



OXFAM

Wereldwinkels | Fair Trade

HANDEL IN SUIKER: EEN ONGELIJK SPEELVELD VOOR HET ZUIDEN

De suikerhervorming van 2006 werd als draconisch aangekondigd. Toch voert de Europese Unie een suikerbeleid dat nog steeds onoverkomelijke belemmeringen inbouwt voor gezonde concurrentie uit het Zuiden. In dit dossier schetsen we een beeld van het ongelijke speelveld dat de Europese Unie inricht, en wijzen we op de kosten daarvan voor zowel de Zuiderse producent als de Europese consument. Oxfam-Wereldwinkels rekent op moed bij beleidsmakers, en roept op om het suikerbeleid nu ook eens echt te hervormen.

1 INLEIDING

Suiker is een grondstof die bij uitstek in een tropisch klimaat geteeld wordt. De teelt van suikerriet op kleine schaal in het Zuiden is veel minder kapitaal- en energie-intensief dan de industriële suikerbietenteelt in het Noorden. Zo heeft de productie van rietsuiker, transport naar Europa inbegrepen, meestal zelfs een lagere milieu-impact dan de bietsuikerproductie in Europa.ⁱ Om aan onze vraag voor naar suiker te voldoen, lijkt het dan ook verstandig om rietsuiker te kopen van de vele kleinschalige boeren uit het Zuiden.

Toch wordt in Europa bietsuiker geproduceerd. Suikerbieten worden er geteeld op grote schaal door een relatief kleine groep boeren en vervolgens verwerkt door de suikerindustrie, die zich meestal nabij de boeren installeert. De suikerbelangen zijn dus geografisch geconcentreerd in landelijke regio's, waar de suikerproductie - lokaal - werkgelegenheid schept.ⁱⁱ

Het Europese suikerregime is een uitgesproken en pijnlijke illustratie van de onevenwichtige spelregels en dubbele standaarden in de wereldhandel, die toegelicht worden in het achtergrondossier 'Onrecht in de handelsregels'.ⁱⁱⁱ Rijke economieën prediken vrijhandel en slagen er – via instituties als het IMF en de Wereldbank – in om ontwikkelende landen het openstellen van hun markten op te leggen. Zelf schermen de rijke economieën echter schaamteloos hun eigen markten af. De Europese suikermarkt wordt algemeen beschouwd

als het meest uitgesproken bastion van het in hoge mate gereguleerde en protectionistische landbouwbeleid van de Europese Unie.

Het suikerbeleid vormt onderdeel van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Dat Europese landbouwbeleid reguleert de productie en handel van bepaalde producten of productgroepen binnen de Unie: daarbinnen vallen alle belemmeringen voor de handel in landbouwproducten weg, en ten aanzien van derde landen worden gemeenschappelijke douanegrenzen gehanteerd. Het doel van het GLB is, aldus de Unie^{iv}, “de zelfvoorziening van de Europese Unie met levensmiddelen te waarborgen”, met “redelijke prijzen voor de Europese consument en een billijke vergoeding voor de landbouwer”, om “een stabiel inkomen te garanderen”. De instrumenten die de Europese Unie hiervoor hanteert, gaan van het vastleggen van prijzen en productiequota, het opkopen van productieoverschotten en rechtstreekse betalingen aan landbouwers, tot allerlei handels- ‘regulerende’ maatregelen: douanetarieven, tariefcontingenten (TRQ’s) en restituties bij uitvoer.

In wat volgt, bespreken we in vogelvlucht hoe het Europese suikerbeleid evolueerde, en hoe het er momenteel uitziet. Ter duiding bij de mechanismen die de suiker van binnen de Europese Unie (nagenoeg integraal afkomstig van suikerbieten) bevoordelen ten koste van suiker van erbuiten, verwijzen we naar het achtergrondossier over handelsbelemmeringen: ‘Onrecht in de handelsregels’.^v

2 HISTORIEK VAN HET EUROPESE SUIKERREGIME

Ondanks meerdere rondes hervormingen – onder interne en externe druk – bleef de basis van het Europese suikerregime overeind. Schrijnend consistent doorheen de tijd, blijft de ondertoon dat bietsuikerproducenten duchtig ondersteund worden, en dat rietsuiker maar op een rendabele manier toegang krijgt tot onze markt als dat één of andere belangengroep binnen de EU dient. Dus ook nadat de hervorming van het Europese suikerbeleid in 2006 de meest markante protectionistische maatregelen afbouwde, blijft de markt voor suiker een ongelijk speelveld voor kleine suikerproducenten in het Zuiden.

2.1 “GEMEENSCHAPPELIJKE ORDENING DER MARKTEN IN DE SECTOR SUIKER”

De regulering van de Europese suikermarkt ontstond in 1968 om “aan de suikerbieten- en suikerrietproducenten van de Gemeenschap de noodzakelijke waarborgen op het gebied van de werkgelegenheid en de levensstandaard te blijven verzekeren”^{vi}, en om de Europese suikermarkt te beschermen.^{vii} Na de Tweede Wereldoorlog beheerste de bezorgdheid over voedselzekerheid en zelfvoorziening de geesten. Het Europese landbouwbeleid stimuleerde daarop een intensief, grootschalig en industriegericht landbouwmodel, om de voedselproductie binnen de ‘Europese Economische Gemeenschap’ (EEG) op te drijven. Het

ontstaan van het suikerregime en de daaropvolgende groei van de Europese suikerindustrie passen naadloos in die overheidsstimulans voor een industriegerichte landbouw.

