

Vergaderjaar 2012–2013

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 399

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2013

Uw Kamer heeft verzocht om uiterlijk vrijdag 13 september een reactie van mij te ontvangen op het SEO rapport «Prijzige suiker», dit in verband met het algemeen overleg Marktwerving en Mededinging op 18 september 2013. Middels deze brief voldoe ik aan dit verzoek.

In juni 2013 is SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het CIUS, een Europees samenwerkingsverband van fabrikanten en brancheorganisaties in de suikerverwerkende industrie, met een rapport gekomen over de prijsopbouw en prijsontwikkeling van de levering van suiker aan Nederlandse industriële gebruikers in Nederland. Suiker voor de consument valt dus niet onder het onderzoek. Aanleiding voor het onderzoek is een stijgende prijs voor suiker op de Europese markt, tegenover een dalende prijs voor suiker op de wereldmarkt. Het rapport is bedoeld om de prijsvorming en -opbouw van de levering van suiker aan de suikerverwerkende industrie te begrijpen en te verklaren.

Rapport SEO «Prijzige suiker»

De productie van suiker binnen Europa is gereguleerd. Er is sprake van een quotasysteem, importrestricties en een minimumprijs. De tendens van de afgelopen jaren is dat de prijs van suiker stijgt, terwijl de productiekosten gelijk blijven en de prijs van suikerbieten daalt. Suiker is de afgelopen twee jaar circa 50 procent duurder geworden. De winstopslag is afgelopen jaren dan ook gestegen. De verklaring ligt volgens het rapport bij de concurrentieverhoudingen in de markt.

In Europa is de consumptie van suiker hoger dan het productiequotum. Het productiequotum ligt afgelopen jaren op gemiddeld 13,3 miljoen ton, terwijl de consumptie rond de 16,8 miljoen ton lag. Er is hierdoor op de Europese markt een structureel tekort aan suiker. Ook is er sprake van een zeer geconcentreerd aanbod. In zeven van de onderzochte landen,

waaronder Nederland (Suiker Unie), domineert één partij de volledige nationale markt. In totaal wordt 50 procent van het totale productie quotum in Europa geproduceerd door drie partijen: Südzucker (Duitsland), Nordzucker (Duitsland) en Tereos (Frankrijk). Toetreden van nieuwe producenten is nauwelijks mogelijk, omdat de volledige suikerquota onder de huidige producenten zijn verdeeld. Tegelijkertijd zijn de overstapmogelijkheden voor afnemers beperkt.

Het tekort aan suiker kan aangevuld worden door import of door interventie vanuit Europa. Substitutie van suiker is niet mogelijk, omdat suiker naast de zoete smaak ook massa geeft aan het product waar het in verwerkt wordt. Beschikbare substituten hebben deze massa niet. Import kan heffingsvrij vanuit Least Developed Countries (LDC landen) of een groep landen in Afrika, het Caribische gebied en de Pacific (ACP landen). De import op basis van de ACP quota wordt slechts voor 49% benut. Hier zijn verschillende redenen voor waarvan de belangrijkste is dat de kwaliteit mogelijk lager is. De import mogelijkheid van de zogenoemde CXL quota wordt wel volledig benut. Het gaat hier om import uit onder andere Brazilië, Cuba, India en Australië. Door interventie van de Europese Commissie (EC) kunnen importheffingen worden verlaagd of kan out of quotum suiker, suiker geproduceerd boven het quotum, verhandelbaar worden gemaakt. Als laatste maatregel kunnen de heffingsvrije quota verhoogd worden. In het jaar 2011/2012 heeft de EC op deze wijze in totaal 1,05 miljoen ton extra suiker op de markt gebracht. Dit was onvoldoende om het tekort aan te vullen.

