

Suikerbeleid

Vergelijking Oxfam en EU-voorstellen

C.J.A.M. de Bont
J.H. Jager
B. Koole
M.G.A. van Leeuwen

Projectcode 30336

November 2004

Rapport 6.04.18

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; Vergelijking Oxfam en EU-voorstellen
Bont, C.J.A.M. de, J.H. Jager, B. Koole en M.G.A. van Leeuwen
Den Haag, LEI, 2004
Rapport 6.04.18; ISBN 90-5242-952-9; Prijs €10,25 (inclusief 6% BTW)
37 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport vergelijkt de mogelijke gevolgen van voorstellen met betrekking tot de hervorming van de EU-suikermarktordening. Het betreft de voorstellen van de Europese Commissie, gepresenteerd in juli 2004, en van Oxfam. Ingegaan wordt op de gevolgen voor de werkgelegenheid en de economie in Nederland en op de effecten voor het inkomen van de akkerbouwers.

Sugar policy: comparison between Oxfam and EU proposals

This report compares the possible consequences of proposals in respect of the reform of the EU sugar market organisation. The proposals concerned are the European Commission proposals presented in July 2004 and the Oxfam proposals. The report looks at the consequences for employment and the economy in the Netherlands and the impact on the income of arable farmers.

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, 2004

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 gedeponeerd 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 Aanpak en opbouw rapport	14
2. Suikervoorstellen	15
2.1 Inleiding	15
2.2 EU-voorstel	15
2.3 Oxfam-voorstel	16
2.4 Uitgangspunten voor berekeningen	17
3. Gevolgen van de suikervoorstellen voor Nederland	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Gevolgen van de EU-voorstellen	20
3.2.1 Voor de suikersector	20
3.2.2 Voor de bietentelers	23
3.3 Gevolgen van de Oxfam-voorstellen	25
3.3.1 Voor de suikersector	25
3.3.2 Voor de bietentelers	26
4. Conclusies, discussie	29
Literatuur	33
Bijlagen	
1. Areaal suikerbieten in Nederland 2002 per gemeente	35
2. Kengetallen suikersector in Nederland	36
3. Input-outputtabel	37

Woord vooraf

De Europese Commissie heeft in een in juli 2004 uitgebrachte Mededeling voorstellen gepresenteerd voor een hervorming van het suikerbeleid. Oxfam heeft in Europees verband eveneens voorstellen gedaan voor wijziging van het suikerbeleid.

Dit rapport vergelijkt op verzoek van Oxfam de mogelijke gevolgen van de beide voorstellen voor met name de Nederlandse economie en werkgelegenheid en voor het inkomen van de Nederlandse akkerbouwer. Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet) en van input-outputtabellen in het kader van de sectorrekening. Het onderzoek, dat vanuit Oxfam/Novib vooral is begeleid door Rian Fokker en Bert Beekman, is uitgevoerd door C.J.A.M. de Bont, J.H. Jager, B. Koole en M.G.A. van Leeuwen. Het LEI dankt de opdrachtgever voor de goede samenwerking bij dit onderzoek.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

In juli 2004 presenteerde de Europese Commissie in de vorm van een Mededeling voorstellen voor de herziening van de suikermarktordening. Eerder zijn er in de EU besluiten genomen om het beleid voor onder meer graan, rundvlees en zuivel te hervormen. Omdat ook ontwikkelingslanden belangen hebben bij de suikermarkt en de wijze van marktordening door de EU heeft Oxfam eigen voorstellen uitgebracht. Het LEI is gevraagd de gevolgen ervan voor de Nederlandse suikersector en de bietentelers weer te geven en te vergelijken met de gevolgen van de voorstellen van de Commissie. Omdat deze voorstellen het voorgenomen beleid tot 2008 aanduiden is ook in de analyse van de voorstellen van Oxfam deze beperkte periode aangehouden.

De voorstellen van de Commissie omvatten vooral een daling van het prijsniveau van suiker en suikerbieten, de introductie van een compensatie voor de bietentelers en een verlaging van de productiequota. De voorstellen hebben onder meer tot gevolg een daling van het inkomen van de bietentelers. Afhankelijk van de ontwikkeling van de bietenprijs en van de bedrijfsstructuur kan het effect van de EU-voorstellen oplopen van 5% tot meer dan 30% van het inkomen van het bedrijf. Door de druk op het inkomen zal de schaalvergroting in de akkerbouw worden versneld.

De Oxfam-voorstellen richten zich meer op vermindering van de suikerproductie in de EU, onder meer door het uitbannen van de productie van C-suiker en een verdergaande afname van de quota. Daartegenover staat een beperkte daling van de prijzen. De gevolgen van de Oxfam-voorstellen voor de inkomens van de bietentelers zijn, zonder toepassing van een compensatie, vrijwel gelijk aan die van de Commissie-voorstellen bij een relatief gunstige prijsontwikkeling. Omdat de prijzen minder dalen zal de schaalvergroting minder versneld worden. Wel is door de verdergaande daling in de Oxfam-voorstellen van de bieten- en suikerproductie, waarvoor de teelt en verwerking van graan in de plaats komt, het negatieve effect op de werkgelegenheid groter dan van de Commissie-voorstellen.

De effecten voor de economie, waarmee wordt bedoeld de productiewaarde van de suiker- en graankolom, van de Oxfam-voorstellen zijn daarentegen kleiner, onder meer door de geringere suikerprijsdaling en het vervangen van voor de teler weinig opbrengende C-suikerproductie door graanproductie.

Summary

Sugar policy: comparison between Oxfam and EU proposals

In July 2004, the European Commission issued proposals regarding the review of the sugar market organisation in the form of a Notice. Prior to this Notice, decisions had been taken in the EU regarding policy reforms for grain, beef and dairy. Since developing countries also have interests in the sugar market and EU market organisation regulations, Oxfam published its own proposals. LEI was asked to identify the consequences of these proposals for the Dutch sugar sector and the beet growers and to compare these consequences with those of the proposals of the Commission. As these proposals reflect proposed policy until 2008, this limited period is also used in the analysis of the proposals of Oxfam.

The Commission's proposals mainly consist of a reduction in the price level of sugar and sugar beet, the introduction of compensation for beet growers and a reduction of the production quota. Amongst other things, the proposals result in a loss of income for the beet growers. Depending on the development of the beet price and the farm structure, the impact of the EU proposals may rise from 5% to over 30% of the income of the farm. Due to the pressure on the income, the scale increase in arable farming will be accelerated.

The Oxfam proposals focus more on the reduction of sugar production in the EU, including the abolition of the production of C sugar and a further reduction in the quota. On the other hand, there is limited price reduction. The consequences of the Oxfam proposals for the income of the beet growers are, without applying compensation, almost the same as the Commission proposals if there is a fairly favourable price development. As the prices fall by less, the scale increase will be less accelerated. However, due to the greater reduction of beet and sugar production envisaged in the Oxfam proposals, to be replaced by the growing and processing of grain, the negative impact on employment will be greater than in the Commission proposals.

On the other hand, the Oxfam proposals have less impact on the economy, i.e. the production value of the sugar and grain column, partly due to the lower sugar price reduction and the replacement of the fairly unprofitable C sugar production by grain production.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Het Europese Landbouwbeleid (GLB) staat al lange tijd ter discussie. Het suikerbeleid is in dat verband geen uitzondering. Vooral voor ontwikkelingslanden zijn hierbij ook belangen buiten de EU in het geding.

De discussies over het GLB hebben er in de loop van de jaren toe geleid dat de marktordeningen voor verschillende landbouwproducten, zoals graan, melk en rundvlees, zijn hervormd. Vaak is dat in fasen gedaan. Het stelsel van markt- en prijsondersteuning heeft in dat kader door verlagingen van de garantieprijzen aan betekenis voor de Europese agrariërs ingeboet. Als compensatie zijn directe inkomenstoeslagen geïntroduceerd. Deze toeslagen worden de komende jaren op basis van de in 2003 genomen EU-besluiten ontkoppeld van de feitelijke productie (de geteelde oppervlakte gewassen en de aantallen gehouden dieren) van het landbouwbedrijf.