Binnen de Europese Unie werd de bietsuikerproductie sterk opgedreven via hoge productiequota en gegarandeerde prijzen voor quotumsuiker. Productiequota werden toegekend door de EU – via elke lidstaat – aan bietsuikerproducerende bedrijven, voor de productie van suiker die bestemd was voor de eigen markt (quotumsuiker). De suikerproducerende bedrijven konden voor hun quotumsuiker rekenen op een gegarandeerde prijs: de Unie paste het verschil tussen de interventieprijs voor suiker en de marktprijs – als die lager zou liggen – bij aan de suikerbedrijven. Deze bedrijven legden op hun beurt quota vast voor de bietenboeren (de bedrijven bepaalden hoeveel er ingezaaid werd) en kregen door de Unie een minimumprijs opgelegd, die ze aan de boeren moesten betalen voor hun suikerbieten.

Daarbovenop zorgden hoge importheffingen en exportsubsidies ervoor dat de Europese suiker volledig afgeschermd bleef van externe concurrentie (zie kader), en zelfs een substantieel comparatief voordeel verwierf op de wereldmarkt. Het Europese beleid combineerde zo een sterk protectionisme met oneerlijke concurrentie ten aanzien van andere spelers op de wereldmarkt.

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat Europa, in de loop van de jaren 1980 en 1990, wereldwijd de tweede grootste exporteur van suiker werd, na nummer één Brazilië. En dat terwijl de teelt van suikerriet in het Zuiden zowel efficiënter als minder milieubelastend is.

Een doeltreffende horde

Voor suiker van buiten de EEG gold van bij de aanvang van het Gemeenschappelijk suikerbeleid in 1968 de volgende regeling. De heffing op ingevoerde suiker bedroeg het verschil tussen de 'drempelprijs' en de c.i.f.-prijs ('cost, insurance and freight', wat dus de prijs is van de suiker bij aankomst aan de grens van de Unie), waarbij de drempelprijs "gelijk [is] aan de richtprijs welke geldt voor het gebied van de Gemeenschap met het grootste overschot, vermeerderd met de forfaitair berekende vervoerskosten van genoemd gebied naar het verst verwijderde consumptiegebied met een tekort binnen de Gemeenschap".^{viii}

Dat betekent dat suiker van buiten de Unie aan de grens (dus dan is de suiker nog niet uit de haven geraakt) minstens zo duur werd gemaakt als de prijs waartegen het land met het grootste suikeroverschot waar dan ook binnen de Unie zijn suiker kon verkopen. Kortweg: externe suiker kwam de Unie niet binnen.

2.2 DE TOETREDING VAN HET VK EN HET SUIKERPROTOCOL

Het suikerregime bleef vervolgens nagenoeg onaangeroerd tot midden de jaren 1970. De toetreding van nieuwe lidstaten bij de (toen nog) Europese Gemeenschap gaf aanleiding tot enkele op het eerste gezicht opmerkelijke – en nobel verpakte – toevoegingen, met als meest opvallende voorbeeld die van het Verenigd Koninkrijk in 1975. Het VK had al een lange handelstraditie in rietsuiker met haar vroegere kolonies (de 'Commonwealth' of het 'Gemenebest van Naties'). De bietsuikerindustrie is er (ook nu nog) minder sterk vertegenwoordigd dan elders binnen de Unie, en heeft er zelfs een evenknie in de rietsuikerindustrie, die geïmporteerde ruwe rietsuiker verwerkt tot witte suiker. De belangen van de rietsuikerproducerende bedrijven, die de goedkope import van ruwe rietsuiker wilden

verzekeren, werden dan ook meegenomen in de onderhandelingen over de toetreding van het VK bij de Unie.

Het VK had een importregime dat toeliet om goedkoop suiker uit de suikerproducerende Commonwealth-landen te kunnen invoeren. Dat regime dreigde bij de toetreding tot de Europese Gemeenschap in het gedrang te komen door de daarbinnen geldende hoge importtarieven voor suiker. De belangen van de rietsuikerproducenten in het Verenigd Koninkrijk, met Tate & Lyle voorop, slaagden erin een barst te slaan in het suikerfort Europa, dat haar bietsuikerindustrie volledig afschermd van (externe) rietsuiker.

Om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van de Britse rietsuikerproducenten^{ix}, met name de goedkope import van ruwe rietsuiker, werd een preferentieel importregime ingevoerd als onderdeel van de Lomé-akkoorden tussen Europa en de ACS-landen (een groep van landen in Afrika ten zuiden van de Sahara, de Caraïben en de Stille Oceaan, vaak ook 'de ACP-landen' genoemd). Het 'Suikerprotocol', een integraal onderdeel van de Lomé-akkoorden van 1975, verzekerde de ACS-landen een preferentiële markttoegang voor suiker op basis van zogenaamde 'tariefcontingenten' (Tariff Rate Quotas, TRQ). Bij deze methode gelden lagere tarieven tot op een bepaalde hoeveelheid verhandelde goederen, waarna de tarieven (fors) oplopen.^x Ook met India werd een parallel akkoord afgesloten om de import van ruwe Indiase rietsuiker te vrijwaren van hoge importtarieven. Concreet legden deze akkoorden voor alle betrokken landen nationale quota voor ruwe, ongeraffineerde suiker vast, die door de Unie tegen gegarandeerde prijzen^{xi} werden opgekocht en ingevoerd. Jaarlijks werd zo 1,3 miljoen ton ruwe rietsuiker tariefvrij toegelaten op de Europese suikermarkt. Deze importvolumes werden hoofdzakelijk verwerkt door de Britse rietsuikerindustrie (nagenoeg integraal Tate & Lyle), die de toegevoegde waarde van de verwerking dus opslokt.

