
HERZIENING SUIKERBELEID: GEVOLGEN AANZIENLIJK

Siemen van Berkum

Afschaffing van het Europese suikerbeleid leidt tot een inkomensdaling van ruim 20% voor de gemiddelde akkerbouwer in Nederland. De productie van suikerbieten in Nederland zou dan met 30% afnemen. De suikerindustrie krijgt te maken met minder levering van bieten en zal ook inkomstenderving ondervinden indien de voordelen van de lagere prijzen voor de bieten worden doorgegeven aan de afnemers van witsuiker. Voorlopig op het recent verschenen optiedocument van de Europese Commissie, heeft het LEI in opdracht van het Ministerie van LNV drie scenario's doorgerekend: 1) afschaffing van het suikerbeleid (volledige liberalisatie), 2) quotumkorting, 3) forse prijsverlaging. Daarbij lijkt het scenario met een quotumkorting nog het minst slecht uit te pakken voor de suikerbietentelers en de suikerproducenten, maar dan moet de invoer van suiker wel in de hand worden gehouden.

Discussie suikerbeleid

Hoewel de EU nog in 2001 heeft besloten de huidige marktordening voor suiker tot 1 juli 2006 te verlengen, staat de marktordening wel degelijk onder druk. Critici van het huidige beleid wijzen op de versturende werking die uitgaat van de Europese suikermarktordening op de wereldmarkt, op de nadelige invloeden voor de productie in ontwikkelingslanden en op de kosten voor de Europese consumenten. Los van deze (externe) kritiek wordt een belangrijk beoogd effect van de marktordening voor de bietentelers (stabiele en hoge prijs) ondermijnd door diverse (preferentiële) handelsregelingen. De Europese Commissie heeft onlangs in september aangegeven concrete voorstellen te willen doen voor de hervorming van het suikerbeleid.

Gevolgen voor de EU

Bij een volledige liberalisatie (eerste scenario) van de wereldwijde suikermarkt zal de prijs voor suikerbietentelers en daarmee ook de productie van suikerbieten in de EU sterk dalen. De export zakt ineen en importen zullen sterk toenemen. Hiervan profiteren vooral de grote exporteurs Brazilië, Australië en Thailand. De EU-invoer uit armere ontwikkelingslanden, met name die in Afrika, zal daarentegen juist afnemen. In het tweede scenario wordt het EU-quotum met 20% verlaagd om de export naar niet-EU-landen te verminderen. De productie van suikerbieten daalt dan met ongeveer hetzelfde percentage als de quotumreductie en de uitvoer van de EU naar niet-EU-landen valt vrijwel weg. In het derde scenario leidt de daling van de interventieprijs met 36% tot een afname van de producentenprijs voor suikerbieten met 30%. Toch blijven bietentelers bereid het quotum te produceren tegen de lagere prijs. Bij een lagere interne prijs is er iets meer vraag, maar het is toch vooral de productiedaling, die ertoe leidt dat de export van de EU zo'n 10% afneemt terwijl de invoer min of meer gelijk blijft.

Gevolgen voor Nederland

De drie scenario's zijn ook doorgerekend voor Nederland, waarbij naast directe effecten voor de suikersector ook indirecte effecten voor de agrarische sector als gevolg van veranderingen in het bouwplan zijn geanalyseerd. Zo zal bij het liberaliseringsscenario het areaal suikerbieten in Nederland met 30% afnemen. Telers schakelen met name over naar ruwvoedergewassen en granen, en in mindere mate naar groenten en aardappelen. Ook in het tweede scenario met een quotumreductie van 20% daalt het suikerbietenareaal en neemt vooral het areaal ruwvoeder en granen toe. Uitbreiding van het areaal groenten en aardappelen blijft beperkt vanwege het negatieve prijseffect bij een toename van het aanbod van deze gewassen. In het derde scenario daalt de prijs voor suikerbieten met 30%, waardoor het areaal voor suikerbieten met 6,5% zal afnemen. De inkomenseffecten (zie tabel 1) voor de primaire landbouw zijn het grootst onder het

liberaliseringsscenario, terwijl quotumkorting (scenario 2) minder negatief uitpakt voor het inkomen dan de optie van prijsdaling (scenario 3). Ook de suikerproducenten zullen gevolgen ondervinden van de beleidsaanpassingen. De productie loopt onder alle drie scenario's terug, waardoor de omzet afneemt. Wanneer de suikerproducenten de prijsdaling voor de suikerbieten doorgeven aan industriële afnemers en consumenten, loopt de inkomensderving op tot zo'n 50% onder het meest radicale scenario van volledige liberalisatie. Echter, als suikerproducenten de daling van de bietenprijs niet doorgeven aan afnemers, zijn de inkomenseffecten onder alle scenario's met prijsverlagingen positief.

Tabel 1 Inkomensveranderingen per sector in Nederland volgens beleidsscenario's, als %-verandering ten opzichte van het referentiescenario voor 2012

| | Scenario 1 - Liberalisatie | Scenario 2 - 20% quotum- korting | Scenario 3 - 36% prijsdaling |
|-------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|
| Suikerbieten | -78 | -10 | -52 |
| Consumptieaardappelen | -11 | -7 | -2 |
| Pootaardappelen | -7 | -3 | -1 |
| Overig akkerbouw | -6 | -3 | -1 |
| Totaal akkerbouw | -23 | -6 | -13 |
| Vollegroendsgroenten | -2 | -1 | -0 |
| Bloembollen | -1 | -0 | -0 |
| Overig primair | 0 | 0 | 0 |
| Suikerindustrie | -50 | -16 | -24 |
| Overige verwerkende industrie | 1 | 0 | 1 |
| Toeleverende industrie | 0,02 | -0,01 | 0,01 |
| Niet-landbouw | 0,20 | -0,01 | 0,14 |
| Totaal Nederland | -0,06 | -0,04 | -0,02 |

Bron: Berekeningen met DRAM.

Alternatieve beleidsopties

Naast de in de studie doorgerekende opties, zijn diverse varianten van combinaties van quotumkorting en prijsverlaging mogelijk. Als alternatief voor een quotumkorting en/of prijsverlaging zou ook kunnen worden gedacht aan de introductie van een superheffing - analoog aan zo'n heffing in de zuivelsector - op de productie van C-suiker. Daarmee zou de productie van C-suiker zeer onaantrekkelijk worden gemaakt waardoor de EU aan internationale kritiek op de - vermeende - kruissubsidie van C-suiker tegemoet kan komen. Het instrument biedt echter geen soelaas voor toekomstige WTO-afspraken over verdere reductie van gesubsidieerde export en/of uitbouw van preferentiële handelsakkoorden met derde landen.

Meer informatie:

Rapport 6.03.13 *Herziening van de suikermarktordening? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU*