

Europese suikersector duurzaam in balans, ook na 2015

Position paper Nederlandse suikersector, namens 10.000 suikerbietentelers, over een toekomstbestendig Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014-2020.



Telers en industrie zetten zich gezamenlijk in voor:

- Voedselzekerheid
- Plattelandsontwikkeling
- Duurzame voedselproductie
- Behoud biodiversiteit
- Beperking (gevolgen van) klimaatverandering



3 Managementsamenvatting

5 Doelstellingen
Gemeenschappelijk
Landbouwbeleid na 2013

9 Noodzaak hervorming
suikermarktordening
ontbreekt

11 Ongewenste effecten
afschaffing
EU suikermarktordening

13 Vijf (verbeter)punten

Managementsamenvatting

In november 2010 heeft de Europese Landbouwcommissaris Ciolos zijn voorstel gepresenteerd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013. Met als belangrijke doelstellingen: voedselzekerheid op lange termijn, levensvatbare gemeenschappen met voldoende werkgelegenheid op het platteland, stabiliteit van de markten, biodiversiteit en duurzame landbouwmethoden.

De suikersector onderschrijft deze doelstellingen niet alleen, maar kan daar tevens constructief aan bijdragen dankzij de huidige suikermarktordening. In Nederland en Europa bestaat dan ook, zowel bij de telers als bij de fabrikanten, brede steun voor het behoud van de bestaande suikermarktordening na 2015. Wel vragen zij sterke aandacht voor vijf (verbeter)punten.

Hervorming 2006 geslaagd

De huidige suikermarktordening, onderdeel van het GLB, loopt tot het telerseizoen 2014-2015. Vanwege de hervorming van het GLB na 2013, staat ook de suikermarktordening weer ter discussie. De Europese Commissie onderzoekt verschillende opties voor het suikerbeleid na 2015. Dat is opmerkelijk omdat de Europese suikersector nog maar net een ingrijpende hervorming achter de rug heeft, die pas eind 2011 wordt afgerond. In de EU zijn sinds 2006 80 fabrieken gesloten. Het areaal is met 750.000 hectare gekrompen. Ruim 30.000 medewerkers zijn uitgestroomd. Vijf Europese landen zijn helemaal gestopt met de bietenteelt. Evenals 140.000 telers. Ook in Nederland heeft een forse efficiëncyslag plaatsgevonden. Royal Cosun nam CSM Suiker BV over. Drie van de vijf Nederlandse suikerfabrieken zijn gesloten. De Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer concluderen dat de Europese doelstellingen van de suikermarktordening van 2006 zijn behaald. Het huidige systeem is WTO-proof, past binnen de plannen van het GLB en is in lijn met de 'Everything But Arms regeling'. Europa is van netto-exporteur, netto-importeur van suiker geworden. De concurrentiepositie van de Europese sector is sterk verbeterd en het huidige systeem is budget neutraal voor de Europese belastingbetaler.

Voedselzekerheid, stabiliteit en duurzaamheid

Voedselzekerheid op lange termijn is een belangrijk criterium van het GLB. De huidige Europese suikermarktordening kent een unieke balans tussen eigen productie en import uit vooral de minst ontwikkelde landen. Het gebruik van suiker in

Europa bedraagt circa 16,5 miljoen ton, de eigen productie 13 miljoen ton. Om aan de vraag te voldoen importeert de EU jaarlijks 3,5 miljoen ton suiker uit arme landen als Malawi en Mozambique. Deze balans tussen eigen Europese productie en import maakt het mogelijk om de voedselzekerheid te borgen.

In Nederland ontlenuen ruim 3.000 mensen direct hun bestaan aan de suikerproductie, evenals ongeveer 10.000 bietentelers en hun gezinnen. De suikersector draagt bovendien bij aan de ontwikkeling van leefbare en dynamische agrarische gemeenschappen, ook in regio's waar weinig andere bedrijvigheid is.

Een andere belangrijke doelstelling van het GLB is het creëren van stabiliteit op de Europese markten. Op grond van de huidige suikermarktordening heeft de Europese Commissie (EC) een aantal instrumenten om vraag en aanbod in de Europese markt te sturen. Zo kan de EC bij dreigende tekorten of overschotten op deze markt de quota tijdelijk verhogen dan wel verlagen of extra importen toestaan. Liberalisatie van de markt kan leiden tot grote prijsschommelingen. De wereldmarkt voor suiker is een van de meest volatiele markten van alle commodities. Juist door vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, wordt in Europa stabiliteit gecreëerd. Een sterk GLB met bijbehorende suikermarktordening draagt niet alleen bij aan een stabiele markt. Het is ook in het belang van alle stakeholders, consumenten en verwerkende industrie, boeren, producenten en de MOL- en ACP-landen.

