



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.7.2004  
COM(2004) 499 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE  
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa  
via het hervormde GLB – hervorming van de suikersector**

## AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

### over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB – hervorming van de suikersector

#### 1. INLEIDING EN SAMENVATTING

Op de huidige suikerregeling wordt vaak hevige kritiek geuit vanwege het gebrek aan concurrentie, verstoring van de markt, hoge prijzen voor consumenten en gebruikers en de gevolgen ervan voor de wereldmarkt, met name voor ontwikkelingslanden. Ondanks de verzoeken om de regeling te hervormen, is ze de laatste vier decennia grotendeels ongewijzigd gebleven.

Het succes van de nieuwe koers van het GLB, waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van een beleid van prijs- en productieondersteuning naar een algemener beleid van inkomenssteun voor de landbouwers, heeft de noodzaak van een hervorming van de suikersector een extra dimensie gegeven.

Als het EU-suikerbeleid niet wordt gewijzigd, zal het gaan afwijken van de fundamentele beginselen van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) namelijk marktorientatie, van de productie losgekoppelde inkomenssteun voor de landbouwers en een beter evenwicht tussen de twee pijlers van het GLB via een versterkte plattelandsontwikkeling.

Het publieke debat naar aanleiding van de publicatie van de mededeling van de Commissie van september 2003<sup>1</sup> en de bijgaande uitgebreide effectbeoordeling van de suikersector<sup>2</sup>, heeft zowel de dringende noodzaak van een ingrijpende hervorming in de suikersector als de complexiteit van een dergelijke hervorming bevestigd.

Enerzijds is uit dit debat naar voren gekomen dat, hoewel sommigen beweerden dat de onveranderlijkheid van het EU-suikerbeleid een bewijs was voor de goede werking ervan, een *status quo* niet langer houdbaar is. De kloof tussen de prijzen binnen de EU en de wereldmarktprijzen is groter geworden, terwijl de EU nieuwe internationale verbintenissen is aangegaan. In deze omstandigheden dreigt het structurele overschot in de EU toe te nemen terwijl de sector er door de rigiditeit van de huidige quotaregeling niet wordt toe aangezet zich aan te passen.

Anderzijds worden de positieve gevolgen van een hervorming soms te simplistisch ingeschat. De noodzakelijke herstructurering van de sector zal bijvoorbeeld niet op dezelfde wijze van invloed zijn op alle suikerproducerende gebieden in de EU. Ook het vooruitzicht dat elke ontwikkeling op de EU-suikermarkt, met of zonder hervorming, gunstig kan zijn voor bepaalde ontwikkelingslanden en ongunstig voor bepaalde andere, doet ernstige vragen rijzen over de manier waarop dit probleem moet worden aangepakt.

De Commissie heeft in het onderhavige voorstel rekening gehouden met drie belangrijke elementen.

---

<sup>1</sup> COM(2003) 554 def.

<sup>2</sup> (SEC(2003) 1022).

1. Hoewel het voorstel een noodzakelijke stap in de richting van de hervorming van de suikersector vormt, heeft de ervaring met de hervorming van het GLB in andere sectoren aangetoond dat het evenwichtig moet zijn.
2. Aan de EU-producenten en de handelspartners moeten realistische toekomstperspectieven op lange termijn worden geboden.
3. Op middellange termijn, wanneer er meer duidelijkheid zal zijn over bepaalde, in dit stadium onzekere factoren, zou de mogelijkheid van een verdere hervorming moeten worden overwogen.

Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat de doelstellingen van de hervorming dezelfde zouden moeten zijn als bij de recente algemene aanpak van de GLB-hervorming. Er moeten duurzame beleidsperspectieven op lange termijn worden geboden. Die moeten op hun beurt gebaseerd zijn op een verbeterd concurrentievermogen, een sterkere marktoriëntatie en een duurzaam marktevenwicht in overeenstemming met de EU-verbintenissen met derde landen en de internationale handelsvoorschriften. Bij de verwezenlijking van deze doelstellingen moet worden gegarandeerd dat rekening wordt gehouden met de inkomens van de producenten, de belangen van de consument en de situatie van de verwerkende sector, en met name met de noodzaak van een overgangperiode voor de nodige aanpassingen. Deze doelstellingen zullen worden bereikt via een hervorming die stoelt op een combinatie van een aantal elementen, zoals een significante prijsvermindering, de afschaffing van interventie, een quotavermindering en de overdraagbaarheid van quota.