Voor suiker is een dergelijke hervorming tot dusver achterwege gebleven. De Europese suikermarktordening biedt gegarandeerde prijzen aan de telers en de suikerproducenten (bietenverwerkende industrie). De prijs van suiker in de EU¹ ligt in het algemeen ver boven de wereldmarktprijs. Drie beleidsinstrumenten verdedigen de hogere interne EU-prijzen: productiequota², importtarieven en exportsubsidies. Terwijl met de quota de omvang van de productie wordt beperkt, zijn de genoemde subsidies bedoeld om het prijsverschil tussen de EU en de wereldmarkt te overbruggen (Berkhout et al., 2003). Bij een herziening van de marktordening ligt het dan in de rede primair de omvang van de quota en de hoogte van de prijsgarantieniveaus in beschouwing te nemen.

Bij de besluiten over de (verdere) hervorming van het GLB in 2003 is besloten dat ook het suikerbeleid hervormd dient te worden. Nadat de Europese Commissie-diensten nog in 2003 een studie uitbrachten (SEC, 2003) over de voor- en nadelen en mogelijke gevolgen van verschillende opties (beleidsvarianten), heeft de Europese Commissie in juli 2004 een Mededeling aan de Raad en het Europese Parlement gepresenteerd met concrete voorstellen (SEC, 2004).

Deze EU-voorstellen geven aanleiding na te gaan of met andere beleidsvarianten betere resultaten zijn te realiseren, ook voor de suikersector in Nederland. In dat verband heeft Oxfam een voorstel ontwikkeld (Oxfam, 2004).

¹ De marktprijs ligt de laatste jaren op meer dan 700 euro per ton bij een interventie-aankoopprijs voor de EU van 632 euro per ton. De wereldmarktprijs ligt veelal op ongeveer de helft of lager ten opzichte van deze Europese prijzen.

² A- en B-quota; de A-suiker kent door een lagere heffing (hooguit 2%) een hogere prijs dan de B-suiker met een heffing van maximaal 39,5%. De heffingen worden benut om het EU-suikerbeleid mede te financieren. De meer geproduceerde suiker wordt C-suiker genoemd.

Het LEI is door Oxfam/NOVIB gevraagd de gevolgen hiervan voor de Nederlandse suikersector (macro-effecten) en voor de telers van suikerbieten (micro-effecten) te belichten, naast de gevolgen van de EU-voorstellen.

1.2 Aanpak en opbouw rapport

De macro-effecten van de beide voorstellen zijn vastgesteld aan de hand van de input-output-tabellen van de landbouw die het LEI heeft op basis van CBS/LEI-gegevens (zogenaamde sectorrekening) in het kader van de nationale rekeningen en voorts op basis van gegevens inzake de export. Dit wordt toegelicht in bijlage 3. De macro-economische resultaten van de Oxfam en EU-voorstellen worden vergeleken met die in het referentiescenario (ongewijzigd beleid). Input-outputanalyses zijn comparatief statisch van aard en geven dus geen inzicht in de dynamiek van sectoren die mogelijk het gevolg is van beleidsaanpassingen. Ontwikkelingen van prijzen en hoeveelheden in andere sectoren van de Nederlandse economie blijven buiten beschouwing. De dynamische gevolgen van de verschillende voorstellen zijn niet in beschouwing genomen.

De microgevolgen van de voorstellen zijn berekend op basis van het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet), dat onder meer wordt benut voor het weergeven van de inkomensresultaten van land- en tuinbouwbedrijven en onderdeel uitmaakt van het Europese net van landbouwboekhoudingen (FADN/RICA). Ook wordt gebruikgemaakt van gegevens uit de CBS-landbouwtellingen.

In deze studie maakt het LEI voorts gebruik van zijn recente studies op het gebied van het GLB en het suikerbeleid (zie literatuur) en de onder meer daarmee opgebouwde kennis.

In dit rapport worden eerst de voorstellen van de EU en van Oxfam in het kort omschreven (hoofdstuk 2). Daarna worden de gevolgen ervan aangeduid en beschreven (hoofdstuk 3). In het slothoofdstuk worden vervolgens nog enkele punten bediscussieerd en van conclusies voorzien.

2. Suikervoorstellen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de voorstellen van de Europese Commissie en van Oxfam kort beschreven. Het gaat hierbij met name om de elementen die in het kader van deze studie naar de gevolgen voor de suikersector en de telers in Nederland relevant zijn.

2.2 EU-voorstel

De voorstellen van de Europese Commissie (2004) komen in hoofdlijnen en voor zover relevant voor deze studie op het volgende neer:

- *prijzdaling*
 - een verlaging, in twee stappen, van de Europese institutionele prijzen: de minimumbietenprijs wordt uiteindelijk met 37% verlaagd, van 43,6 naar 27,4 euro per ton (in 2 stappen: in 2005 en 2007);
 - de interventieprijs van suiker wordt afgeschaft en vervangen door een referentieprijs, die 33% lager ligt dan de huidige interventieprijs.
- *compensatie*
 - de introductie van een compensatie voor de producenten (telers). De compensatie wordt ontkoppeld van de productie en opgenomen in de bedrijfstoelage. Hierop zullen 'cross compliance voorwaarden' van toepassing zijn;
 - de compensatie wordt gebaseerd op dezelfde referentieperiode (2000-2002) als bij de GLB-hervorming in 2003 is besloten voor andere 'toeslagwaardige producten' (dieren en gewassen);
 - de compensatie, die uiteindelijk vanaf 2007/08 1.340 mln. euro per jaar beloopt voor de EU-25, moet gefinancierd worden binnen de budgettaire ruimte voor het GLB. Dit leidt tot een korting op alle bedrijfstoelagen (zogenaamde depressie).
- *quotadaling en overdacht*
 - een verlaging van de bestaande suikerquota: in twee stappen van 17,4 naar 14,6 mln. ton suiker voor de EU-25 (afgerond 16%);
 - de bestaande A- en B-quota worden samengevoegd;
 - de heffingen op A- en B-quota vervallen;
 - de voorzieningen voor C-suiker blijven gehandhaafd;
 - de quota worden overdraagbaar tussen de lidstaten.

De voorstellen van de Europese Commissie voorzien voorts in een aantal aanvullende punten, die overigens niet in de hierna te presenteren berekening van effecten voor het inkomen van bietentelers en voor de suikersector zijn meegenomen:

- een omschakelingsprogramma voor de bietenverwerkende industrie;
- verruiming van de productiequota voor isoglucose;
- afschaffing van de productierestitutie voor de chemische industrie;
- regelingen voor de (preferentiële) invoer van suiker uit ontwikkelingslanden (ACP, EBA: Everything but arms voor de minst ontwikkelde landen) en uit de Balkan-landen.

De EU-invoer van suiker zal naar verwachting van de Europese Commissie toenemen van 1,9 naar 2,4 mln. ton per jaar, terwijl de interne productie door de quotareductie afneemt met 2,8 mln. ton, van 20,3 naar 17,5 mln. ton, dus met ongeveer 15%. De gesubsidieerde export van suiker van de EU zal met 2 mln. ton dalen.

De Commissie stelt voorts voor om in 2008 opnieuw besluiten te nemen over het suikerbeleid. Aanleiding is de onzekerheid over de uitkomst van de WTO-onderhandelingen (in het kader van de zogenaamde Doha-ronde) en het resultaat van het EBA-akkoord.

Met het nu gepresenteerde voorstel lijkt de Commissie te kiezen voor het in 2003 als alternatief 3 genoemde plan: daling in fases van de prijzen en uiteindelijk afschaffing van de productiequota (Europese Commissie, 2003). Een verdergaand alternatief was volledige liberalisatie en (dus) afschaffing van het huidige beleid. Omdat de Commissie voorstelt om in 2008 opnieuw besluiten te nemen kan volledige liberalisatie op termijn niet worden uitgesloten. In elk geval kan worden vastgesteld dat aan de mogelijkheid van (alleen) lagere quota voor de productie (alternatief 2) door de Europese Commissie geen voorkeur is gegeven.