De suikersector kenmerkt zich als duurzaam, zowel in teelt als productie. Duurzaamheid is ook een doelstelling van het GLB. De opbrengsten van de Europese bietenteelt zijn de laatste jaren sterk gestegen en kunnen nog verder omhoog. De milieubelasting is zeer laag. Eigen productie, dicht bij de consument, maakt het sluiten van kringlopen mogelijk en verlaagt de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Met de productie van groene elektriciteit en groen gas uit biogas maakt Suiker Unie tevens deel uit van de nieuwe biobased economy.

Noodzaak nieuwe hervorming ontbreekt

Het uitgangspunt nu, anno 2011, is heel anders dan in 2006. In 2006 waren er verschillende redenen om wijzigingen door te voeren. De algemene opinie is nu dat de suikersector pijn heeft geleden, maar dat de herstructurering goed heeft uitgepakt en de doelstellingen zijn behaald. De sector is in balans. De noodzaak om nu te hervormen ontbreekt. Temeer omdat de huidige suikermarktordening een helder en effectief instrument blijkt om aan de gestelde doelen van het GLB, zoals voedselzekerheid en stabiliteit, te voldoen. Net nu de sector een geslaagde hervorming achter de rug heeft, moeten de sector en het nieuwe systeem de kans krijgen om zich te bewijzen. Daarvoor is consistent beleid nodig. Mocht er tóch een nieuwe hervorming komen, dan moet deze een helder onderbouwde keuze zijn. Ze moet getoetst zijn op gewenste en ongewenste effecten, zowel in relatie tot bestaande markten in andere landen als in relatie tot de wereldmarkt.

Sterke aandacht voor vijf (verbeter)punten

- *Volumemanagement blijft noodzakelijk*
Suiker is het enige product in Europa dat een goede balans kent tussen eigen Europese productie en import. De Europese Commissie wil de import vooral laten invullen door de MOL-landen (Minst Ontwikkelde Landen). Zij hebben alleen kans op de Europese markt als er ruimte is voor importen en als de import uit andere landen beperkt wordt. Een volumemanagement regeling is dan ook noodzakelijk om deze balans te behouden. Het quotasysteem heeft zich bewezen als een goed functionerend instrument.
- *Geen toename van suikerimport*
Naast de al bestaande toezeggingen op grond van de

'Everything But Arms regeling' en WTO-afspraken, moet de Europese Commissie geen additionele toezeggingen doen voor extra suikerimport via bilaterale akkoorden. Deze extra import zou leiden tot minder suikerproductie uit bieten in Europa.

- *Exportmogelijkheden buiten de EU zijn te beperkt*
Exportmogelijkheden versterken de marktoriëntatie en dragen bij aan de wereldwijde voedselvoorziening, zeker in tijden van suikertekorten en hoge wereldmarktprijzen.
- *Gelijk speelveld binnen de Europese Unie*
De sector bevindt zich in een zeer competitief speelveld. Daarin is het belangrijk dat alle bietentelers en suikerproducenten in Europa gelijk behandeld worden. Nederland kent echter, in verhouding tot andere Europese landen, bijvoorbeeld een relatief ongunstige regelgeving voor de afzet van nevenproducten, zoals schuimaarde/Betacal.
- *Productieheffing van 12 euro per ton suiker*
Deze heffing stamt nog uit de tijd dat de suikerindustrie restitutie ontving voor export. De suikersector is nu echter budgetneutraal, WTO-proof en ontvangt geen restituties meer. Voor deze productieheffing bestaat dan ook geen grondslag meer.

Gewogen en verantwoorde Europese suikermarktordening

De suikersector streeft naar een gewogen en verantwoorde Europese suikermarktordening, waarin op evenwichtige wijze de verschillende belangen worden gediend. De Nederlandse suikersector wil daaraan bijdragen door actief deel te nemen aan de dialoog. Deze position paper is bedoeld als input voor de discussie over het toekomstige GLB vanaf 2013, de suikermarktordening vanaf 2014/2015 in het bijzonder.



Doelstellingen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013

In november 2010 heeft de Europese Landbouwcommissaris Ciolos zijn voorstel gepresenteerd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013. De suikersector onderschrijft in grote lijnen de doelstellingen van het GLB: voedselzekerheid op lange termijn, levensvatbare gemeenschappen met voldoende werkgelegenheid op het platteland, stabiliteit van de markten, biodiversiteit en duurzame landbouwmethoden. De suikersector onderschrijft de doelstellingen niet alleen, maar kan er tevens constructief aan bijdragen dankzij de huidige suikermarktordening. Deze position paper zet per doelstelling van de Europese Commissie uiteen hoe deze door de huidige suikermarktordening wordt ondersteund en door de sector wordt ingevuld.