In het onderzoek wordt een vergelijking gemaakt met de Amerikaanse suikerquota en met graan. Dit systeem is op veel vlakken vergelijkbaar met het Europese, maar de Amerikaanse suikerprijs volgt wel de prijs op de wereldsuikermarkt. Het grootste verschil met het Amerikaanse systeem is dat daar jaarlijks het quotum wordt bijgesteld. Dit wordt gedaan door de verwachte import af te trekken van de verwachte consumptie en ruimte te laten voor voldoende voorraden. Er wordt hier dus door middel van quotawijziging ingespeeld op de verwachte vraag naar suiker. In Europa wordt dit gedaan door gebruikmaking van bovengenoemde interventiemogelijkheden. Er wordt voorafgaand aan elk marketingjaar (1 oktober tot 30 september) gekeken naar de verwachte productie, import en export van suiker. Aan de hand hiervan wordt besloten of, en in welke mate, gebruik wordt gemaakt van de interventiemogelijkheden. Graan is ook onderdeel van het Europese landbouwbeleid, maar de vergelijking met de graanmarkt gaat volgens het rapport niet op. Op de graanmarkt zijn er namelijk geen productiequota en graan is minder homogeen dan suiker. Dit komt doordat er vraag is naar veel verschillende soorten en kwaliteiten granen, terwijl industriële gebruikers enkel geïnteresseerd zijn in één soort suiker. Daarnaast wordt graan via wereldwijde beurzen, internationale tussenhandelaren, online handelsfora en lokale collecteurs vrij verhandeld, terwijl suiker door bilaterale onderhandelingen wordt verkocht. Het laatste verschil is dat Europa netto exporteur is van graan en netto importeur van suiker.

Reactie

Het contrast tussen de richting van de suikerprijs op de wereldmarkt en de prijs in Europa is een duidelijke aanleiding om onderzoek te doen naar de achterliggende factoren in de prijsverschillen. Het rapport richt zich hierbij met name op de laatste twee jaar waarin de prijs in Europa stijgt, terwijl de wereldmarktprijs daalt.

Over de periode daarvoor, toen de richtingen tegenovergesteld waren (dalende Europese prijs en stijgende wereldmarktprijs) of gelijk op gingen,

worden geen conclusies getrokken. Het was logischer geweest de prijsontwikkeling te onderzoeken vanaf de laatste grootste wijziging van het suikerbeleid in 2006.

Het rapport doet duidelijk het Europese suikerbeleid uit de doeken en stipt aan waar ruimte zit voor verbetering. Het huidige beleid is verouderd en sluit niet meer aan op de actuele situatie in de markt. Een grote vraag tegenover een kunstmatig beperkt aanbod drijft de prijs op en is niet in lijn met het doel van de quota om de suikersector concurrerender en gezonder te maken. In de toekomst zal er gestreefd moeten worden naar een situatie waar de markt beter zijn werk kan doen, waardoor een betere balans wordt gevonden tussen vraag en aanbod.

Er worden in het rapport meerdere prijsopdrijvende factoren genoemd. Ten eerste is de vraag naar suiker structureel groter dan het aanbod. Ten tweede is het aanbod van suiker geconcentreerd bij enkele grote producenten en is toetreding tot de markt vrijwel onmogelijk. Ten derde zijn de overstapmogelijkheden voor afnemers beperkt, onder andere door de hoge transportkosten bij suiker. Grotere afnemers hebben ondanks de hogere transportkosten meestal wel meerdere leveranciers, soms ook uit meerdere landen, om niet volledig afhankelijk te zijn van één leverancier. Tot slot zijn de mogelijkheden tot import te beperkt en maakt de EC niet genoeg gebruik van interventies om tekorten aan te vullen. Bij het principeakkoord tussen de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie, in juni 2013, over de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is besloten de suikerquota per 1 oktober 2017 af te schaffen. Deze productiebeperkende en handelsversturende regeling behoort straks dus tot het verleden. Met het opheffen van dit soort beperkingen kan sneller op de markt worden ingespeeld, hetgeen innovatie en ondernemerschap stimuleert. Na de afschaffing van de suikerquota zal het tekort op de markt, mede als gevolg van het vrijgeven van de isoglucoseproductie, naar verwachting kleiner worden en zal dit een gelijk speelveld bevorderen. De afschaffing van de suikerquota zorgt ook voor het verlagen van de toetredingsdrempels voor nieuwe producenten en verruimt de overstapmogelijkheden voor afnemers. Dit zal een concurrentieversterkend effect hebben en hiermee naar verwachting ook een effect op de prijs die voor suiker in Europa wordt betaald.

Overigens is het gedrag van suikerproducenten in Europa onderwerp van onderzoek. De EC heeft in april 2013, op verdenking van mogelijke kartelafspraken, invallen gedaan bij meerdere suikerproducenten in Europa. Dit onderzoek loopt nog.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp