

Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug  
og Fiskeri

Den 14. juli 2005

- ./.
- Vedlagt fremsendes til udvalgets orientering besvarelse af spørgsmål 1 fra Folketingets Europaudvalg, fremsendt ved skrivelse af den 11. juli 2005 i tilknytning til KOM (2005) 0263.

Med venlig hilsen

Lene Mølsted Jensen



Folketingets Europaudvalg

København, den 14. juli 2005

J.nr.: 40

FVM 288

Folketingets Europaudvalg har ved skrivelse af den 11. juli 2005 i tilknytning til KOM (2005) 0263 anmodet om besvarelse af følgende spørgsmål 1:

**Spørgsmål 1:**

”Ministeren bedes fremsende en analyse der belyser konsekvenserne af forslaget om sukkerreform for så vidt angår:

- forslagets økonomiske konsekvenser for sukkerbønder, sukkerfabrikker og u-lande (både LDC-lande og de mindre fattige lande som f.eks. Brasilien), herunder om de fattigste landes kompensation er tilstrækkelig.
- om forslaget opfylder EU's internationale forpligtigelser.
- sammenligning af forslaget med et forslag om fuld liberalisering.”

**Svar:**

Til besvarelse af spørgsmålet om forslagets økonomiske konsekvenser for u-lande samt om kompensation til de fattigste lande er tilstrækkelig, er der indhentet bidrag fra Udenrigsministeriet.

Kommissionen fremsatte sit forslag til reform af EU's sukkersektor den 22. juni 2005, og offentliggjorde i den forbindelse et arbejdsdokument med vurderinger af konsekvenserne af forslaget. Arbejdsdokumentet er vedlagt denne besvarelse. Fødevareøkonomisk Institut har endvidere udarbejdet en analyse af forslagets konsekvenser, idet fokus for denne analyse er konsekvenserne i Danmark. Også denne analyse er vedlagt denne besvarelse. På baggrund af disse analyser kan følgende oplyses i relation til spørgsmålets første del:



Det vurderes af Kommissionen, at den interne produktion af sukker som følge af prisfald og støtte til omstrukturering vil falde fra ca. 19,7 mio. tons før reformen til ca. 12,4 mio. tons i 2012/2013.

Det interne forbrug forventes fortsat at udgøre ca. 16 mio. tons.

Den totale import forventes at vokse fra det nuværende niveau på ca. 1,9 mio. tons til 3,9 mio. tons i 2012/2013. Stigningen er begrundet med forventninger om en stigning på 2 mio. tons i importen fra de mindst udviklede lande under "Alt-undtagen-våben"-initiativet (EBA-initiativet), mens importen af sukker fra AVS-landene under præferenceaftalerne forventes uændret, om end der kan ske en omfordeling blandt oprindelseslandene. EBA-initiativet og præferenceaftalerne ændres ikke som følge af forslaget, og importen under disse aftaler vil fortsat drage nytte af de højere priser på EU's marked sammenlignet med verdensmarkedet om end EU's pris reduceres med 39%.

Præferenceimporten fra AVS-landene, også benævnt den såkaldte sukkerprotokol, er en del af Cotonou-aftalen, der regulerer udviklings- og handelssamarbejdet mellem udviklingslande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) og EU. 18 AVS-lande er omfattet af præferenceimporten af sukker: Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, Saint Christopher og Nevis, Trinidad og Tobago, Fiji, Congo, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia og Zimbabwe, mens to af AVS-landene, Uganda og Surinam, ifølge Kommissionen ikke har eksporteret sukker til EU inden for de seneste år.

Kommissionen har tilkendegivet, at den foreslåede sukkerreform kan have indvirkning på økonomien i de sukkereksporterende AVS-lande, der i høj grad er afhængige af eksport til EU og hvor eksporten vejer tungt i landets økonomi. Produktions- og transportomkostningernes størrelse i forhold til prisen vil være afgørende for, hvorvidt AVS-landene fortsat vil kunne være konkurrencedygtige på EU's marked. For visse AVS-lande kan forringede eksportafgifter have betydning for statsindtægterne for de pågældende lande.