Het gewicht van Tate & Lyle

Tate & Lyle ontstond in het VK van de jaren 1920 als een industriële rietsuikerfabriek en groeide uit tot een van de grootste en machtigste suikerbedrijven ter wereld. Na de Tweede Wereldoorlog controleerde Tate & Lyle de rietsuikerindustrie in het VK nagenoeg volledig. Het bedrijf had bijvoorbeeld aandelen in het Britse overheidsorgaan voor suiker, 'British Sugar Corporation' (BSC), en één van Tate & Lyle's directeuren zetelde in de Raad van de BSC. Daarmee had de gigant zeggenschap in, en info uit eerste hand over zijn rivaal: de bietsuikerindustrie in het land. Tegen de jaren 1990 was de multinational Tate & Lyle eigenaar van of had het belangen in 90 bedrijven in meer dan 30 verschillende landen.

Ook latere uitbreidingen van de Europese Gemeenschap zorgden voor een aangroei van het reeksje landen met preferentiële toegang op de Europese suikermarkt. Zo kunnen landen als Australië, Brazilië en Cuba, van waar nieuwe lidstaten vóór hun toetreding hun ruwe suiker haalden, jaarlijks een maximale hoeveelheid ruwe rietsuiker importeren aan een verlaagd invoertarief van 98 euro/ton.

2.3 HET PAD NAAR DE SUIKERHERVORMING IN 2006

Begin jaren 1980 werd het Europese landbouwbeleid een steeds groter probleem voor de Europese Gemeenschap, het slokte een immens deel van het Europese budget op. De sterke productiestimuli van de overheid leidden tot overproductie, wat op zijn beurt leidde tot

hoge kosten om de surplusproductie te stockeren en verkocht te krijgen. Het probleem van overproductie werd met verschillende hervormingen aangepakt vanaf de jaren 1980. Uiteindelijk werd in 2003 beslist om de gekoppelde steun aan landbouwers (steun in functie van productievolumes) geleidelijk aan af te bouwen en te integreren in een bedrijfstoelageregeling (de ontkoppelde, directe inkomenssteun aan landbouwproducenten) om zo de overproductie een halt toe te roepen. De wereldbepaalde steun voor het braak laten liggen van landbouwgrond stamt uit die tijd.^{xii}

Het productspecifieke reguleringsregime voor suiker, met hoge productiequota, gegarandeerde suikerprijzen, exportsubsidies en hoge importtarieven, bleef toch nog lange tijd onaangeroerd. Pas toen Australië, Thailand en Brazilië in 2005 een klacht over het EU-suikerregime aanhangig maakten bij de Wereldhandelsorganisatie, kwamen er structurele veranderingen. Dit dispuut dwong de EU rechtstreeks tot de afbouw van de exportsubsidies voor Europese suiker.

3 DE FAÇADE

In 2006 werd de Europese suikermarkt dan toch hervormd, met als doel “de competitiviteit en de marktorientatie van de Europese suikerindustrie te bevorderen”, aldus de Europese Commissie. Om tegemoet te komen aan zowel interne als externe kritiek op het protectionistische beleid van de Unie, beoogde de suikerhervorming een inkrimping van de Europese suikerproductie met 30%.

De hervorming van het suikerbeleid voorzag in:

1. Een verlaging van prijsondersteuning voor zowel de bietsuikerindustrie als de suikerbietenboeren. De EU verlaagde de prijs die gegarandeerd wordt aan de Europese suikerindustrie voor witte suiker geleidelijk van € 631,9/ton naar € 404/ton en veranderde de minimumprijs in een referentieprijs. Dat betekent dat de Europese Unie tussenkomt als de Europese marktprijs daalt tot 85 % van de referentieprijs. Dit komt neer op een verlaging van de prijsondersteuning voor witte suiker van 36%. Ook de minimumprijs voor suikerbieten (die de bietsuikerindustrie op haar beurt aan de boeren moet betalen) werd hierbij verlaagd met 45%, tot € 26,29/ton biet. Bemerkt echter wel dat de door deze maatregel getroffen suikerbietenboeren voor ongeveer twee derde (64,2%) van hun inkomensverlies gecompenseerd werden via ontkoppelde steun (directe inkomenssteun).
2. De vrijwillige afbouw van productiequota. Het productiequotasysteem werd behouden, maar de EU moedigde de suikerproducerende bedrijven aan om hun quota vrijwillig te verminderen, aan de hand van een tijdelijk herstructureringsfonds.^{xiii} Het doel van de stimulans tot vrijwillige afbouw was om de productie van quotumsuiker voor de Europese markt met (een gehoopte) 30%, of 6 miljoen ton, te laten dalen.

3. Exportquota: alle exportvolumes – gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd – werden onderworpen aan exportquota, die de Europese Commissie jaarlijks vastlegt.^{xiv} Dit impliceert dat er nog steeds subsidies zitten in suiker die geëxporteerd wordt.^{xv}

4 HET WARE GELAAT

Alvorens in te gaan op de stappen die sinds 2006 gezet werden in de Europese regelgeving over suiker, bekijken we de huidige – en dus ‘post 2006-hervorming’ – stand van zaken. Dit is alvast een goede indicator van de draagwijdte van die fameuze hervorming.