Concreet stelt de Commissie het volgende voor:

- Een aanzienlijke verlaging, in twee fasen, van de institutionele ondersteuningsprijs voor EU-suiker, met tegelijk de afschaffing van interventie en de invoering van een referentieprijs. Deze referentieprijs zal dienen voor de vaststelling van de aan de suikerbietenproducenten te betalen minimumprijs, van de interventiedrempel voor de particuliere opslag, van het niveau van de bescherming aan de grens en van de garantieprijs in het kader van de preferentiële invoerregeling. Voorts moet snel een prijsnoteringssysteem voor de EU-markt worden ingevoerd.
- De invoering van een gedeeltelijke compensatie voor producenten in de vorm van een van de productie losgekoppelde rechtstreekse betaling binnen de grenzen van de GLB-begroting, met dezelfde historische referentieperiode als bij de GLB-hervorming van 2003 (2000–2002). Deze betaling zal worden opgenomen in de bedrijfstoelageregeling.
- Vereenvoudiging van de huidige quotaregeling door de A- en B-quota samen te brengen in één quotum en het resulterende totale quotum te verminderen met het oog op een duurzaam evenwicht op de EU-suikermarkt. De bepalingen inzake C-suiker blijven ongewijzigd.
- Herstructurering van de EU-suikersector door overdraagbaarheid van quota tussen lidstaten en de invoering van een regeling voor de omschakeling van suikerfabrieken, om de nodige aanpassingen te vergemakkelijken en de gevolgen ervan te verzachten.
- Wijziging van de invoerregeling voor de westelijke Balkanlanden om de EU-partners een duidelijk kader te bieden dat hun sector met inachtneming van de huidige handelsconcessies voorbereidt op de aanpassingen die nodig zijn om te opereren in realistische en economisch duurzame omstandigheden.

Bovendien zal het voorstel als basis dienen voor een gestructureerde dialoog over de suikersector met de EU-partners in de ontwikkelingslanden, waarbij zal worden nagegaan hoe de EU het best kan bijdragen tot de noodzakelijke en onvermijdelijke aanpassing van de suikerproductie in de landen van Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen) en India.

Tot slot is het duidelijk dat de Commissie, hoewel zij zich ertoe verbindt de fundamentele koers van het onderhavige voorstel te volgen en een aantal elementen zoals de Alles behalve wapens (ABW)-overeenkomst vastligt, niet ten volle rekening kan houden met alle mogelijke toekomstige internationale ontwikkelingen die op de sector van invloed kunnen zijn. De resultaten van de Doha-ronde, de betwisting van bepaalde elementen van de huidige suikerregeling in een panel van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), de toekomst van de ethanolproductie en de vooruitzichten voor de ontwikkeling van de wereldmarktprijzen geven allemaal aan dat de EU-suikermarkt moet worden herzien zodra meer duidelijkheid bestaat over deze punten. Om deze redenen stelt de Commissie voor om de prijs- en quotumniveaus van de voorgestelde hervorming in 2008 opnieuw te bezien.

## **2. VOORGESTELDE HERVORMING VAN DE EU-SUIKERREGELING**

Uit de bevindingen van de uitgebreide effectbeoordeling van de suikersector door de Commissie blijkt dat de huidige EU-suikerregeling in de toekomst onhoudbaar zal zijn. Met name de handhaving van de huidige hoge EU-prijzen zal de invoer van suiker doen toenemen ten koste van de EU-productie. De huidige regeling zou de suikerproductie in het kader van de quota in de meest concurrerende productiegebieden van de EU met relatief grotere hoeveelheden B-suiker, naar verhouding meer doen dalen dan in de minder concurrerende gebieden met kleinere B-quota.

Een dergelijke situatie zou leiden tot een geleidelijke uitholling van de EU-suikersector en zou deze sector nog meer doen afwijken van de huidige koers van de GLB-hervorming, net nu in andere hervormde sectoren het concurrentievermogen en de marktoriëntatie verbeteren.

