

SUIKERBESLUITEN: LAGERE INKOMENS, BIETENTEELT BLIJFT, GEEN OPLOSSING MARKTPROBLEEM*Kees de Bont, John Helming, Jakob Jager en Siemen van Berkum*

De besluiten van de Europese ministers van Landbouw over het suikerbeleid voor de komende jaren hebben niet alleen een duidelijk negatief effect voor het inkomen van de bietenteler, maar leveren de sector ook onzekerheden op over de toekomst. Zo is nog onduidelijk of het besluit een oplossing biedt voor de problemen op de suikermarkt. Wanneer de EU met de besluiten over enkele jaren niet kan voldoen aan de internationale verplichtingen zijn er opnieuw aanpassingen in het beleid te verwachten.

Besluiten

De besluiten wijken op een aantal punten af van de in de zomer van 2005 door de Europese Commissie gepresenteerde voorstellen.¹ Volgens de definitieve besluiten dalen de prijzen van suiker en suikerbieten stapsgewijs met ongeveer 40%. Per ton bieten is dat volgens berekeningen van het LEI ongeveer 19 euro. Voor de prijsdaling wordt de teler voor uiteindelijk ruim 64% gecompenseerd met een toeslag. Deze toeslag wordt ontkoppeld van de teelt. Verder kan de bietenverwerkende industrie in de EU vrijwillig, maar wel tegen een vergoeding, deelnemen aan een opkoopregeling. Het doel van deze opkoop- of herstructureringsregeling is de Europese suikerproductie te verminderen. Daar tegenover staat dat de industrie in landen die tot dusver C-suiker produceren quotum kan aankopen bij de EU, waardoor de productie kan worden uitgebreid.

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

	Akkerbouwbedrijven						Alle telers
	Noord klei	Centraal klei	Zuidwest klei	Veen- koloniën	Overige akkerbouw	Overige suikerbie- tentelers	
Ha suikerbieten 2005	8,9	8,0	6,7	9,4	5,2	5,3	6,9
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-04 a)	53,3	28,6	26,8	17,0	19,9	25,0	31,7
Effect prijsdaling (-)	11,6	11,4	8,9	11,4	6,1	6,1	8,6
Effect compensatie, bruto (+)	7,2	7,3	5,7	7,1	3,9	4,0	5,5
Effecten kortingen e.a. (-) b)	1,8	1,3	1,8	2,0	1,1	1,3	1,5
Totaal effect	-6,1	-5,4	-5,1	-6,3	-3,2	-3,5	-4,6
Idem euro per ha suikerbieten	-686	-677	-752	-676	-619	-656	670
Idem in % van inkomen	-11	-19	-19	-37	-16	-14	-15

Bron: Bedrijven-Informatienet van het LEI, eigen berekeningen.

a) Na verwerking effect zuivelbesluiten; b) In dit bedrag zijn verschillende effecten opgenomen: (a) de kortingen op de toeslagen (3% op het gehele bedrag vanwege de financiële discipline van de EU en 5% vanaf 5.000 euro voor modulatie), (b) de overgang van suikerbieten naar tarweteelt vanwege de beperking van de surplussuikerproductie en (c) de gevolgen van de besluiten voor de teelt van cichorei.

Inkomenseffecten

De vastgestelde prijsdaling, de compensatie(toeslag) en de kortingen op de toeslag hebben voor het inkomen van de bietenteler een negatief effect van gemiddeld ruim 4.500 euro per bedrijf (tabel 1). Het effect op het inkomen uit het bedrijf van de telers is in de meeste gebieden -10 tot -20%. Voor de akkerbouwbedrijven in Veenkoloniën is het effect duidelijk groter, namelijk ruim -35%. Oorzaken hiervan zijn vooral dat deze bedrijven relatief veel bieten telen en gemiddeld een lager inkomen hebben dan de akkerbouwers in andere gebieden. Daarnaast zijn de kortingen op de bedrijfstoelage in de Veenkoloniën hoger, omdat de bedrijven hier meer 'toeslagproducten', waaronder zetmeelaardappelen, telen. Vooral in