4.1 ONDERSTEUNING

Een snelle blik op het huidige Europese landbouwbudget^{xvi}, en met name op de middelen die rechtstreeks vloeien naar het ondersteunen en onderhouden van de – in de feiten vooral grootschalige industriële – landbouw, geeft een goede, maar bescheiden inschatting van de gehandhaafde ondersteuning. Bescheiden, want we nemen hier enkel de twee budgetposten van de Europese Unie op die exclusief ter beschikking staan van de landbouwproducenten:

- Boeren van de 28 lidstaten van de Europese Unie zullen voor de jaren 2015-2020 een totaalbedrag van ruim 252 miljard euro aan directe inkomenssteun kunnen ontvangen vanuit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). Dat is zo’n 42 miljard euro per jaar. Duitsland en Frankrijk staan vooraan in de subsidierij: hen wordt over die periode respectievelijk goed 30 en 45 miljard euro toegekend. Een slordige 3,15 miljard euro, of ongeveer 1,25% van het totaalbedrag voor 2015-2020, zal naar de Belgische boeren gaan (tussen de 505 en de 544 miljoen euro per jaar).
- Daarnaast trekt de Unie voor de periode 2014-2020 een bedrag van 95,34 miljard euro uit voor plattelandontwikkeling. Dat bedrag komt uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) en wordt aangevuld met cofinanciering door de lidstaten zelf.^{xvii} Deze cijfers geven dus maar een deel weer van hetgeen er in totaal wordt toegewezen aan het plattelandontwikkelingsbeleid in de Unie. De grootste bedragen worden toegewezen aan Polen (10,94 miljard) en Italië (10,45 miljard), gevolgd door Frankrijk (9,9 miljard), Spanje (8,29 miljard) en Duitsland (8,2 miljard). Deze vijf landen slokken ongeveer 50% van de Europese middelen voor plattelandontwikkeling op. België kan rekenen op een totaalbedrag van 551,8 miljoen euro.

Ter kadering van deze bedragen, vermelden we hier ook het budget dat het Europees Sociaal Fonds (ESF) vrijmaakt voor investeringen in de ontwikkeling en tewerkstelling van de burgers van de Unie (‘humaan kapitaal’): “More than € 80 billion is earmarked for human capital investment in Member States between 2014 and 2020, with an extra of at least € 3,2 billion allocated to the Youth Employment Initiative.”^{xviii} In het bijzonder dit laatste is ontvankelijk: de EU maakt in de periode 2014-2020 zo’n 6 miljard euro vrij – de hierboven vermelde 3,2 miljard, plus 2,8 miljard van de 80 miljard – voor één van haar ‘top’-prioriteiten, de werkloosheid van meer dan 7 miljoen jongeren binnen de Unie (‘Youth Employment Initiative’^{xix}). Een snelle berekening leert dus dat de Unie ter ondersteuning van haar

miljoenen jeugdwerklozen, jaarlijks goed 110 euro per betrokkene vrijmaakt, terwijl een Belgisch landbouwbedrijf jaarlijks op bijna 16.000 euro directe steun kan rekenen.^{xx}

4.2 BARRIÈRE

Daarnaast was het feit dat de hoge importtarieven in de regel behouden bleven uiteraard een bijzonder cruciale ‘component’ van deze veelbesproken hervorming. Om bijvoorbeeld suiker te importeren uit Paraguay, geldt momenteel een tarief van 419 euro per ton voor verwerkte suiker, die zonder dat tarief zo’n 900 euro (februari 2016) zou kosten. Het tarief is met andere woorden zo hoog, dat Paraguayaanse suiker in de praktijk – zelfs los van de concurrentievervalsing ten gevolge van de EU-subsidiëring – geen enkele kans maakt op de Europese markt.

Bovendien geldt een tariefesalatatie voor verwerkte suiker: voor een ton ruwe rietsuiker geldt een iets minder hoog invoertarief, met name 339 euro. Door een hoger tarief op verwerkte suiker tracht de EU dus ook nog eens de meerwaarde van de verwerking (de raffinering van riet tot suiker) binnen te halen (lees: aan haar eigen industrie toe te kennen).

Borietsuiker uit Paraguay

Oxfam koopt bewust verwerkte suiker aan van een coöperatie in Paraguay, zodat de toegevoegde waarde van de verwerking bij de boeren in het Zuiden blijft. Het feit dat het productieproces bij onze Paraguayaanse rietsuikerproducenten een lagere milieu-impact heeft^l, maakt die keuze dubbel dwingend.

4.3 MACHTSCONCENTRATIE

Tot slot, ook al kwam er dus van het afbouwen van protectionisme niet indrukwekkend veel in huis, de suikerhervorming had wel degelijk substantiële gevolgen voor de suikersector in Europa. 45% van alle Europese suikerbietenboeren (zo’n 140.000) staakte de suikerbietenbouw, een 80-tal suikerproducerende bedrijven sloot de deuren. Van de bietsuikerproducerende landen in Europa, vielen er vijf af (Ierland, Portugal, Letland, Slovenië en Bulgarije), en zes lidstaten zagen hun productiecapaciteit met 40% dalen (Frankrijk, Duitsland, het VK, Nederland, België en Polen). De Europese Unie telt vandaag rond de 150.000 suikerbietenboeren, waarvan een kleine 8.000 in België. Bemerkt dat heel deze herstructurering uiteraard gepaard ging met financiële steunmaatregelen uit het eerder vermelde tijdelijke herstructureringsfonds.

