening worden beknopt weergegeven in hoofdstuk 2. Het daarop volgende hoofdstuk 3 gaat in op de vragen over de veranderingen als gevolg van de besluiten in Nederland, vooral de effecten voor het inkomen van de bietentelers en voor de omvang van de

bietenteelt in de toekomst. Aansluitend volgt in hoofdstuk 4 de analyse van de mogelijke ontwikkeling van de Europese suikermarkt. Na een behandeling van de actuele marktsituatie, mede in de context van de WTO-paneluitspraak, wordt ingegaan op de te verwachten veranderingen in de omvang van de suikerproductie als gevolg van de Europese besluiten.

2. Besluiten van de EU

2.1 Inleiding

De Europese ministers van landbouw hebben eind 2005, na een langdurige bespreking in november en vervolgens een bekrachtiging in december, op het gebied van het suikerbeleid besluiten genomen (EU, 2005). De besluiten houden een combinatie in van een fasegewijze prijsverlaging, de introductie van een compensatie hiervoor voor de telers, verlenging van een aangepast suikerquotastelsel en vrijwillige maatregelen om de suikerproductie in de EU beter af te stemmen op de markt. De besluiten volgen op hoofdlijnen de voorstellen, die de Europese Commissie in juni 2005 presenteerde (Van Berkum et al., 2005). De ten aanzien van deze voorstellen vastgestelde wijzigingen betreffen onder meer de mate van prijsverlaging, deze is iets geringer, en een verhoging van de compensatie voor de telers.

2.2 Elementen van de besluiten

De belangrijkste elementen van deze besluiten zijn hierna meer specifiek weergegeven.

Prijsverlaging

De door de EU ingestelde prijzen op het gebied van suiker worden de komende vier jaar fasegewijs verlaagd. De eerste prijsdaling gaat in het marktseizoen 2006/2007 in.

De prijzen van suiker worden over de gehele periode van vier jaar (van 2006 tot 2010) in totaal met 36% verlaagd. De suikerprijs (de huidige interventieprijs) daalt van 631,9 naar 404,4 euro per ton (tabel 2.1).

Tabel 2.1 EU-besluit prijzen en heffingen voor suiker (prijzen in euro per ton)

	Actueel 2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	Vanaf 2009/10
Interventie/referentieprijs (prijs a)	631,9	631,9	631,9	541,5	404,4
Idem na aftrek herstructureringsbijdrage (prijs b)	631,9	505,5	458,1	428,2	404,4
Cumulatieve daling prijs a in %	0	0	0	14,3	36
Cumulatieve daling prijs b in %	0	20	27,5	32,2	36
Minimum bieten prijs	43,63	32,86	29,78	27,83	26,29
Cumulatieve daling minimum bieten prijs	0	10,73	13,83	15,83	17,33
Cumulatieve daling minimum bieten prijs in %	-	24,7	31,7	36,2	39,7
Compensatie aan teler in %	-	60	60	64,2	64,2

Bron: EC, 16 december 2005.

De garantieprijs van suiker (interventieprijs) vervalt. In de plaats ervan komt een referentieprijs en een regeling voor particuliere opslag. Hierbij is het ook mogelijk dat de industrie verplicht wordt tot opslag van suiker. Tijdens een overgangperiode van vier jaar (2006/07 tot 2009/10) geldt een interventieprijs op 80% van de referentieprijs van het volgende jaar. Er is dan mogelijkheid van het ter interventie aanbieden van suiker tot een maximum hoeveelheid van 600.000 ton.

De van de suikerprijs afgeleide minimumbietenprijs wordt met 39,7% verlaagd van 43,63 naar 26,29 euro per ton.

Compensatie

De telers van bieten ontvangen in verband met de gevolgen van genoemde prijsverlaging een compensatie. Deze compensatie belooft 64,2% van de uiteindelijke prijsdaling. Voor de Nederlandse bietentelers komt, wanneer de prijsdaling volledig is toegepast, per jaar een bedrag beschikbaar van 72,1 mln. euro (= 64,4% van de daling van de minimumbietenprijs). De compensatie wordt verdeeld over de telers op basis van de omvang van de quota per 1 januari 2006. Voor de telers van cichorei geldt eveneens een compensatie. Voor Nederland is hiervoor een bedrag vastgesteld van 1,9 mln. euro per jaar.

Deze compensaties worden voor 100% ontkoppeld. De compensatie wordt met de bedragen voor andere gewassen, dieren en melk opgenomen in de bedrijfstoelage en onderhevig aan de bepalingen op het gebied van milieu en landbeheer (cross compliance). Op de bedrijfstoelage zijn kortingen van kracht vanwege de financiële discipline van de EU (3% van de totale bedrijfstoelage) en de overdracht van middelen voor plattelandsbeleid (modulatie, 5% vanaf 5.000 euro bedrijfstoelage).

Voor lidstaten die hun quotum suiker met meer dan 50% verminderen, kan evenwel gedurende een overgangperiode van ten hoogste vijf jaar een gekoppelde tijdelijke aanpassingssteun worden toegekend uit het EOGFL-afdeling Garantie die overeenstemt met een maximum van een verder 30% inkomensverlies, boven op de ruim 64% die gedekt wordt door de ontkoppelde compensatiebetaling. Voor Italië geldt nog dat het uit nationale middelen een extra stimulans voor de beëindiging van de suikerproductie kan verlenen.

Het quotastelsel

Het suikerquotastelsel is geldig tot 2014/2015. De bestaande A- en B-quota worden samengevoegd en opgenomen in één nieuw productiequotum.¹ De meer geproduceerde suiker wordt in plaats van C-suiker in het vervolg surplussuiker genoemd. Er wordt geen algemene verlaging van de quota doorgevoerd, zoals in het voorstel van de Europese Commissie in 2004. In de plaats daarvan komt een vrijwillige regeling voor de inlevering van quota (zie herstructurering) enerzijds en anderzijds een mogelijkheid om het quotum te vergroten (zie herverdeling C-suiker).

¹ De omvang van het quotum van Nederland is 864.560 ton. Het totale quotum van de EU-25 bedraagt 17.440.535 ton. Het aandeel van Nederland in de EU is dus ongeveer 5%. Zie voor de quota per land bijlage 5.

Herverdeling C-suiker

Om in de landen die momenteel C-suiker produceren, waaronder Nederland, een bepaalde productie te handhaven, wordt een extra hoeveelheid van 1 miljoen ton ter beschikking gesteld tegen een eenmalige betaling van een bedrag dat gelijk is aan de herstructureringssteun in het eerste jaar: 730 euro per ton suiker. Nederland kan maximaal 67000 ton aankopen. Voor 30 september 2007 moet worden beslist over het wel of niet aankopen. Daarnaast wordt aan tien landen, waar Nederland niet toe behoort, afzonderlijk elk 10.000 ton per lidstaat toegekend tegen de betaling van genoemd bedrag per ton suiker.

Herstructurering

Er wordt - voor vier jaar - een vrijwillige herstructureringsregeling ingevoerd voor suikerfabrieken in de EU en producenten van isoglucose en inulinestroop. Doel van deze regeling is de volledige sluiting van bedrijven en het opgeven van quota aan te moedigen en het hoofd te bieden aan de sociale en ecologische gevolgen van het herstructureringsproces.

In het eerste en het tweede jaar wordt 730 euro betaald per ton witte suiker waarvan afstand wordt gedaan, in het derde jaar nog 625 euro/ton en in het laatste jaar 520 euro/ton.

De herstructureringssteun wordt gefinancierd met een heffing op de houders van quota, middels een bedrag voor herstructurering - productieheffing - van 126,4 euro/ton in het eerste jaar, 173,8 euro/ton in het tweede jaar en 113,3 euro/ton in het derde jaar (tabel 2.1). Een deel (15%) van de herstructureringssteun wordt gereserveerd voor regionale diversificatie in regio's die door de herstructurering worden getroffen.

De Commissie komt eind 2008 met een verslag over de werking van het herstructureringsfonds. Op grond van het verslag kan de Commissie, na advies van het Beheerscomité suiker, besluiten tot een vermindering van de quota vanaf 2010.

Isoglucose quota en suiker voor andere doeleinden

De isoglucose quota worden met 300.000 ton verhoogd voor de bestaande productiebedrijven. De verhoging wordt gespreid over drie jaar, met een jaarlijkse stijging van 100.000 ton (2006-2007, 2007-2008, 2008-2009). Momenteel bedraagt het quotum 507.680 ton voor de EU 25. Tijdens de overgangperiode (2006/2007 tot 2009/2010) kunnen de lidstaten aanvullende quota verwerven, waarbij een eenmalig bedrag van 730 euro/ton moet worden betaald door Italië (60.000 ton), Litouwen (8.000 ton) en Zweden (35.000 ton).

De quota voor suiker in de chemische en farmaceutische industrie vervallen, evenals voor suiker die wordt gebruikt voor de productie van bio-ethanol. Om het gebruik van suiker tegen concurrerende prijzen voor industriële doeleinden mogelijk te maken heeft de Europese Commissie de beschikking over de volgende instrumenten, waaronder de invoer van heffingvrije suiker, het beschikbaar stellen van surplussuiker en het verlenen van productierestituties.

3. Gevolgen voor de Nederlandse landbouw

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw belicht. Hierbij wordt in eerste instantie gekeken naar de directe effecten voor het inkomen van de telers van suikerbieten en cichorei in Nederland en met onderscheid naar regio (paragraaf 3.3). In deze berekening wordt nog uitgegaan van de huidige structuur en productiviteit van de landbouw. De uitgangspunten voor de berekeningen worden vooraf afzonderlijk toegelicht (in paragraaf 3.2). Vervolgens worden in paragraaf 3.4 ook de dynamische effecten van de besluiten nagegaan, onder meer met behulp van het model DRAM (Helming, 2005). Het gaat hierbij naast het effect voor het inkomen ook om de gevolgen voor het grondgebruik. Op de vraag of door de besluiten de bietenteelt eventueel zou verdwijnen, wordt ook ingegaan met behulp van saldivergelijkingen tussen suikerbieten en graan. Aansluitend hierop wordt bezien of het voor Nederland interessant is suikerquotum aan te kopen (paragraaf 3.5). Tenslotte wordt nog specifiek ingegaan op de gevolgen van de besluiten voor de teelt van cichorei (paragraaf 3.6).

3.2 Uitgangspunten

Voor de analyse en berekening van de gevolgen van de besluiten van de Europese landbouwministers, die zijn weergegeven in het voorgaande hoofdstuk, is het nodig uitgangspunten vast te stellen. In dit verband is met name gekeken naar het waarschijnlijke effect van de besluiten voor de door de telers in Nederland te ontvangen bietenprijs vanaf 2009/10. Voor de bietenprijs in de toekomst zijn de volgende elementen van belang:

- de daling van de interventieprijs (36%);
- de huidige marktprijs voor suiker in de EU (700 euro per ton) ligt boven de huidige interventieprijs van ongeveer 630 euro per ton. Verondersteld wordt dat bij een lagere interventieprijs dit verschil evenredig mee verandert. Dit kan het geval zijn door mogelijkheden van particuliere opslag en interventie;
- het verlies aan omzet voor de bietenverwerkende industrie wordt verdeeld over de eigen marge en de bietenprijs in een verhouding 15/85. De telers vangen dus het overgrote deel van de prijsverlaging op. De industrie kan de marge verkleinen door efficiencyverhoging in de komende jaren;
- uitgegaan wordt van BMS¹ prijs voor bieten gemiddeld over de periode 1995-2003. Dit is de minimumbietenprijs plus de marge die de industrie in Nederland weet te

¹ BMS staat voor Bewaakt Mengprijs Stelsel, dat in Nederland wordt gehanteerd in de suikersector om op basis van de A- en B-quota een prijs voor de bieten vast te stellen. In deze prijs is een (klein) deel van de geproduceerde C-suiker verwerkt. Voor de meeste C-bieten ontvangt de teler een lagere prijs (zie tabel 3.1).

realiseren. De BMS prijs is ruim 10 euro per ton hoger dan de minimumprijs voor bieten (tabel 3.1);

- in de basis wordt uitgegaan van 143 kg suiker per ton bieten. Deze hoeveelheid wordt in de verdere analyse constant verondersteld;
- de hoeveelheid C-suiker (in het vervolg surplussuiker) neemt, zo wordt verondersteld, door de besluiten duidelijk af, namelijk van 15 naar 2,5%. Reden hiervan is vooral dat het door de sterke daling van het saldo van bieten belangrijker wordt om het quotum minder te overschrijden.

Op basis van deze uitgangspunten komt de daling van de bietenprijs per ton uit op 19 euro. Dit is een daling van 40% ten opzichte van de huidige bietenprijs, inclusief alle C-suiker (tabel 3.1). De nieuwe telersprijs waarmee wordt gerekend ligt daarmee maar weinig (circa 2 euro) boven de nieuwe minimumbietenprijs van ruim 26 euro per ton (tabel 2.1).

Tabel 3.1 Berekening van daling bietenprijs (bedragen in euro)

	Basis	EU-prijs verande- ring (%)	Scenario	Markt prijsver- andering (%)
Basisprijs bieten 16%, euro per ton bieten	43,70	-39,5	26,44	
BMS prijs, euro per ton bieten	54,10	0	28,88	-46,62
Waarde van bieten, euro per 100 kg suiker	41,62	0	20,20	-51,47
Transport/ontvangst bieten, euro per 100 kg suiker	4,41	0	4,41	0,00
Verwerkingsmarge, euro per 100 kg suiker	26,22	0	22,44	-14,41
Waarde van melasse, euro per 100 kg suiker	-2,25	0	-2,25	0,00
Marktprijs, euro per 100 kg suiker	70,00	-36,0	44,80	-36,00
Referentieprijs suiker, euro per 100 kg suiker	63,19	-36,0	40,44	
Effecten op de telersprijzen, per ton bieten				
BMS prijs, per ton bieten	54,1		28,88	
Prijs C, per ton bieten	9,4		9,4	
Aandeel C suiker in totaal suikerproductie	15%		2,5%	
Telersprijs, per ton bieten	47,40		28,39	
Verandering t.o.v. telersprijs basis (in %)			-40,09	
Verandering t.o.v. telersprijs basis (in Euro per ton bieten)			-19,01	

Bron: basissituatie volgens Berkhout en van Berkum (2005). Berekening LEI op basis van EU-besluiten.