Voedselzekerheid

De vraag naar suiker neemt wereldwijd toe. De suikerconsumptie stijgt jaarlijks met 2 tot 3 procent door de groei van de wereldbevolking en de toenemende welvaart in opkomende economieën.

De voedselorganisatie FAO verwacht dat de consumptie van suiker van 168 miljoen ton naar 205 miljoen zal groeien in 2019. De mondiale suikerproductie moet opschalen om aan de vraag te kunnen voldoen.

De huidige Europese suikermarktordening kent een unieke balans tussen eigen productie en import uit vooral de minst ontwikkelde landen. Het gebruik van suiker in Europa bedraagt circa 16,5 miljoen ton suiker, de eigen productie 13 miljoen ton. Om aan de vraag te voldoen, importeert de EU jaarlijks 3,5 miljoen ton suiker uit met name arme landen. Deze balans tussen eigen Europese productie en import maakt het mogelijk om de voedselzekerheid in Europa te borgen. Voedselzekerheid moet bovendien vanuit mondiaal perspectief gezien worden. Een stabiele eigen productie in Europa is namelijk niet alleen een garantie voor de voedselzekerheid in Europa, maar ook voor de suikerexporterende MOL-landen.

Stabiliteit van de markten

Een andere belangrijke doelstelling van het GLB is het vermijden van een sterk volatiele markt. Op grond van de huidige suikermarktordening heeft de Europese Commissie (EC) een aantal instrumenten om vraag en aanbod in de Europese markt te sturen. Zo kan de EC bij dreigende tekorten of overschotten de quota tijdelijk verhogen dan wel verlagen of extra importen toestaan. Verdere liberalisatie van de markt kan leiden tot prijsschommelingen, waardoor een volatiele markt ontstaat. De huidige suikermarktordening, met bijbeho-

rend instrumentarium, zorgt daarentegen juist voor stabiliteit. Het GLB, inclusief suikermarktordening, draagt niet alleen bij aan een stabiele markt maar garandeert ook een eerlijke prijs voor de boeren. Een faire prijs voor de boeren is van essentieel belang voor de continuïteit van de grondstofproductie. Een concurrerende eigen Europese suikerproductie geeft een vast volume voor de Europese markt en is daarmee de basis voor stabiliteit.

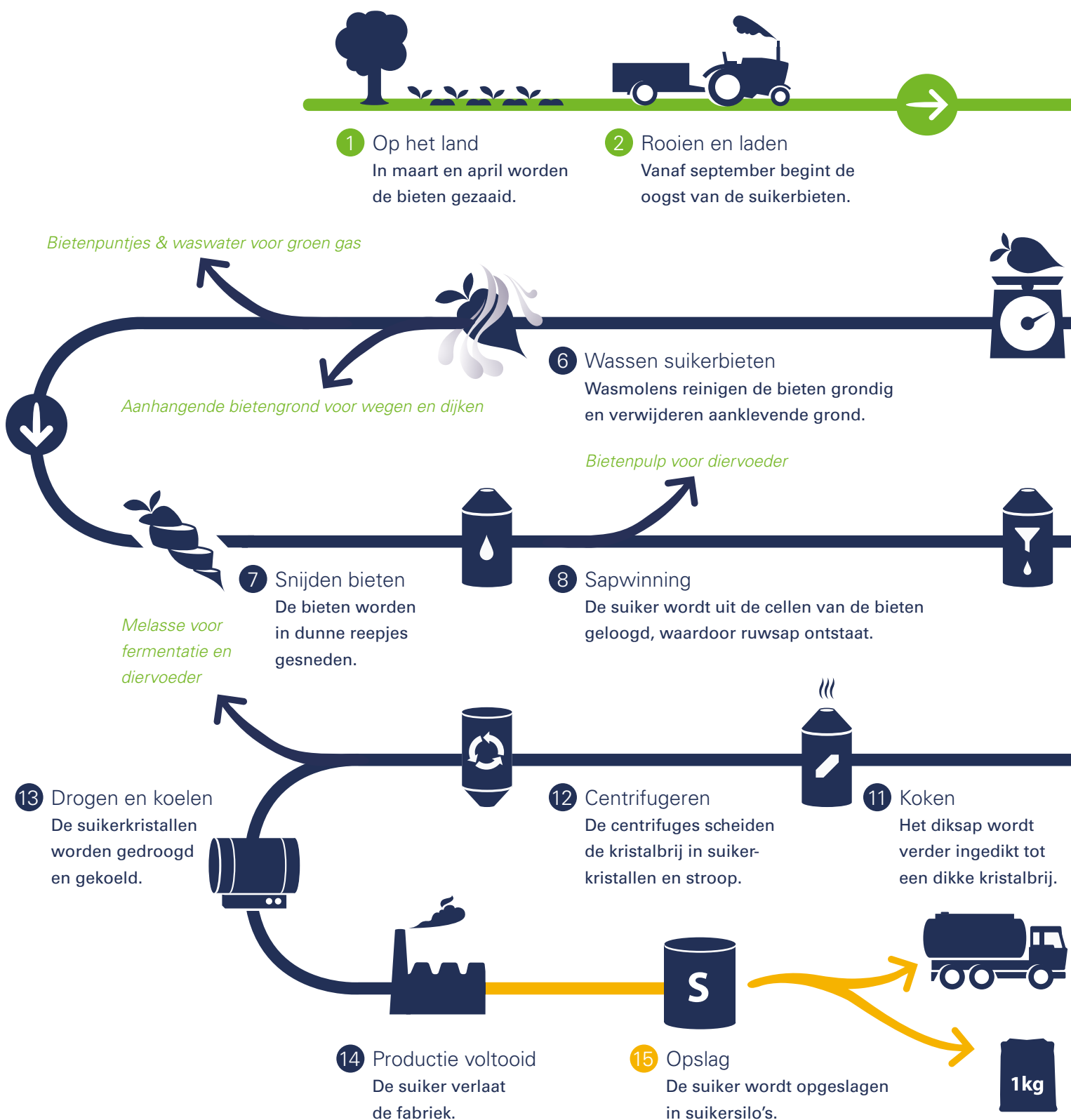
Plattelandontwikkeling en impuls werkgelegenheid