Een van de meest cruciale consequenties van de hervorming, is bijgevolg het feit dat de Europese suikerindustrie sindsdien – nog meer dan voordien – gekenmerkt wordt door concentratie, zowel geografisch als op het vlak van kapitaal. Frankrijk en Duitsland konden hun leiderspositie op de Europese suikermarkt bestendigen: sinds 2006 controleren ze samen net geen 50% van de suikerquota. (België slaagde er in om meer dan 80% van de oorspronkelijke productiequota te behouden.) De herstructurering stimuleerde bovendien fusies van suikerproducerende bedrijven en werkte dus in het voordeel van de grote spelers. In een evaluatie van de suikerhervorming van 2006 stelde de Europese Rekenkamer vast dat in 2010 75% van de suikerproductie in Europa in handen was van slechts zes industriële groepen.^{xxi}

In sommige EU-landen is de concentratie wel heel erg frappant. In Frankrijk controleren slechts drie bedrijven – Südzucker, Tereos en Cristal Union – 95% van de suikermarkt^{xxii}: een heus oligopolie in de hand gewerkt door de Europese regelgeving. En in België heeft Südzucker, de bedrijvengroep waar ook Tiense Suiker deel van uitmaakt, op z'n eentje 72% van het suikerquotum in handen. Deze groep nam overigens in 2008 bijna 25% van de Europese markt voor zijn rekening.^{xxiii}

De Europese Unie draagt zo bij aan de internationale tendens tot concentratie in de wereldsuikerhandel, in plaats van ze (ten minste op eigen bodem) mee aan banden te leggen.

5 ONTWIKKELINGEN SINDS 2006

Het verwondert bijgevolg niet dat de gemiddelde prijs voor witte suiker in de Unie substantieel hoger is dan die op de wereldmarkt. Met dank aan de productiequota, de gegarandeerde suikerprijzen, de invoerheffingen, en de gedoogde, zelfs versterkte machtsconcentratie.

5.1 PRIJSDRUK EN HET EU-BUDGET

Het totaal aan quotumsuiker ligt sinds de hervorming van 2006 op gemiddeld 13,3 miljoen ton per jaar, verdeeld op basis van quota onder 19 lidstaten.^{xxiv} Dit betreft enkel quotumsuiker, die bestemd is voor de Europese markt. De interne vraag naar suiker van meer dan 16 miljoen ton overstijgt dus ruimschoots het interne aanbod van 13,3 miljoen ton bietsuiker, waardoor de Europese Unie opnieuw netto-importeur van suiker is geworden.

Bemerk hierbij dat de Unie er – ondanks die referentieprijsgarantie – relatief gerust in kan zijn dat ze niet zal moeten interveniëren: de hoge invoerbelemmeringen (invoer maakt geen kans) en de interne productiequota (productie wordt beperkt) houden het interne aanbod onder controle, en zorgen

er dus samen voor dat de prijs voor suiker op de interne markt veilig boven de referentieprijs blijft. De hoge prijs wordt met andere woorden integraal afgewenteld op de suikerconsument binnen de Unie.

5.2 LOBBYDRUK

Om aan de extra vraag van zo'n 3 miljoen ton suiker in de Unie te voldoen, wordt ruwe rietsuiker ingevoerd. Het laat zich raden dat de rietsuikerproducerende industrie vlijtig ijvert voor een zo goedkoop mogelijke import van die ruwe rietsuiker, de algemeen geldende importtarieven zijn en blijven namelijk veel te hoog om lucratief te kunnen invoeren. Vandaar dat bepaalde landen, zoals de ACS-landen, kunnen 'genieten' van preferentiële markttoegang voor hun suiker. De evidente keerzijde is uiteraard dat landen die hier uit de boot vallen, zoals bijvoorbeeld Paraguay, bijzonder fors benadeeld worden op de Europese suikermarkt.

Echter, met zo'n 1,3 miljoen ton suiker was de import uit de ACS-landen verre van voldoende om de markt te stabiliseren, de opwaartse prijsdruk hield aan. Voor de suikerproducerende bedrijven bleven er bijgevolg nog forse winsten te rapen door de productie uit te breiden. De niet aflatende lobbydruk bij de EU – zowel van de bietsuikerconnectie (voor hogere quota), als van die van rietsuiker (voor meer tariefvrije invoer) – behoeft geen betoog.

De grote graai

Een volgende stap in de hervorming kwam er dan ook relatief snel: sinds oktober 2009 wijzigde de markttoegang voor suiker uit de ACS-landen. Het Suikerprotocol (met zijn toegewezen nationale quota aan gegarandeerde prijzen) werd afgeschaft. In de plaats daarvan kwam een regeling die geënt was op Economische Partnerschapsakkoorden (EPA): alle ACS-landen die een EPA onderhandelden met de Europese Unie, kregen voortaan op de Europese markt voor hun rietsuiker een quotavrije toegang aan nultarief ('duty-free quota-free'). Bijkomend werden ook de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) in de suikeraanvoer betrokken: ook zij genieten dankzij de 'Everything But Arms'-akkoorden (EBA)^{xxv} van een algehele quota- en tariefvrije toegang op de Europese markt. Op die manier kwam de Unie tegemoet aan (lees: bediende) de grote rietsuikerproducerende bedrijven: ze konden meer van hun bestaande tariefvrije leveranciers afnemen en bovendien kwamen er met de EBA-regeling een paar aantrekkelijke leveranciers bij. De grote graai was ingezet: landen als Laos en Cambodja (MOL's én suikerrietlanden) vielen ten prooi aan excessieve landroof (zie kader, en Oxfam International-actie over suiker en landroof door de dominante voedsel- en drankbedrijven^{xxvi}).

Landroof

De preferentiële quota- en tariefvrije toegang van landbouwproducten uit de ACS-landen en de MOL's stimuleert grootschalige plantages en landroof. In een wereldwijde campagne eind 2013 benoemde Oxfam dit bittere geheim in de suikerketen van 's werelds grootste voedsel- en drankbedrijven, zoals Coca Cola en PepsiCo.^{xxvii} De aantrekkelijkheid om te investeren in suikerplantages in suikerproducerende MOL's, zoals bijvoorbeeld Laos of Cambodja, nam toe als gevolg van de quota- en tariefvrije toegang op de Europese markt van alle producten (behalve wapens) uit de MOL's.