- Behalve met deze daling van de bietenprijs wordt in de berekeningen uitgegaan van:
 - de compensatie voor de prijsdaling (zie paragraaf 2.2). Deze compensatie komt, afhankelijk van de opbrengsten per hectare, uit op ongeveer 13 euro per ton;
 - korting door financiële discipline (3%) en door modulatie (5%, boven 5.000 euro toeslag per bedrijf);

- geen quotumverandering. Dit veronderstelt geen deelname door Nederland aan herstructurering en ook niet een toename uit de verdeling van C-suiker. Dit laatste onderwerp komt nog specifiek aan de orde in paragraaf 3.5;
- de besluiten voor cichorei. Daarentegen wordt geen rekening gehouden met besluiten inzake isoglucose, biobrandstoffen en dergelijke;
- de gemiddelde opbrengsten per gebied zoals weergegeven (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Opbrengst suikerbieten in 1.000 kg per hectare, per gebied gemiddeld 2002-2004

Noordelijk klei	63,8
Centraal klei	72,4
Zuidwestelijk klei	66,1
Veenkoloniën	59,5
Overig akkerbouw	58,0
Landelijk	62,6

Bron: Informatienet.

3.3 Effecten voor inkomen

Bij een prijsdaling van 19 euro per ton suikerbieten, zoals vastgesteld in de uitgangspunten (tabel 3.1), daalt het inkomen van de akkerbouwbedrijven in de kleigebieden in het Noorden, het Zuidwesten en het Centraal kleigebied met 5 tot 6.000 euro gemiddeld per bedrijf (tabel 3.3). In de Veenkoloniën is het inkomenseffect in absolute zin, met ruim 6.000 euro, nauwelijks hoger. In verhouding tot het inkomen uit bedrijf van de afgelopen jaren (2001-2004) is het inkomensverlies in de Veenkoloniën evenwel met 37% beduidend hoger dan in de genoemde kleigebieden. In deze gebieden gaat het om een verlies in de orde van 10 tot 20%. Dit geldt ook voor de akkerbouwbedrijven in andere gebieden en de bedrijven met suikerbieten die niet tot het bedrijfstype akkerbouw behoren. De inkomensverliezen voor deze laatste groepen telers zijn in absolute zin lager, namelijk ruim 3.000 euro.

In alle gevallen is het grootste deel van de inkomenseffecten te verklaren doordat de compensatie per ton bieten van ongeveer 13 euro lager is dan de prijsdaling. Daarnaast veroorzaken de toepassing van kortingen op de bedrijfstoelagen en de omzetting van een deel van het areaal suikerbieten in wintertarwe een deel van de inkomensdaling. Voor met name bedrijven in het Zuidwesten wordt nog een deel veroorzaakt door de prijsdaling van cichorei.

De gevolgen per bedrijf nemen in absolute zin duidelijk toe naarmate de geteelde oppervlakte bieten (en cichorei) groter is. De bedrijven met een grote oppervlakte bieten, namelijk met meer dan 20 ha en gemiddeld bijna 30 ha, zien het inkomen gemiddeld met 20.000 euro dalen (tabel 3.4). Ook in relatieve zin is de daling voor deze groep bedrijven het hoogst: het inkomen daalt namelijk met ruim 25%. Voor de 'kleinere telers' is het relatieve effect zo'n 10 tot 15%. Gemiddeld voor alle bietentelers, met gemiddeld ongeveer 7 ha bieten, komt het inkomenseffect uit op ongeveer 4.500 euro per bedrijf. Rond het ge-

middelste effect van ongeveer 670 euro per hectare bieten in Nederland, zijn verschillen verklaarbaar door het uiteenlopen van de opbrengsten (tabel 3.2).

Tabel 3.3 Effecten hervorming suikerbeleid naar regio (per bedrijf, in 1.000 euro)

	Akkerbouwbedrijven					Overige suikerbieten-telers
	Noord. klei	Centraal klei	Zuidwest klei	Veen-koloniën	Overige akkerb.	
Ha suikerbieten 2005	8,9	8,0	6,7	9,4	5,2	5,3
Ha cichorei 2005	0,0	0,0	1,0	0,2	0,4	0,2
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-04 a)	53,3	28,6	26,8	17,0	19,9	25,0
Prijzdaling (-)	11,6	11,4	8,9	11,4	6,1	6,1
Premie (+)	7,2	7,3	5,7	7,1	3,9	4,0
Korting door financiële discipline (-) b)	0,8	0,4	0,4	1,0	0,4	0,7
Korting door modulatie (-) b)	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2
Omzetting bieten -naar tarwe (-) c)	0,6	0,5	0,4	0,6	0,3	0,3
Netto effect cichorei (+)	0,0	0,0	-0,7	0,0	-0,2	-0,1
Totaal effect	-6,1	-5,4	-5,1	-6,3	-3,2	-3,5
Idem euro per ha suikerbieten	-686	-677	-752	-676	-619	-656
Idem in % van inkomen	-11	-19	-19	-37	-16	-14

a) Na aftrek effect zuivelhervorming; b) 5% boven de 5.000 euro en 3% over gehele toeslag (financiële discipline); c) door terugbrengen van C-suiker meer tarwe met lager saldo van gemiddeld ruim 500 euro per hectare. Het positieve effect van de daling van het areaal C-suiker zit al in de prijsdaling verwerkt (tabel 3.1). Bron: Informatienet, berekeningen LEI.

Tabel 3.4 Effecten hervorming suikerbeleid naar omvang suikerbietenteelt (per bedrijf, in 1.000 euro)

	< 5 ha	5-10 ha	10-20 ha	> 20 ha	Totaal
Ha suikerbieten 2005	2,8	7,0	12,5	28,9	6,9
Ha cichorei 2005	0,0	0,2	1,0	2,3	0,3
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-04 a)	18,9	35,3	54,3	76,5	31,7
<i>Effect suikerbieten x 1.000 euro</i>					
Prijzdaling (-)	3,5	8,9	16,0	36,5	8,6
Premie (+)	2,2	5,7	10,1	23,2	5,5
Korting door financiële discipline (-) b)	0,3	0,6	0,9	2,0	0,6
Korting door modulatie (-) b)	0,1	0,3	0,5	1,2	0,3
Omzetting bieten -> tarwe (-) c)	0,2	0,5	0,8	1,9	0,4
Netto effect cichorei (+)	0,0	-0,1	-0,6	-1,5	-0,2
Totaal effect	-1,8	-4,6	-8,6	-19,9	-4,6
Idem euro per ha suikerbieten	-639	-658	-691	-688	-670
Idem in % van inkomen	-10	-13	-16	-26	-15

a) Na aftrek effect zuivelhervorming; b) 5% boven de 5.000 euro en 3% over gehele toeslag (financiële discipline); c) Door terugbrengen van C-suiker meer tarwe met lager saldo van gemiddeld ruim 500 euro per hectare. Het positieve effect van de daling van het areaal C-suiker zit al in de prijsdaling verwerkt (tabel 3.1). Bron: Informatienet, berekeningen LEI.

Uiteraard zijn de berekende inkomensgevolgen sterk afhankelijk van de uitgangspunten met betrekking tot de prijsdaling van suikerbieten. Naar aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie van juni 2005 is door het LEI ook een variant doorgerekend waarbij de bietenprijs zou dalen met 30 euro per ton (Van Berkum et al., 2005). Deze variant ging ervan uit dat de Nederlandse bietenverwerkende industrie in de toekomst geen hogere prijs dan de minimumbietenprijs zou kunnen uitbetalen, terwijl de meeropbrengst tot dusver ongeveer 10 euro per ton bieten belooft. De inkomstensteruggang is dan ruwweg het dubbele van hetgeen hierboven is gepresenteerd. Een en ander komt er op neer dat de uitbetalingscapaciteit van de suikerbietenverwerkende industrie in de komende jaren een cruciale factor is voor de gevolgen van de onderhavige besluiten voor de akkerbouw. Hetzelfde geldt overigens ook voor de rol die de uitbetalingsprijs zal spelen voor de omvang van de teelt in Nederland en in andere gebieden van de EU. Daarnaast zijn verschillende andere factoren in het geding zoals de ontwikkeling van de structuur, van de productiviteit, van kosten enzovoort die van invloed zijn voor de inkomensontwikkeling in de landbouw en die mede de perspectieven van de bietenteelt in Nederland bepalen. Hierop wordt onder meer in de volgende paragraaf nader ingegaan.

3.4 Effecten op termijn voor inkomen en grondgebruik in Nederland

3.4.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de mogelijke effecten op termijn van de verandering van het EU-suikerbeleid voor de Nederlandse akkerbouwsector. Het gaat hierbij om de gevolgen voor het bouwplan en de akkerbouwproductie in de verschillende regio's in Nederland. Ook wordt per regio inzicht gegeven in de inkomenseffecten per teelt en voor de akkerbouwsector als totaal. Op deze wijze wordt antwoord gegeven op de vraag of de bietenteelt op de wat langere termijn in Nederland zal blijven.

De hervorming van de suikermarktordening biedt verder enerzijds de mogelijkheid om quotum te verkopen aan de EU, anderzijds om C-suiker of surplussuiker om te zetten in quotumsuiker. Wat de effecten mogelijk zijn voor Nederland wordt geanalyseerd in paragraaf 3.5.

Uitgangspunten

Voor de analyse zijn een aantal elementen van belang. Op de eerste plaats, het tijdspad van de hervorming van de suikermarktordening. Deze is zodanig dat effecten pas op de langere termijn volledig zichtbaar zullen worden. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven spelen autonome ontwikkelingen op het gebied van productiviteit en efficiency dus een belangrijke rol bij het beantwoorden van de vraag of er een concurrerende bietenteelt in Nederland blijft. Daarnaast kan een analyse van de effecten van de suikermarktordening niet los worden gezien van de eerdere besluiten voor hervorming van het GLB, met name die in juli 2003 (De Bont et al., 2003). Het tijdspad van deze hervorming loopt parallel aan het tijdspad van de suikerhervorming. Daarbij gaat het vooral om de omschakeling van gekoppelde directe betalingen naar ontkoppelde bedrijfstoelagen in de akkerbouw en in de

melkveehouderij. Door de suikerhervorming en de daarmee gepaard gaande prijsdalingen van bieten en suiker, verandert het saldo van suikerbieten, maar door het nieuwe systeem van bedrijfsstoelagen en ontkoppelde directe betalingen, veranderen ook de saldi van verschillende andere gewassen. Dit is van belang voor het effect van de suikerhervorming op de productie van suikerbieten omdat verondersteld wordt dat de verschillende gewassen op basis van hun saldo concurreren om de beschikbare grond. Een ander aspect van GLB-hervorming van juli 2003 is dat de omschakeling naar aardappelen, groente en fruit wordt bemoeilijkt. Dit betekent dat de bedrijfsstoelag uiteindelijk toch een relatie houdt met het areaal van een beperkt aantal gewassen, zoals suikerbieten, granen en overige akkerbouwgewassen.

In de voorgaande paragraaf is op bedrijfsniveau gekeken naar de gevolgen van de suikerhervorming. Daarbij werd uitgegaan van de huidige productie en structuur per bedrijf. In deze paragraaf wordt rekening gehouden met veranderingen in de productiviteit, efficiency en landbouwstructuur onder invloed van autonome ontwikkelingen en de GLB hervormingen. Deze zijn van invloed op de prijzen van productiemiddelen en landbouwproducten, zoals bijvoorbeeld de suikerquotumrent (opbrengst minus marginale kosten). Deze prijsveranderingen leiden weer tot bovengenoemde structuurveranderingen. De tijds-horizon in dit hoofdstuk is 2015. In het kader van deze studie was het niet mogelijk om voor elk bedrijf afzonderlijk te bepalen hoe productie en structuur er in 2015 uit zou kunnen zien. Daarom wordt uitgegaan van de regionale akkerbouwsector in 2015. Om de effecten van de hervormingen te onderscheiden van de autonome effecten, is eerst een referentiescenario voor 2015 ontwikkeld. Dit referentiescenario geeft de regionale landbouwproductie en structuur in 2015 zonder de beleidsveranderingen of hervormingen die in deze studie centraal staan. Vervolgens worden de effecten van de beleidsveranderingen gepresenteerd in vergelijking tot het referentiescenario in 2015.

Het samenspel van autonome ontwikkelingen en beleidsveranderingen die gelijktijdig plaatsvinden is dusdanig complex, dat de beschikbare informatie is geordend in een kwantitatief model van de Nederlandse landbouwsector. Een landbouw sectormodel geeft een vereenvoudigde en cijfermatige weergave van structuur, productie en functioneren van de landbouwsector (Burrell, 1995). Door vervolgens de beleidsveranderingen te vertalen in invoerparameters van het model wordt inzicht verkregen in de bijbehorende effecten. Hiervoor is gebruikgemaakt van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM). Bijlage 1 geeft een korte beschrijving van het model. Een meer gedetailleerde beschrijving is te vinden in Helming (2005).

Paragraaf 3.4.2 gaat in op de belangrijkste autonome ontwikkelingen tot 2015. Deze sluiten zoveel mogelijk aan bij de uitgangspunten die zijn gehanteerd in de studie *Kiezen voor landbouw* en het daarbij behorende achtergrondrapport 'Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland' (LNV, 2005; Silvis en De Bont, 2005). In paragraaf 3.4.3 wordt ingegaan op de invoerparameters van het model die veranderen onder invloed van de suikerhervorming en andere hervormingen van het GLB. Een belangrijke invoerparameter is natuurlijk de suikerprijs. Om het effect van de suikerhervorming op de suikerprijs te bepalen is een apart rekenschema ontwikkeld (zie tabel 3.1 in paragraaf 3.2). Vervolgens worden gepresenteerd de resultaten van de berekeningen ten aanzien van effecten op de productie van suikerbieten, het regionale bouwplan, het regionale inkomen uit de voortbrenging van akkerbouwgewassen en de saldi per gewas. Paragraaf 3.5 gaat in op de vraag

of beëindiging van de productie (sluiting van de fabrieken en inleveren van quota) dan wel omzetting van surplussuiker in quotumsuiker (aankoop C-suiker), interessant is voor de verschillende akkerbouwregio's in Nederland.