2.3 Oxfam-voorstel

Het voorstel van Oxfam kent vooral de volgende saillante onderdelen:

- *Quotumkorting en productievermindering*
 - in de EU wordt de suikerproductie fors verminderd. In eerste instantie door een productievermindering met 5,2 mln. ton, waarvan ongeveer 2,7 mln. ton C-suiker¹ en 2,5 mln. ton quotum. Hierbij is er vanuit gegaan dat de quotumreductie in de EU per land op basis van evenredigheid plaatsvindt;
 - met een aandeel van bijna 5% (851.000 ton op totaal quotum van 17,5 miljoen) in het Europese quotum moet Nederland dus ruwweg 5% van 2,5 mln. ton quotum suiker inleveren in de eerste stap. Dit komt neer op een quotumkorting van zo'n 120.000 ton;
 - in de tweede stap, die langzaam en naar behoefte wordt opgebouwd zou daar 5% van 2,7 mln. ton ofwel zo'n 130.000 ton bijkomen. Hierdoor krijgen de minst ontwikkelde landen (LDC's) ruimte op de EU-markt.
- *Prijzdaling*
 - de prijs van suiker wordt in beperkte mate verlaagd: als uitgangspunt is genomen dat de interventieprijs gaat van 632 naar 600 euro per ton (5%), in verband met WTO-verplichtingen. Genoemd prijsniveau heeft de Europese Commissie gehanteerd voor de status quo en fixed quota scenario's (SEC, 2003);

¹ De afbouw van de Nederlandse C-suikerproductie komt op basis van een meerjaarlijks gemiddelden neer op een productieverlaging van circa 200.000 ton. Gemiddeld over 1997-2000 gaat het om zo'n 127.000 ton. Het verschil wordt vooral veroorzaakt doordat in 1998 door de overvloedige neerslag een deel van de bieten niet is geoogst.

- voor de bietenprijs wordt uitgegaan van een evenredige prijsverlaging van 5%. Hierbij is er rekening mee gehouden dat er niet langer een heffing (op A- en B-suiker) afgedragen hoeft te worden, omdat er geen export (vanuit de EU) zal zijn en dus geen exportsubsidies meer betaald hoeven te worden.
- *Compensatie*
 - Oxfam vindt het op zich billijk dat er aan de telers een compensatie wordt verleend voor de prijsdaling. Een bedrag is in het voorstel nog niet aangeduid. Daarom wordt in dit rapport aangegeven hoe hoog de compensatie zou moeten zijn om tenminste een gelijk effect als met de EU-voorstellen te realiseren.

2.4 Uitgangspunten voor berekeningen

Aan de hand van de hierboven beschreven voorstellen zijn de belangrijkste aspecten voor het uitvoeren van berekeningen in tabel 2.1 samengebracht. De verschillen betreffen vooral dat de EU verder gaat in het verlagen van de suiker- en de bietenprijs dan Oxfam, terwijl Oxfam verder gaat dan de EU in het verlagen van de omvang van de suikerproductie.

In dit rapport wordt de door beide partijen aangeduide 'situatie in 2008' doorgerekend. Hierdoor worden de voorstellen in de tijd vergelijkbaar gemaakt.

Tabel 2.1 Aspecten voor berekening effecten suikervoorstellen EU en Oxfam

Aspect	Oxfam voorstel	EU-voorstel
Daling bietenprijs	5%	37% a)
Daling suikerprijs	5%	33% b)
Compensatie aan telers	p.m. c)	Circa 10 euro per ton bieten d)
Daling productie	wegvallen van C-productie en 120.000 quotum: in totaal 30% productiedaling e) en h)	16% quotumdaling
Modulatie f)	Conform EU	Korting 5% boven 5.000 euro bedrijfstoelag
Degressie g)	Conform EU	Korting 3% op totale bedrijfstoelag vanwege financieringsdiscipline EU

a) Dit is afgeleid van de voorgestelde daling van de minimumbietenprijs met 37%; de daling bedraagt 16 euro per ton; b) Er komt een referentieprij (421 euro) die 33% lager is dan de huidige interventieprij (632 euro); c) Wordt berekend als resultaat van de vergelijking tussen beide voorstellen; d) Uitgaande van het bedrag van 62 mln. euro voor Nederland bij een areaal van circa 100.000 ha en circa 60 ton per hectare bietenopbrengst; e) Op de mogelijkheden om de C-suikerproductie weg te nemen wordt afzonderlijk ingegaan in hoofdstuk 4; f) Onder modulatie wordt verstaan het inhouden van een bedrag op de toeslag om de uitgaven voor het plattelandsbeleid mede te financieren; g) Onder degressie wordt verstaan dat vanwege de financiële afspraken in de EU een bepaald deel van de toeslagen wordt ingehouden om de (extra) uitgaven van de hervorming van het GLB te financieren; h) In hoofdstuk 4 wordt ook ingegaan op een verdere quotumdaling ten behoeve van de verruiming van de invoer door LDC's.

Bij de weergave van economische effecten is ervan uitgegaan dat de daling van de bietenteelt als gevolg van de beide voorstellen leidt tot een uitbreiding van de graanteelt (met name van wintertarwe). De grond die vrijkomt door vermindering van de bietenteelt blijft met deze aanname dus in agrarisch gebruik. De overgang naar andere teelten (aardappelen, groenten en fruit) is vanwege de afspraken bij de GLB-hervorming over de verlening van toeslagrechten niet toegestaan. De aanname dat de graanteelt uitbreidt bij veranderingen in het suikerbeleid komt overeen met modeluitkomsten (met DRAM) van de verschillende alternatieven die het LEI in 2003 heeft doorgerekend (Berkhout et al., 2003). Bij de overgang van bieten- naar graanteelt is voor het inkomenseffect voor de landbouw gerekend met het verschil in saldo tussen beide teelten. De overgang van bieten- naar graanteelt heeft ook tot gevolg een toename van de activiteiten in de graanverwerking en dergelijke (de zogenaamde graankolom).

Voor de suikerkolom is aangenomen dat een vermindering van de teelt en verwerking van bieten in Nederland niet leidt tot een vermindering van de verwerking van suiker door bijvoorbeeld de frisdrankindustrie, bakkerijen en snoepabrikanten.

3. Gevolgen van de suikervoorstellen voor Nederland

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden beide voorstellen beschouwd aan de hand van een aantal economische kengetallen. Het gaat hierbij om de effecten voor de sector als geheel en voor de bietentelers (akkerbouwers) in Nederland.

Bij de behandeling van de voorstellen komen de volgende zaken aan bod:

- werkgelegenheid in de Nederlandse suikersector;
 - aantallen primaire producenten;
 - werkgelegenheid in de suikerindustrie;
 - werkgelegenheid in de verwerkende industrie;
 - werkgelegenheid in de aanleverende industrie;
- economisch belang van de sector in Nederland;
 - productiewaarde;
 - exportwaarde;
 - kosten van exporten/netto-exportinkomsten;
- economische betekenis van suiker voor de primaire producenten;
 - verdeling producenten over Nederland;
 - gemiddeld quotum per producent en verdeling van quota;
 - gemiddeld inkomen uit suiker;
 - idem in verhouding tot gemiddelde inkomen uit bedrijf;
- inkomens in de akkerbouw;
- verhouding inkomen uit suiker/uit overige producten;
- totale inkomens in akkerbouw.

Als inleiding hierop worden op basis van gegevens van de afgelopen jaren enkele kenmerken van de sector en de bietenteelt in Nederland gepresenteerd:

- in Nederland worden op ongeveer 100.000 ha suikerbieten verbouwd. Het accent van de teelt ligt in de akkerbouwgebieden in het Noorden en Zuidwesten van het land en in de polders in de voormalige Zuiderzee (zie bijlage 1). De bietenteelt neemt daarmee ongeveer een zesde deel in beslag van het akkerbouwareaal in Nederland, exclusief voedergewassen zoals snijmaïs;
- het aantal bietentelers bedraagt ruim 14.000. Ongeveer twee derde hiervan is gespecialiseerde akkerbouwer (meer dan twee derde van het bedrijf, uitgedrukt in nge¹ bestaat dan uit de productie van akkerbouwgewassen). Bijna 30% van de bieten wordt op andere landbouwbedrijven geteeld, waar bijvoorbeeld melkveehouderij de belangrijkste tak is. Bijna de helft van alle telers heeft minder dan vijf hectare bieten;

¹ De afkorting nge staat voor Nederlandse Grootte Eenheden, een economische maatstaf gebaseerd op de saldi van gewassen en dieren, waardoor bedrijven vergelijkbaar zijn en in typen zijn te onderscheiden (zie ook website van het LEI).