Kommissionen har på den baggrund med dokument KOM (2005) 266 fremlagt forslag til en forordning om fastlæggelse af ledsageforanstaltninger for sukkerprotokollande, der påvirkes af reformen af EU's sukkerordning, samt et arbejdsdokument med vurdering af konsekvenserne, SEC (2005) 828, som tillige er vedlagt denne besvarelse. Forordningen omfatter mulighed for støtte til de nævnte AVS-lande, der er omfattet af Cotonou-aftalens sukkerprotokol. Støtten vil bl.a. kunne bidrage til at fremme konkurrenceevnen, til omstrukturering og omstilling, til diversificering af produktion samt til at fremme arbejdskraftens mobilitet afhængig af, hvorvidt de pågældende lande på sigt vil kunne producere sukker til verdensmarkedet på konkurrencedygtige vilkår. Forordnin-



gen skal gælde indtil 31. december 2006. Det finansielle referencegrundlag for gennemførelse af forordningen i 2006 er foreslået til 40 mio. €. Kommissionen forudser, at forordningen skal følges op af en særlig bevilling i de finansielle perspektiver for 2007-2013. Bevillingernes størrelse antages at afhænge af den endelige udformning af sukkerreformen.

Kommissionen påpeger i forslaget, at der ikke er andre mindst udviklede lande (LDC lande), end de af AVS-landene, der er LDC'er og samtidig omfattet af Cotonou-aftalens sukkerprotokol, der tidligere har været afhængige af sukkereksport til EU. Med udvidet markedsadgang under præferenceinitiativet "Alt undtagen våben" vil mange af de sukkerproducerende LDC-lande kunne øge deres indtægter fra sukkereksport til EU – også selvom markedspriserne i EU bliver lavere. Ordningen indebærer såvel told- som kvotefri markedsadgang i EU i 2009. Disse LDC-lande, der ikke er omfattet af Cotonou-aftalens sukkerprotokol, og som ikke kan siges at ville lide et tab af mange års traditionel sukkereksport, er derfor ikke omfattet af Kommissionens forordningsforslag.

EU-indsatsen overfor de berørte AVS-lande forudses både at være på støtteområdet og på den handelsmæssige side. Cotonou-aftalen og dens sukkerprotokol er godkendt i WTO som en undtagelse (waiver). Et nyt revideret sukkerregime på handelsområdet forudses at kunne indgå i WTO-medholdelige regionale økonomiske partnerskabsaftaler, der forhandles om mellem regionale grupperinger af AVS-lande og EU.

På baggrund af ovenstående forventninger om produktion, forbrug og import til EU forventer Kommissionen, at Fællesskabets støttede eksport vil blive begrænset til 0,4 mio. tons i 2012/2013, mod hidtil 3,1 mio. tons med restitutioner samt c-sukker på omkring 2,3 mio. tons før reformen. De nuværende WTO-forpligtelser, hvor det årlige mængdemæssige loft for subsidieret eksport er på 1,27 mio. tons vil således kunne respekteres.

Det kan bemærkes, at den reducerede eksport fra EU til verdensmarkedet alt andet lige vil være en fordel for andre eksportorienterede lande, som for eksempel Brasilien, Australien, Thailand og Cuba.

For så vidt angår vurderingen af forslagets konsekvenser internt i EU for sukkerroedyrkere og sukkerfabrikkerne har Kommissionen vurderet dels omkostningerne ved produktion af sukkerroer, dels omkostningerne ved forarbejdning af roerne til sukker. Der vurderes at være stor spredning i sukkerroedyrkerens effektivitet og dermed, ved hvilken roepris sukkerroedyrkerne vil vælge at skifte til en alternativ afgrøde. Da sukkerroedyrkerens kompensation, beregnet som 60 % af reduktionen i roe-priserne, er afkoblet fra produktionen, påvirker den ikke muligheden for at skifte til alternative afgrøder, såsom hvede.