In vergelijking tot een meer kwalitatieve studie, suggereert een kwantitatieve studie altijd een hoge mate van detail. Uiteraard moeten deze gedetailleerde uitkomsten plausibel zijn, maar werkelijke effecten kunnen natuurlijk afwijken van de berekende effecten. In de discussie wordt hierop teruggekomen.

3.4.2 Effecten van autonome ontwikkelingen

De in deze studie belangrijkste invoerparameters in DRAM zijn:

- productiviteit, opbrengst van producten (ton per hectare);
- efficiency, verbruik van variabele inputs (ton per hectare);
- prijzen van producten en variabele inputs (euro per ton);
- beschikbaar areaal landbouwgrond (1.000 ha).

Tabel 3.5 geeft inzicht in de ontwikkeling van verschillende belangrijke invoerparameters per activiteit. In het kader van deze studie was het niet mogelijk om de ontwikkeling per regio te differentiëren. Voor suikerbieten wordt uitgegaan van een stijging van de productie per hectare van 1,1% per jaar. De productiviteitstoename van granen ligt hierboven. Wat betreft het verbruik van variabele inputs per eenheid product wordt uitgegaan van een daling van 0,5% per jaar. De autonome ontwikkeling van de prijzen van hoofdproducten, verschillen sterk per product. Dit komt mede door de basisperiode. De autonome of 'base-line' prijsontwikkeling tot 2015 is afgeleid van lange termijn trends. Relatief hoge/lage prijzen in de basisperiode, in vergelijking tot de trend, leiden dus tot relatief sterke prijsveranderingen in tabel 3.5. Let op dat de prijs van suikerbieten in het autonoom scenario constant wordt verondersteld. Aanpassing van de prijs van suikerbieten vindt plaats onder het hervormingsscenario. De prijs van variabele inputs (kunstmest, bestrijdingsmiddelen, overige variabele inputs) neemt toe met het inflatie percentage van het nationaal inkomen (+2% per jaar) zoals afkomstig en gebruikt in het model AGMEMOD (Van Leeuwen en Tabeau, 2005). De directe betalingen per gewas worden autonoom constant verondersteld, dus deze ondergaan geen verdere korting uit oogpunt van financiële discipline en modulatie. In het autonome scenario blijven de directe betalingen ook gekoppeld aan de productie.

Tabel 3.5 laat zien dat er autonoom ook een daling van het areaal suikerbieten plaatsvindt. Deze daling hangt samen met de stijging van de productie per hectare terwijl het suikerquotum constant verondersteld wordt.

Wat betreft het mestbeleid wordt uitgegaan van het systeem van gebruiksnormen per gewas. Verondersteld wordt dat de mestproductie in de veehouderij afneemt en dat de derogatie van de Nitraatrichtlijn op melkveebedrijven wordt gecontinueerd. Door een lagere vergoeding voor mestacceptatie betekent dit hogere bemestingskosten in de akkerbouw in het autonome scenario in vergelijking tot de basis. Dit werkt ook weer door in de saldi van de verschillende gewassen. Voor het gemiddelde akkerbouwgewas nemen de bemestingskosten met ongeveer euro 60 per hectare toe. In het Noordelijk klei, Centraal klei en in het

Zuidwestelijk kleigebied, nemen de bemestingskosten van suikerbieten autonoom meer dan gemiddeld toe.

Tabel 3.5 Autonome ontwikkeling opbrengst, verbruik en prijzen hoofdproduct per gewas of gewasgroep, procentuele verandering per jaar

Gewas of gewasgroep	Opbrengst (basis: 1999/2001)	Verbruik	Prijzen variabele inputs	Prijzen hoofd- product (basis: 2002/2004)	Areaal (basis: 2002)
Zachte tarwe	2,2	-0,5	2	-0,77 a)	-0,3
Rogge	2,5	-0,5	2	-0,97	-0,7
Gerst	1,9	-0,5	2	-0,65	-1,4
Haver	2,5	-0,5	2	-0,97	-0,7
Korrelmaïs	2,5	-0,5	2	-0,08	-0,70
Andere granen	2,5	-0,5	2	-0,97	-0,7
Suikerbieten	1,1	-0,5	2	0	-1,1
Overige akkerbouwgewassen	1,8	-0,5	2	-0,26	0
Groenbemesting	nvt	nvt	nvt	nvt	0

Bron: Silvis en De Bont (2005). Eigen berekeningen.

3.4.3 Effecten van suiker- en GLB-hervorming

In het referentiescenario - de zogenaamde 2015-referentie - met autonome ontwikkelingen zijn de suikerhervorming en overige hervormingen van het GLB nog niet van toepassing. Dit geldt wel in het scenario met suikerhervorming en overige hervormingen van het GLB. Dit is dan het zogenaamde 2015 hervormingsscenario. Door het referentiescenario te vergelijken met het hervormingsscenario wordt inzicht verkregen in de afzonderlijke effecten van de beleidsveranderingen na volledige invoering, gecorrigeerd voor autonome ontwikkelingen. De voor deze studie relevante veranderingen in het hervormingsscenario zijn:

- a. hervorming suikermarktordening
40% prijsdaling voor de producent van suikerbieten (zie elders dit rapport, tabel 3.1), waarbij is verondersteld een daling van het aandeel C-suiker in de totale suikerproductie van 15% in de basis naar 2,5% gemiddeld in 2015;
- b. van gekoppelde directe betalingen naar ontkoppelde bedrijfstoelagen.

Uit Europese studies blijkt dat de omvang van de Europese productie en de prijzen van verschillende gewassen hierdoor kunnen veranderen. De prijzen van gewassen met directe betaling in de initiële situatie stijgen, terwijl de prijzen van gewassen zonder directe betalingen (exclusief aardappelen en groente) in de initiële situatie dalen. Voor de productie van de verschillende gewassen geldt het omgekeerde. De effecten worden echter gering verondersteld. In deze studie veronderstellen we dat de prijs van granen en oliehoudende

zaden met respectievelijk 0,5 en 1% stijgt. De prijzen van de overige akkerbouwgewassen (exclusief aardappelen en groente) nemen met 0,5% af in vergelijking tot de referentie.

De ontkoppeling van de directe betalingen worden in het model gesimuleerd door deze niet meer op te nemen in het saldo van de gewassen. Het saldo van de gewassen met directe betalingen in de initiële situatie, neemt dus in 2015 sterk af, in het geval de beleidsveranderingen worden meegenomen.

Verondersteld wordt verder dat er geen omschakeling plaats heeft van akkerbouwgewassen met directe betalingen naar aardappelen en groente. In werkelijkheid wordt dit bemoeilijkt doordat het verbouwen van aardappelen en groente op areaal waaraan in de basis geen toeslagrecht is toegekend, leidt tot een korting op de toeslagrechten. In tegenstelling tot Berkhout et al. (2003) wordt ook geen rekening gehouden met de mogelijke omzetting van areaal akkerbouwgewassen naar ruwvoedergewassen. Dit kan bijvoorbeeld via extra beëindiging van akkerbouwbedrijven, samenhangend met veranderingen in het suikerbeleid. Vrijkomende grond of een deel daarvan kan worden overgenomen door andere akkerbouwbedrijven, maar ook door veehouderijbedrijven. Omschakeling naar veehouderijbedrijven wordt hier echter niet meegenomen. Het totale areaal akkerbouwgewassen, met uitzondering van omschakeling naar voederbieten en overige voedergewassen, wordt dus vrijwel constant verondersteld ten opzichte van de referentie in 2015. Verder is door middel van een restrictie in het model het areaal akkerbouwgewassen constant, met uitzondering van omschakeling naar voederbieten en overige voedergewassen. De bedrijfstoelagen worden gekort door middel van modulatie en financiële discipline. Hierbij is uitgegaan van in totaal 25% korting in 2015 ten opzichte van de referentie (zie Silvis en De Bont, 2005; tabel 4.6). Wat betreft dit percentage geldt dezelfde nuancering als hierboven.

3.4.4 Resultaten voor suikerproductie, bouwplan en inkomen akkerbouw

Tabel 3.6 laat zien dat de hervorming van de suikermarktordering in combinatie met de ontkoppeling van de directe betalingen leidt tot een sterke daling van het areaal suikerbieten. In tabel 3.6 is nog geen rekening gehouden met eventuele verkoop van quota aan de EU of bijkopen van quota. De daling van het areaal suikerbieten is in alle regio's gelijk. Dit komt doordat in de basis en in het autonome scenario verondersteld wordt dat het aandeel C-suiker in totale suikerproductie in alle regio's hetzelfde is. Vervolgens is onder het hervormingsscenario verondersteld dat het aandeel C-suiker in totale suikerproductie met 12,5 procentpunten afneemt, ook weer gelijk voor alle regio's. De verandering van het areaal suikerbieten is dus relatief ook in alle regio's gelijk, mits het huidige suikerquotum plus een klein beetje C-suiker (surplussuiker) volledig geproduceerd wordt. Onder de hierboven geschetste suikerhervorming wordt in 2015 het huidige suikerquotum inderdaad vol geproduceerd plus een klein beetje C-suiker (surplussuiker). Dit ondanks de sterke prijsdaling van suiker. Eventuele effecten van aankoop en verkoop van suikerquotum zitten hier dus nog niet in verwerkt. Hier wordt in paragraaf 3.5 nog op ingegaan. Tabel 3.6 laat zien dat in de Veenkoloniën een verschuiving optreedt van suikerbieten in de richting van granen, terwijl in het Zuidwestelijk kleigebied door de ontkoppeling het areaal granen juist afneemt. De daling van het areaal suikerbieten en granen wordt opgevangen door een stijging van het areaal overige akkerbouwgewassen.

Tabel 3.6 *Effecten op arealen van hervorming suikermarktordening en GLB (in % ten opzichte van autonome ontwikkeling in 2015)*

	Noord. klei	Centraal klei	Zuidwest. klei	Veen- koloniën	Overige regio's	Nederland
Zachte tarwe	1,3	2,8	-0,7	4,3	2,2	1,3
Gerst	1,5	2,5	-0,9	3,7	2,1	2,3
Overig granen	1,1	0,8	-1,0	3,0	1,5	1,5
Oliehoudende gewassen	1,5	1,8	-0,8	2,6	0,8	0,0
Suikerbieten	-12,9	-12,9	-12,9	-12,9	-12,9	-12,9
aardappelen en groente	0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,4	-0,2
Overige akkerbouwgewassen	10,2	15,8	12,6	14,0	11,0	12,5
Totaal akkerbouw	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,2

Bron: eigen berekeningen met DRAM.

Saldi per gewas

Tabel 3.7 geeft inzicht in het gemiddelde saldo van een aantal relevante gewassen in 2015 na hervorming van de suikermarktordening en na ont koppeling van directe betalingen. Tabel 3.7 laat zien dat ook na de suikerhervorming het gemiddelde saldo van suikerbieten aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde saldo van granen. Dit komt dus overeen met de eerdere constatering dat ondanks de prijsdaling het suikerquotum in 2015 volledig wordt geproduceerd plus een klein aandeel C-suiker of surplussuiker. De berekende saldi wijken overigens af van de saldi waarin de dynamische effecten niet worden verdisconteerd (zie bijlage 2).

Tabel 3.7 *Saldi per gewas of gewasgroep in 2015 na hervorming suikerbeleid en GLB (euro per hectare, exclusief kosten loonwerk)*

	Noord. klei	Centraal klei	Zuidwest. klei	Veen- koloniën	Overige regio's
Zachte tarwe	785	758	782	624	680
Gerst	802	817	863	764	789
Overig granen	723	785	1.096	710	1.137
Suikerbieten	1.739	1.929	1.748	1.590	1.530
Overige akkerbouwgewassen	678	1.003	1.177	697	1.129

Bron: eigen berekeningen met DRAM.

Effecten op het regionale akkerbouwincome

Tabel 3.8 laat het effect zien van de suikerhervorming en de ont koppeling van de directe betalingen van de productie op het inkomen in de akkerbouwsector. Het inkomen wordt berekend zowel inclusief als exclusief de ont koppelde bedrijfstoelagen. De resultaten van

tabel 3.8 kunnen niet worden vergeleken met de inkomenseffecten op bedrijfsniveau, zoals weergegeven in paragraaf 3.3. In tabel 3.8 wordt het inkomen gedefinieerd als opbrengst minus directe variabele kosten. Dit is een benadering van de bruto toegevoegde waarde van de sector, waarin alle variabele kosten worden meegenomen. Op bedrijfsniveau wordt uitgegaan van het gezinsinkomen (uit het bedrijf), zijnde opbrengsten minus alle betaalde kosten inclusief afschrijvingen. Het relatieve inkomenseffect hangt af van het kengetal waartegen de absolute inkomensverandering wordt afgezet. Daarnaast wordt in paragraaf 3.3 alleen gekeken naar de effecten van de suikerhervorming op het inkomen. In tabel 3.8 wordt ook het effect van de GLB-hervormingen van juli 2003 meegenomen, inclusief eventuele prijseffecten als gevolg van veranderingen in het aanbod op Europees niveau. Het inkomenseffect zoals weergegeven in tabel 3.8 kan worden gezien als de verandering van het economisch belang van de akkerbouwsector na hervorming van de suikermarktordening en overige hervormingen van het GLB in vergelijking tot de referentie.

Tabel 3.8 Effecten op inkomen van hervorming suikermarktordening en GLB (in % ten opzichte van autonome ontwikkeling in 2015)

	Noord. klei	Centraal klei	Zuidwest. klei	Veen- koloniën	Overige regio's	Nederland
Zachte tarwe a)	-34,8	-34,9	-36,2	-36,5	-32,6	-34,9
Gerst a)	-33,0	-32,1	-34,0	-30,6	-27,9	-30,7
Overig granen a)	-36,7	-32,6	-28,8	-31,9	-20,9	-22,6
Oliehoudende gewassen a)	-38,8	-22,2	-19,2	-27,8	-17,1	-20,3
Suikerbieten a)	-51,2	-51,3	-51,5	-51,7	-51,5	-51,5
Aardappelen en groente a)	-2,7	-0,6	-0,6	-26,2	-3,9	-3,5
Overige akkerbouwge- wassen a)	-25,4	-11,7	-6,4	-19,6	-10,0	-10,9
Totaal akkerbouw, exclusief bedrijfstoelagen	-25,7	-18,4	-21,0	-37,3	-23,4	-23,3
Totaal akkerbouw, inclusief bedrijfstoelagen	-10,5	-9,2	-9,4	-17,4	-10,4	-10,6

a) Exclusief ontkoppelde deel bedrijfstoelag.