- de productiewaarde van de bieten is ruim 300 mln. euro, gemiddeld ongeveer een zesde deel van de productiewaarde van de akkerbouwgewassen (af-boerderij), exclusief voedergewassen;
- de gemiddelde opbrengstwaarde van de bieten is ongeveer 3.000 euro per hectare (bijlage 2). Het (gemiddelde, zogenaamde genormaliseerde) saldo van de bietenteelt is met ruim 2.000 euro per hectare vrijwel gelijk aan dat van consumptieaardappelen en beduidend hoger dan van onder meer granen en zetmeelaardappelen;
- de bieten worden verwerkt door twee ondernemingen met vijf verwerkende bedrijven in het Noorden en Zuidwesten van het land. Deze industrie is, gezien de (naar verhouding hoge) uitbetalingsprijzen aan de telers, relatief efficiënt (De Bont en Van Berkum, 2004);
- de werkgelegenheid in de suikerindustrie (bietenverwerking) beloopt circa 3.000 arbeidsjaren. In de suikerverwerkende industrie circa 5.000. In de totale suikerkolom is de werkgelegenheid ruim 22.000 arbeidsjaren;
- de export van suiker door Nederland heeft een waarde van ongeveer 750 mln. euro per jaar bij een invoer ter waarde van ongeveer 400 mln. euro. In volume gaat het om circa 750.000 respectievelijk 350.000 ton (CBS/LEI, 2004);
- Nederland heeft voor suiker een zelfvoorzieningsgraad van bijna 200, na Denemarken en Frankrijk de hoogste in de EU.

3.2 Gevolgen van de EU-voorstellen

3.2.1 Voor de suikersector

Werkgelegenheid

Aangezien in het EU-voorstel de nadruk minder ligt op vermindering van de productie (quotumdaling met 16%) en meer op de daling van de prijs van bieten en suiker (met ruim 30%), is het effect op de werkgelegenheid relatief beperkt. In de totale suikerkolom vermindert de werkgelegenheid met ruim 1.500 arbeidsjaren (tabel 3.1). Voor een belangrijk deel wordt dit verlies gecompenseerd door uitbreiding van de werkgelegenheid in de graankolom (tabel 3.2). Per saldo is het verlies nog ruim 500 arbeidsjaren (tabel 3.3, voorlaatste kolom).¹ Een belangrijk deel van de vermindering van werkgelegenheid treft de suikerbietenverwerkende industrie en de toeleverende industrie aan de landbouw respectievelijk de suikerindustrie. De toeleverende industrie betreft onder meer de levering van machines, gewasbeschermingsmiddelen, kunstmest, zaaizaad en dergelijke aan de landbouw en machines, andere investeringsgoederen en producten voor de bietenverwerkende industrie.

In de landbouw (zie ook paragraaf 3.2.2) zal de prijsdaling de trend van schaalvergroting en verhoging van de (arbeids)productiviteit versterken. Hierdoor kan het negatieve effect op de werkgelegenheid in de landbouw groter zijn dan is berekend (tabel 3.1 e.v.).

¹ De twee laatste kolommen van deze tabellen en ook daarna van de tabellen 3.4 tot en met 3.6 geven steeds (in absolute cijfers) de veranderingen aan van de beleidsveranderingen van respectievelijk de EU en Oxfam ten opzichte van de referentie bij ongewijzigd beleid.

Een productiequotumvermindering zoals voorgesteld door de Commissie (16%) kan leiden tot de sluiting van een van de vestigingen van de bietenverwerkende industrie en dus kan regionaal het effect relatief sterk zijn.

Tabel 3.1 *Werkgelegenheid in suikerkolom in Nederland (arbeidsjaren), effecten van beleidsvarianten EU en Oxfam*

	Referentie-2001	EU	OXFAM	EU/Ref	Oxfam/Ref
Suikerbietenteelt	3.121	2.717	2.149	-0.404	-0.972
Suikerindustrie	3.037	2.643	2.091	-0.394	-0.946
Suikerverwerkende industrie	5.072	5.072	5.072	0.000	0.000
Toelevering:					
- aan bietentelers	2.535	2.206	1.745	-0.329	-0.790
- aan industrie	8.808	8.380	7.780	-0.428	-1.028
Totaal	22.573	21.019	18.838	-1.554	-3.735

Tabel 3.2 *Werkgelegenheid in graankolom in Nederland (arbeidsjaren), effecten van beleidsvarianten EU en Oxfam*

	Referentie-2001	EU	OXFAM	EU/Ref	Oxfam/Ref
Graanteelt	2.891	3.221	3.683	0.330	0.792
Graanverwerking	2.317	2.581	2.952	0.264	0.635
Toelevering:					
- aan graantelers	1.187	1.322	1.512	0.135	0.325
- aan industrie	2.765	3.080	3.523	0.315	0.758
Totaal	9.160	10.205	11.671	1.045	2.511

Tabel 3.3 *Werkgelegenheid in suiker- en graankolom in Nederland (arbeidsjaren), effecten van beleidsvarianten EU en Oxfam*

	Referentie-2001	EU	OXFAM	EU/Ref	OXF/REF
Bieten, tarwe	6.012	5.937	5.832	-0.075	-0.180
Verwerking suiker, tarwe	10.426	10.297	10.115	-0.129	-0.311
Toelevering:					
- aan telers	3.722	3.529	3.258	-0.193	-0.464
- aan industrie	11.573	11.461	11.303	-0.112	-0.270
Totaal	31.733	31.224	30.508	-0.509	-1.225

Economisch belang en export

De combinatie van een quotumdaling met een zesde en een daling van de prijzen met ruim een derde, zoals voorgesteld door de Europese Commissie leidt tot een vermindering van de productiewaarde met ruim 40% voor de producten van zowel de bietentelers als de bietenverwerkende industrie (tabel 3.4). Voor de totale kolom is de daling ruim 0,6 mld. euro. Deze daling wordt maar voor een beperkt deel (nog geen 200 mln.) gecompenseerd door een toe

Tabel 3.4 Productiewaarde van suikerkolom in Nederland (miljoen €), effecten van beleidsvarianten EU en Oxfam

	Referentie-2001	EU	OXFAM	EU/Ref	Oxfam/Ref
Suikerbietenenteelt	327	191	221	-136	-106
Suikerindustrie	776	453	524	-323	-252
Suikerverwerkende industrie	1.676	1.676	1.676	0	0
Toelevering:					
- aan bietentelers	268	233	185	-35	-83
- aan industrie	1.107	961	993	-146	-114
Totaal	4.154	3.513	3.598	-641	-556

Tabel 3.5 Productiewaarde van graankolom in Nederland (miljoen €), effecten van beleidsvarianten EU en Oxfam

	Referentie-2001	EU	OXFAM	EU/Ref	Oxfam/Ref
Graanteelt	187	208	238	21	51
Graanverwerking	729	812	929	83	200
Toelevering:					
- aan graantelers	121	135	154	14	33
- aan industrie	369	411	470	42	101
Totaal	1.406	1.566	1.791	160	385

Tabel 3.6 Productiewaarde van suiker- en graankolom in Nederland (miljoen €), effecten van beleidsvarianten EU en Oxfam

	Referentie-2001	EU	OXFAM	EU/Ref	Oxfam/Ref
Bieten, tarwe	514	399	459	-115	-55
Verwerking suiker,tarwe	3.181	2.941	3.129	-240	-52
Toelevering:					
- aan telers	389	368	339	-21	-50
- aan industrie	1.476	1.372	1.463	-104	-13
Totaal	5.560	5.080	5.390	-480	-170

name van de graankolom (tabel 3.5 en 3.6). Per saldo is er dus een vermindering met bijna 0,5 mld. euro. Een belangrijk deel ervan treft de bietenverwerkende industrie, die met een overcapaciteit krijgt te maken.

De exportwaarde van suiker zal bij toepassing van het EU-voorstel substantieel afnemen, bijna met 50% (- ruim 300 mln.; het exportvolume daalt met 20%, prijs met ruim 30%). Nederland blijft nog wel ruimschoots zelfvoorzienend voor suiker. De suikersector blijft dan ook nog sterk, voor meer dan 50%, afhankelijk van de uitvoer.