### **2.1. Een duidelijk beleidsperspectief voor de EU-suikersector**

Nu moeten de nodige stappen worden ondernomen om de GMO voor suiker te integreren in het GLB-hervormingsproces door:

- de EU-suikersector te integreren in het voor de landbouw vastgestelde duurzame beleidsperspectief op lange termijn met inachtneming van de huidige begroting, het maximum voor rubriek 1a van de huidige financiële vooruitzichten, het kader voor de landbouwuitgaven en de mechanismen voor modulatie en financiële discipline;
- het concurrentievermogen van de EU-suikersector te verbeteren door de institutionele ondersteuningsprijzen aanzienlijk te verlagen en de huidige quotaregelingen te vereenvoudigen, en zo de basis te leggen voor een economisch houdbare EU-productie;
- prioriteit te verlenen aan ondersteuning van de producenteninkomens door een deel van de huidige steun voor de EU-suikersector over te hevelen naar de bedrijfstoeslagregeling;

- deze betalingen, net zoals voor alle rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB, afhankelijk te maken van de naleving van EU-milieu- en voedselveiligheidsnormen ("randvoorwaarden") en voorschriften inzake een goede landbouw- en milieuconditie, en te onderwerpen aan het mechanisme voor modulatie.

## **2.2. Bevordering van een meer op de markt georiënteerde, duurzame EU-suikersector**

### *2.2.1. Prijzen*

#### ***Interventie***

In het kader van de huidige GMO voor suiker is interventie tot dusver nauwelijks een actief regulerend instrument geweest. Het is derhalve raadzaam om af te stappen van de overheidsinterventie, zoals sedert 1999 reeds gebeurt voor andere sectoren. Derhalve wordt voorgesteld het interventiemechanisme en de interventieprijs voor suiker af te schaffen.

#### ***Referentieprijs***

De interventieprijs zal worden vervangen door een referentieprijs voor suiker. Aangezien de EU-interventieprijs zich sinds een aantal jaren los van de tendensen op de wereldmarkt ontwikkelt en het huidige niveau, namelijk 632 EUR/t, meer dan drie keer hoger ligt dan de huidige wereldmarktprijs voor suiker, zal een referentieprijs worden vastgesteld op een niveau dat een derde lager ligt dan de huidige interventieprijs. Deze zal in twee fasen worden ingevoerd over een periode van drie jaar die ingaat in het verkoopseizoen 2005/06.

Deze referentieprijs zal dienen voor de vaststelling van de aan de suikerbietenproducenten te betalen minimumprijs, van de interventiedrempel voor de particuliere opslag, van het niveau van de bescherming aan de grens en van de garantieprijs in het kader van de preferentiële invoerregeling.

#### ***Minimumprijs voor suikerbieten***

Momenteel wordt de gemiddelde, gewogen marktprijs voor suiker, waartegen suikerfabrieken in de EU hun suiker verkopen, op 655 EUR/t geschat, dit is iets hoger dan de huidige interventieprijs (632 EUR/t). In het kader van het onderhavige voorstel wordt een verlaging van marktprijs voor suiker tot op het niveau van de nieuwe institutionele prijs (421 EUR/t) gepland, wat een effectieve prijsverlaging met 36% betekent. Teneinde het parallellisme tussen de prijsverlagingen op het niveau van het landbouwbedrijf, de suikerfabriek en de raffinaderij te handhaven, is bij de vaststelling van de minimumprijs voor suikerbieten, namelijk de prijs die aan de landbouwers wordt betaald voor hun suikerbieten, op de effectieve prijs van zowel suiker als suikerbieten eenzelfde verlagingpercentages toegepast. Het tijdschema voor de prijsverlagingen is aangegeven in tabel 1.

**Tabel 1 – Voorgestelde institutionele prijzen in de EU-suikersector**

	Referentie- periode	2005/06	2006/07	2007/08
Institutionele suikerprijs (EUR/t)	632	506	506	421
Cumulatieve verlaging van de institutionele prijs	0.0%	-20.0%	-20.0%	-33.0%
Minimumprijs voor suikerbieten (EUR/t)	43.6	32.8	32.8	27.4
Cumulatieve verlaging van de minimumprijs voor suikerbieten	0.0%	-25.0%	-25.0%	-37.0%

**Prijsnotering**

De Commissie zal een voorstel uitbrengen voor een prijsnoteringssysteem voor suiker dat vanaf het verkoopseizoen 2005/06 operationeel zal zijn.