Bron: eigen berekeningen met DRAM.

Tabel 3.8 laat zien dat het inkomen, exclusief de bedrijfstoelagen sterk afneemt onder het hervormingsscenario in vergelijking tot de autonome ontwikkeling. Het inkomen uit de teelt van suikerbieten daalt gemiddeld met meer dan 50%. De regionale verschillen hierin zijn klein. Het totale inkomen uit de teelt van akkerbouwgewassen in Nederland daalt met ruim 23%. Regionaal kunnen de effecten op het totale inkomen uit de teelt van akkerbouwgewassen, dus inkomen exclusief de bedrijfstoelagen, sterk verschillen. In de Veenkoloniën daalt dit inkomen het meest, namelijk met ruim 37%. Dit wordt verklaard door de gedeeltelijke ont koppeling van directe betalingen van fabrieksaardappelen. Daarnaast neemt het gekoppelde deel van de directe betaling voor de productie van

fabriksaardappelen af door toepassing van financiële discipline en modulatie van de directe betalingen. In het Centraal kleigebied is het effect op het totale inkomen uit akkerbouwproductie relatief klein, namelijk circa 18%. Dit komt door het relatief grote aandeel aardappelen en akkerbouwmatige groentegewassen in het bouwplan en de veronderstelling dat uitbreiding van deze gewassen wordt bemoeilijkt door de bepalingen in de GLB-hervorming (zogenaamde AGF-clausule).

3.5 Vergroten suikerquotum of verkoop aan de EU

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of het vergroten van het suikerquotum dan wel verkoop van suikerquotum aan de EU interessant is voor Nederland. Deze vraag kan echter niet zondermeer beantwoord worden, onder andere door een gebrek aan data afkomstig van de suikerindustrie. In de tweede helft van deze paragraaf wordt hierop teruggekomen.

In de eerdere analyse van de gevolgen van de suikerbesluiten is nog geen rekening gehouden met eventuele verkoop van het suikerquotum aan de EU of eventuele aankoop van suikerquotum. Kort gezegd komt het erop neer dat het saldo van suikerbieten, ondanks de prijsdaling nog steeds hoger is dan het saldo van granen, exclusief de ontkoppelde directe betaling. Verkoop van suikerquotum aan de EU of verwerven van extra suikerquotum is in feite een besluit dat wordt genomen door de suikerproducent en niet door de teler van suikerbieten. Bij coöperatieve suikerproducerende bedrijven ligt de beslissing echter mede bij leden-telers. Naast verschillen in saldi zal de teler de extra optie om de waarde van het suikerquotum te verzilveren via verkoop aan de EU, meewegen in zijn beslissing ten aanzien van zijn teeltplan. De kosten van het verwerven van extra suikerquotum zal hij ook meewegen. Of verkoop dan wel aankoop van suikerquotum interessant is voor de teler van suikerbieten per gebied, kan worden geanalyseerd door de contante waarde van de quotumrente van suiker per regio te vergelijken met de contante waarde van het quotum bij verkoop aan de EU.

Verkoop aan de EU levert eenmalig een bedrag op van 730 euro per ton suiker. DRAM levert een schaduwprijs voor het suikerquotum per regio. Deze is gelijk aan de quotumrente. De schaduwprijs van het suikerquotum geeft de bijdrage aan het inkomen, bij een marginale toename van het suikerquotum. In tabel 3.9 is deze schaduwprijs in eerste instantie weergegeven in euro per hectare onder het referentiescenario en na de suikerhervorming. Tabel 3.9 laat zien dat deze schaduwprijs sterk afneemt na de hervorming van het suikerbeleid. Gegeven de fysieke productie van suikerbieten per hectare en de hoeveelheid suikerbieten die nodig is om een ton suiker te produceren, is bovengenoemde schaduwprijs in euro per hectare omgerekend naar een schaduwprijs in euro per ton suiker. In 2015 en na de suikerhervorming varieert de schaduwprijs per ton suiker van euro 63 per ton suiker in de overige regio's tot euro 97 per ton suiker in het Centraal kleigebied. Voor het berekenen van de contante waarde van het suikerquotum over een aantal jaren is uitgegaan van de volgende veronderstellingen:

- vanaf 2007 kan er quotum worden bijgekocht of aangeboden aan de EU;
- het suikerquotum blijft daarna nog 10 jaar bestaan;
- het rentepercentage is 3% per jaar;

- de quotumrent per jaar in de periode 2007-2017 wordt per jaar gelijk verondersteld aan de quotumrent in 2015 (zie tabel 3.9).

Uitgaande van tien jaar rente en aflossing en een rente percentage van 3% varieert de contante waarde van het suikerquotum van 536 euro per ton suiker in de overige regio's tot 824 euro per ton suiker in Centraal klei. Tabel 3.9 laat zien dat, mochten de telers van suikerbieten zelf kunnen beslissen en mocht de bijbehorende vergoeding ook volledig aan hen toevallen, hun gedrag ten aanzien van aankoop en verkoop van suikerquotum per regio sterk zou kunnen verschillen. In de Veenkoloniën en in de overige regio's verkoopt men het suikerquotum, terwijl men in het Centraal kleigebied juist quotum bijkoopt. De overige twee regio's liggen op de grens.

Tabel 3.9 *Schaduwprijs en contante waarde suikerquotum onder referentie en hervormingsscenario voor de teler van suikerbieten per gebied (prijzen van 2015)*

	Noord. klei	Centraal klei	Zuidwest. klei	Veen- koloniën	Overige regio's
<i>Schaduwprijs suikerquotum (euro per ha)</i>					
Referentie 2015	1.674	2.023	1.708	1.437	1.320
Na suikerhervorming 2015	873	1.116	887	713	581
Productie 2015 (ton bieten per hectare)	71	81	74	66	65
Schaduwprijs suikerquotum na suikerhervorming in 2015 in:					
- euro per ton bieten	12	14	12	11	9
- euro per ton suiker	86	97	84	75	63
Contante waarde suikerquotum (euro per ton suiker)	731	824	717	641	536
Contante waarde aankoop/verkoop suikerquotum (euro per ton suiker)	730	730	730	730	730

Bron: berekeningen LEI.

Zoals gezegd is de vraag over verkoop dan wel aankoop van suikerquotum niet zondermeer te beantwoorden. Daarom worden hieronder enkele discussiepunten besproken.

De schaduwprijs van het suikerquotum (quotumrent) is gebaseerd op marginale veranderingen. Dit wil zeggen dat bij verkoop of aankoop op grote schaal, de schaduwprijs van het suikerquotum niet constant verondersteld kan worden, zoals in tabel 3.9. Bijvoorbeeld, bij gebrek aan alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de beschikbare landbouwgrond neemt de schaduwprijs van suikerquotum toe bij een toename van de verkoop van het suikerquotum aan de EU. Op de korte termijn mag worden uitgegaan van een inelastisch aanbod van suikerbieten. Dit betekent dat marginale kosten sterk dalen bij een relatief kleine daling van de suikerproductie bijvoorbeeld als gevolg van verkoop van suikerquotum aan de EU. Lagere marginale kosten hebben weer een positief effect op de quotumrent van suikerbieten op het niveau van de producent van suikerbieten. Bij aankoop van quotum geldt het omgekeerde.

Ook is geen rekening gehouden met verschillen in (netto)suikergehalte tussen de regio's. In het Noordelijk kleigebied en in de Veenkoloniën is het suikergehalte hoger dan gemiddeld in Nederland. Verschillen in suikergehaltes per regio leiden wellicht ook tot regionale verschillen in veranderingen in de bietenprijs na de suikerhervorming. Hier is nu geen rekening mee gehouden: uitgegaan is van 40% prijsdaling van de suikerbieten in alle regio's. Een kleinere of grotere daling van de bietenprijs dan hier is verondersteld werkt direct door in de jaarlijkse quotumrent en de contante waarde van het bietenquotum.

In het bovenstaande is wel rekening gehouden met hogere productiviteit van bieten per hectare, maar niet met een verdere stijging van de hoeveelheid suiker per ton bieten. Deze kan structureel belangrijk verder toenemen dan de gemiddeld 143 kg suiker per ton bieten waar nu van uitgegaan wordt. Uiteraard vertaalt dit zich in een hogere bietenwaarde en een hogere quotumrent van suikerbieten.

Bovenstaande uitkomsten zijn ook zeer afhankelijk van het gehanteerde rentepercentage en de tijdshorizon die wordt gehanteerd voor het bestaan van het suikerquotum. Als van acht jaar in plaats van tien jaar wordt uitgegaan, dan daalt de contante waarde van het suikerquotum in het Centraal kleigebied tot 678 euro per ton suiker en zitten alle regio's onder de waarde van het quotum bij verkoop aan de EU. Als wordt uitgegaan van 15 jaar, dan neemt de contante waarde van het suikerquotum in de alle regio's toe tot 750 euro of meer per ton suiker. In dat geval ligt de contante waarde van het suikerquotum in alle regio's boven de contante waarde van de aankoopprijs.

In het bovenstaande is er steeds van uitgegaan dat de producent van suikerbieten beslist. In de werkelijkheid ligt de beslissing daarover bij de suikerproducerende industrie.¹ In feite moet dus niet alleen rekening worden gehouden met de quotumrent van de teler van suikerbieten, maar ook met een eventuele rent bij de suikerproducerende industrie. Hierover is geen data beschikbaar. De industrie zou geneigd zijn de beschikbare extra hoeveelheid suikerquotum voor Nederland (66.875 ton suiker, ongeveer 7,5% van de verwachte totale suikerproductie in 2015 (887.728 ton witte suiker²) te verwerven. Hiermee wil de sector onder meer inspelen op een eventuele quotumkorting in de toekomst. Mogelijk speelt de sector ook in op eventuele verhandelbaarheid van suikerquotum binnen Nederland over de regio's heen. Tabel 3.9 laat zien dat daarbij verdere efficiencywinst te behalen is. Bij de overwegingen om C-suiker te verwerven is ook aan de orde het verbeteren van de efficiency van de verwerking en het behoud van werkgelegenheid.

3.6 Gevolgen voor de cichoreiteelt in Nederland

In vergelijking met de teelt van suikerbieten is de teelt van cichorei mogelijk minder bestand tegen de beleidsverandering. Door een gelijke prijsdaling als bij de bieten (met 19 euro per ton) komt het saldo van de cichoreiteelt iets onder dat van tarwe uit (tabel 3.10). Dit hoeft niet te betekenen dat de hierdoor de teelt van cichorei uit Nederland geheel verdwijnt. Genoemd verschil ten nadele van de cichoreiteelt is te gering om dat te

¹ Bij coöperatieve bedrijven ligt de beslissing bij de leden-telers en de onderneming.

² Dit bestaat uit 864.559,5 ton quotumsuiker plus 22.168 ton surplussuiker. Hier is dus geen rekening gehouden met mogelijke quotumkorting als gevolg van het ontbreken van marktevenwicht in Europa. Dat geldt trouwens voor alle berekeningen in hoofdstuk 3.

concluderen. Bovendien gaat het om een gemiddeld verschil. Op het individuele telersniveau kan de situatie in het voordeel uitvallen van de cichoreiteelt, bijvoorbeeld door hogere kilogramopbrengsten of lagere kosten, onder meer voor oogstwerkzaamheden. Hierbij speelt bovendien een rol dat de betreffende verwerkende industrie door de EU-suikerbesluiten zich meer wil richten op de winning van inuline. Dit betreft een vrij specifieke markt, waarbij de prijsvorming minder direct samenhangt met die van suiker. In samenhang hiermede wordt voor de komende jaren ook uitgegaan van een teruggang van het areaal, dat in de jaren 2000-2005 schommelde tussen 4.000 en 5.000 ha (Sensus, 25 januari 2006).

Tabel 3.10 Vergelijking saldi tarwe en cichorei na implementatie EU-suikerbesluiten

	Opbrengsten	Kosten	Loonwerk	Saldo
Tarwe, landelijk	1.195	553	106	537
Cichorei, landelijk	1.680	750	450	480
Verschil cichorei- tarwe	485	197	344	-57

a) Opbrengsten exclusief EU-toeslagen; cichorei na prijsdaling, evenredig aan bieten, van 19 euro.
Bron: LEI.

4. Gevolgen voor de Europese suikermarkt

4.1 Inleiding

In de besluiten van de landbouwministers worden de institutionele suikerprijzen in de komende vier oogstjaren verlaagd met uiteindelijk 36% om op de interne markt evenwicht te creëren. Daarbij stelt de EU een opkoopregeling van quotum open waarmee een herstructurering van de suikerindustrie wordt beoogd. Met dit besluit zien de landbouwministers af van een gedwongen quotumkorting, een instrument dat door de Europese Commissie nog wel in haar voorstel van juli 2004 had opgenomen om het surplus aan suiker op de EU-markt weg te werken.

De vraag is of er met deze combinatie van prijsverlaging en een vrijwillige opkoopregeling van quota op redelijke korte termijn evenwicht zal ontstaan op de EU-markt. Een productievermindering is nodig om een verwachte toename van de invoer en een daling van de export op te vangen. De toename van de invoer volgt uit het handelsakkoord met de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) in het kader van de Everything But Arms (EBA) regeling. Mogelijk dat een nieuw WTO-akkoord de grenzen voor de invoer van suiker in de EU verder opent. Daarnaast zullen de (gesubsidieerde) exportmogelijkheden de komende jaren aanzienlijk afnemen: op korte termijn al onder invloed van de uitspraak van het WTO-panel over suiker¹ en op de wat langere termijn door een nieuw WTO-akkoord. Dit geldt wanneer het huidige EU-voorstel tot uitfasering van exportsubsidies zal worden aangenomen. Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijke gevolgen van de Europese besluiten over het suikerbeleid voor de ontwikkeling van de markt en het zo mogelijk realiseren van een marktevenwicht in de EU.