3.2.2 Voor de bietentelers

Structuur

Ervan uitgaande dat de quotumdaling evenredig wordt toegepast naar de verschillende categorieën telers en gebieden, zal naar verwachting door de daling van de prijzen de bietenteelt met name op bedrijven met een geringere oppervlakte bieten het eerst verdwijnen. De circa 7.000 bedrijven met minder dan 5 ha bieten telen nu gezamenlijk nog bijna 20.000 ha bieten. Vruchtwisselingseisen in verband met het gezond houden van de bodem gaan overigens een vergaande concentratie van de bietenteelt tegen. Door de combinatie van prijsdaling, ontkoppelde steun en quotumverlaging is het te verwachten dat de teelt zich meer zal concentreren op gespecialiseerde, grotere akkerbouwbedrijven. Voor de kleinere, veelal meer gemengde bedrijven, die voor de werkzaamheden in het algemeen zelf geen machines hebben, wordt de teelt door de verandering in beleid eerder onaantrekkelijk en marginaal.

Door de inmiddels in Nederland toegestane quotumoverdracht zonder grond kan dit 'concentratieproces', tussen bedrijven en gebieden, gemakkelijker plaats vinden. Het is hierbij niet uitgesloten dat door de prijsdalingen de bietenteelt zich meer gaat concentreren rond de bietenverwerkende industrie, dus in het Noorden en Zuidwesten van Nederland.

Voor de werkgelegenheid in de akkerbouw zijn (zie ook tabel 3.3) de EU-voorstellen van vrij beperkte betekenis, ervan uitgaande dat de grond in gebruik blijft voor de graanteelt. De arbeidsbehoefte op het landbouwbedrijf per hectare suikerbieten is ongeveer 18 uur, voor wintertarwe ongeveer 10 uur. Daarnaast wordt door loonwerk(mechanisatie)bedrijven meer werk verricht in de bietenteelt (naast oogsten ook zaaïen) dan bij de graanteelt.

Het lijkt aannemelijk dat door de quotumreductie met een zesde van de huidige ruim 14.000 telers nog circa 10.000 telers overblijven met een areaal van circa 80.000 ha. De gemiddelde oppervlakte bieten stijgt daarmee van bijna 7 naar 8 ha per bedrijf.

Inkomen

De tabellen 3.7 en 3.8 geven een beeld van de effecten van de EU-voorstellen voor het inkomen van verschillende groepen telers, in absolute bedragen per bedrijf (x 1.000 euro) en als percentage van het inkomen uit het bedrijf over de laatste jaren (2001 en 2002).¹

Per regio bezien zijn de inkomensgevolgen relatief het sterkst voor de telers in de Veenkoloniën (tabel 3.7). Naarmate de oppervlakte bieten per bedrijf groter is lopen de ge-

¹ De akkerbouw kent vooral door fluctuaties in de opbrengstprijzen van aardappelen van jaar op jaar relatief sterk wisselende inkomens. Het gemiddelde inkomen van de gekozen jaren, 2001 was relatief goed en 2002 naar verhouding slecht, kan als representatief worden beschouwd.

volgen ook op, niet alleen in absolute zin, maar ook relatief (tabel 3.8). Bij een prijsdaling met 16 euro is het inkomensverlies veelal ongeveer 10%. Het effect van de prijsdaling wordt dan nog in belangrijke mate, voor ongeveer 60%, opgevangen door de in het vooruitzicht gestelde compensatie (premie in tabel).

In beide tabellen is, ter illustratie van de gevoeligheid, ook gerekend met een verdere prijsdaling dan met genoemde 16 euro, namelijk met in totaal 26 euro. De reden is het risico dat de bietenverwerkende ondernemingen niet meer dan de nieuwe minimumbietenprijs van 27 euro kunnen uitbetalen. Tot dusver betalen de Nederlandse bietenverwerkende ondernemingen een prijs aan de boeren die duidelijk, ongeveer 10 euro, boven de huidige minimumbietenprijs van ruim 43 euro (na aftrek van heffingen op A- en B-suiker) ligt. De hogere uitbetalingsprijs tot dusver heeft te maken met de relatief hoge interne marktprijs (ruim 700 euro per ton suiker bij een referentieprijs van 632 euro). Bij een dergelijke forse prijsdaling loopt de inkomensdaling voor veel telers op tot 20 tot meer dan 30%. In feite is dan de verbouw van bieten financieel nauwelijks meer aantrekkelijker dan die van granen (zie saldooverschil aangegeven in tabel). De bieten worden in dit geval nog hoofdzakelijk verbouwd door bedrijven die er in slagen voor de bieten hogere opbrengsten en/of lagere kosten te realiseren dan het gemiddelde akkerbouwbedrijf. Dit kan leiden tot een verdergaande concentratie van de bieten teelt en een versnelde daling van het aantal bedrijven in de akkerbouw.

Tabel 3.7 Effecten hervorming suikerbeleid naar regio (per bedrijf) bij 16% quotumkorting

	Akkerbouwbedrijven					Overige suikerb. telers
	Noord. klei	Centraal klei	Zuidw. klei	Veen- koloniën	overige akkerbouw	
Ha suikerbieten 2003	9,4	8,6	7,4	10,2	5,5	5,5
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-02 a)	63,3	42,3	30,3	25,0	30,8	34,3
<i>Effect suikerhervorming x 1.000 euro 16 euro/ton prijsdaling</i>						
16 euro prijsdaling (-)	8,8	9,4	6,9	8,5	4,9	4,4
Premie (+)	5,4	6,0	4,5	5,7	3,3	3,2
Korting door degressie (-) b)	0,7	0,3	0,3	0,9	0,3	0,6
Korting door modulatie (-) b)	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1
Omzetting sb-> tarwe (-) c)	0,9	0,9	0,7	1,0	0,5	0,5
Totaal effect	-5,2	-4,8	-3,7	-5,0	-2,6	-2,4
Idem euro per ha suikerbieten	-557	-560	-500	-497	-464	-448
Idem in % van inkomen	-8	-11	-12	-20	-8	-7

Tabel 3.7 Effecten hervorming suikerbeleid naar regio (per bedrijf) bij 16% quotumkorting (vervolg)

<i>Effect suikerhervorming x 1.000 euro bij 10 euro/ton extra prijsdaling (totaal 26 euro/ton)</i>						
26 euro prijsdaling (-)	14,2	15,1	11,1	13,7	7,9	7,1
Omzetting sb-> tarwe (-) d)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Totaal effect	-9,8	-9,8	-7,2	-9,3	-5,1	-4,6
Idem euro per ha suikerbieten	-1.040	-1.134	-979	-918	-914	-849
Idem in % van inkomen	-15	-23	-24	-37	-16	-13

a) Na aftrek effect zuivelhervorming; b) 5% boven de 5.000 euro en 3% over gehele toeslag (degressie); c) Bij 620 euro saldoverschil tussen suikerbieten en wintertarwe (ex hectaretoeslag; na aftrek prijsdaling); d) Bij 50 euro saldoverschil tussen suikerbieten en wintertarwe (ex hectaretoeslag; na aftrek prijsdaling).