2.2.2. *Quota***Quotaverlagingen**

Door de bestaande quotaregeling heeft de EU-suikermarkt een marktsituatie kunnen handhaven waarbij de productie in de EU het interne verbruik systematisch overschrijdt. Hoewel voor A-suiker en B-suiker dezelfde institutionele prijs geldt, wordt op B-suiker een veel hogere heffing toegepast omdat deze overeenkomt met de voor uitvoer met restitutie bestemde hoeveelheid. Boven de A- en B-quota geproduceerde suiker is de zogenaamde C-suiker, die zonder enige steun op de wereldmarkt moet worden verkocht. Sinds de hervorming van 2003, waarbij marktorientatie centraal staat, is zwaar gesubsidieerde uitvoer economisch niet langer houdbaar.

Bijgevolg wordt voorgesteld om vanaf 2005/06 de productiequota af te stemmen op het interne verbruik, rekening houdend met het effect van de nieuwe regeling voor de chemische en farmaceutische sector op het gebruik van in het kader van de quota geproduceerde suiker, door het huidige suikerquotum van 17,4 miljoen t te verlagen met 1,3 miljoen t en vervolgens, vanaf 2006/07, drie jaarlijkse lineaire verlagingen met 0,5 miljoen t per jaar toe te passen, waardoor de cumulatieve verlaging van de productiequota 2,8 miljoen ton zal bedragen tegen 2008/09.

Hoeveelheden (miljoen ton)		Basisjaar	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Verbruik	C	16,3	16,1	16,1	16,1	16,1
Quota	Q	17,4	16,1	15,6	15,1	14,6
EU-productie in het kader van de quota	P	17,3	16,0	15,5	15,0	14,5

**Vereenvoudiging van de quota**

Ter wille van een vereenvoudiging van de quotaregelingen zullen de A- en B-quota worden samengevoegd in één enkel quotum. De bepalingen inzake C-suiker blijven ongewijzigd.

### ***Isoglucose***

Gezien het verband tussen de markt voor isoglucose en die voor suiker, zullen de voorgestelde prijsverlagingen ook gevolgen hebben voor de inkomsten in de EU-isoglucosesector. De isoglucosesector zal bijgevolg moeten kunnen profiteren van schaalvoordelen om op lange termijn economisch levensvatbaar te kunnen blijven. Met het oog hierop wordt voorgesteld de isoglucosequota geleidelijk en proportioneel te verhogen met 100 000 t/jaar gedurende een periode van drie jaar, met ingang van 2005/06.

#### *2.2.3. Instrumenten voor marktevenwicht*

##### ***Afschaffing van het declasseringsmechanisme***

Aangezien het algemene doel erin bestaat het concurrentievermogen en de marktorientatie te verbeteren, zou het huidige declasseringsmechanisme niet langer geschikt zijn als interventiemiddel om de markt in evenwicht te brengen. Het mechanisme voor de declassering van quotasuiker naar C-suiker resulteert namelijk in een sterkere vermindering van het B-quotum dan van het A-quotum, waardoor de meest concurrerende suikerproducerende lidstaten, die het grootste aandeel in het B-quotum hebben, meer onder druk komen te staan. Aangezien verwacht wordt dat de invoer zal toenemen, zou dit effect nog worden versterkt en in het *status-quo*-scenario bijdragen tot het verval van de suikersector in de EU. Derhalve wordt voorgesteld dit mechanisme af te schaffen.

##### ***Particuliere opslag***

Een regeling voor particuliere opslag, die zal worden ingesteld via een aanbestedingsprocedure van de Commissie en zal worden toegepast telkens wanneer de marktprijs tot onder de referentieprijs zakt, zal het mogelijk maken suiker uit de markt te nemen.

##### ***Overdrachtmechanisme***

Naast het mechanisme voor particuliere opslag zal de Commissie nog steeds over de mogelijkheid beschikken om in geval van verstoring van het marktevenwicht overschotten over te dragen naar het volgende verkoopseizoen en in mindering te brengen op het quotum van de suikerproducent. De Commissie stelt voor om, mocht een dergelijke situatie zich voordoen, de overgedragen hoeveelheid af te trekken aan de hand van een algemene evenredige quotavermindering.