I Kommissionens forslag reduceres sukeroeprisen til 25 € pr. ton, og i arbejdsdokumentet er der foretaget en analyse af, ved hvilken pris sukkerroedyrkerne vil finde det mere profitabelt at skifte til en alternativ produktion end sukker. Den sukkerroepris, hvorved skiftet sker, benævnes ”break-even”, jf. nedenstående tabel.

**Table 1 Breakdown of MS according to the estimated average break-even price for sugar beet at farm level**

Much more than 25€/t		Not clear cut		Close to 25€/t	
<i>Member States</i>	<i>Break even price €/t</i>	<i>Member States</i>	<i>Break even price €/t</i>	<i>Member States</i>	<i>Break even price €/t</i>
Finland	44	UK	40	B-NL	30
Greece	34	Austria*	40	Denmark	25
Italy	42	Sweden	34	France	26
Spain	36			Germany	30

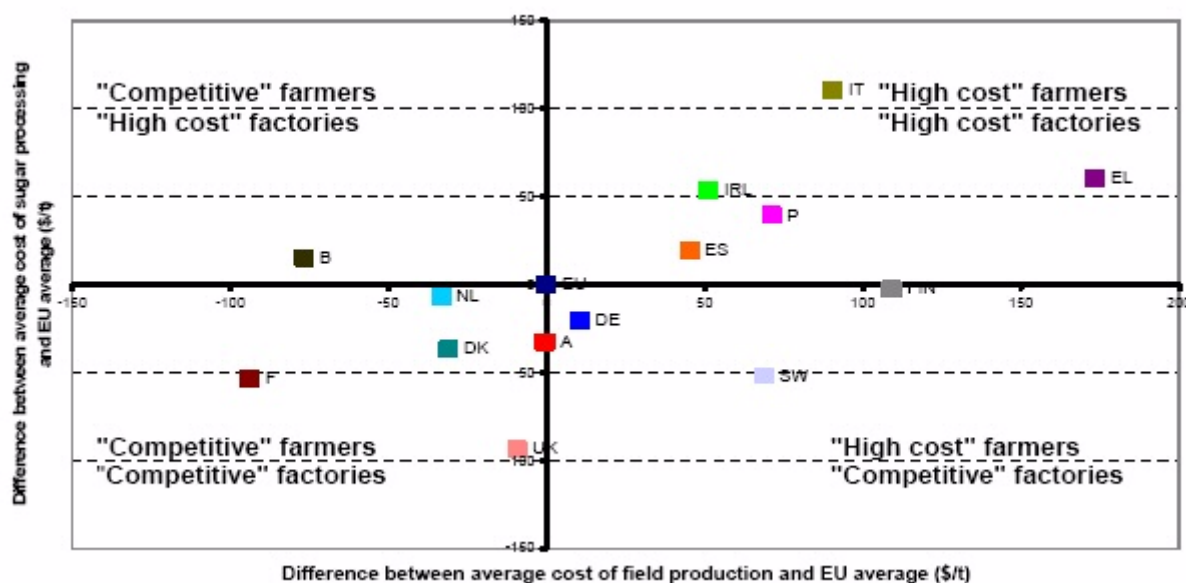
\* Austria's position will depend on the competing crop chosen for the analysis.

Tabellen viser, at sukkerroeproduktionen i lande som Finland, Grækenland, Italien og Spanien forventes at ophøre, mens sukkerroedyrkingen fortsat vil være mere rentabel end en alternativ afgrøde i Belgien, Holland, Danmark, Frankrig og Tyskland, mens konsekvensen i Storbritannien, Østrig og Sverige er mere uklar.