4.2 Omvang van het marktprobleem

In het besluit van de landbouwministers blijft het huidige quotum ongewijzigd. Getracht wordt met een (36%) prijsverlaging en de vrijwillige opkoopregeling een gezond markt-evenwicht te bereiken. Tabel 4.1 laat zien dat er volgens de Europese Commissie op de middellange tot lange termijn (2012/2013) nog een 'overschot' is van ruim 5,3 miljoen ton

¹ In april 2005 stelde het WTO-panel dat de EU in staat is C-suiker te exporteren omdat de productie ervan profiteert van het hoge prijsniveau van A- en B-quotum en er kruislingse subsidie plaatsvindt. Bovendien is de gesubsidieerde uitvoer van de EU van een equivalent van de preferentiële invoer uit ACP en EBA-landen (1,6 miljoen ton) onterecht buiten de WTO-afspraken over verplichte reductie van exportsteun gehouden. Door de uitspraak van het panel kan de totale export van suiker door de EU niet hoger zijn dan 1,3 miljoen ton dat volgens de huidige WTO-afspraken, voortkomende uit de Uruguay-ronde, nog met subsidies mag worden afgezet op de wereldmarkt. Vanaf juni 2006 moet de EU zich aan de paneluitspraak houden. Uitgaande van de 'normale' omvang van de export van de afgelopen jaren betekent dit dat de EU haar export op korte termijn met zo'n 3 miljoen ton moet verminderen. Het 'exportprobleem' is echter toegenomen door de omvangrijke oogst in 2005 (zie voetnoot 2 blz. 38).

suiker, hetgeen via export dan wel via inkrimping van de productie van de interne markt zal moeten worden weggenomen. Wat de uitvoer betreft, gaat de Commissie er vanuit dat er ook in de komende jaren nog steeds 0,4 miljoen ton suiker in Non Annex 1 producten kan worden afgezet.¹ Blijft over 4,9 miljoen ton dat zijn weg zal moeten vinden naar de internationale markt dan wel via aanpassingen in de productie uit de markt moet worden genomen om marktevenwicht in de EU te realiseren. Daarbij is overigens nog geen rekening gehouden met de optie voor producenten van (relatief veel) C-suiker om tot maximaal 1,1 miljoen ton suiker extra te produceren (tegen een eenmalig bedrag van euro 730/ton). Indien daarvan gebruik wordt gemaakt, is er een surplus van 6 miljoen ton suiker op de EU-markt mogelijk.

Tabel 4.1 Suikermarktbalans in 2012/2013 bij 36% prijsverlaging zonder effect opkoopregeling (in mln. ton) a)

	Marktsituatie	Opmerking
Huidig quotum 'A+B' suiker	17,4	Geschatte productie onder quotumregeling in EU-25 is 16,7 miljoen ton
Productie 'C' suiker	0,0	Commissieschatting 2012/13, bij 39% prijsdaling
Import	3,9	Inclusief de volgens de Cie in 2012/13 te verwachten 2,2 mln. ton uit EBA-landen
Consumptie	16,1	Commissieschatting 2012/13
Surplus	5,3	Saldo van productie en import minus consumptie

a) Cijfers van productie, import en consumptie zijn gebaseerd op EC (2005), Update of impact assessment, Tabel 4, p. 16.

De Commissie gaat er vanuit dat de combinatie van prijsverlaging en de hoogte van het opkoopbedrag voor een ton suiker in de eerste twee jaar (730 euro/ton) al snel zal leiden tot een nettoproductiedaling van 5,2 miljoen ton (EC, 2005: 15-16). Hierdoor zou dus in belangrijke mate worden bijgedragen aan een beter marktevenwicht. De vraag is of de prijsverlaging ver genoeg gaat om de teelt en verwerking van suikerbieten zo onaantrekkelijk te maken voor bietentelers en suikerproducenten dat zij bereid zijn om quotum te verkopen aan de Commissie. In de volgende twee paragrafen wordt geanalyseerd in hoeverre de prijsverlaging en de opkoopregeling kunnen bijdragen aan het realiseren van een beter evenwicht op de Europese suikermarkt. Daarbij wordt er in onderstaande uitwerking voor gekozen om het effect van prijsverlaging vooral te betrekken op het primaire niveau (van de bietenteler) en de beslissing over verkoop van quotum te leggen bij de suikerproducenten. In de praktijk is de besluitvorming ten aanzien van al of niet doorgaan met de bietenteelt en verwerking een gecombineerde afweging van boer en fabriek.

¹ In tegenstelling tot een impact assessment van haar voorstel van juni 2004 schat de Commissie nu in dat bij een prijsverlaging met 36%, gecombineerd met de opkoopregeling, geen export van A- en B-suiker meer zal plaatsvinden in 2012/13.

4.3 Effect van prijsverlaging op productie

In Berkhout et al. (2003) zijn de gevolgen van een prijsdaling van 36% voor de suikerproductie in de EU gesimuleerd, precies dat percentage dat nu door de landbouwministers is afgesproken. Het resultaat zou zijn dat de Europese suikerproductie nagenoeg op het niveau van het A- en B-quotum blijft: het productiequotum wordt ook tegen de fors lagere prijs nog volledig benut omdat de bietentelers nog een klein deel van de zogenaamde quotumrente (verschil tussen de prijs die de teler ontvangt en zijn marginale kosten van productie) behouden. De prijsdaling ligt wel erg dicht bij de gemiddelde quotumrente die in de studie wordt aangenomen: bij een verder daling van de suikerprijs zal de quotumrente verdwijnen en dan zal de productie dus wel afnemen. In het geval van het huidige besluit wordt aanvullend op de prijsverandering van 36%, ook nog de mogelijkheid geboden om quotum te verkopen aan de EU. Het besluit van de Europese Commissie is dus niet helemaal vergelijkbaar met Berkhout et al. (2003). Het aanbod van de EU en de extra's voor sommige landen is zodanig dat het voor een deel van de suikerproducenten aantrekkelijk is om te verkopen. Het is dus mogelijk dat deze extra optie wel een effect heeft op de geproduceerde hoeveelheid suikerquotum.

Zoals eerder aangeven, in paragraaf 3.4 van dit rapport, is de hoogte van de quotumrente in deze berekeningen cruciaal, maar tegelijkertijd is deze ook lastig te bepalen vanwege de complexiteit van het huidige quoteringsregime (zie onder andere Frandsen et al., 2003; Gohin en Bureau, 2005). In Berkhout et al. (2003) wordt - met onder meer verwijzing naar het relatief hoge percentage C-suiker in de totale suikerproductie in de EU - uitgegaan van een hogere gemiddelde Europese quotumrente dan in de studie van EuroCare (2003). Deze laatste is uitgevoerd in opdracht van de Commissie. De Commissie baseert zich dan ook in belangrijke mate op de analyses van EuroCare, als zij inschat dat een 36% prijsverlaging voor suiker genoeg zal zijn om evenwicht op de EU-markt te realiseren. In een analyse van Gohin en Bureau (2005) wordt gesteld dat marktevenwicht - in een situatie waarin geen exportsubsidies meer mogelijk zijn - pas zal ontstaan als de suikerprijs met tenminste 42% naar beneden gaat. Dit lijkt dus consistent met de besluiten van de Commissie waarin ook nog een opkoopregeling wordt meegenomen.

Er past echter een belangrijke kanttekening bij de resultaten van Berkhout et al. en van Gohin en Bureau: beide gaan uit van een gemiddelde quotumrente voor de EU-15. De quotumrente verschilt echter ook (sterk) tussen lidstaten, regio's en zelfs tussen bedrijven. Beide studies houden geen rekening met deze verschillen, maar nemen (impliciet) aan dat het productieverlies van telers die afhaken gecompenseerd kan worden door uitbreiding van de teelt bij anderen, ook over de grenzen van lidstaten heen. Indien het quoteringssysteem gehandhaafd blijft, kan zo'n 'verevening' alleen plaatsvinden als productiequota vrij verhandelbaar zijn tussen suikerproducerende bedrijven en tussen lidstaten. Verhandelbaarheid van quota was opgenomen in het 2004-voorstel van de Commissie, maar niet in het besluit van de landbouwministers. Dan kan een productiedaling in land A niet meer gecompenseerd worden door uitbreiding (van het productiequotum) in land B. Dit betekent dat het effect van een prijsverlaging op de productie groter is dan het geval zou zijn bij

verhandelbare quota.¹ In deze redenering zouden Berkhout et al. en Gohin en Bureau de prijsdaling die nodig is voor marktevenwicht overschatten.

Bovenstaande kanttkening zegt overigens nog niets over het realiteitsgehalte van het besluit. Naast verschillen tussen lidstaten zijn ook verschillen in quotumrente tussen bedrijven en regio's binnen een lidstaat soms groot, en een verevening tussen 'afhakkers en blijvers' vindt gemakkelijker plaats binnen een lidstaat dan over grenzen heen. Om aan te geven waar naar aanleiding van een prijsdaling de productie zal afnemen, is inzicht in regionale productkosten van belang, in samenhang met de saldi van suikerbieten ten opzichte van alternatieve gewassen. EU-15 dekkende studies zoals die van EuroCare (2003), Frandsen et al. (2003) en Adenauer and Witzke (2005) geven aan dat de productiekosten het hoogst zijn in Griekenland, Ierland, delen van Italië en Spanje, Portugal en Finland. De gezamenlijke productie van landen die een suikerprijs van 400 euro per ton (de nieuwe referentieprijs) of meer nodig hebben voor een rendabele bedrijfsvoering komt op 3,5 miljoen ton (EC, 2005: 13). Dit is tweederde van het geschatte surplus op de Europese markt (zie tabel 4.1). Het is echter niet aannemelijk dat alle bietenteelt in deze betreffende landen zou verdwijnen. Ten eerste zullen er altijd telers zijn die efficiënter dan gemiddeld opereren en productierechten kunnen (en willen) overnemen (zie het voorbeeld van Nederland, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3). Ten tweede wordt de bouwplankeuze van de teler ook beïnvloed door het saldo van de gewassen: in een bepaalde regio kunnen de kosten van de teelt wel hoog zijn in vergelijking tot omringende regio's, maar als het alternatieve gewas niet meer opbrengt, blijft men bieten telen. Daarom is het interessant kennis te nemen van de saldiverschillen tussen suikerbieten en tarwe in een situatie dat de bietenprijs met 40% is verlaagd en ontkoppelde toeslagen niet aan de gewassen worden toegerekend. In die situatie blijft in de meeste regio's de bietenteelt financieel aantrekkelijker (bijlage 3). Wel zij nog opgemerkt dat de vergelijking is gemaakt voor de aftrek van kosten loonwerk. Deze kosten zijn voor suikerbieten hoger dan voor tarwe; in de Nederlandse situatie omstreeks 200 euro per hectare. Ook wanneer hiermee wordt rekening gehouden, dan blijft het saldo van suikerbieten in de meeste gebieden toch nog hoger. Uitzonderingen, waar dus de bietenteelt zou kunnen verdwijnen, zijn dan enkele gebieden in Zuid Italië, Oost-Engeland en Ierland. Dat Ierland en Zuid Italië hierin passen is niet zo verrassend. Dat geldt wel voor Engeland, dat kennelijk hoge teeltkosten kent. Opmerkelijk lijkt wellicht ook dat de bietenteelt in Finland aantrekkelijk blijft, maar dat is het gevolg van de lage opbrengsten van de graanteelt.

Tenslotte wordt de vraag of en hoeveel productie er mogelijkerwijs verdwijnt, nog in belangrijke mate bepaald door de bietenverwerkende bedrijven, dus de suikerproducerende ondernemingen. Deze kunnen gezien de ontwikkeling van het suikerbeleid en de suikermarkt kiezen voor het beëindigen van de activiteiten in een regio of land, bijvoorbeeld in Ierland. In een situatie dat internationaal opererende, dus grensoverschrijdende ondernemingen de locatie van de verwerking bepalen, kan het zijn dat gekozen wordt voor een concentratie in een bepaald land, bijvoorbeeld Denemarken, terwijl in en ander land, bijvoorbeeld Finland, sanering plaats vindt. De door de EU aangeboden premie kan dan doorslaggevend zijn. Hierop wordt hierna ingegaan.

¹ Overigens zet de Commissie de deur naar productietoename in de meer efficiënte regio's toch weer open door de uitbreiding van suikerproductie in landen met relatief veel C-suiker mogelijk te maken tot maximaal 1,1 miljoen ton.

4.4 Opkoopregeling: wanneer interessant?

De suikerproducerende industrie zal quotum aanbieden aan de Commissie als zij onvoldoende perspectief ziet om de suikerproductie rendabel te continueren. Dat perspectief zal er bij de fors dalende prijzen voor alle bedrijven minder rooskleurig uitzien. Of ondernemingen ertoe over zullen gaan vrijwillig productiequota te verkopen aan de Commissie, is afhankelijk van een aantal aspecten.