De coöperatie Cosun (namens 10.000 bietentelers in Nederland) zet zich in voor het behoud én de ontwikkeling van een infrastructuur die noodzakelijk is voor een rendabele bietenteelt (ruim 70.000 hectare in Nederland). Cosun draagt zo bij aan de ontwikkeling van leefbare en dynamische agrarische gemeenschappen. Landbouw draagt nog steeds belangrijk bij aan de Europese werkgelegenheid. Alleen al in Nederland is Suiker Unie inclusief de gerelateerde toeleveringsbedrijven goed voor duizenden arbeidsplaatsen. De suikerindustrie is bovendien actief in regio's waar weinig andere bedrijvigheid is en trekt zelfs andere bedrijvigheid aan (Agro & Food Cluster 'Nieuw Prinsenland').

Duurzame voedselproductie

De suikersector heeft duurzaam ondernemen hoog in het vaandel. Ze heeft een voortrekkersrol in duurzame teelt en productie. De opbrengsten van de Europese bietenteelt zijn hoog. De milieubelasting is zeer laag. De hele productieketen is gecertificeerd. De fabrieken werken continu aan efficiëntieverbeteringen om energie en watergebruik te verlagen en emissies te beperken. Eigen productie, dicht bij de consumptie, maakt het sluiten van kringlopen mogelijk en verlaagt bovendien de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

Van bietenperceel naar suikerfabriek: een toonbeeld van duurzame voedselproductie





3 Transport
De bieten worden met vrachtwagens aangevoerd.



4 De fabriek
De bieten gaan het verwerkingsproces in.

5 Bepalen suikergehalte
De aangeleverde bieten worden gewogen en het suikergehalte wordt bepaald.

Betacal kalkmeststof voor de landbouw

9 Sapzuivering
Mineralen, zouten en eiwitten worden uit het ruwsap gehaald. Nu is het dunsap met een suikergehalte van circa 15%.



10 Verdamping
Door waterverdamping (met stoom) dikt het dunsap in en stijgt het suikergehalte naar circa 70%. Nu is het diksap.

16 Industriële afnemers
De suiker wordt o.a. in bulkwagens vervoerd naar de afnemers.

17 Consumenten
De suiker wordt in kleine hoeveelheden in de supermarkt verkocht.

Duurzaamheid volgens Suiker Unie

Duurzaamheid is belangrijk in de productieketen van Suiker Unie. In de hele keten van bietenzaad via bieten naar suiker en diverse nevenproducten streeft Suiker Unie naar het nuttig gebruik van reststromen en een zo laag mogelijk energieverbruik. Het energieverbruik voor de suikerproductie in Nederland is in 20 jaar met ruim 44% gedaald. Dat is veel meer dan de doelstelling van het Kyoto-verdrag en meer dan het dubbele van de Europese doelstelling om fossiele energie in 2020 met 20% terug te dringen ten opzichte van 1990. De suikerbiet is een geweldig gewas en geschikt voor vele doeleinden. Een hectare suikerbieten brengt het vijfvoudige aan energie op van wat er voor de teelt en verwerking nodig is. Zo kan de pulp als grondstof dienen voor afbreekbare verpakkingsmaterialen. Van melasse, een andere reststof, kunnen hoogwaardige producten worden gemaakt, zoals bakersgist, gistextracten voor soep, ethanol, infuusvloeistof en plantenvoeding.