Zo wist Tate & Lyle een vijfjarig contract te bemachtigen met Khon Kaen Sugar Corporation (KSL), een Thaise suikergigant die via participaties munt slaat uit de goedkope import van Cambodjaanse suiker in de Unie. KSL heeft 70% van de aandelen in handen van twee Cambodjaanse suikerbedrijven, die van de overheid landconcessies konden afdwingen voor suikerplantages. In juni 2010 berichtte KSL over de eerste export van suiker sinds 40 jaar uit Cambodja, goed voor een volume van 10.000 ton suiker ter waarde van een geschatte 3,13 miljoen dollar.

In landen waar het eigendomsrecht nog niet overal geregistreerd, of voldoende afdwingbaar is, spelen zich momenteel dan ook humanitaire drama's af. Als gevolg van de installatie van plantages door grote bedrijven, worden boeren van hun land gedreven. Landconcessies worden toegekend aan bedrijven zonder dat boeren hier nog maar over geïnformeerd, laat staan geconsulteerd worden. Deze boeren verliezen daarmee niet alleen hun land, maar ook hun bron van voedsel en inkomen. Bovendien wordt op deze plantages suiker geproduceerd voor de lucratieve export, en niet voor lokale consumptie.

Ad hoc dan maar

Maar ook de extra importconcessies toegekend aan de MOL's en de ACS-landen konden de kloof tussen vraag en aanbod op de Europese suikermarkt niet dichten. De Europese biet- en rietsuikerlobbygroepen bleven dan ook actief ijveren voor de uitbreiding van tariefvrije importgebieden, dan wel interne productiequota.

Bekijken we dit door de bril van de Europese beleidsmakers, die rekenschap moeten afleggen voor hoe het EU-budget vaart, dan zien we dat er voor hen één groot zwaard boven het suikerbeleid hangt: de referentieprijs. Daalt de prijs op de interne markt daar onder, dan dreigt het suikerbeleid een substantiële extra hap uit het EU-budget te nemen. Zolang dat zwaard daar hangt, hebben zij er dan ook alle baat bij om de interne prijs niet te laag te laten zakken. Hieruit zouden we dan ook kunnen afleiden dat beleidsmakers vatbaar blijven voor de lobbygroepverzuchtingen, zolang de vraag op de markt hoger is dan het aanbod.

En inderdaad, omdat ook met de EBA- en EPA-akkoorden de spanning tussen vraag en aanbod niet verdween, bleven beleidsmakers 'vatbaar voor discussie' over eventuele verdere uitbreidingen.

De EU treft enkele ad-hocmaatregelen om deze spanning te beheren. Voorafgaand aan elk marketingjaar maakt de Europese Unie een balans op van de verwachte productie, import en export van suiker in de EU. Om de opwaartse druk op de prijs (als gevolg van het vraagoverschot) niet te groot te laten worden, laat ze enerzijds de extra import van rietsuiker aan verlaagde tarieven toe op basis van 'tenders', die per marketingjaar worden uitgegeven. Anderzijds laat de EU, ook op basis van 'tenders', boven-quotumsuiker (dus intern geproduceerde bietsuiker) toe op de markt. Ook kan ze de bestaande tariefcontingenten elk marketingjaar verhogen, per land of 'erga omnes' (voor iedereen)^{xxviii}.

De EU liet bijvoorbeeld in het marketingjaar 2011/12 goed 1 miljoen ton additionele suiker op haar interne markt toe, waarvan:

- 400.000 ton buiten-het-quotum geproduceerde suiker (dus intra-EU), aan een tarief van €85/ton.^{xxix}
- 250.000 ton buiten-het-quotum geproduceerde suiker (dus intra-EU), aan een tarief van €211/ton.^{xxx}
- 399.000 ton geïmporteerde suiker aan verlaagde importtarieven, met name aan €98/ton.

Bovendien wordt meer en meer suiker geïmporteerd in de Europese Unie op basis van vrijhandelsakkoorden. Landen die een dergelijk akkoord onderhandelen hebben niet zomaar volledige toegang tot de Europese suikermarkt, maar krijgen heffingsvrije tariefcontingenten toegewezen^{xxxi}.

De EU heeft met andere woorden een ruim arsenaal aan instrumenten in handen om de Europese vraag en aanbod van suiker op elkaar af te stemmen. Aangezien de totale hoeveelheid suiker die aan preferentiële tarieven de Europese markt op kan, jaarlijks verschilt - afhankelijk van onze markt, vallen ook de kleine rietsuikerproducenten uit vele

'bevoorrechte' landen van waaruit aan een verlaagd of nultarief geïmporteerd kan worden, uit de boot. Zij kunnen immers niet het risico lopen suiker te produceren voor een markt waarop ze net zo goed niet zullen kunnen verkopen, aangezien ze geen (financiële) buffer hebben om een dergelijk verlies op te vangen of op een andere markt te compenseren.

Het Europese suikerregime blijft met andere woorden tot op vandaag pijnlijk sterk op de leest van de Europese suikerindustrie geschoeid. Als gevolg van de toegenomen import van ruwe rietsuiker - onder druk van de suikerlobby, daalde de Europese suikerprijs fors gedurende de laatste jaren. Cynisch geformuleerd is de hamvraag voor de toekomst van het Europese suikerregime: welke industrie zal zijn slag thuis halen?