Marges

In de analyse van de gevolgen van de juli 2004 voorstellen is gebleken dat de suikerproducenten de afgelopen jaren een voldoende vergoeding voor de verwerkingskosten van de suikerbieten hebben gekregen (de zogenaamde 'verwerkingsmarge', zie Berkhout en Van Berkum, 2005:17-19). Die marge neemt weliswaar af als institutionele prijzen voor suiker en bieten dalen, maar het efficiënte deel van de industrie zal daardoor niet direct in gevaar hoeven komen (zie ook EC, 2005: 12-13).¹ Dat geldt zeker als de industrie in staat zal zijn om aan de afnemers een prijs in rekening te brengen die boven het referentieprijsniveau ligt. Dat laatste lijkt mogelijk, zolang de bestaande marktbescherming in een nieuwe WTO-afpraak niet te sterk wordt afgebouwd omdat de concurrentie van buitenlandse aanbieders dan beperkt blijft. Voorts geldt ook de voorwaarde dat de productie plus import de interne consumptie en export niet te veel mag overtreffen, want anders ontstaat er toch flink druk op de marktprijs (Berkhout en Van Berkum, 2005:20).²

Herverdeling quotum over blijvers

Voor wat het niveau van de productie betreft, is het van belang te weten wat het gevolg zal zijn van de verlaging van de bietenprijs op het aanbod ervan. Met de vastgestelde verlaging van de bietenprijs (circa 40%) valt te verwachten dat een deel van de telers het geen aantrekkelijk gewas meer vindt. De suikerproducent zal eerst willen afwachten wat dat betekent voor het totale aanbod van bieten aan zijn fabriek, alvorens over te gaan tot de verkoop van quotum aan de Commissie. Bovendien zal de suikerproducent willen nagaan in hoeverre het mogelijk is om het productiequotum dat door de 'afhakkers' niet meer wordt vol gemaakt, te verdelen over de 'blijvers', om zo toch te komen tot een zo hoog mogelijke benutting van de verwerkingscapaciteit. Hierdoor zal de opkoopregeling in het eerste jaar van werking mogelijk weinig effectief zijn, behalve in landen die hier al op voorbereid zijn door de Europese besluitvorming (Italië en dergelijke).

¹ Dit is ook het oordeel van Standard & Poor's (Food Navigator.com 2006), autoriteit op het gebied van kredietwaardigheidsanalyse van landen en bedrijfsleven.

² Hierdoor is de sector er bij gebaat bij het wegwerken van overschotten voordat de implementatie van de hervorming start. In de loop van 2005 zijn in de EU grote overschotten aan suiker ontstaan, vooral omdat het weer meewerkte aan een grotere oogst dan normaal. Tegen haar plannen voor extra (gesubsidieerde) uitvoer ontving de EU hevige protesten van andere exporteurs zoals Australië en Brazilië. In januari 2006 sturen de landbouwministers aan op een zogenaamde preventieve quotumkorting voor de inzaai van bieten met 2 miljoen ton voor het lopende jaar (2006/2007) om de overschotten te verminderen (Agr.Dagblad, 25/1/06).

Verlenging quotaregime

De verlenging van het quotumregime tot 2015 door de Europese landbouwministers geeft de bedrijven de zekerheid dat er tot dat jaar bescherming van de markt is. Het voortbestaan van het quotum als instrument geeft het ook een waarde, hoewel deze door de prijsverlaging van suiker wel afneemt.

Besluitvorming in coöperatieve ondernemingen

Er kan in de houding van de fabriek ten aanzien van quotumverkoop aan de Commissie een verschil zijn tussen private en coöperatieve bedrijven. Private ondernemingen maken een afweging op basis van de economische resultaten van en perspectief voor de verwerking van bieten. Indien deze ondernemingen besluiten om te stoppen en het quotum aan de Commissie aan te bieden, delen zij hun besluit mee aan de boeren die hen leveren en deze zullen dat moeten accepteren. Het coöperatiebestuur zal evenwel moeten overleggen met hun leden, die niet alleen zakelijk maar ook emotioneel (vanwege traditie en investeringen in bedrijf) verbonden zijn met de fabriek en de betreffende teelt. De besluitvorming van coöperaties rond de opkoopregeling kan bovendien worden bemoeilijkt als directie en (een deel van) de leden tegengestelde belangen hebben. De besluitvorming in coöperaties neemt daardoor waarschijnlijk meer tijd. Bij de vaststelling van de besluiten door de EU is hiermede rekening gehouden: de hoogste opkooppremie (730 euro) blijft twee jaar van toepassing.

Waar kan opkoopregeling effectief zijn?

Het meest efficiënte deel van de suikerindustrie in EU25 zit in West-Europa (België, Frankrijk, Duitsland, VK, Nederland). De bedrijven in deze regio zullen waarschijnlijk voor het overgrote deel ook bij de implementatie van de besluiten voldoende perspectief houden om de productie voort te zetten. De minst efficiënte bedrijven zitten in Noord- en Zuid-Europa en in de nieuwe lidstaten. Het totale A+B-quotum in EU15-landen waar de suikerindustrie als minder competitief wordt beoordeeld (Finland, Zweden, Ierland, Italië, Portugal en Griekenland) is 2,9 miljoen ton. Hiervan heeft Italië de helft (zie ook bijlage 5).¹ In de tien nieuwe lidstaten is het suikerquotum bijna 3 miljoen ton groot, waarvan tweederde in Polen. In deze landen wordt de bietenteelt gekarakteriseerd door een relatief lage productie per hectare, lage (en sterk schommelende) suikergehaltes in de bieten en kleinschaligheid. Het ligt het meest voor de hand dat de opkoopregeling het meest effectief zal zijn in genoemde minst efficiënt producerende oude en nieuwe lidstaten. Of ondernemingen (in samenspraak met hun telers) gebruik van maken van de opkoopregeling, hangt af van hun huidige financiële situatie en de mogelijkheden die de bedrijven zien om hun resultaten te verbeteren.

¹ In het besluit is opgenomen dat de telerstoeslag tijdelijk 30% hoger kan zijn (tot 90% van de prijsverlaging) in die lidstaten waar de suikerproductie 50% of meer daalt. Deze extra toeslag wordt betaald uit het herstructureringsfonds. Lidstaten mogen zelf uit nationale middelen de toeslag nog eens 10% verhogen. Vooral Italië heeft zich hiervoor sterk gemaakt, vermoedelijk omdat men verwacht dat veel bedrijven in het land gaan stoppen met de bietenverwerking.

De situatie in de nieuwe lidstaten is hierbij wezenlijk anders dan in de oude. Een aantal suikerproducenten uit de oude lidstaten heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de nieuwe lidstaten en hebben een belangrijk deel van de bietenverwerking in handen: volgens een schatting van Rabobank (2004:27) is twee derde van de Poolse productiecapaciteit in buitenlandse handen. Ook in Litouwen (50%), Slowakije (100%), Tsjechië (80%), Slovenië (100%) en Hongarije (100%) domineren de buitenlandse bedrijven. Deze investeringen hebben geleid tot een forse herstructurering van de suikerverwerking in de nieuwe lidstaten: veel oude fabrieken zijn gesloten en andere zijn gemoderniseerd. Wel had in 2004 de gemiddelde suikerfabriek in de nieuwe lidstaten nog geen 30-40% van de productiecapaciteit van een fabriek in de EU-15. De schaal waarop bedrijven werken, verandert echter snel: zo liet het Duitse Südzucker weten dat het in Polen - waar het 500.000 ton suiker (een kwart van de Poolse productie) produceert - 15 fabrieken tot één verwerkingseenheid omsmeedt (Agra Europe, East Europe, december 2004:34) en Danisco zet de bietenverwerking in Litouwen voort in twee in plaats van drie fabrieken (CEE-foodindustry, 17 mei 2005). De concentratie en schaalvergroting gaat dus voort.

Bedrijfsspecifieke informatie ontbreekt om een indicatie te kunnen geven of de suikerindustrie in de nieuwe lidstaten momenteel (al) rendabel opereert en of zij de opkoopregeling van de Commissie aantrekkelijk zou kunnen vinden. Echter, buitenlandse investeerders hebben de afgelopen jaren in deze regio veel geïnvesteerd, ook nadat in de zomer van 2004 de Commissie haar eerste hervormingsplannen had gepresenteerd. Daarmee geven zij aan perspectief te zien in de suikersector in de regio en lijkt het onwaarschijnlijk dat ze zich op korte termijn zullen terug trekken. Ook is er nog ruimte genoeg voor verbetering van de bedrijfsresultaten via schaalvergroting, hogere suikeropbrengsten per ton biet, enzovoort. Dat kost tijd en geld, maar daarvoor lijken de buitenlandse investeerders kapitaalkrchtig genoeg.

4.5 Gevolgen voor producenten van suikervervangers en voor suikerverwerkers

Ook van invloed op het evenwicht op de suikermarkt zijn de gevolgen voor producenten van suikervervangers en voor suikergebruikers.

Suikervervangers: isoglucose en inuline

In het besluit wordt het quotum voor de isoglucoseproductie in drie stappen uitgebreid met in totaal 300.000 ton van 508.000 ton naar 808.000, terwijl Italië, Litouwen en Zweden gezamenlijk 108.000 ton isoglucose extra kunnen aankopen tegen 730 euro/ton. Deze uitbreiding van het quotum vinden de producenten van isoglucose veel te gering, omdat zij alleen nog zouden kunnen concurreren met suiker als zij hun productie fors kunnen uitbreiden en door schaalvoordelen kostprijsverlaging kunnen realiseren (zie Berkhout en Van Berkum, 2005). Die kostprijsverlaging is nodig om te kunnen blijven concurreren met suiker. Afgaande op de huidige prijsverhoudingen zou bij een witsuikerprijs van 404 euro/ton (de nieuwe referentieprijs in 2009/10) de prijs voor isoglucose niet meer dan 360/ton mogen bedragen om concurrerend te zijn. Dat is vrijwel gelijk aan de kostprijs van isoglu-

cose in 2010 (zie Berkhout en Van Berkum, 2005: 40). De productie van isoglucose kan dus bij dit besluit verdwijnen, als de industrie geen verdere kostprijsreductie kan realiseren. Omdat dan ook een afzetkanaal voor zetmeel verdwijnt, zijn er ook mogelijke nadelige gevolgen voor de zetmeelmarkt (zie Berkhout en Van Berkum, 2005: 27-29). Een sterke verlaging van de suikerprijs heeft ook tot gevolg dat de kosten van productie van fructose uit inuline niet meer kunnen worden goedge maakt, en de inulinestroopindustrie uit de EU verdwijnt. Dit is ook aanleiding voor de bedrijven die cichorei verwerken om de productie (meer) te richten op inuline (zie hoofdstuk 3).

Suikergebruikers: de sucro-chemische industrie

In Berkhout en Van Berkum (2005:30-31) is gewezen op de negatieve gevolgen van eerdere voorstellen voor het gebruik van suiker als basisproduct in de sucro-chemische industrie als 'productierestituties' werden opgeheven. Met het jongste besluit lijkt de Commissie het gebruik van suiker door deze industrie tegen concurrerende prijzen te blijven garanderen. In het besluit is vastgelegd dat de EU zal zorgen voor concurrerende prijzen voor suiker dat als grondstof wordt gebruikt in deze industrie door 'niet-quotum'-suiker beschikbaar te stellen en eventueel ook door heffingvrije import mogelijk te maken. Hierdoor kan de omvang van dit afzetkanaal voor suiker in stand worden gehouden. In 2003 bedroeg het gebruik van EU-suiker in de sucro-chemische industrie zo'n 425.000 ton suiker. In 2005 is het toegenomen tot ongeveer 650.000 ton.

Suikergebruikers: de suikerverwerkende industrie en de consument

Zullen lagere institutionele prijzen voor de suiker worden doorgegeven aan de consument, waardoor deze ook zal worden verleid tot meer consumptie? Waarschijnlijk zullen de consumenten weinig merken van de prijsverlaging: de prijsverlaging wordt niet en slechts in beperkte mate doorgegeven van suikerproducent via suikerverwerker (in frisdrank, snoep, enzovoort) aan de consument (zie Berkhout en Van Berkum, 2005:35-36). Een toename van de consumptie van suiker in de EU mag om die reden dan ook niet worden verwacht. Bovendien geldt dat de eerstkomende jaren (tot 2008) de prijs voor suiker-af fabriek niet daalt; de bietenverwerkende bedrijven betalen de komende jaren daaruit de herstructureeringsbijdrage (tabel 2.1).

4.6 Conclusies

De vrijwillige opkoopregeling is aantrekkelijk voor bietenverwerkende bedrijven die met het vooruitzicht van de drastische institutionele prijsverlaging geen perspectief meer zien in een continuering. Het meest waarschijnlijk zijn die bedrijven te vinden in lidstaten waar de productiekosten relatief hoog zijn, zoals in enkele zuidelijke en noordelijke lidstaten en de nieuwe lidstaten in het oosten van de EU. Bedrijfsspecifieke informatie ontbreekt om aan te geven welke ondernemingen voor de opkoopregeling gaan kiezen en hoeveel quotum onder deze regeling aangeboden zal worden aan de Commissie. Voor de betrokken suikerondernemingen zal de reactie van de telers op de EU-besluiten van belang zijn: de

prijzdaling en de mogelijke extra compensatie in landen waar een groot deel van de productie wordt beëindigd kan doorslaggevend zijn. De opkoopregeling zou moeten resulteren in een productievermindering van zo'n 5 miljoen ton om marktevenwicht tot stand te brengen. In dit hoofdstuk wordt gewezen op een aantal punten die de effectiviteit van de prijsverlaging in combinatie met opkoopregeling in twijfel trekken: de productie zal in een aantal regio's en landen in de EU wel afnemen, maar de afname zal onder de huidige besluiten waarschijnlijk onvoldoende zijn om te leiden tot marktevenwicht op de Europese markt.

5. Conclusies en slotbeschouwing

5.1 Conclusies

De analyses van de besluiten van de EU op het gebied van het suikerbeleid leiden tot de volgende conclusies.

Voor de Nederlandse akkerbouw

Het inkomen van de Nederlandse bietentelers zal door de daling van de prijzen van suikerbieten de komende jaren duidelijk in negatieve zin worden beïnvloed. Per bedrijf gaat het om uiteenlopende bedragen, voornamelijk afhankelijk van de geteelde oppervlakte bieten. Gemiddeld is, wanneer de besluiten in zijn geheel zijn doorgevoerd, het directe inkomensverlies per bedrijf ongeveer 4.500 euro per jaar. Dit is ongeveer 15% van het gemiddelde inkomen van de telers uit het bedrijf over de afgelopen jaren. Rond deze gemiddelden voor Nederland is er een spreiding, onder meer naar regio en naar geteelde oppervlakte bieten en cichorei per bedrijf. Voor de akkerbouw in de Veenkoloniën, die meer afhankelijk is van de bietenteelt en gemiddeld een lager inkomen heeft gerealiseerd, is het inkomenseffect het grootst, namelijk 37%. Voor de akkerbouw op klei in het noorden is het effect geringer: ongeveer 10%.