Suiker Unie produceert al groene elektriciteit en groen gas uit het biogas van haar methaanreactoren. Met de recent gestarte bouw van een biovergistingsinstallatie in Dinteloord én de nog te bouwen vergistingsinstallatie in het Groningse Vierverlaten wil Suiker Unie in totaal circa 22 miljoen m³ groen gas gaan produceren.



Biobased Economy

De nieuwe vergistinginstallaties zijn voor Suiker Unie weer een belangrijke stap om de duurzame productieketen verder uit te bouwen. In de nabije toekomst worden alle reststromen/biomassa van Suiker Unie omgezet in groen gas dat wordt geleverd aan het Nederlandse aardgasnet.

De vergistinginstallaties gaan jaarlijks 200.000 ton plantaardig restmateriaal verwerken tot 18 miljoen m³ groen gas. Samen met het groene gas van de methaanreactoren is dat voldoende voor 15.000 huishoudens. Suiker Unie wordt daarmee één van de grootste groen gasproducenten van Nederland. Ook wil Suiker Unie groen gas gaan gebruiken voor eigen vervoer. Samen met partners onderzoekt Suiker Unie of ze groen gas kan toepassen in het transport van haar suiker. Er rijden al bedrijfswagens, leaseauto's van personeel en vrachtwagens op groen gas. Overigens gaat Suiker Unie niet alleen de restproducten van suikerbieten verwerken, maar ook van andere bedrijven. Bijvoorbeeld van de glastuinbouwbedrijven van het Agro & Food Cluster 'Nieuw Prinsenland'. Zodoende maakt Suiker Unie deel uit van de nieuwe biobased economy.

Suikerbieten zijn een belangrijk wisselgewas. Ze worden nooit verbouwd in een continue monocultuur. Als wisselgewas spelen suikerbieten een belangrijke rol in de rotatieteelt met graangewassen. De graanoogst na suikerbieten is 10 tot 20% hoger dan na twee opeenvolgende graangewassen. Bieten hebben geen last van ziekten en plagen waarmee andere gewassen wél vaak te maken krijgen. Daardoor neemt door de suikerbietenteelt de onkruid- en ziektedruk af. En daardoor zijn er minder bestrijdingsmiddelen nodig.

Biodiversiteit beschermen

200 jaar vooruitgang in gewasveredeling, waaronder resistentie tegen ziekten, heeft fors bijgedragen aan de productiviteitsverbetering van de suikerbietenteelt en geleid tot een grote verscheidenheid aan rassen. Om de biodiversiteit te behouden en de milieubescherming verder te versterken, is het belangrijk dat er voldoende gewassen, waaronder bieten, in de rotatie zijn. Suikerbieten worden slechts eens in de drie tot vijf jaar verbouwd op hetzelfde perceel. Als waardevol gewas in de rotatie voorkomt het dat ziekten zich uitbreiden. Daardoor hoeven bij het telen van andere gewassen minder meststoffen en bestrijdingsmiddelen te worden gebruikt. Het is dus belangrijk om bieten in het bouwplan te behouden.

Voordelen voor dieren in het wild

Vogels zijn een goede graadmeter voor biodiversiteit. Stoppels van de vorige oogst en laat geoogste bietenvelden zijn belangrijk voor in het wild levende dieren, vooral vogels. Bij de teelt van suikerbieten behouden akkers een open begroeiingstructuur met stukken kale grond tot laat in het voorjaar. Uit een officieel onderzoek in Groot-Brittannië blijkt dat dit veel op de grond nestelende vogels aantrekt, met de griel, Kieviet, veldleeuwerik en overwinterende kleine rietganzen.



Noodzaak hervorming suikermarktordening ontbreekt

Vanwege de hervorming van het GLB staat ook de suikermarktordening, onderdeel van het GLB weer ter discussie. De huidige suikermarktordening loopt tot het telerseizoen 2014-2015. De Europese Commissie onderzoekt verschillende opties voor het suikerbeleid na 2015. De opties variëren van het continueren van het huidige suikerbeleid tot afschaffing van de huidige suikermarktordening en een variant daar tussenin. Afschaffing van de suikerregeling houdt afschaffing van de suikerquota in.

Consolidatieslag 2006

- 83 fabrieken gesloten
- 750.000 hectaren minder areaal bieten
- 30.000 mensen uitgestroomd
- 140.000 telers gestopt
- 5 Europese landen gestopt met bietenteelt

Het is opmerkelijk dat afschaffing weer een optie is. Temeer omdat de Europese suikersector net een drastische hervorming achter de rug heeft. In 2006 werd in Europa de hervorming van de suikermarkt goedgekeurd. Met als belangrijkste doelstellingen: verlaging van de Europese suikerprijs en deze meer in lijn brengen met de wereldmarktprijs, een kleinere en competitievere sector, betere toegang op de Europese markt voor de minst ontwikkelde landen en voldoen aan de WTO-regels.