Tabel 3.8 Effecten hervorming suikerbeleid naar omvang suikerbietenenteelt bij 16% quotumkorting

	< 5 ha	5-10 ha	10-20 ha	> 20 ha	Totaal
Ha suikerbieten 2003	2,8	7,1	13,4	31,0	7,0
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-02 a)	24,3	32,3	56,2	85,8	34,4
<i>Effect suikerhervorming x 1.000 euro 16 euro/ton prijsdaling</i>					
16 euro prijsdaling (-)	2,3	6,4	12,3	28,0	6,3
Premie (+)	1,6	4,3	8,2	18,6	4,3
Korting door degressie (-) b)	0,3	0,5	0,8	1,8	0,5
Korting door modulatie (-) b)	0,0	0,2	0,4	0,9	0,2
Omzetting sb-> tarwe (-) c)	0,3	0,7	1,3	3,1	0,7
Totaal effect	-1,3	-3,5	-6,6	-15,1	-3,4
Idem euro per ha suikerbieten	-471	-486	-494	-488	-486
Idem in % van inkomen	-5	-11	-12	-18	-10
<i>Effect suikerhervorming x 1.000 euro bij 10 euro/ton extra prijsdaling</i>					
26 euro prijsdaling (-)	3,8	10,3	19,8	45,1	10,2
Omzetting sb-> tarwe (-) d)	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1
Totaal effect	-2,5	-6,7	-12,9	-29,4	-6,6
Idem euro per ha suikerbieten	-902	-947	-964	-949	-944
Idem in % van inkomen	-10	-21	-23	-34	-19

a) Na aftrek effect zuivelhervorming; b) 5% boven de 5.000 euro en 3% over gehele toeslag (degressie); c) Bij 620 euro saldoverschil tussen suikerbieten en wintertarwe (ex hectaretoeslag; na aftrek prijsdaling); d) Bij 50 euro saldoverschil tussen suikerbieten en wintertarwe (ex hectaretoeslag; na aftrek prijsdaling).

3.3 Gevolgen van de Oxfam voorstellen

3.3.1 Voor de suikersector

Werkgelegenheid

Omdat in het Oxfam-voorstel de nadruk vooral ligt op vermindering van de productie (quotumdaling en stopzetten C-suikerproductie: in totaal een productievermindering met 30%), is

het effect op de werkgelegenheid relatief groot (tabel 3.1). Het verlies in de suikerkolom (circa 3.700 arbeidsjaren) wordt voor een deel opgevangen in een uitbreiding van activiteiten in de graankolom (+ 2.500). Per saldo gaan zo'n 1.200 arbeidsjaren verloren (tabel 3.2 en 3.3).

Het (netto)verlies aan werkgelegenheid in de landbouw zal naar verhouding beperkt zijn; het accent ligt op de toeleverende bedrijven en verwerkende industrieën.

Een dergelijke productievermindering (-30%) zal mogelijk leiden tot de sluiting van enkele van de huidige vijf vestigingen van de bietenverwerkende industrie. Het verlies aan werkgelegenheid zal hierdoor regionaal relatief sterk zijn.

Economisch belang en export

De combinatie van een productiedaling met 30%, waarvan een groot deel C-suiker betreft, en een daling van de prijzen met 5% leidt tot een vermindering van de productiewaarde met ongeveer een derde voor de producten van zowel de bietentelers als de bietenverwerkende industrie. Voor de totale suikerkolom is de waardedaling ruim 0,5 mld. euro.

Door de grotere nadruk op productievermindering dan in het EU-voorstel komt er meer ruimte vrij voor de teelt van andere gewassen (granen), die een deel van de waardevermindering in de suikersector compenseert. Voor de totale graankolom stijgt de waarde met bijna 400 mln. euro. Per saldo is het economische effect van de voorstellen een productiewaardedaling van minder dan 200 mln. euro.

De exportwaarde van suiker zal met het Oxfam-voorstel sterker (met twee derde) afnemen dan in het EU-voorstel, waarin van bijna een halvering sprake is.

3.3.2 Voor de bietentelers

Structuur

Door de forsere daling van de omvang van de bietenteelt in ons land (met 30%) zal naar verwachting het aantal telers verder afnemen dan in het voorstel van de EU het geval zal zijn. Voor een gemiddeld teeltoppervlak van 8 ha bieten per bedrijf, zoals wordt ingeschat bij het EU-voorstel, zou het nodig zijn dat het aantal telers ongeveer daalt tot ongeveer 9.000. De teelt zal zich dan nog meer concentreren op grotere akkerbouwbedrijven. De aanzienlijk beperktere prijsdaling in het voorstel van Oxfam maakt het echter wel aantrekkelijker om de bietenteelt langer te continueren dan met het voorstel van de EU; de bietenteelt behoudt immers in het voorstel van Oxfam een relatief hoog saldo per hectare; het verschil met het saldo van granen is 1.400 euro. Per saldo kan de daling van het aantal bietentelers bij dit voorstel dan wellicht weinig hoger zijn dan en vrijwel gelijk uitkomen met het EU-voorstel.

Inkomen

Tabellen 3.9 en 3.10 geven een beeld van de effecten van de voorstellen van Oxfam voor het inkomen van verschillende groepen telers. Evenals bij de voorstellen van de EU zijn de gevolgen aangegeven zowel in absolute bedragen per bedrijf (x 1.000 euro) en als percentage van het inkomen uit het bedrijf over de laatste jaren (2001 en 2002).

Uit de tabellen blijkt dat de gevolgen van enkel de prijsdaling beperkt zijn: ruim 1.000 euro per bedrijf in de akkerbouwgebieden. Het negatieve inkomenseffect van de voorstellen van in totaal omstreeks 5.000 euro per bedrijf is vooral het gevolg van de forse vermindering van de oppervlakte bieten en de overgang naar de graanteelt met een veel lager saldo. Voor grote bietentelers, met meer dan 20 ha bieten, gaat het dan gemiddeld om een verlies van ruim 17.000 euro, zo'n 20% van het huidige inkomen uit het bedrijf.

Per regio is het gemiddelde inkomenseffect het grootst in de Veenkoloniën: 5.500 euro per bedrijf. De bedrijven in dit gebied worden met een gemiddeld lager inkomen dan elders ook relatief het zwaarst getroffen, met een inkomensdaling van ruim 20%. Elders gaat het om een inkomensdaling van ongeveer 8 tot 14% (tabel 3.9).

Tabel 3.9 Effecten hervorming suikerbeleid naar regio (per bedrijf) bij 30% productiedaling

	Akkerbouwbedrijven				suikerb. overige akkerb.	Overige telers
	Noord. klei	Centraal klei	Zuidw. klei	Veen- koloniën		
Ha suikerbieten 2003	9,4	8,6	7,4	10,2	5,5	5,5
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-02 a)	63,3	42,3	30,3	25,0	30,8	34,3
<i>Effect suikerbieten x 1.000 euro bij 5% prijsdaling A/B suiker</i>						
5% prijsdaling (-)	1,3	1,4	1,0	1,2	0,7	0,6
Premie (+)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Korting door degressie (-) b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Korting door modulatie (-) b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Omzetting sb-> tarwe (-) c)	3,9	3,6	3,1	4,3	2,3	2,3
Totaal effect	-5,2	-5,0	-4,1	-5,5	-3,0	-2,9
Idem euro per ha suikerbieten	-556	-578	-555	-542	-548	-537
Idem in % van inkomen	-8	-12	-14	-22	-10	-9

a) Na aftrek effect zuivelhervorming; b) 5% boven de 5.000 euro en 3% over gehele toeslag (degressie) (nu beide 0 door ontbreken compensatie); c) Bij 1.00 euro saldooverschil tussen suikerbieten en wintertarwe (ex hectaretoeslag; na aftrek prijsdaling 5%).

Tabel 3.10 Effecten hervorming suikerbeleid naar omvang suikerbietenteelt bij 30% productiedaling

	< 5 ha	5-10 ha	10-20 ha	> 20 ha	Totaal
Ha suikerbieten 2003	2,8	7,1	13,4	31,0	7,0
Gezinsinkomen uit bedrijf 2001-02 a)	24,3	32,3	56,2	85,8	34,4
<i>Effect suikerbieten x 1.000 euro bij 5% prijsdaling A/B suiker</i>					
5% prijsdaling (-)	0,3	0,9	1,8	4,1	0,9
Premie (+)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Korting door degressie (-) b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Korting door modulatie (-) b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Omzetting sb-> tarwe (-) c)	1,2	3,0	5,6	13,0	3,0
Totaal effect	-1,5	-3,9	-7,4	-17,1	-3,9
Idem euro per ha suikerbieten	-544	-551	-553	-551	-550
Idem in % van inkomen	-6	-12	-13	-20	-11

a) Na aftrek effect zuivelhervorming; b) 5% boven de 5.000 euro en 3% over gehele toeslag (degressie) (nu beide 0 door ontbreken compensatie); c) Bij 1.400 euro saldooverschil tussen suikerbieten en wintertarwe (ex hectaretoeslag; na aftrek prijsdaling 5%).

