



FOTO: JO GENÈZ

Welke invloed heeft het afschaffen van het EU-suikerquotum?

In 2015 loopt de huidige regeling van het EU-suikersectorbeleid af. Een van de opties is de afschaffing van het bietenquotum. Maar wat zijn daarvan de mogelijke gevolgen voor de productie in ons land? Wij zochten het voor je uit. – STEPHAN NOLTE, UGENT –

te verwachten dat de prijzen door de uitbreiding van de sectoren in sommige lidstaten onder druk geraken. Andere lidstaten zullen in dit geval hun productie verminderen of volledig stopzetten. Ook ontwikkelingslanden die tolvrij naar de EU mogen exporteren zullen in geval van lagere prijzen hun leveringen reduceren door hun productie te reduceren of door naar andere gebieden te exporteren.

De vraag is dan in hoeverre de prijs zal dalen na een afschaffing van het quotum? Welke EU-lidstaten gaan desondanks hun productie uitbreiden? En wie zal zijn productie verminderen of stopzetten? Hoe zal de totale productie in de EU evolueren en hoe zullen de preferentiële importen beïnvloed worden?

De beslissing van de suikerproducenten in de Europese Unie is relatief eenvoudig te voorspellen als men over een betrouwbare inschatting van hun productiekosten beschikt. Als de kosten lager zijn dan de prijs zullen ze hun productie uitbreiden. Als ze hoger zijn, zullen ze hun productie reduceren. Bij preferentiële exporteurs is de beslissingsvorming iets moeilijker. Zij moeten de verwachte prijzen op de EU-markt verminderen met hun transportkosten en die prijs vergelijken met de prijs die ze in hun eigen land, of in een buurland, kunnen krijgen. In het laatste geval moeten ze weer met transportkosten rekening houden, maar die zijn uiteraard lager dan die naar de EU. De exporteurs zullen hun suiker verkopen op de markt waar ze de hoogste nettoprijs kunnen krijgen. De productie in preferentiële exporterende landen wordt pas stopgezet als de productiekosten hoger zijn dan de EU-prijs,

Het suikerbeleid van de Europese Unie werd in 2006 reeds aangepast. Om de balans van vraag en aanbod te waarborgen werden de institutionele prijzen voor suiker en suikerbieten toen verlaagd en bedrijven kregen de mogelijkheid om productiequota op te geven. In de loop van de herstructurering werden er in de EU 80 fabrieken gesloten en het totale quotum van de EU-suikersector daalde van 18,3 miljoen ton naar 14 miljoen ton. In België daalde het quotum voor suiker van 820.000 ton naar 676.000 ton en het aantal fabrieken verminderde van 6 naar 3. In dezelfde periode steeg het productiequotum voor isoglucose van 72.000 ton naar 115.000 ton en is de productie van inulinestroop van 215.000 ton volledig stopgezet. De referentieprijs voor suiker is na de hervorming vastgelegd op 404 euro maar deze wordt duidelijk overstege door de huidige interne marktprijs van 498 euro (januari 2010). Een daling van de huidige hoge wereldmarktprijs zou ook de EU-prijs onder druk zetten.

Het totale suikerquotum ligt ongeveer 2,5 miljoen ton lager dan de consumptie in de EU. Deze hoeveelheid zal door preferentiële importen uit ontwikkelingslanden

moeten worden voorzien. Die mogen de Europese Unie tolvrij binnen.

Afschaffing suikerquotum is optie

De EU-commissie publiceerde in november vorig jaar een mededeling die verschillende opties bediscussieerde om het Europese landbouwbeleid na 2013 te hervormen. De toekomst van de huidige regeling van het suikersectorbeleid (die in 2015 afloopt) wordt daarin maar kort behandeld. In het document noemt men de afschaffing van het suikerquotum als een mogelijke optie voor de toekomst.

In dit geval zal de onderlinge competitie binnen de EU toenemen. Meer competitieve lidstaten zullen hun productie uitbreiden ten koste van de minder competitieve lidstaten en van preferentiële importeurs. De competitie met suikerproducenten van buiten de EU wordt door de afschaffing van interne EU-quota voorlopig niet verhoogd. Dit zou echter kunnen gebeuren als in volgende jaren een wro-akkoord wordt bereikt.

Mogelijke gevolgen van afschaffing

Als de suiker- en isoglucosequota na 2015 effectief worden afgeschaft, is het zeker

de interne prijs of alternatieve markten in andere landen.

Het probleem bij de voorspelling van deze beslissingen is dat alle prijzen en beslissingen mekaar beïnvloeden. Hoe meer producenten in de EU beslissen om hun productie uit te breiden, hoe lager de resulterende marktprijs zal zijn. Mogelijk zo laag, dat een bedrijf die eerst heeft uitgebreid achteraf niet meer in staat is om zijn kosten terug te verdienen. Hetzelfde is van toepassing voor de exporteurs in ontwikkelingslanden. Door hun beslissing naar een bepaalde locatie te exporteren zullen daar de prijzen onder druk geraken.

Resultaten

De Vakgroep Landbouweconomie van de UGent ontwikkelde een model om de productiebeslissingen en hun effect op de prijzen simultaan te simuleren. De berekeningen van dit model gaan uit van volgende veronderstellingen: vanaf het begin van het verkoopseizoen 2015-2016 zullen de quota voor suiker in alle lidstaten jaarlijks met 10% stijgen en vanaf 2018-2019 zullen ze volledig wegvallen. De productieheffing van 12 euro per ton zal eveneens wegvallen. Aangezien de wereldmarktprijs voor suiker zal bepalen hoe attractief de EU-markt voor preferentiële importeurs is, gebruiken we wereldmarktprijsvoorspellingen van FAO en OECD. In het verkoopjaar 2019-2020 wordt een wereldmarktprijs van 439 dollar per ton voorspeld, hetgeen overeen zou komen met 314 euro, gegeven de voorspelde wisselkoers.