De hervorming heeft een enorme impact gehad op de Europese suikersector en leidde tot een flinke kaalslag. De EU-suikerproductie is teruggebracht van 19 miljoen ton naar 13 miljoen ton. Van de 310.000 Europese telers zijn er 140.000 gestopt met bieten telen; een afname van 750.000 hectare bieten in Europa. Van de 189 Europese suikerfabrieken zijn er 83 gesloten. Bulgarije, Ierland, Letland, Portugal en Slovenië zijn helemaal gestopt met de suikerindustrie en dus ook met de teelt.

Ook in Nederland heeft een forse efficiëncyslag plaatsgevonden. Royal Cosun nam de suikerdivisie van CSM over. Drie van de vijf overgebleven Nederlandse suikerfabrieken (Puttershoek, Breda en Groningen) zijn de afgelopen jaren gesloten.

Met de Europese Commissie en het Europees Parlement is de suikersector van mening dat aan alle EU-doelstellingen van de suikerhervorming is voldaan. De export van suiker is aan banden gelegd. Voor de hervorming was het mogelijk om overtollig quotumsuiker gesubsidieerd op de wereldmarkt te verkopen. Nu mag de EU jaarlijks nog maar maximaal 1,3 miljoen ton surplussuiker exporteren. Er is geen sprake meer van Europese subsidies en restituties. Het huidige systeem is dus WTO-proof.

De productie van suiker wordt niet bekostigd door EU-gelden. Verder is er sinds enkele jaren voor biobased georiënteerde bedrijven en de surochemische industrie door de Europese Commissie een speciale regeling ingesteld. Zij kunnen hun grondstoffen niet alleen van de Europese markt betrekken (boven quotumsuiker), tevens is er voor hen een extra importcontingent van 400.000 ton (vrij van invoerheffing) geopend. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de toenemende vraag naar suiker als grondstof voor biobased producten, zoals afbreekbare plastics.

Suikerhervorming 2006 geslaagd volgens Europese Commissie en Europees Parlement



De huidige suikermarktordening past ook binnen de plannen van het GLB en is in lijn met de 'Everything But Arms regeling' (EBA). De minst ontwikkelde landen (MOL-landen) mogen nu immers zonder importheffing naar Europa exporteren. De Europese consumptie van suiker bedraagt circa 16,5 miljoen ton, de eigen productie circa 13 miljoen ton. Om aan de vraag te voldoen importeert de EU jaarlijks 3,5 miljoen ton suiker uit met name arme EBA-landen als Laos, Malawi en Mozambique. Europa is daardoor van netto-exporteur, netto-importeur van suiker geworden. Ook is de Europese suikerprijs meer gekoppeld aan de wereldmarktprijs.

Uitgangspunt, anno 2011, anders dan in 2006

- Duurzame competitieve sector
- Unieke balans eigen productie – import MOL-landen
- Van netto-exporteur naar netto-importeur
- WTO-proof
- Past binnen het GLB
- Geen Europese subsidies meer – budget neutraal

De suikerhervorming heeft geleid tot een zeer ingrijpende reorganisatie in de suikersector. Maar ze heeft ook, onder andere in Nederland, geleid tot een duurzame en relatief sterke sector. De twee overgebleven Suiker Unie fabrieken in Nederland produceren jaarlijks circa 900.000 ton suiker. Het uitgangspunt anno 2011 is dan ook heel anders dan in 2006. Toen waren er verschillende redenen om wijzigingen door te voeren. Zo was het suikerregime uit 1968 in bijna veertig jaar tijd nauwelijks veranderd. De druk om te hervormen was destijds dan ook veel groter dan nu.

De algemene opinie vandaag is dat de suikersector pijn heeft geleden, maar dat de herstructurering goed heeft uitgepakt, de doelstellingen zijn behaald en de sector in balans is. Ook de Europese Rekenkamer concludeert in haar rapport dat de doelstellingen van de suikermarktordening van 2006 voor de herstructurering van de Europese suikersector grotendeels - budgetneutraal - zijn behaald.

De noodzaak om opnieuw te hervormen ontbreekt dan ook. Temeer omdat de huidige suikermarktordening een helder en effectief instrument blijkt om aan de gestelde doelen van het GLB te voldoen. Net nu een geslaagde hervorming achter de rug is, moeten de sector en het nieuwe systeem de kans krijgen om zich verder te bewijzen. Daarvoor is consistent beleid nodig. Een eventuele nieuwe hervorming moet een helder onderbouwde keuze zijn, getoetst op gewenste en ongewenste effecten, zowel in relatie tot elders in de wereld bestaande marktordeningen als in relatie tot de recente ontwikkelingen op de wereldmarkt.