#### *2.2.4. Specifieke maatregelen voor de chemische en de farmaceutische sector*

Voorgesteld wordt de huidige regeling in het kader waarvan voor de productie van alcohol (met inbegrip van rum), bio-ethanol en gist gebruikte suiker wordt uitgesloten van de productiequota, voort te zetten en uit te breiden tot de hoeveelheden suiker die door de chemische en de farmaceutische sector worden gebruikt voor eindproducten met een hoog suikergehalte. Aangezien deze sectoren zich dank zij de voorgestelde regeling zullen kunnen voorzien van suiker tegen een concurrerende prijs (rond de wereldmarktprijs), zijn de restituties voor het gebruik van suiker in de chemische en de farmaceutische sector niet langer nodig. De productierestituties zullen bijgevolg worden afgeschaft met ingang van 2005/06.

### 2.2.5. *Herstructurering*

#### ***Overdraagbaarheid van quota***

Tegen de achtergrond van de voorgestelde prijsverlagingen geven analyses aan dat de suikerproductie in gebieden waar de marktprijs voor suiker nog steeds boven de gecombineerde kosten van de teelt en de verwerking van suikerbieten ligt, zal worden voortgezet, zij het met enige veranderingen in de investeringsstrategie. Suikerfabrieken in gebieden met een laag concurrentievermogen zullen evenwel lang met negatieve winstmarges te kampen hebben. Aangezien quota momenteel slechts binnen een lidstaat kunnen worden overgedragen, wordt verplaatsing van de suikerproductie van de minst concurrerende suikerproducerende lidstaat naar de meest concurrerende verhinderd.

Er wordt dan ook voorgesteld wijzigingen in te voeren in de voorschriften inzake de verdeling van de suikerquota om overdraagbaarheid van suikerquota tussen lidstaten mogelijk te maken. In het geval van een dergelijke overdracht zal de verkoper van het quota verantwoordelijk blijven voor de milieuconditie van het fabrieksterrein en het vinden van ander werk voor het personeel.

#### ***Omschakelingsregeling***

Voor de fabrieken die als gevolg van de prijsverlagingen niet langer economisch levensvatbaar zijn en wier quota niet zijn overgenomen door een andere marktdeelnemer, wordt een vangnetregeling voorgesteld waarbij wordt deelgenomen in de financiering van de kosten die verbonden zijn aan het herstel van de milieuconditie van het fabrieksterrein en het vinden van ander werk voor het personeel.

Deze regeling zal op het niveau van de lidstaat worden uitgevoerd. Ze zal ingaan in 2005/06, een looptijd hebben van vijf jaar en de betaling zal eenmalig zijn. De cofinanciering van de regeling door de EU zal beperkt zijn tot 50% (75% in gebieden van doelstelling 1) van een eenheidsbedrag van 250 EUR per ton door de begunstigde in het kader van de quota verwerkte suiker. In dat geval wordt het quotum van de gesloten fabriek geschrapt. De voor de uitvoering van een nationaal programma in het kader van de regeling vereiste financiële middelen zullen jaarlijks op basis van de aanvragen van de lidstaten worden berekend.

### 2.2.6. *Rechtstreekse inkomenssteun voor suikerbietenproducenten*

De voorgestelde prijsverlagingen zullen een aanzienlijk inkomensverlies voor de suikerbietenproducenten tot gevolg hebben. Om dat verlies ten minste gedeeltelijk te compenseren, wordt voorgesteld een systeem van rechtstreekse betalingen in te voeren in deze sector, door een deel van de EOGFL-uitgaven voor suiker over te hevelen naar de financiering van de bedrijfstoelageregeling. De jaarlijkse betaling zal in twee stappen gebeuren, met een eerste tranche in 2005/06 en 2006/07, en een tweede vanaf 2007/08. Deze steun zal uitsluitend worden toegekend aan landbouwers die in de historische referentieperiode suikerbieten in het kader van de quota produceerden. Eventuele latere quotaoverdrachten zullen hierbij niet in aanmerking worden genomen.

Bij de schatting van het inkomensverlies is rekening gehouden met de wijziging in de gewogen minimumprijs voor suikerbieten in de verschillende lidstaten, die de diverse combinaties van in het kader van A- en B-quota geproduceerde suiker weerspiegelt.



In tabel 2 zijn de nationale totaalbedragen voor de rechtstreekse betaling, die 60% van het geschatte inkomensverlies bedragen, per lidstaat aangegeven. Bij de berekening van de compensatie zijn de landbouwers van alle lidstaten op gelijke wijze behandeld.