Eenzijds is er de lobby van de Europese rietsuikerraffinaderijen om - in een eerste fase - het tarief van 98 euro/ton voor de bestaande tariefcontingenten voor suiker (uit Australië, Brazilië en Cuba) te schrappen. Hun focus zal zich nadien richten op de algemeen geldende importtarieven voor ruwe rietsuiker. Ook de suikerverwerkende industrie, die 70 % van de totale suikerproductie in de EU afneemt, bindt de strijd aan tegen het huidige suikerregime, om een einde te maken aan de hoog gehouden suikerprijs op de Europese markt. Immers, hoe goedkoper zij suiker kunnen aankopen, als grondstof voor hun producten zoals frisdranken en koekjes, hoe lager hun productiekosten, en hoe hoger hun winst.

De Europese bietsuikerindustrie daarentegen zal niet aflatend lobbyen om het protectionistische suikerbeleid zo lang mogelijk in stand te houden en hun oligopoliepositie op onze markt te vrijwaren.

De vraag wat de impact zal zijn voor suikerproducerende landen in het Zuiden, lijkt pijnlijk afwezig te zijn op de politieke agenda ...

6 HOPEN OP 2017

De meest recente hervormingen van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid sinds de zomer van 2013 bevatten specifieke bepalingen voor het Europese suikerregime. In oktober 2017 zullen de productiequota en de gegarandeerde prijzen voor bietsuiker opgeheven worden. Daarmee vervalt ook het exportplafond voor suiker, dat de Unie en de Wereldhandelsorganisatie waren overeengekomen. De algemeen geldende importtarieven blijven voorlopig onaangeroerd.

Echter, aangezien met de aanstaande hervorming het eerder beschreven zwaard van boven het hoofd van onze beleidsmakers verdwijnt, is er mogelijk toch reden tot optimisme. Mét dat zwaard, was knagen aan de ultieme grendel van de torenhoge invoertarieven niet eens bespreekbaar. Immers, als de Europese markt overspoeld zou worden met de pakken goedkopere rietsuiker uit het Zuiden, zou de suikerprijs op de Europese markt fors kunnen dalen, en zou de prijsondersteuning op basis van de referentieprijzen het Europees landbouwbudget doen ontploffen.

Het afschaffen van de productiequota en de gegarandeerde prijzen is dus hopelijk een stap in de goede richting, doordat die de politieke weg vrijmaakt om de prohibitieve importtarieven voor rietsuiker weg te nemen, of toch te verlagen. Dat is immers noodzakelijk om de

producenten uit alle suikerproducerende landen in het Zuiden een eerlijke kans te geven op de Europese markt.

Weinig verrassend draait de Europese suikerlobby op volle toeren naar aanleiding van de geplande hervormingen. De afschaffing van de productiequota zet de deur immers open voor ongebreidelde groei van de grootschalige bietsuikerindustrie, toch zeker zolang die zich beschermd weet door subsidies en hoge importtarieven.

Het gevaar van zo'n ongebreidelde groei van de eigen bietsuikerindustrie, en bijgevolg een sterke daling van de Europese prijs voor suiker, is dat, met het 'oplossen' van het probleem van de hoge suikerprijs voor de Europese consument en de suikerverwerkende industrie, het werkelijke probleem de politieke agenda niet eens haalt. Immers, als de overheid nalaat om belastingen te heffen op de enorme milieuschade van de geïndustrialiseerde monocultuur, en die zelfs blijft subsidiëren, blijft dat het dominante productiemodel voor suiker. Ten koste van efficiënte en duurzame suikerproducenten uit het Zuiden én het Noorden, en dus ook ten koste van onze planeet.

Het is zelfs best mogelijk dat, als gevolg van zo'n sterke daling van de Europese suikerprijs, de importtarieven niet eens meer 'nodig' zouden zijn om rietsuiker uit het Zuiden geen schijn van kans te geven op onze markt.

Het wordt dan ook nu zaak om onze beleidsmakers wakker te houden, en ze te behoeden voor de gewiekste zangen van suikerlobbyisten. Want het zou niet voor het eerst zijn dat goede intenties *somewhere along the road* teloor gaan. Laten we, met andere woorden, vermijden dat deze kans op een nobele koerswending er uiteindelijk, bijvoorbeeld via de directe inkomenssteun en het plattelandsontwikkelingsbeleid, toe leidt dat de EU opnieuw een netto-exporteur van suiker wordt, en zo niet alleen op de eigen, maar ook de internationale markt het ongelijke speelveld voor duurzame kleinschalige rietsuikerproducenten uit het Zuiden verscherpt.

ⁱ Nemen we het voorbeeld van biologische rietsuiker uit Paraguay: de energie die nodig is om het suikerriet te verwerken in de fabriek is klimaatneutraal, aangezien die wordt gewonnen uit afval van het riet zelf. Bovendien worden er geen pesticiden en weinig machines gebruikt in de teelt van het riet.

ⁱⁱ Ackrill R. & Kay A., 2011, Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform, *Journal of European Public Policy*, Vol. 18 (1), pp. 72–89.

ⁱⁱⁱ Zie http://www.oxfamwereldwinkels.be/sites/default/files/files/documents/onrecht_in_de_handelsregels_0.pdf.

^{iv} Zie http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/common_agricultural_markets_nl.htm.

^v Zie http://www.oxfamwereldwinkels.be/sites/default/files/files/documents/onrecht_in_de_handelsregels_0.pdf, in het bijzonder sectie 3. "Kosten en baten van protectionisme: een economische en politieke analyse".

^{vi} Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31967R1009&from=NL>.