4. Conclusie, discussie

Conclusies

1. Het voorstel van Oxfam onderscheidt zich van de voorstellen van de Europese Commissie met name door een duidelijk verdergaande vermindering van de Europese suikerproductie. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de oppervlakte bieten verder afneemt en dat de werkgelegenheid in de aan de bietenteelt gelieerde bedrijven ook verder daalt.
2. Door de daling van de oppervlakte bieten, waarvoor de teelt van granen met een lager financieel resultaat (saldo) in de plaats komt, daalt het inkomen van de bietentelers. Echter door de beperkte prijsdaling in het Oxfam-voorstel is, ook onder de veronderstelling dat geen inkomstenstoelagen worden geïntroduceerd, de inkomensdaling ongeveer gelijk aan die bij de voorstellen van de Europese Commissie. Deze laatste houden een compensatie van ongeveer 10 euro per ton bieten in. Het inkomensverlies bij beide voorstellen is per (huidige) hectare suikerbieten ongeveer 500 euro; in het EU-voorstel bijna 500 euro en in het Oxfam-voorstel 550 euro. Dit betekent dat in het Oxfam-voorstel nauwelijks compensatie hoeft te worden opgenomen om het inkomensverlies gelijk te doen zijn. Zou Oxfam echter de negatieve inkomenseffecten van zijn voorstel volledig willen wegnemen dan is een compensatie van ongeveer 9 euro per ton bieten nodig, rekening houdend met ook de gevolgen van in de EU afgesproken regelingen aangaande modulatie en degressie. De budgettaire gevolgen ervan voor de EU zijn uiteraard duidelijk geringer dan bij de Commissievoorstellen.
3. Ondanks de verdergaande productiedaling in het Oxfam-voorstel is het effect voor de economie (productiewaarde) geringer dan van het EU-voorstel. De reden hiervan is vooral de geringere daling van de suikerprijs. Daarnaast heeft ook de (extra) toename van de graanteelt op de vrijkomende grond en de daaraan gekoppelde toename van de activiteiten in de graankolom een gunstig effect.

Discussie

4. De voorstellen van de Europese Commissie zijn gepresenteerd voor een relatief korte periode, tot 2008. De Oxfam-voorstellen zijn voor de vergelijkbaarheid van de berekening in dit verband ook daarop gericht. Voor de periode daarna is door Oxfam ten behoeve van de armste ontwikkelingslanden (LDC's) een verdergaande quotumdaling

in het vooruitzicht gesteld. Een verdere quotumdaling¹ heeft bij de huidige (en ook bij de beperkte prijsdaling in het Oxfam-voorstel) saldiverschillen tussen suikerbieten een relatief sterk negatief effect op het inkomen van de telers. Het is niet zeker of de Europese Commissie na 2008 ook zal inzetten op verdere quotumdaling, hoewel zij in de voorstellen ook aangeeft in de komende jaren meer ruimte te willen geven voor het EBA-akkoord.

5. Wanneer een deel van de quotumkorting betrekking heeft op een langere periode geeft dat bedrijven in de landbouw en in de industrie (verwerking en toelevering) meer mogelijkheden om zich aan te passen. Landbouwers krijgen in feite ruimere mogelijkheden om alternatieve gewassen te gaan telen. Dit kan de financiële gevolgen verzachten. Nu is aangenomen dat ze van de bietenteelt overgaan op de tarweteelt en een aanzienlijk saldooverlies meteen accepteren.
6. Een belangrijk onderdeel van de Oxfam-voorstellen is het (volledig) weg laten vallen van de productie van C-suiker; deze suiker vindt tot dusver zijn weg naar de wereldmarkt. In de berekeningen is er ook van uitgegaan dat deze suiker niet meer wordt geproduceerd. Dit leidt tot genoemde extra daling van de oppervlakte bieten. In de praktijk is het de vraag welk beleidsinstrument deze C-suikerproductie, waarvan de opbrengstprijs al laag is, geheel kan laten verdwijnen (zie onder punt 9).
7. Onder invloed van (beide voorgestelde) beleidsveranderingen kan bij individuele bedrijven, zowel in de teelt als andere schakels van de kolom, de animo om te investeren afnemen. De beleidsverandering heeft waarschijnlijk gevolgen voor de continuïteit van vrij veel bedrijven. In de akkerbouw zal het proces van schaalvergroting waarschijnlijk gaan versnellen.
8. De uitkomsten van de berekeningen zijn gevoelig voor de gehanteerde uitgangspunten. In de doorrekening van de EU-voorstellen is dat aangegeven waar het gaat om het inkomenseffect van een - mogelijk verdergaande - daling van de opbrengstprijs voor de telers. De gevolgen hiervan zijn aanzienlijk.
9. Een belangrijk aspect van de Oxfam-voorstellen is het weg laten vallen van de productie van C-suiker. In beginsel zijn hiertoe verschillende mogelijkheden. Hieronder worden er enkele kort besproken:
 - een 'superheffing' zoals bestaat voor melk (Berkhout et al., 2003). De 'overtollige' suiker wordt dan belast met een hogere heffing dan de opbrengstwaarde, hetgeen de telers ervan zal doen afzien deze bieten te leveren (een zogenaamde prohibitieve heffing). Vanwege wisselende opbrengsten en variaties in het suikergehalte van de bieten is het volstrekte wegvallen van C-suiker in de praktijk onmogelijk; ook bij melk is er

¹ Wanneer in het kader van de extra ruimte voor LDC's de EU-quota met 1 mln. ton extra worden verminderd betekent dat voor Nederland een daling met circa 50.000 ton (-5%) ofwel een areaalvermindering van circa -5.000 ha. Dit is circa -0,4 ha per bedrijf. Het inkomenseffect zal gemiddeld per teler ongeveer -500 euro zijn. Het netto-effect voor de werkgelegenheid -100 tot -200 arbeidsjaren (berekend op basis van tabellen in dit rapport).

ieder jaar een beperkte overschrijding, veelal minder dan 1%, van de quota. Mogelijk moet, hiermee rekening houdende een (beperkte) productiemarge worden gehanteerd. Eerst wanneer deze marge wordt overschreden wordt de prohibitieve heffing opgelegd;

- een vergoedingsregeling tussen onderschrijders en overschrijders binnen een jaar, zoals ook bij melk bestaat in het kader van de superheffing (zogenaamde kwartjesregeling). Dit leidt er toe dat boeren minder geneigd zijn hun quotum precies vol te maken. Zij krijgen immers ook een vergoeding voor de niet-geleverde suiker(bieten). De overschrijders kunnen de vergoeding betalen omdat door de onderschrijdingen van andere telers het per saldo (door Nederland of per suikeronderneming) te betalen bedrag aan heffingen daalt;
- een 'rekening courantsysteem', waardoor per teler de overschrijding in een jaar in mindering wordt gebracht op het quotum van het volgende jaar. De teler zal dan minder bieten kunnen uitzaaien. Andersom kan hij bij minder productie dan is toegestaan de resterende ruimte meenemen naar een volgend jaar. Dit levert wat minder druk op om uit veiligheid een ruim areaal bieten uit te zaaien.

In beginsel zijn elk van deze instrumenten door het beheer van de gegevens door de twee bietenverwerkende ondernemingen binnen Nederland toepasbaar. Of dat ook, met de laatste uitbreiding van de EU, in alle andere EU-landen het geval is, is niet duidelijk. De bietenverwerkende industrie zal de administratie per teler moeten bijhouden.

10. De analyse in dit rapport is statisch van aard. De gevolgen van de voorstellen kunnen in de loop van de tijd uiteenlopend zijn. Op de kortere termijn kunnen als gevolg van quotumverminderingen en prijsverlagingen continuïteitsproblemen optreden bij de bietentelers en bietenverwerkende industrie. Op de langere termijn zijn de aanpassingsmogelijkheden groter. Nader onderzoek kan dienaangaande meer zicht op de consequenties voor de betrokken sectoren bieden.

Literatuur

Berkhout, P., S. van Berkum, J.F.M. Helming, J.C.M. van Meijl en M. Lips, *Herziening van de suikermarktordening? Mogelijke gevolgen voor de Nederlandse landbouw en de EU*. Rapport 6.03.13. LEI, Den Haag, 2003.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2004*. Periodiek Rapport 04.01. LEI, Den Haag, 2004.

