

HERVORMING EU-SUIKERBELEID: GEVOLGEN VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN

Siemen van Berkum, Pim Roza en Frank van Tongeren

De hervorming van het Europese suikerbeleid, waarvoor de Europese Commissie in juli 2004 een voorstel heeft gedaan, zal niet alleen gevolgen hebben voor de Europese bietentelers en de suikerindustrie. De hervorming leidt ook tot verschuivingen in het systeem van handelspreferenties met twee groepen ontwikkelingslanden, de ACS Suiker Protocol-landen en de groep van Minst Ontwikkelde Landen (MOL's).¹ Door de voorgestelde prijsverlaging van 33% zullen de komende jaren de exportinkomsten van een groot aantal van deze ontwikkelingslanden veel lager uitvallen dan voorzien. Aan de andere kant kan de daling van de Europese productie en van de gesubsidieerde export meer mogelijkheden bieden aan efficiënte suikerproducenten om hun marktaandeel op derde markten te vergroten. In opdracht van het Ministerie van LNV onderzocht het LEI wat de gevolgen zijn van de suikermarkthervorming voor ontwikkelingslanden met en zonder preferentiële toegang tot de Unie.

Modelsimulatie

Als onderdeel van de Gemeenschappelijke Marktordening voor suiker verleent de EU sinds 1975 handelspreferenties aan de ondertekenaars van het ACS Suiker Protocol: deze mogen jaarlijks 1,5 miljoen ton ruwe suiker tariefvrij en tegen de hoge Europese prijs exporteren. Daarnaast hebben de MOL's in 2001 in het kader van het EBA-verdrag ook een quotum toebedeeld gekregen, dat oploopt tot 197.000 ton in 2009. Daarna krijgen deze landen vrije toegang tot de EU. Ook MOL's ontvangen de EU-prijs voor hun export naar de Unie. Een verlaging van de EU-prijs leidt tot een verlies aan exportopbrengsten voor zowel de ACS- als de MOL-landen, maar de MOL's kunnen dit gedeeltelijk compenseren door het uitbreiden van de export na 2009. Door middel van modelsimulaties is onderzocht wat de effecten zijn van een prijsdaling van 33% op de invoer vanuit de MOL-landen. Bij onveranderd beleid blijkt de invoer met 384.000 ton toe te nemen, terwijl een prijsdaling tot een toename van 211.000 ton leidt (tabel 1). Dit is veel minder dan de Europese Commissie zelf inschat. Een belangrijke aanname bij de modelsimulaties is dat suiker een imperfect substituuut is: rietsuiker uit ontwikkelingslanden kan niet gelijk worden gesteld aan bietsuiker uit de EU. Deze aanname is gebaseerd op econometrische studies die steunen op historische trends, op kwaliteitsverschillen tussen suiker uit de EU en ontwikkelingslanden en het feit dat internationale handel in ruwe suiker en witsuiker plaatsvindt.

Literatuuronderzoek

Uit literatuuronderzoek blijkt dat de productiekosten in veel ACS-landen en MOL's te hoog zijn om een sterke prijsverlaging in de EU te kunnen opvangen. Vooral minder efficiënte suikerproducenten in het Caribische gebied, die sterk afhankelijk zijn van de Europese markt, zullen gedwongen worden hun suikerproductie op te geven. Daar tegenover staat dat efficiënte ACS-suikerproducenten in Afrika (zoals Malawi, Swaziland, Zambia en Zimbabwe) de exportquota van de Caribische landen kunnen overnemen. Voor deze landen, alsmede voor MOL-producenten met lage productiekosten zoals Ethiopië, Mozambique en Soedan, is de uitbreiding van productie en export echter afhankelijk van de bereidheid van het (buitenlandse) bedrijfsleven om in de suikersector te investeren. Vanwege de hoge risico's in deze landen eisen investeerders een hoog rendement, met name in de MOL's. Volgens het Britse onderzoeksbureau LMC kan door deze investeringen de uitvoer vanuit de MOL's in 2015 tussen de 0,6 en 1 miljoen ton liggen. De uitvoer kan ook veel hoger uitvallen wanneer er arbitrage-effecten optreden, dat wil zeggen wanneer de MOL's hun totale productie exporteren en goedkopere suiker voor eigen gebruik importeren. In zo'n geval kan de uitvoer volgens LMC oplopen tot 6,2 miljoen ton (tabel 1). De Europese Commissie schat de omvang van het arbitrage-effect veel

¹ De ACS-groep omvat 77 landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, waarvan 20 landen lid zijn van het Suiker Protocol. De MOL's zijn 49 landen waarmee de EU het zgn. Everything But Arms (EBA) handelsakkoord heeft gesloten.

geringer in dan LMC, terwijl volgens modelsimulaties van het LEI het arbitrage-effect niet zal leiden tot extra invoer.

Landenstudies

Om beter inzicht te krijgen in de gevolgen op landenniveau zijn er landenstudies verricht over Mauritius, Ethiopië en Brazilië. Mauritius is een ACS-land met relatief hoge productiekosten en een grote afhankelijkheid van de Europese markt. Wil het land ook in de toekomst suiker kunnen exporteren naar de EU, dan zal het zich sterk moeten richten op herstructurering en economische diversificatie binnen de suikersector (zoals ethanolproductie uit suikerriet). Ethiopië, een relatief efficiënte MOL-producent, kan ook tegen een lagere Europese prijs rendabel produceren. Uitbreiding van de suikerproductie is hier echter afhankelijk van investeringen. Brazilië, 's werelds grootste en meest competitieve producent van suiker (en ethanol), kan zijn positie op de wereldmarkt door een Europese hervorming verstevigen. Niet alleen heeft Brazilië de mogelijkheid tot verdere expansie op derde markten als de EU zich terugtrekt van exportmarkten, maar het kan ook het meest profiteren van eventuele arbitrage-effecten.

Conclusie

De hervorming van het Europese suikerbeleid leidt tot een afbrokkeling van de suikerpreferenties van de ACS- en MOL-landen, waarbij de verschillen tussen landen zeer groot kunnen zijn. De ACS-landen zullen exportopbrengsten verliezen, maar de meeste landen kunnen deze verliezen compenseren door herstructurering en economische diversificatie binnen of buiten de landbouwsector. Enkele MOL's zullen ondanks de prijsverlaging in staat zijn hun suikeruitvoer naar de EU uit te breiden. De landen zonder preferenties, met name Brazilië, zullen waarschijnlijk profiteren van de hervorming door een toename van de uitvoer naar derde landen.

Tabel 1 Additionele EU-invoer van ruwe suiker uit EBA-landen als gevolg van vrije toegang in 2009 (in miljoen ton)¹⁾

	EC	LEI	LMC
Zonder EU-hervorming	2,8	0,4 (suiker is imperfect substituu) 2,7 (suiker is perfect substituu)	n.b.
EU hervorming: 33% prijsdaling	0,5	0,2 (suiker is imperfect substituu) 0,9 (suiker als perfect substituu)	0,1 (korte termijn) 0,6-1,0 (middellange termijn)
EU hervorming inclusief arbitrage-effect	1,25 (2013/4)	0,2 (suiker is imperfect substituu) 0,9 (suiker is perfect substituu)	4,6-6,2 (maximaal)

¹⁾ Deze invoer komt bovenop de huidige invoer van de EU die doorgaans 2 miljoen ton bedraagt (in ruwe suiker equivalenten)

Meer informatie:

Rapport *The impact of the EU sugar policy reforms on developing countries* (rapport verschijnt binnenkort)