¹ Zie Agri-Monitor-artikel 'Suikervoorstellen: inkomens onder druk' (jrg 11 - nr.5 - oktober 2005)

het Zuidwesten zijn de gevolgen van de suikerbesluiten voor de teelt van cichorei nog van belang voor het uiteindelijke effect op het inkomen. Daardoor is het effect gerekend naar de hectare suikerbieten in 2005 hier hoger dan in de andere gebieden. Het LEI is ook de inkomenseffecten van de besluiten op de hele akkerbouwsector op wat langere termijn nagegaan. Hierbij is rekening gehouden met aanpassingen in de landbouw. De suikerhervorming (prijzdaling suikerbieten plus compensatie, inclusief een korting op de totale bedrijfstoelage) leidt tot een ruime 10% lager inkomen (opbrengst minus variabele kosten) in de akkerbouwsector in 2015. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat verdere schaalvergroting en/of verbreding noodzakelijk is om de inkomenseffecten van de suikerhervorming en de korting op de totale bedrijfstoelage op te kunnen vangen.

Continuïteit bietenteelt?

Door de ontkoppeling kunnen telers de toeslag blijven ontvangen zonder daadwerkelijk bieten te telen. Dit levert vragen op over de continuïteit van de bietenteelt. Bij de vastgestelde prijsdaling van suikerbieten zal het saldo van de bietenteelt in Nederland hoger blijven dan van granen (wintertarwe). Vanuit dit oogpunt blijft het aantrekkelijk om bieten te telen. Dit geldt in de meeste regio's in Nederland ook wanneer rekening wordt gehouden met de opkoopregeling van quota tegen een eenmalige vergoeding door de EU van 730 euro per ton suiker. Het tegenovergestelde, namelijk de aankoop van quotumsuiker van de EU tegen een zelfde bedrag kan voor Nederland slechts een marginaal voordeel bieden. Het voordeel geldt voor de telers met het hoogste saldo van de bietenteelt. Deze zijn vooral te vinden in het Centraal kleigebied. Door de besluiten zal het bouwplan van de Nederlandse akkerbouw volgens de analyse van het LEI niet veel veranderen. Het areaal suikerbieten zal afnemen om de productie van surplussuiker (tot dusver C-suiker genoemd) te verlagen. Deze afname zal 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 oppervlakte van aardappelen en groenten zal echter nauwelijks veranderen omdat door de Europese bepalingen uitbreiding ervan leidt tot een vermindering van de bedrijfstoelage.

Marktevenwicht in zicht?

De opkoopregeling van quota in combinatie met de vastgestelde prijsdaling zal waarschijnlijk onvoldoende effect hebben voor de Europese suikermarkt. Om te voldoen aan internationale afspraken in WTO- en EBA-verband zou de productie in de EU moeten dalen met circa 5 miljoen ton, ofwel met bijna 25%. De belangstelling om deel te nemen aan de opkoopregeling zal 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 nieuwe lidstaten, die een minder concurrerende suikersector hebben. Het totale suikerquotum in deze landen is ongeveer 6 miljoen ton. In enkele van deze landen is de laatste jaren echter veel geïnvesteerd in de suikersector. Waarschijnlijk wordt in die landen de productie voor een belangrijk deel voortgezet. Wanneer de suikerproductie in de EU te ruim blijft, gezien de verplichtingen in WTO-verband betreffend de beperking van de uitvoer en de invoer van suiker ten opzichte van ACP-, EBA- en Balkanlanden, zijn opnieuw maatregelen te verwachten. Op kortere termijn kan dat inhouden dat de Europese Commissie, zoals vorig jaar, opnieuw quotumsuiker moet declasseren tot surplussuiker of voor één jaar de quota verlaagt, zoals in 2006 het geval is. Op wat langere termijn, vanaf 2010, kan het leiden tot een verplichte structurele verlaging van de quota. In elk van deze gevallen zal de bietenteelt en suikerproductie in Nederland een krimp door moeten maken.

Meer informatie

Rapport 6.06.06 *Suikerbeleid; Gevolgen van de Europese besluiten voor de Nederlandse akkerbouw en de Europese suikermarkt*