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 en S. van Berkum (red.), *De Nederlandse landbouw op het Europese scorebord*. Rapport 2.04.03. LEI, Den Haag, 2004.

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*, juli 2004, Rapport 6.04.13. LEI, Den Haag, 2004.

CBS/LEI, *Land- en tuinbouwcijfers 2004*. Den Haag/Voorburg, 2004.

Commission of the European Communities, *Reforming the European Union's sugar policy: summary of impact assessment*. Commission Staff Working Paper, Brussels, SEC (2003) 1022, released on 23 September 2003 en COM (2003) 554 final.

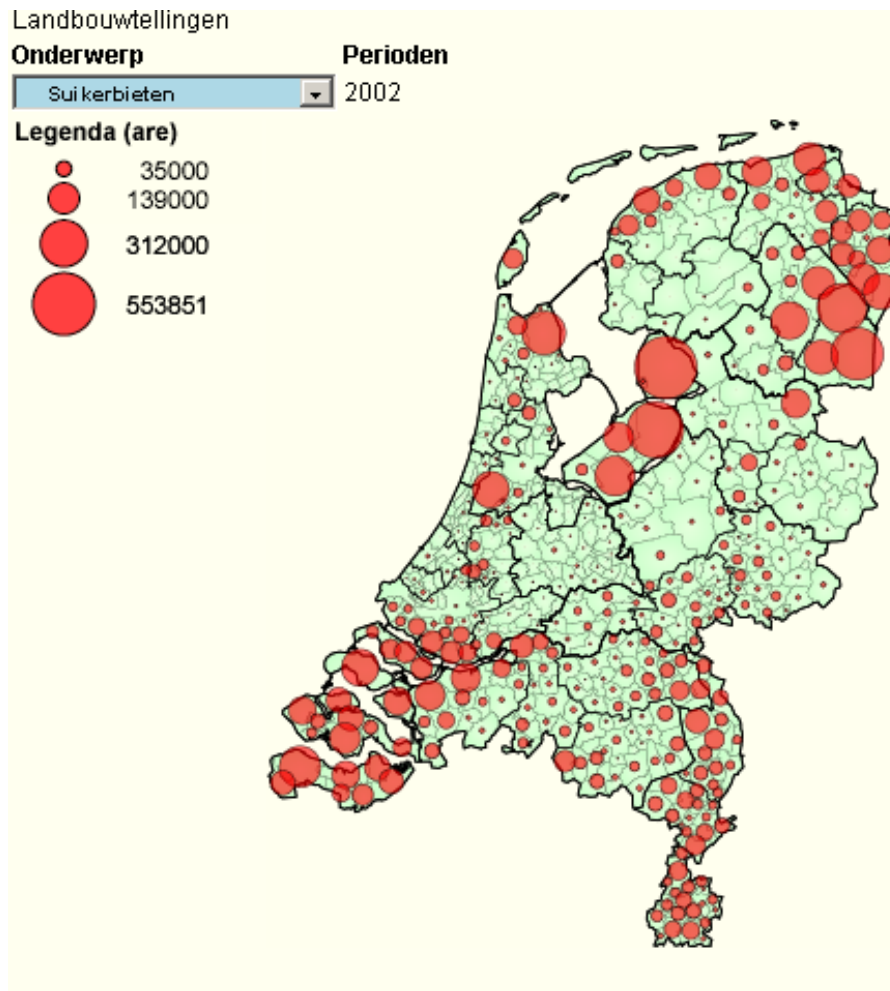
Commission of the European Communities, *Communication from the commission to the council and the European parliament, accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP sugar sector reform*. Brussels, Sec (2004) 14 July 2004 en COM (2004) 499 final.

Koole, B. en M.G.A. van Leeuwen, *Het Nederlandse agrocomplex 2003*. Rapport 5.03.06. LEI, Den Haag, 2003.

Oxfam International, *Dumping on the world*. Briefing paper, March 2004.

Suikerbegeleidingscommissie, *Regelingen, productie en afzet van suiker*. Diverse jaargangen, Den Haag.

Bijlage 1 Areaal suikerbieten in Nederland 2002 per gemeente



Bijlage 2 Kengetallen suikersector in Nederland

Tabel B2.1 Kengetallen suikersector in Nederland

	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Bietenareaal (x 1.000 ha)	126	115	118	112	107	106
Bietenproductie per ha (1.000 kg/ha)	69,1	56,5	61,6	59,9	55,6	60,5
Productie Polsuiker a) per ha (kg/ha)	10.641	8.960	9.856	9.644	9.007	9.741
Productie Polsuiker, totaal (ton)	1.341	1.030	1.163	1.080	964	1.032
Productie Witsuiker (ton)	1.200	988	1.128	1.134	935	1.002
Witsuiker BMS b) quotum (ton)	915	915	915	915	900	900
C-suiker boven BMS (ton)	285	73	213	219	35	102
C-suiker binnen BMS (ton)	43	32	15	31	32	25
Totaal C-suiker (ton)	328	105	228	250	67	127
C-suiker boven BMS (%)	31	8	23	24	4	11
Prijs BMS (A, B, C) (euro/ton)	58,63	56,04	54,59	55,20	59,90	55,36
Prijs C (euro/ton)	20,79	15,16	7,22	14,91	15,25	11,92
Mengprijs ABC (euro/ton bieten)	49,57	53,02	45,64	47,42	58,23	50,95

a) Polsuiker is de hoeveelheid suiker in de biet. Witsuiker is de hoeveelheid suiker die netto overblijft na het bewerkingsproces. Niet alle suiker is winbaar, vandaar het verschil; b) BMS is Bewaakt Meng Prijsstelsel.
Bron: LEI.

Bijlage 3 Input-outputtabel

De macro-economische gevolgen van de voorstellen voor het suikerbeleid zijn doorgerekend met de Nederlandse input-outputtabel voor het jaar 2001. Deze tabel beschrijft de input- en outputstructuur van onder andere de suikerbietenteelt, de tarweteelt, de suikerindustrie, de suikerverwerkende industrie en de graanverwerkende industrie. De weergave van suikerbieten en suiker is belangrijk omdat de effecten van simulaties met het suikerbeleid voor deze bedrijfstakken zijn na te gaan. De weergave van tarwe en tarweproducten is belangrijk omdat de aanpassing in het suikerbeleid waarschijnlijk een substitutie van suikerbietenteelt naar tarweteelt teweeg zal brengen. De input-outputtabel geeft informatie (in miljoenen euro) over de input- en outputwaarde, de toegevoegde waarde, de exportwaarde en (in arbeidsjaren) de werkgelegenheid van de onderscheiden bedrijfstakken.

De analyses met de input-outputtabel geven niet alleen de directe economische gevolgen van de hervormingen van het suikerbeleid voor de teelt en verwerking van suikerbieten en tarwe, maar ook de indirecte gevolgen. Toeleveranciers aan zowel de primaire landbouw als de verwerkende industrie zullen eveneens gevolgen ondervinden van een aanpassing in het beleid. Zo zal een daling van het suikerquotum minder capaciteit in de suikerindustrie vergen, dus minder gebruik van elektriciteit, water of andere dienstverlening. De verdiensten en werkgelegenheid bij toeleveranciers in de suikerkolom worden dus - indirect - negatief beïnvloed door de suikerhervorming. Anderzijds zal de capaciteit in de graanverwerkende industrie groter worden, en dus meer diensten en producten van toeleveranciers nodig hebben. Verdiensten en werkgelegenheid bij de toeleveranciers in de tarwekolom worden positief beïnvloed door aanpassing in suikerbeleid.

Uitgangspunten voor analyses

Deze studie maakt berekeningen voor de productiewaarde (opbrengstwaarde), exportwaarde en werkgelegenheid in respectievelijk de suiker- en de tarwekolom. De suikerkolom is gedefinieerd als:

- suikerbietenteelt;
- suikerindustrie, suikerverwerkende industrie;
- toeleveranciers aan bietentelers;
- toeleveranciers aan suiker(verwerkende)industrie.

De tarwekolom is gedefinieerd als:

- tarweteelt;
- graanverwerkende industrie;
- toeleveranciers aan tarwetelers;
- toeleveranciers aan graanverwerkende industrie.