Consistent
beleid
noodzakelijk

Ongewenste effecten afschaffing EU suikermarktordening

Afschaffing van de suikermarktordening heeft een aantal ongewenste effecten. Zo zal een groot aantal ontwikkelingslanden, die nu zonder heffing naar Europa mag exporteren, het niet redden. Ook is het de vraag of de Europese suikerbientelers en de verwerkende suikerindustrie overeind zullen blijven. Door het afschaffen van regulering zal de Europese suikerprijs sterk gaan fluctueren. Daar ondervinden ook levensmiddelenproducenten en consumenten hinder van.

Inkrimping suikerbietenareaal – verdwijnen suikerindustrie

Eén van de varianten van het voorstel van de Europese Commissie is afschaffing van de suikerquota. Dit leidt tot sterke schommelingen van de suikerprijs en daarmee van de bietenprijs. Deze prijsschommelingen leiden weer tot grote jaarlijkse verschillen in het suikerbietenareaal.

Uiteindelijk kan deze variant leiden tot een forse inkrimping van dat areaal.

Het verwerken van suikerbieten vergt zeer kapitaalintensieve productiefaciliteiten. Die fabrieken zijn alleen geschikt voor suikerproductie. Bij kleine(re) oogsten kunnen ze niet overschakelen op een ander product. Mocht een suikerfabriek als gevolg van concurrentie van andere gewassen, prijserosie of anderszins verdwijnen, dan is het onwaarschijnlijk dat deze bij betere marktomstandigheden terugkeert. Dit verklaart ook waarom overal ter wereld speciale suikermarktregelingen bestaan. Dus ook in Nederland. Daar ontlenen ruim 3.000 mensen direct hun bestaan aan de suikerproductie, evenals ongeveer 10.000 bietenelers en hun gezinnen. Een stabiele aanlevering van bieten is dan ook noodzakelijk voor het in stand houden van de suikerindustrie.

Voedselzekerheid en stabiliteit

De suikerprijs op de wereldmarkt is zeer volatiel. Deze beweegt zich vaak op een lager niveau dan waar de Europese suikerbienteler voor kan telen. Deze volatiliteit komt mede doordat er heel weinig elasticiteit in de vraag naar suiker schuilt. Bij een groter aanbod stijgt de consumptie van suiker namelijk niet of nauwelijks. Dus daalt de prijs aanmerkelijk. Dit is precies de reden waarom op bijna alle interne suikermarkten in de wereld het aanbod enigszins gereguleerd wordt. Zolang dat gebeurt, fungeert de wereldmarkt als een overschottenmarkt. Slechts een relatief klein deel van de wereldwijd geproduceerde suiker wordt namelijk op de wereldmarkt verhandeld.

Door alleen de suikermarkt in Europa te liberaliseren, zal het prijsniveau in Europa waarschijnlijk snel dalen. Daardoor kunnen boeren in Europa, die moeten voldoen aan allerlei extra duurzaamheids-eisen, niet meer concurreren. Brazilië bijvoorbeeld kan tegen zulke lage prijzen suiker produceren dat zelfs de meest efficiënte Europese suikerproductiegebieden hier niet tegenop kunnen.

Europa wordt dan grotendeels afhankelijk van import. Vanuit het oogpunt van voedselzekerheid is dit ongewenst. De Europese Unie is sinds de suikerhervorming in 2006 al van netto-exporteur één van de grootste netto-importeurs van suiker geworden. Het is onverantwoord om dit verder op te voeren. Voedselzekerheid is een belangrijk criterium in het suikerbeleid. Juist door vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, wordt stabiliteit in de Europese markt gecreëerd. Quota hebben zich bewezen als een effectief instrument om de voedselzekerheid en stabiliteit in de Europese markt te waarborgen.

Duurzaamheid

Afschaffen van de suikermarktordening betekent een toenemende druk op het milieu.

Om aan de wereldwijde toenemende vraag van suiker te voldoen, zal de mondiale suikerproductie moeten opschalen. Wanneer door liberalisatie de vraag vanuit de Europese Unie toeneemt, zal dit leiden tot ontginning van nieuwe landbouwgrond elders in de wereld. Wetenschappers weten dat ontginning van nieuwe landbouwgrond leidt tot nog meer CO₂ uitstoot vanuit de bodem.

Om aan de duurzaamheidsdoelstellingen van het GLB te voldoen, is productie zo dicht mogelijk bij de consument veruit de beste optie. Eigen productie maakt niet alleen het sluiten van kringlopen mogelijk, maar verlaagt ook de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Bovendien kent de Europese bietenbouw een lage milieubelasting.