**Tabel 2 – Totaalbedragen voor rechtstreekse inkomenssteun voor landbouwers (miljoen EUR)**

Betalingsfasen	B	DK	D	EL	E	continen- taal F	IRL	I
in 2005/06 en 2006/07	41	19	154	18	60	150	11	80
vanaf 2007/08	62	30	241	26	86	234	16	119

  

	NL	A	continen- taal P	FIN	S	UK	F * Overzeese gebieden	P* Azoren
in 2005/06 en 2006/07	41	19	4	8	21	64	27	1
vanaf 2007/08	63	29	6	12	30	93	39	1

  

	CZ	HU	LV	LT	PL	SK	SI	EU-25
in 2005/06 en 2006/07	28	25	4	7	99	12	3	895
vanaf 2007/08	39	36	6	9	142	17	4	1 340

\* inclusief bedragen die overeenkomen met de geldende afzetmaatregelen.

De lidstaten moeten de rechtstreekse betalingen opnemen in de bedrijfstoelageregeling, hetzij op basis van het suikerbietenareaal, dat overeenkomt met de in de historische referentieperiode in het kader van de quota geproduceerde suikerbieten, hetzij op basis van het totale suikerbietenareaal in diezelfde periode. Net zoals bij de GLB-hervorming van 2003 beschikken de lidstaten, in gevallen waarin de bedrijfstoelageregeling geregionaliseerd is, over een zekere flexibiliteit bij de vaststelling van de verhouding tussen de individuele betalingen en de regionale of nationale gemiddelden.

Voorts zullen ultraperifere gebieden, gezien de specifieke beperkingen van hun landbouw en suikersector, alsook hun logistieke situatie ten aanzien van de EU-markt, ook een speciale behandeling krijgen en wordt voorzien in de mogelijkheid om de rechtstreekse betalingen uit te sluiten van de bedrijfstoelageregeling, zoals reeds is gebeurd in de andere hervormde sectoren<sup>3</sup>.

### 2.3. Nakomen van de internationale verbintenissen van de EU

De uitdagingen ten aanzien van de internationale verbintenissen in het kader van de EU-suikerregeling doen complexe vragen rijzen omdat niet alle ontwikkelingslanden baat zullen hebben bij een hervorming van de EU-GMO voor suiker. Deze vragen mogen niet simplistisch of overhaast worden behandeld, doch vereisen een open en gestructureerde dialoog met de EU-partners waarbij alle relevante parameters worden besproken.

Met het onderhavige voorstel kan een aantal cruciale parameters van deze dialoog, zoals de interne EU-prijsondersteuning of het EU-quotumniveau, worden verduidelijkt. Hoewel andere parameters, zoals de resultaten van de Doha-ronde en

<sup>3</sup> In het kader van deze hervorming worden de middelen die momenteel specifiek bestemd zijn voor steun voor suiker van ultraperifere gebieden gehandhaafd.

van het WTO-panel, pas in de loop van deze dialoog duidelijk zullen worden, mag er geen twijfel over bestaan dat de uitdagingen van de internationale verbintenissen van de EU in de suikersector nu moeten worden aangegaan.

Nu reeds worden de prijsontwikkelingen op de wereldmarkt voor suiker hoofdzakelijk beïnvloed door het overaanbod, waarbij de toename van de Braziliaanse productie en uitvoer alleen al in grote mate verantwoordelijk is voor de recente sterke daling van de wereldprijzen en een bedreiging vormt voor het concurrentievermogen van vele andere ontwikkelingslanden. Hoewel het "Alles behalve wapens"-initiatief (ABW-initiatief) de armste ontwikkelingslanden concrete kansen biedt om aanzienlijke hoeveelheden suiker uit te voeren naar de EU, heeft het ook de vrees doen ontstaan dat de preferenties voor de ACS-staten en India worden uitgehold.

Tot slot doet de aanzienlijke toename van de invoer in de EU uit de westelijke Balkanlanden, die netto-importeurs blijven, vragen rijzen omtrent de economische levensvatbaarheid van dergelijke handelsstromen, met name met betrekking tot de voordelen voor de plaatselijke economieën, tegen de achtergrond van de voorgestelde hervorming van de EU-GMO voor suiker.

De Commissie is van oordeel dat bij het aangaan van de uitdagingen ten aanzien van de internationale verbintenissen van de EU in de suikersector, de uitvoering van het ABW-initiatief en het verwachte effect daarvan een vaste parameter moeten zijn in het debat met de ACS-staten en India.