^{vii} Ward N., Jackson P., Russell P. & Wilkinson K., 2008, Productivism, Post-Productivism and European Agricultural Reform: The Case of Sugar, *Sociologia Ruralis*, Vol. 48 (2), pp. 118–132.

^{viii} Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31967R1009&from=NL>.

^{ix} Zie http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_en.htm: "the first Lomé Convention is aimed at including, after the accession of Britain to the Community, some of the Commonwealth countries in the cooperation program."

^x Een tariefcontingent is 'een bepaalde hoeveelheid van een product waarop een lager invoerrecht dan normaal wordt geheven of dat vrij van rechten kan worden ingevoerd'. Het behoeft weinig betoog dat wanneer het invoerrecht dat 'normaal' geheven wordt hoog genoeg is, het instrument eigenlijk de oude quota in de feiten gewoon behoudt, maar die wel het uitzicht van een tarief geeft.

^{xi} Deze gegarandeerde prijzen voor ruwe rietsuiker waren gelinkt aan het niveau van de prijszondersteuning die de Unie garandeerde aan de Europese suikerbietenboeren.

^{xii} Zie Verordening 1251/1999: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:01999R1251-20040701&rid=1>.

^{xiii} Zie http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_06/SR10_06_NL.PDF.

- ^{xiv} De EU bedong met de Wereldhandelsorganisatie de mogelijkheid om nog maximaal 1,3 miljoen ton suiker te exporteren.
- ^{xv} Het systeem van de exportsubsidies werd afgebouwd, maar door (op basis van quota) een deur open te laten voor de uitvoer van intern geproduceerde – en dus gesubsidieerde – suiker, vervalst de Unie nog steeds de competitiviteit van haar eigen producenten op de externe markt.
- ^{xvi} Zie http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/mff-2014-2020/mff-figures-and-cap_en.pdf.
- ^{xvii} Voor Vlaanderen wordt dit ingevuld in het Programma voor Plattelandsontwikkeling, PDPO III (http://lv.vlaanderen.be/sites/default/files/attachments/pdpo_iii_integraal_0.pdf).
- ^{xviii} Zie http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_en.cfm.
- ^{xix} Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=89&newsId=1829&furtherNews=yes>.
- ^{xx} We rekenen met 7,5 miljoen jeugdwerklozen. Voor de directe EU-steun aan de Belgische landbouwbedrijven, tellen we de hoger vermeldde 550 miljoen uit het ELFPO bij de 3,15 miljard directe steun, en delen we het jaarlijks equivalent door de zowat 39 duizend landbouwbedrijven in België (http://economie.fgov.be/nl/binaries/A5_NL_kerncijferslandbouw_2013_tcm325-228435.pdf). Een landbouwbedrijf telt gemiddeld bijna 2 arbeidskrachten, in arbeidsjaarequivalenten, wat impliceert dat het hier in grote mate gaat over seizoenarbeiders.
- ^{xxi} Zie http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_06/SR10_06_NL.PDF.
- ^{xxii} Zie <http://choiseul.info/wp-content/uploads/2013/02/Note-Strat%C3%A9gique-Lavenir-de-la-fili%C3%A8re-sucric%C3%A8re-en-Europe-1.pdf>.
- ^{xxiii} Zie Rosenboom N., Boschloo M., van der Noll R. & Tieben B., 2013, Prijzige suiker, CIUS – SEO Economisch Onderzoek, nr. 28.
- ^{xxiv} Zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-366_en.htm.
- ^{xxv} De EBA-akkoorden werden afgesloten in 2001, om Minst Ontwikkelde Landen – via de quota- en tariefvrije toegang op de Europese markt voor alle producten behalve wapens – te 'helpen om verder te integreren in de wereldeconomie'. (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150983.pdf).
- ^{xxvi} Zie <http://www.oxfamamerica.org/explore/stories/in-cambodia-still-fighting-for-the-land-they-lost/>.
- ^{xxvii} Zie <http://www.oxfamamerica.org/explore/stories/in-cambodia-still-fighting-for-the-land-they-lost/>.
- ^{xxviii} Zie Rosenboom N., Boschloo M., van der Noll R. & Tieben B., 2013, Prijzige suiker, CIUS – SEO Economisch Onderzoek, nr. 28.
- ^{xxix} Hier gaat het om de eerste ronde, marktjaar 2011, van de herklassering van 'buiten quotum-suiker' in quotumsuiker, waarop de Unie 85 euro per ton heft. Het gaat dus om interne productie bovenop het toegelaten quotum, waarvoor landen een certificaat kunnen aanvragen. Op de hoeveelheid die vervolgens toegekend wordt, geldt een tarief van 85 euro per ton. Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1240&qid=1459415789473&from=NL>.
- ^{xxx} In het jaar 2012 werd nog een extra hoeveelheid (250 ton) intern geproduceerde suiker op de interne markt toegelaten, maar dan tegen een hoger tarief (211 euro per ton). Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0367&rid=2>. Het systeem is als volgt: er wordt een extra quotum aangekondigd waarvoor landen certificaten kunnen aanvragen. Is de totale aangevraagde hoeveelheid bijvoorbeeld dubbel zo groot als het toegestane quotum, dan mag elk land de helft van zijn aanvraag op de markt brengen. Zo was de toewijzingscoëfficiënt in 2012 bijvoorbeeld 22,007274%, zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0397&rid=1>.
- ^{xxxi} Zo 'genieten' momenteel een reeks Centraal-Amerikaanse landen (Panama, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras en Nicaragua) alsook Peru en Colombia van heffingsvrije tariefcontingenten voor ruwe rietsuiker op basis van bilaterale vrijhandelsakkoorden met de EU.