De resultaten van de simulaties zijn gepresenteerd in tabellen 1 en 2. De aangegeven hoeveelheden bevatten telkens ook de productie buiten het quotum (voormalige C-suiker), en de consumptie daarvan. Uit tabel 1 blijkt dat de interne prijs in de EU bij een afschaffing van het suikerquotum fors zal dalen van 487 euro, wat redelijk dicht bij de huidige prijs is, tot 400 euro, net onder de huidige referentieprijs. De productie in de Europese Unie groeit met 1 miljoen ton tot 16,5 miljoen ton. Anders dan nu mag de totale productie dan op de voedingsmarkt worden verkocht. Nu moet de productie buiten het quotum (C-suiker) of zonder subsidies worden geëxporteerd of aan verlaagde prijzen (334 euro in januari) worden verkocht als industriële suiker. Vervolgens dalen de importen van de EU sterker dan de interne productie stijgt.

In tabel 2 kan je zien welke lidstaten hun productie positief en negatief zien evolueren bij een afschaffing van het suikerquotum. Het zijn vooral de lidstaten in het centrum van de EU die hun productie uitbreiden, terwijl landen in het noorden en zuiden van de Europese Unie hun productie zien verkleinen. Volgens de simulaties zal in geen enkele lidstaat de pro-

ductie van suiker volledig verdwijnen. Dit valt echter te betwijfelen, daar lidstaten of suikerraffinaderijen die hun productie sterk zien dalen (bijvoorbeeld Griekenland) onvoldoende schaalvoordeel zullen bereiken.

De producenten in België zijn onder de meest competitieve in de EU. Ze zullen hun productie lichtjes uitbreiden met 29.000 ton of 4%. Daartegenover staat een daling van de suikerprijs met 16%, waarin ook het effect van de afschaffing

Ook over de gevolgen voor de isoglucosesector bestaat er een grote onzekerheid. In de Verenigde Staten haalt deze sector een marktaandeel van 40%. Mede door minder gunstige productievoorwaarden voor isoglucose en lagere suikerprijzen is het hoogst twijfelachtig dat men binnen de EU eenzelfde marktaandeel kan bereiken. Er zijn echter talloze scenario's mogelijk voor deze sector, waarbij resultaten variëren van het stopzetten van de productie tot het fors uitbreiden ervan. Aan

Tabel 1 Simulatieresultaten voor de EU-suikersector in 2019-2020 (in 1000 ton, wittesuikerequivalenten) - Bron: simulaties UGent en ILVO

	Met quota	Na afschaffing van de quota
Prijs (euro/ton, wereldmarkt) ¹	314	311
Prijs (euro/ton, EU)	487	400
EU-vraag	17.770	17.804
EU-importen	3.017	526
EU-exporten	774	
EU-productie	15.527	16.478

¹ Wereldmarktprijs, Londen No 5

Tabel 2 Simulatieresultaten voor EU-lidstaten in 2019-2020 (in 1000 ton wittesuikerequivalenten) - Bron: simulaties UGent en ILVO

	Productie in 2019-2020		
	Quota 2011	Met quota	Na afschaffing quota
Oostenrijk	351	363	408
België	676	714	743
Tsjechië	372	401	327
Denemarken	372	411	360
Spanje	498	539	221
Finland	81	84	64
Frankrijk ¹	3.437	4.150	4.963
Duitsland	2.898	3.175	3.656
Griekenland	159	168	59
Hongarije	105	106	133
Italië	508	512	456
Litouwen	90	90	48
Nederland	805	855	852
Polen	1.406	1.523	1.761
Portugal	10	10	4
Roemenië	105	105	69
Slowakije	112	127	93
Zweden	293	314	304
Verenigd Koninkrijk	1.056	1.140	1.216
Isoglucose (in alle lidstaten)	690	740	740

¹ Inclusief Franse overzeese departementen

van de productieheffing in rekening is genomen. De totale omzet van de sector zal daardoor met 12% dalen (van 340 naar 300 miljoen euro).

Een afschaffing van het suikerquotum zal hoogstwaarschijnlijk ook gepaard gaan met een afschaffing van de gerelateerde prijsbeleidsinstrumenten, meer specifiek de referentieprijs voor suiker en de minimumprijs voor suikerbieten. Prijzen zullen dan bilateraal onderhandeld worden tussen bietentelers en suikerfabrikanten, waardoor de exacte gevolgen van de afschaffing van het prijsbeleid moeilijk in te schatten zijn.

de UGent en bij het ILVO zijn de onderzoekers reeds bezig om ook hierop een antwoord te vinden. ■

De onderzoeksresultaten zijn afkomstig van het IWT-project 'Prijsvorming en allocatie van verhandelbare rechten in de landen tuinbouw', een gezamenlijk project van de Vakgroep Landbouweconomie van de Universiteit Gent (Bart Van der Straeten, Jeroen Buysse, Stephan Nolte en prof. Guido Van Huylenbroeck) en de afdeling Landbouw & Maatschappij van het ILVO (Dakerlia Claeyns, Jef Van Meensel en prof. Ludwig Lauwers).