Door aanpassingen in de bedrijfsvoering en de structuur van de bedrijven, die leiden tot kostenbesparing en productiviteitsverhoging, kan deze inkomensdaling in de loop van de jaren worden beperkt. De uitkomsten van een dynamische doorrekening, met het model DRAM, van de besluiten wijzen niettemin op een daling van het inkomen met ruim 10% gemiddeld voor de Nederlandse akkerbouw. Ook hierbij zijn de effecten het grootst in de Veenkoloniën (ruim 17%).

Voor de structuur van de landbouw en omvang van de bietenteelt

Bij de vastgestelde prijsdaling blijft het voor akkerbouwers in Nederland financieel nog voldoende aantrekkelijk om suikerbieten te blijven telen en het quotum vol te maken. Het saldo van het gewas blijft, ook in de verschillende teeltgebieden, namelijk hoger dan van granen. Door de prijsverlaging neemt de noodzaak toe om zo efficiënt mogelijk, tegen zo laag mogelijke kosten te telen. Dit zal leiden tot schaalvergroting en meer samenwerking in de teelt. Het areaal suikerbieten zal dalen doordat de productie van surplussuiker (tot dusver C-suiker) tot een minimum wordt beperkt. Hiervoor in de plaats komen, afhankelijk van het gebied, meer granen of andere akkerbouwgewassen. De teelt van aardappelen en groenten zal evenwel nauwelijks in oppervlakte veranderen door de beperkingen die in het kader van de GLB hervorming zijn opgelegd aan deze gewassen.

De prijsdaling in combinatie met de mogelijkheid van verkoop van suikerquotum aan de EU, zal voor Nederland waarschijnlijk niet leiden tot een beperking van de teelt. Regionaal gezien zou het inleveren van quotum aan de EU nog het meest aantrekkelijk zijn voor

de Veenkoloniën en in de overige akkerbouwgebieden, buiten de grotere kleigebieden. Bij de afweging of verkoop aantrekkelijk is, is overigens vooral van belang de inschatting hoe lang het Europese quotumbeleid nog blijft voortbestaan. Deze afweging zal ook gemaakt worden bij de vraag of het aantrekkelijk is voor Nederland (voormalige) C-suiker als quotumsuiker aan te kopen bij de EU. Voor de akkerbouw in de kleigebieden (met name Centraal en Noordelijk) zou dit het eerst aantrekkelijk zijn, maar gezien de kosten van aankoop is het, ook bij gunstige aannamen, te realiseren voordeel betrekkelijk gering. Aankoop kan overwogen worden vanwege de mogelijkheden om de efficiency van de bietenverwerking daarmee verder te verhogen en om in te spelen op een mogelijke quotumkorting vanaf 2010.

Voor de Nederlandse suikersector

Omdat de bietenteelt haar positie in de bouwplannen van de Nederlandse akkerbouwers behoudt, zal de omvang van het suikerteelt- en verwerkingscomplex geen forse verandering ondergaan. De effecten op werkgelegenheid en toegevoegde waarde zijn geringer dan bij een quotumverlaging die eerder werd voorgesteld door de Europese Commissie. De gevolgen in de komende jaren zijn overigens afhankelijk van de wijze waarop de suikerbieten verwerkende ondernemingen reageren op de in dit rapport besproken Europese besluiten.

Voor de Europese suikermarkt

De suikerprijsdalingen in combinatie met de herstructureringsstimulansen bieden de komende jaren nog geen uitzicht op het bereiken van een evenwicht op de Europese suikermarkt. De kans dat het 'surplus' van ongeveer 5 mln. ton suiker door de EU wordt aangekocht lijkt niet groot. In veel regio's van de EU waar de suikerbietenteelt van belang is, blijft het saldo ervan na de suikerprijsverlagingen namelijk hoger dan van granen. Het is dan de vraag of de aangeboden premie (maximaal 730 euro per ton suiker) plus de daarnaast voorziene extra tegemoetkoming aan de telers in landen die een groot deel van het quotum inleveren de verwerkende bedrijven voldoende stimuleert om de productie te beëindigen. Verschillende overwegingen, waaronder belangen van telers en de werkgelegenheid, kunnen tot gevolg hebben dat er per saldo vrij weinig quotum aan de EU wordt aangeboden. Dit kan er toe leiden dat, bij de door de EU in de besluitvorming voorziene evaluatie van de opkoopregeling, verdergaande aanpassingen in het suikerbeleid aan de orde komen.

5.2 Slotbeschouwing

Door de liberalisering van de markten, waar de in dit rapport geanalyseerde verandering van het Europese suikerbeleid uitdrukking aan geeft, verandert de positie van de bietenteelt en -verwerking in Europa en Nederland duidelijk. In plaats van de zekerheden over de prijsvorming en het afzetvolume, die lange tijd hebben bestaan door de suikermarktordening, komen er nu onzekerheden. In elk geval zal de sector in Europees verband een krimp moeten ondergaan en zal de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid afnemen. Moge-

lijk is dat in Nederland in relatieve zin minder sterk het geval dan gemiddeld in EU. De voorwaarden voor de teelt en verwerking lijken hier immers, evenals in de omringende landen, naar verhouding vrij gunstig te zijn.

De analyses van de besluiten wijzen op onder meer een daling van het inkomen van de bietentelers en het continueren van de bietenteelt in Nederland. In de analyses is ook aangegeven dat de resultaten gevoelig zijn voor de uitgangspunten. Dit betreft vooral de bietenprijs die de telers de komende jaren gaan ontvangen. Deze staat onder meer onder invloed van de ontwikkelingen in de bietenverwerkende industrie. Ook de ontwikkeling van de wereldmarkt voor suiker is van belang. De internationale suikerprijs in de komende jaren laat zich moeilijk inschatten vanwege de diverse factoren die medebepalend zijn: naast aanbod en vraag voor suiker voor humane consumptie zijn dat ook de energieprijzen en de vraag naar suiker voor omzetting in bio-ethanol.

Literatuur

Adenauer, M. en H.P. Witzke, *Economic incentives to supply sugar beets in Europe*. Paper presented for the 89 EAAE seminar, Parma, 3-5 februari, 2005.

Agra Europe, *Südzucker to consolidate Polish sugar plants*. AE East Europe, December 2005.

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.

Berkhout, P. en S. van Berkum, *Hervorming suikermarktordening - gevolgen voor suikerproducenten, suikerverwerkers en de (sucro-)chemische industrie*. Rapport 6.05.15, LEI, Den Haag, 2005.

Berkum, S. van, C.J.A.M. de Bont, W.H. van Everdingen en J.H. Jager, *Europees suikerbeleid in beweging; Beoordeling van de hervormingsvoorstellen van juni 2005*. Rapport 6.05.21, LEI, Den Haag, 2005.

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.03.15, LEI, Den Haag, 2003.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen en J.H. Jager, *Hervorming EU suikerbeleid. Gevolgen voor de Nederlandse landbouw van de Mededeling van de Europese Commissie*. Rapport 6.04.13, LEI, Den Haag, Juli 2004, 2004a.

Bont, C.J.A.M. de, J.H. Jager, B. Koole en M.G.A. van Leeuwen, *Suikerbeleid, Vergelijking Oxfam en EU-voorstellen*. Rapport 6.04.18, LEI, Den Haag, 2004b.

Burrell, A., 'Design and performance of Agricultural Sector Models'. In: *Agricultural Sector Modelling. Statistical Document*, Theme 5, Series E, Eurostat, Luxembourg, 1995.

CEE-foodindustry.com, *Danish sugar giant to wind up beet operation*. 17/05/2005, 2005.

EC, *Reforming the European Union's sugar policy*. Update of impact assessment [SEC(2003) 1022], SEC(2005) 263 final, Brussels, 22.6.2005, 2005.

EC, *Presidency compromise on the common organisation of the markets in the sugar sector*, 14982/1/05, Brussel, 16 december 2005, 2005.

EU 14178/05 (Presse 290), Persmededeling 2692e zitting van de Raad Landbouw en Visserij, Brussel, 22-24 december 2005.

EuroCare, Study to assess the impact of future options for the future reform of the sugar common market organization. Bonn, 2003.

Food navigator.com, EU firms can withstand sugar reform says study, www.foodnavigator.com, 27 januari 2006.

Frandsen, S., H. Jensen, W. Yu and A. Walter-Jorgensen, 'Reform of the EU sugar policy: price cuts versus quota reductions'. *European Review of Agricultural Economics*, 30(1): 1-26, 2003.

Gohin, A. en J-C. Bureau, *Sugar market liberalization: modelling the EU sugar policy 'C' sugar*. Paper prepared for the XI EAAE Congress, Copenhagen, August 24-27 2005, 2005

Helming, J.F.M., *A model of Dutch agriculture based on Positive Mathematical Programming with regional and environmental applications*. PhD Thesis, Wageningen University, 2005.

Howitt, R.E., 'Positive Mathematical Programming'. *American Journal of Agricultural Economics*, 77: 329-342, 1995a.

Leeuwen, M.G.A. van en A.A. Tabeau, *Dutch AG-MEMOD model; A tool to analyse the agri-food sector*. Rapport 8.05.03. Den Haag, LEI, 2005.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Kiezen voor landbouw*. Den Haag, 2005.

Rabobank, *The new EU. Outlook for farmers, processors and traders*. Rabobank, Utrecht, 2004.

Silvis, H.J. en C.J.A.M. de Bont, *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland*. Achtergrondrapport bij 'Kiezen voor landbouw'. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Den Haag, 2005.

Bijlage 1 Het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM)

Voor de berekeningen is gebruikgemaakt van DRAM (Helming, 2005). Dit model is een geregionaliseerd, mathematisch programmeringsmodel van de Nederlandse landbouwsector. Het belangrijkste sturende element in DRAM is het streven naar winstmaximalisatie van de producent van landbouwproducten. Daarbij moet de producent rekening houden met de gegeven stand van de techniek, beperkingen die voortvloeien uit beleid en de beperkte omvang van de markt.

Agrarische productie is gespecificeerd op het niveau van landbouwactiviteiten per regio. In de hier gebruikte versie van DRAM bestaat de regionale akkerbouwsector uit de volgende gewassen of gewasgroepen: zachte tarwe, rogge, gerst, haver, korrelmaïs, andere granen, oliehoudende gewassen, peulvruchten, suikerbieten, andere handelsgewassen, groenten akkerbouwmatig (waaronder uien), pootaardappelen, consumptieaardappelen, zetmeelaardappelen, overige akkerbouwgewassen en groenbemesting. In totaal worden 66 regio's onderscheiden. Technisch/economische kengetallen per activiteit, zijn gebaseerd op bss (bruto standaard saldo) gegevens (gemiddelde van 1999-2001) of afkomstig uit het informatienet van het LEI. Deze technische/economische kengetallen zijn gekoppeld aan structuurgegevens uit de CBS landbouwteiling. Wat de structuurgegevens betreft is gebruik gemaakt van het jaar 2002. Op deze manier wordt een beeld gekregen van de regionale landbouwproductie in een basisperiode (2002). Gegevens voor zover niet beschikbaar uit het informatienet of van het CBS, zijn afkomstig van IKC-V en IKC-agv en overige literatuur.

Het verschil met de versie van DRAM zoals beschreven in Helming (2005) is dat in deze studie het landbouwkomen, de bijbehorende landbouwstructuur en wijze van produceren, niet wordt geoptimaliseerd over de regio's heen, maar voor elke regio afzonderlijk. In het kort bestaat het model voor elk van de 66 regio's uit de volgende vergelijkingen:

- een doelfunctie waarin het totale landbouwkomen (oftewel Bruto Toegevoegde Waarde) wordt gemaximaliseerd, gegeven een kwadratische kostenfunctie per activiteit¹;
- een regionale balans (vraag en aanbod) voor eindproducten en voor interne leveringen: ruwvoer (gras en snijmaïs) en jongvee (verschillende type kalveren, biggen en kuikens). Interne leveringen kunnen in de eigen regio worden verbruikt, naar andere regio's worden getransporteerd of naar het buitenland geëxporteerd worden;
- de kosten/opbrengsten van mestafzet in de veehouderij en de gemiddelde kosten van kunstmest en dierlijke mest in de akkerbouw zijn per regio gegeven;

¹ Dit betekent dat de kosten niet constant zijn per eenheid product of per hectare. Naarmate de productie en het areaal van een bepaald gewas toenemen, nemen de kosten volgens een kwadratische functie toe. Het argument hierachter is dat er extra investeringen in een bepaald gewas nodig zijn om bij een toenemend areaal dezelfde opbrengst per hectare te behalen.

- grondbalans, dat wil zeggen een bovengrens op het beschikbare landbouwareaal in een regio;
- beschikbaarheid van quota voor melk, suikerbieten en fabrieksaardappelen.

In de hier gebruikte versie van DRAM gaan we verder uit van vaste prijzen van eindproducten en vaste prijzen van import en export van interne leveringen (jongvee, ruwvoer en mest). Dat wil zeggen dat tegen een vaste prijs elke hoeveelheid kan worden aangekocht of afgezet. Dit is het zogenaamde kleine landen principe: veranderingen in vraag en aanbod van een klein land heeft weinig invloed op de prijs die tot stand komt op een veel grotere markt.

Calibratie

Calibratie is het afstemmen van uitkomsten van het model op de waargenomen situatie in een bepaald basisjaar of basisperiode. In DRAM wordt gebruik gemaakt van Positive Mathematical Programming (PMP) (Howitt, 1995). Variabele kosten per landbouwactiviteit in DRAM, exclusief kosten voor ruwvoer, jongvee, dierlijke mest en kunstmest en inclusief de zogenoemde 'un-observed costs', worden weergegeven als een kwadratische functie van het aantal landbouwactiviteiten per regio in een basisperiode.¹ De parameters van deze kostenfunctie per activiteit worden zodanig 'gekalibreerd' dat het waargenomen aantal landbouwactiviteiten bijna exact kan worden gereproduceerd door het model. De parameters van deze specifieke kostenfunctie per activiteit worden mede bepaald door gegeven aanbod-elasticiteiten, afkomstig uit de literatuur.