Toekomst minst ontwikkelde landen staat op het spel

Suiker is één van de grootste nationale exportproducten voor veel minst ontwikkelde landen.

De inkomsten uit hun suikerexport worden aangewend om te investeren in de industrie zodat deze landen zich economisch kunnen ontwikkelen. Een goed functionerende suikerindustrie biedt tevens de gelegenheid om de levensstandaard van de bevolking te verhogen. In Malawi bijvoorbeeld biedt de suikersector werkgelegenheid aan een groot deel van de bevolking. Ze verschaft een inkomen aan arme kleine boeren, die volledig afhankelijk zijn van de suikersector.

Sinds de hervorming in 2006 mogen de MOL-landen zonder invoerheffing suiker naar Europa exporteren. Als gevolg van deze regeling zijn er grote investeringen gedaan in de lokale suikerindustrie in deze landen. Door alleen de suikermarkt in Europa te liberaliseren, zal het prijsniveau in Europa waarschijnlijk snel dalen. Mogelijk zelfs tot onder het niveau waarop deze

MOL-landen kunnen concurreren met landen als Brazilië, die dan eveneens vrij toegang hebben tot de Europese markt. Hierdoor zal een groot aantal van deze ontwikkelingslanden het waarschijnlijk niet redden.

Regulering is de beste garantie voor een rendabele teelt in MOL-landen. Het is bovendien niet fair om, na deze landen een wortel te hebben voorgehouden, de voor hen gunstige regulering nu weer te laten vervallen.

Vijf (verbeter)punten

De doelstellingen van het GLB na 2013 worden in hun algemeenheid door de suikersector onderschreven. De vraag is hoe ze concreet worden ingevuld en vertaald naar regelingen en afspraken. In aanpassingen van de suikerregeling moeten de belangen van zowel de Europese suikerbientelers en suikerproducenten en -afnemers, als die van suikerexporterende (ontwikkelings)landen zijn afgewogen.

De noodzaak van de aanpassingen moet hierbij steeds worden aangetoond met een onderbouwing die is gebaseerd op feiten en op een algemeen aanvaarde macro-economische grondslag. Hoewel de sector de huidige suikermarktordening in grote lijnen onderschrijft, wil ze wel sterke aandacht vragen voor de volgende (verbeter) punten.

Volumemanagement blijft noodzakelijk

Suiker is het enige product in Europa waar een goede balans is gevonden tussen eigen Europese productie en import. De Europese Commissie wil de import vooral laten invullen door de MOL-landen (Minst Ontwikkelde Landen). Deze landen hebben alleen een kans op de Europese markt als er ruimte is voor importen en als de import uit andere landen beperkt wordt. Een volumemanagement regeling is noodzakelijk om de balans tussen eigen Europese productie en import te behouden. Het quotasysteem heeft zich daartoe bewezen als een goed functionerend instrument.

Quota

- Lager dan EU consumptie
- Voedselzekerheid
- Stabiliteit
- Effectief
- Eenvoudig
- Budget neutraal

Geen toename van suikerimport

Naast de al bestaande toezeggingen op grond van de 'Everything but Arms regeling' en WTO-afspraken, moet de Europese Commissie geen additionele toezeggingen doen voor extra suikerimport via bilaterale akkoorden. Deze extra import zou leiden tot minder suikerproductie uit bieten in Europa.

Exportmogelijkheden buiten de EU zijn te beperkt

Exportmogelijkheden versterken de marktorientatie en dragen bij aan de wereldwijde voedselvoorziening, zeker in tijden van wereldwijde suikertekorten en hoge wereldmarktprijzen. De exportmogelijkheden zijn momenteel te beperkt om de fluctuaties in de productie goed op te kunnen vangen. De sector wil ook kunnen profiteren van hoge wereldmarktprijzen.

Gelijk speelveld binnen de EU

De sector bevindt zich in een zeer competitief speelveld. Daarin is het belangrijk dat alle bietenelers en suikerproducenten in Europa gelijk behandeld worden. De sector is dan ook blij met het regeringsstandpunt dat 'Brussel de norm' is. In Nederland geldt echter een relatief ongunstige regelgeving voor de afzet van nevenproducten, zoals schuimaarde/Betacal.

Productieheffing van 12 euro per ton suiker

Deze heffing stamt nog uit de tijd dat de suikerindustrie restitutie ontving voor export. Nu de sector budgetneutraal is, WTO-proof en geen restituties meer ontvangt, bestaat er voor deze productieheffing geen grondslag meer. Het geld dat door de sector wordt opgebracht, verdwijnt nu in de algemene EU-middelen.





De bieten- en
suikersector in de
Europese Unie:
toonbeeld
van duurzame
voedselproductie