In dit verband vindt de Commissie het vanzelfsprekend dat de bepalingen van het huidige suikerprotocol van de ACS en de overeenkomst met India, op grond waarvan de EU verplicht is om jaarlijks een overeengekomen hoeveelheid van 1,3 miljoen t witte-suikerequivalent tegen een gegarandeerde prijs te kopen, worden gehandhaafd. Teneinde rekening te houden met wijzigingen in het kader van het onderhavige voorstel, zal deze verbintenis nu moeten worden vervuld tegen een lagere gegarandeerde prijs voor witte suiker, die gelijk is aan de EU-referentieprij. Dit prijsniveau stemt overeen met een prijs voor ruwe suiker van 329 EUR/t en de raffinagesteun, die dan niet langer nodig is, zal worden afgeschaft.

In het kader van het debat, dat door de Commissie is gelanceerd met haar groenboek betreffende preferentiële oorsprongsregels, zal de Commissie een voorstel betreffende de uitvoering van preferentiële oorsprongsregels in het geval van de suikerhandel overwegen, met name om misbruik van deze regels te voorkomen.

Om verstoring van de mededinging met de minst ontwikkelde landen die profiteren van de ABW-overeenkomst te voorkomen, zal de in het kader van die ABW-regeling ingevoerde suiker door EU-marktdeelnemers nog steeds tegen een prijs moeten worden aangekocht die niet lager ligt dan de gegarandeerde prijs voor suiker uit de ACS-staten en India.

Om de voordelen van de EU-invoerregeling voor suiker voor de westelijke Balkanlanden te handhaven, en tevens een duurzaam kader voor de suikersector van deze landen te verschaffen dat consistent is met hun gerichtheid op de EU, stelt de Commissie ten slotte voor een tariefcontingent te openen op een niveau dat de huidige omvang van de uitvoer naar de EU en de kansen op een economisch duurzaam evenwicht tussen productie en consumptie in deze landen handhaaft.

Voor de uitvoering van het voorstel van de Commissie zouden zeker aanpassingen in de suikersector van de ACS-staten en India nodig zijn. De Commissie zal een dialoog met de landen van het suikerprotocol (en India) op gang brengen op basis van een vóór eind 2004 voor te leggen actieplan, teneinde passende flankerende maatregelen voor te stellen. Deze zouden zowel handels- als ontwikkelingsmaatregelen moeten omvatten. Wat de handelsmaatregelen betreft, voorziet de Cotonou-overeenkomst in een herziening van het suikerprotocol in het kader van EU-ACS-onderhandelingen inzake economische partnerschapsovereenkomsten (artikel 36.4). Het suikerprotocol zou moeten worden opgenomen in de EPO's zonder afbreuk te doen aan de verbintenis van de EU inzake volledige markttoegang voor suiker van de minst ontwikkelde landen vanaf 2009 en in overeenstemming met de WTO-voorschriften. Voor ontwikkelingshulp zal de Commissie de invoering van specifieke maatregelen voorstellen om de landen van het suikerprotocol en India te helpen bij de aanpassing aan de nieuwe marktvoorwaarden. Dergelijke programma's moeten erop gericht zijn het concurrentievermogen van de suikersector, voor zover deze economisch levensvatbaar is, te verbeteren en, voor zover verbetering van het concurrentievermogen in de suikersector niet haalbaar is, diversificatie te ondersteunen<sup>4</sup>.

In het licht van deze prijsgaranties en van het preferentiële tarief voor de ACS-staten en India, en van de regelingen voor onbeperkte toegang tegen nultarief vanaf 2009/10 voor de ABW-landen, zal het instrument van de maximale behoeften niet langer nodig zijn.

Net zoals voor de ACS-staten en India zal per land evenwel verder toezicht moeten worden uitgeoefend op de invoer van suiker en de oorsprong ervan.

### **3. GEVOLGEN VAN DE VOORGESTELDE HERVORMING**

#### **3.1. Gevolgen voor de begroting**

De jaarlijkse kosten van de voorgestelde hervorming blijven binnen de grenzen van de uitgaven in het *status-quo*-scenario dat de Commissie heeft vastgesteld toen zij, op het ogenblik van de voorstellen voor de GLB-hervorming van januari 2003, de uitgavenramingen voor het GLB voor de periode tot en met 2013 presenteerde. De kosten voor het GLB van de nieuwe, voor deze sector voorgestelde maatregelen, waarbij de van de productie losgekoppelde rechtstreekse betaling het belangrijkste element vormt, zullen worden gecompenseerd door de besparingen die voortvloeien uit een aanzienlijke vermindering van de uitgaven voor uitvoerrestituties en de afschaffing van de productierestitutie voor de chemische en de farmaceutische sector en van de raffinagesteun.