¹ We gaan er vanuit dat gegeven de huidige prijzen en productie, marginale opbrengsten en marginale kosten aan elkaar gelijk zijn (de evenwichtssituatie). De zogenaamde 'un-observed costs' vormen dan het verschil tussen de marginale opbrengst en de waargenomen marginale kosten, inclusief de grondrente per activiteit per regio.

Bijlage 2 Saldi van enkele gewassen in Nederland

Tabel B2.1 Overzicht opbouw saldi (in euro per ha) naar regio van tarwe, suikerbieten en cichorei na prijsdaling van 40% gemiddeld 2002-2004 a)

	Opbrengsten	Kosten	Loonwerk	Saldo
<i>Tarwe</i>				
Overig akkerbouw	925	426	135	364
Noordelijk klei	1.236	552	48	636
Centraal klei	1.214	562	107	545
Zuidwestelijk klei	1.201	568	174	460
Veenkoloniën	992	506	82	404
Landelijk	1.195	553	106	537
<i>Suikerbieten</i>				
Overig akkerbouw	1.771	601	296	874
Noordelijk klei	1.970	631	350	989
Centraal klei	2.174	632	256	1.287
Zuidwestelijk klei	1.989	600	371	1.018
Veenkoloniën	1.857	663	314	879
Landelijk	1.978	627	317	1.035
<i>Verschil suikerbiet-tarwe</i>				
Overig akkerbouw	846	175	161	509
Noordelijk klei	734	79	302	353
Centraal klei	961	69	149	742
Zuidwestelijk klei	788	32	198	558
Veenkoloniën	864	157	232	476
Landelijk	783	74	211	498
<i>Cichorei</i>				
Landelijk	1.680	750	450	480
Verschil met tarwe	485	197	344	-57

a) Opbrengsten exclusief EU-toeslagen; suikerbieten/cichorei na prijsdaling van 19 euro (=40%).

Bijlage 3 Opbrengsten en saldi van enkele gewassen in EU regio's

Tabel B3.1 Gegevens van enkele regio in de EU inzake opbrengsten en saldi van tarwe en suikerbieten (in euro per hectare). Gemiddeld 2000-2003 en kosten met behulp van BSS 2000 na aftrek toeslagen met prijsverlaging telersprijs bieten van 40%

	Hectare		Ton/ha		Prijs(€ ton)		Opbrengst (€ha)			Saldo(€ha)			Inkomen (x 1.000 euro)
	tarwe	sbieten	tarwe	sbiet.	tarwe	sb	tarwe	sb	Verschil	tarwe	sb	Verschil	
<i>Duitsland</i>													
Niedersachsen	228.918	108.289	7,9	58	11	30	902	1.712	810	569	773	204	36,6
Nordrhein-Westfalen	115.199	51.216	8,2	59	11	29	932	1.707	775	699	983	284	32,2
Bayern	110.586	40.632	6,6	67	12	32	811	2.138	1.328	502	1.133	631	25,5
Sachsen-anhalt	234.575	39.174	6,4	50	12	29	765	1.473	708	531	865	334	64,4
<i>Frankrijk</i>													
Champagne-Ardenne	209.319	69.104	8,5	79	10	20	862	1.560	698	510	940	430	35,1
Picardie	405.709	110.335	8,4	71	10	23	867	1.650	783	596	930	334	40,2
Nord-Pas-de-Calais	164.715	48.709	8,6	57	11	21	910	1.195	285	633	524	-109	28,2
<i>Italia</i>													
Lombardia	12.518	16.352	5,9	52	15	28	869	1.470	601	656	1.127	471	24,7
Veneto	5.507	16.646	5,9	59	14	24	846	1.439	593	643	1.101	458	29,5
Emilia-Romagna	60.536	62.977	5,8	45	16	29	900	1.325	425	759	856	97	43,2
Marche	4.483	28.501	4,7	35	15	28	727	1.008	281	569	624	56	12,6
<i>Ierland</i>	16.035	11.062	8,6	48	12	26	993	1.261	267	590	586	-4	30,3
<i>Engeland</i>													
Oost-Engeland	513.779	169.995	8,2	52	11	28	934	1.458	524	599	454	-144	70,4
<i>Griekenland</i>													
Makedonia-Thraki	7.312	23.796	3,9	67	13	26	523	1.731	1.209	173	691	518	7,8

Tabel B3.1 Gegevens van enkele regio in de EU inzake opbrengsten en saldi van tarwe en suikerbieten (in euro per hectare). Gemiddeld 2000-2003 en kosten met behulp van BSS 2000 na aftrek toeslagen met prijsverlaging telersprijs bieten van 40%

	<u>Hectare</u>		<u>Ton/ha</u>		<u>Prijs(€ ton)</u>		<u>Opbrengst (€ha)</u>			<u>Saldo(€ha)</u>			Inkomen (x 1.000 euro)
	tarwe	sbieten	tarwe	sbiet.	tarwe	sb	tarwe	sb	Verschil	tarwe	sb	Verschil	
<i>Spanje</i>													
Castilla-Leon	116.996	78.084	3,0	68	13	29	383	1.937	1.555	243	757	514	21,0
Andalucia	2.825	45.469	3,2	59	13	32	432	1.894	1.462	226	557	331	39,0
<i>Oostenrijk</i>	105.435	31.359	4,8	62	12	29	558	1.807	1.249	269	800	531	30,2
<i>Finland, Etela-Suomi</i>	21.585	26.929	4,1	34	13	33	521	1.123	602	240	566	325	18,0
Zweden, Slattbygdslan	66.908	39.971	7,8	51	11	31	853	1.559	706	217	660	442	11,3

Bijlage 4 Effecten hervorming suikerbeleid voor inkomen in Nederlandse akkerbouw

Tabel B4.1 Effecten voor groepen van bedrijven naar regio en type

Bij 19 euro daling telersprijs 2005	Akkerbouwbedrijven					Overige Melkvee- suikerb. bedrijven	Overig landbouw	Landbouw >16 ege	Kl. bedr. <16 ege	
	noord	centraal	zuidwest.	veenkol.	ov regio's					
<i>Structuur (2005):</i>										
Aantal bedrijven	949	1.916	2.426	1.434	1.805	4.325	19.565	17.094	49.514	17.624
Ha bieten x 1.000 ha	8,4	15,2	16,3	13,4	9,4	22,9	0,0	0,0	85,7	2,2
<i>Per bedrijf:</i>										
Ha cultuurgrond	73,15	49,13	51,29	62,49	39,48	45,85	40,03	18,27	35,19	5,76
Nge	107	87	72	76	50	119	91	70	83	7
Ha suikerbieten	8,9	8,0	6,7	9,4	5,2	5,3	0,0	0,0	1,7	0,1
Ha cichorei	0,0	0,0	1,0	0,2	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
Ton suikerbieten per ha	63	72	66	59	58	59	0	0	62	60
Opbrengst suikerbieten in €/ha	3.250	3.600	3.300	3.050	2.900	2.900	0	0	3.093	2.900
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-04 (A) a)	53,3	28,6	26,8	17,0	19,9	25,0	37,2	17,2	27,5	
Ha suikerbieten 2007 b)	7,8	7,0	5,9	8,2	4,6	4,6	0,0	0,0	1,5	0,1
<i>Effect suikerhervorming x 1.000 euro</i>										
Prijzdaling (-)	11,6	11,4	8,9	11,4	6,1	6,1	0,0	0,0	2,2	0,1
Premie (+)	7,2	7,3	5,7	7,1	3,9	4,0	0,0	0,0	1,4	0,1
Korting door financiële discipline (-) c)	0,8	0,4	0,4	1,0	0,4	0,7	0,7	0,2	0,5	0,0
Korting door modulatie (-) c)	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
omzetting bieten -> tarwe (-) d)	0,6	0,5	0,4	0,6	0,3	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1
Netto effect cichorei (+)	0,0	0,0	-0,7	0,0	-0,2	-0,1	0,7	0,2	0,3	0,1
Totaal effect (B)	-6,1	-5,4	-5,1	-6,3	-3,2	-3,5	0,0	0,0	-1,2	-0,1
Idem euro per ha suikerbieten	-686	-677	-752	-676	-619	-656	0	0	-680	-524

Tabel B4.1 (vervolg)

Bij 19 euro daling telersprijs 2005	Akkerbouwbedrijven				Overige Melkvee- suikerb. bedrijven	Overig landbouw	Landbouw >16 ege	Kl. bedr. <16 ege		
	noord	centraal	zuidwest.	veenkol. ov regio's						
Idem in % van gezinsinkomen uit bedrijf	-11	-19	-19	-37	-16	-14	0	0	-4	
Gezinsinkomen uit bedrijf 2007 (A-B)	47,2	23,3	21,7	10,6	16,6	21,5	37,2	17,2	26,3	
<i>Procentuele verdeling bedrijven naar effect hervorming suikerbeleid</i>										
<-15.000 euro	4	3	3	8	2	1	0	0	2	0
-15.000 - -10.000 euro	11	6	6	11	3	2	0	0	4	0
-10.000 - -5.000 euro	39	36	27	30	14	16	0	0	18	0
>-5.000 - -1.000 euro	35	42	53	35	45	72	0	0	39	3
>-1.000 tot 0 euro	0	0	2	0	2	9	0	0	3	4
Geen effect	11	12	8	16	33	0	100	100	35	94
<i>Algemeen GLB hervorming x 1.000 euro</i>										
Totaal hectare/dier premies (incl. bieten)	27,2	13,5	14,7	32,3	11,8	21,8	21,8	7,2	16	1,4
w.v. gewastoeslagen	26,8	13,3	13,8	31,8	11,1	11,1	2,8	1,5	6	0,8
dierpremies	0,3	0,2	0,4	0,5	0,6	10,6	19,0	5,7	10	0,6
Korting totaal	1,9	0,9	0,9	2,3	0,7	1,5	1,5	0,5	1	0,0

a) Na aftrek effect zuivelhervorming (5.000 euro); b) Bij gelijkblijvende opbrengsten; c) 5% boven de 5.000 euro en 3% over gehele toeslag (financiële discipline); d) door terugbrengen van C-suiker meer tarwe met lager saldo van gemiddeld ruim 500 euro per hectare.

Tabel B4.2 Effecten voor groepen van bedrijven naar omvang suikerbietenteelt

Bij 19 euro daling telersprijs	< 5 ha	5-10 ha	10-20 ha	> 20 ha	Totaal
<i>Structuur (2005):</i>					
Aantal bedrijven	6.411	3.978	2.194	584	13.167
Ha bieten x 1.000 ha	18,2	27,9	27,5	16,9	90,5
<i>Per bedrijf:</i>					
Ha cultuurgrond	26,0	49,0	77,4	159,5	47,4
Nge	65	98	135	259	95
Ha suikerbieten	2,8	7,0	12,5	28,9	6,9
Ha cichorei	0,0	0,2	1,0	2,3	0,3
Ton suikerbieten per ha	61,0	63,1	63,4	62,7	62,1
Opbrengst suikerbieten in €/ha	3.014	3.159	3.186	3.161	3.093
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-04 (A) a)	18,9	35,3	54,3	76,5	31,7
Ha suikerbieten 2007 b)	2,5	6,1	10,9	25,3	6,0
<i>Effect suikerhervorming x 1.000 euro</i>					
Prijzdaling (-)	3,5	8,9	16,0	36,5	8,6
Premie (+)	2,2	5,7	10,1	23,2	5,5
Korting door financiële discipline (-) c)	0,3	0,6	0,9	2,0	0,6
Korting door modulatie (-) c)	0,1	0,3	0,5	1,2	0,3
omzetting bieten -> tarwe (-) d)	0,2	0,5	0,8	1,9	0,4
Netto effect cichorei (+)	0,0	-0,1	-0,6	-1,5	-0,2
Totaal effect (B)	-1,8	-4,6	-8,6	-19,9	-4,6
Idem euro per ha suikerbieten	-639	-658	-691	-688	-670
Idem in % van gezinsinkomen uit bedrijf	-10	-13	-16	-26	-15
Gezinsinkomen uit bedrijf 2007 (A-B)	17,0	30,6	45,6	56,6	27,1

Tabel B4.2 (vervolg)

Bij 19 euro daling telersprijs	< 5 ha	5-10 ha	10-20 ha	> 20 ha	Totaal
<i>Procentuele verdeling bedrijven naar effect hervorming suikerbeleid</i>					
<-15.000 euro	0	0	0	67	3
-15.000 - -10.000 euro	0	0	23	33	5
-10.000 - -5.000 euro	0	36	77	0	24
>-5.000 - -1.000 euro	80	64	0	0	58
>-1.000 euro tot 0 euro	20	0	0	0	10
Geen effect	0	0	0	0	0
Algemeen GLB hervorming x 1.000 euro					
Totaal hectare/dier premies (incl. bieten)	10,8	18,5	29,4	65,5	18,6
w.v. gewastoeslagen	6,6	14,9	26,2	61,4	14,8
dierpremies	4,1	3,5	2,9	3,2	3,7
Korting totaal	0,6	1,2	2,1	5,0	1,3

a) Na aftrek effect zuivelhervorming (5.000 euro); b) Bij gelijkblijvende opbrengsten; c) 5% boven de 5.000 euro en 3% over gehele toeslag (financiële discipline); d) door terugbrengen van C-suiker meer tarwe met lager saldo van gemiddeld ruim 500 euro per hectare.

Bijlage 5 Suikerquota per lidstaat (op basis van EU-verordening 1260/2001)

Land	
BLEU	819.812
Denemarken	420.746
Duitsland	3.416.896
Griekenland	317.502
Spanje	996.961
Frankrijk (moederland)	3.258.747
Franse overzeese departementen	510.245
Frankrijk (totaal)	3.768.991
Ierland	199.260
Italië	1.557.443
<i>Nederland</i>	<i>864.560</i>
Oostenrijk	387.326
Portugal (continentaal)	69.718
Autonoom gebied van de Azoren	9.953
Portugal (totaal)	79.671
Finland	146.087
Zweden	368.262
Verenigd Koninkrijk	1.138.627
Tsjechië	454.862
Hongarije	401.684
Letland	66.505
Litouwen	103.010
Polen	1.671.926
Slowakije	207.432
Slovenië	52.973
<i>EU-25</i>	<i>17.440.535</i>