Bij volledige uitvoering van de voor de sector voorgestelde maatregelen zal met de rechtstreekse inkomenssteun een bedrag van 1340 miljoen EUR gemoeid zijn, terwijl de uitgaven voor uitvoerrestituties voor suiker en uitvoerrestituties voor suiker in uitgevoerde verwerkte producten op telkens ongeveer 100 miljoen EUR worden geschat. Als de omschakelingsregeling leidt tot schrapping van een aanzienlijke hoeveelheid quota en een corresponderende vermindering van de uitgevoerde

---

<sup>4</sup> Tot eind 2006 zullen deze maatregelen worden gefinancierd aan de hand van het flexibiliteitsinstrument, en vervolgens door een thematische toewijzing in het kader van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking zoals voorgesteld voor de volgende financiële vooruitzichten 2007-2013.

hoeveelheden, zou dit laatste cijfer evenwel lager liggen. Kosten voor de regeling inzake particuliere opslag zouden beperkt zijn en slechts ontstaan wanneer de marktprijzen aanzienlijk onder de referentieprijzen zouden komen te liggen.

Wat de eigen middelen betreft, vormt 75% van de uit het systeem van productieheffingen voortvloeiende bedragen inkomsten voor de begroting (360 miljoen EUR voor de begroting 2004). In de toekomst zullen deze inkomsten sterk dalen en zelfs verdwijnen als logisch gevolg van het afstemmen van de in het kader van de quota geproduceerde suiker op het EU-verbruik.

### **3.2. Economische gevolgen**

Ondanks de aanzienlijke prijsverlagingen binnen de EU, die de consument ten goede zouden moeten komen, wordt slechts een beperkte aanpassing verwacht van het verbruik van in het kader van de quota geproduceerde suiker, als gevolg van de nieuwe regeling voor het gebruik van suiker door de chemische en de farmaceutische sector.

Door het verhoogde concurrentievermogen van de EU-suikerproductie wordt verwacht dat de invoer door preferentiële partners slechts met 0,5 miljoen t (van 1,9 tot 2,4 miljoen t suiker) zal toenemen. Gelet op de handhaving van de invoerregeling voor de westelijke Balkanlanden zou de toename van de invoer vooral te maken hebben met de gevolgen van de nultariefregelingen in het kader van de ABW-overeenkomst voor de minst ontwikkelde landen.

Verwacht wordt dat het gecombineerde effect van de voorstellen inzake prijsondersteuning en quotavermindering zal bestaan in een aanzienlijke daling van de EU-productie in het kader van de quota (van 17,3 miljoen op 14,5 miljoen t per jaar). Er kan dan ook van worden uitgegaan dat de suikerbietenteelt niet in alle productiegebieden van de EU zal worden voortgezet.

Voorts wordt als gevolg van de aanzienlijke daling van de totale omvang van de EU-productie een daling van de gesubsidieerde EU-uitvoer van suiker met ongeveer 2,0 miljoen t verwacht.

## **4. TIJDSHEMA EN OVERZICHT VAN DE VOORGESTELDE REGULINGEN**

In deze mededeling heeft de Commissie belangrijke wijzigingen in talrijke instrumenten van de huidige EU-suikerregeling voorgesteld.

Gelet op de dringende noodzaak om de funderingen van een nieuwe suikerregeling te leggen, teneinde een nieuw perspectief voor lange-termijninvesteringen in de EU-suikersector te bieden en de gevolgen van de reeds vastgestelde handelsmaatregelen te ondervangen, is de Commissie van oordeel dat de hierboven aangegeven voorstellen onverwijld, namelijk met ingang van het verkoopseizoen 2005/06, voor een periode van drie jaar van toepassing moeten worden.

Gelet op de onzekerheid omtrent de resultaten van de lopende WTO-ronde en de effectieve gevolgen van de ABW-overeenkomst, stelt de Commissie in dit stadium evenwel voor om de prijs- en quotumniveaus van de voorgestelde hervorming in 2008 opnieuw te bezien.