Dernæst har Kommissionen foretaget en sammenligning af omkostningerne ved sukkerproduktionen i EU-landene på såvel sukkerroedyrker-niveau som fabriksniveau, idet det er den kombinerede rentabilitet på disse niveauer, som vil afgøre udfaldet af reformen. Resultatet af denne analyse ses i nedenstående figur 1. Af figuren ses at et land som Sverige (SW) ifølge analysen er karakteriseret ved, at omkostningerne ved sukkerroeproduktionen er over EU-gennemsnittet på landmandsniveau, mens omkostningerne på fabriksniveau er mindre end EU-gennemsnittet. Alt andet lige må det forventes, at sukkerproduktionen først vil ophøre i de lande, som er placeret i figurens nord-østlige hjørne og sidst i de lande, som er placeret i det syd-vestlige hjørne, herunder Danmark.



Figure 1 Relative Position of Member State Sugar Beet Farmers and Factories according to Costs



For så vidt angår forslaget konsekvenser for sukkersektoren i de forskellige medlemslande, anføres i arbejdsdokumentet endnu en tabel, jf. nedenstående, hvoraf fremgår at Kommissionen anslår, at der kan forventes drastiske reduktioner eller en fuldstændig udfasning af produktionen i Grækenland, Irland, Portugal og Italien. Disse lande stod i 2003/04 for 9 procent af kvoteproduktionen i EU.

Table 3 Breakdown of Member States according to combined profitability

The reduction in sugar production is likely to be....					
Drastic (1)		Significant (2)		Limited (3)	
Member States	Current Production*	Member States	Current Production*	Member States	Current Production*
1000 t		1000 t		1000 t	
Greece	311	Czech Republic	455	Austria	382
Ireland	197	Denmark	413	Belgium	808
Italy	954	Finland	145	France	3.497
Portugal	70	Hungary	402	Germany	3.341
		Spain	991	Netherlands	851
		Other new MS:	430	Poland	1.672
		Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia		Sweden	365
				UK	1.129
<b>Sub total</b>	<b>1.532</b>		<b>2.836</b>		<b>12.044</b>
% of current prod (*)	9%		17%		73%
Production EU 15			13.454		
Quota EU 10			2.958		
Total EU-25			16.412		

\* A+B Production 2003/04 for EU-15 MS, quota for new MS

Finland vurderes sammen med f.eks. Danmark at ligge i en grænsezone, hvor en vis reduktion eller koncentration af produktionen må forventes, mens lande som bl.a. Frank-



rig, Tyskland, Belgien, Sverige og Polen vurderes at bevare deres produktion. Kommissionens analyse viser således ikke i sin vurdering af konsekvenserne for produktion konsistens mellem figur 1 og tabel 1 på den ene side og tabel 3 på den anden side. Tabel 1 og figur 1 viser, at sukkersektoren i Danmark er mere konkurrencedygtig end den svenske sukkersektor, blandt andet som følge af forskelle i omkostningerne på roedyrkerniveau. Direkte adspurgt har Kommissionen således også oplyst, at der er foretaget mere subjektive vurderinger i analysen, og at resultaterne skal tolkes forsigtigt.

Det kan oplyses, at Landbrugsraadet i sit høringssvar på forslaget anfører, at man forventer en sukkerroeproduktion i Danmark svarende til den nuværende sukkerkvote under forudsætning af en accelereret strukturudvikling, hvor dyrkningen af roer koncentrerer på færre, men større bedrifter. Fødevarerøkonomisk Institut vurderer ligeledes, at der fortsat vil være en produktion i Danmark svarende til kvoten, og at reformen vil fremme en koncentration af roeproduktionen på færre, men større bedrifter med henblik på at mindske de samlede omkostninger ved produktionen.

For så vidt angår spørgsmålet om forslaget opfylder EU's internationale forpligtigelser, har Kommissionen udtalt, at EU med forslaget vil leve op til sine internationale forpligtigelser i WTO.

For så vidt angår besvarelsen af spørgsmålet om en sammenligning af forslaget med et forslag om fuld liberalisering, henvises til nedenstående tabel. Af tabellens anden søjle fremgår en kort beskrivelse af markedsordningen for sukker, som den er for indeværende, mens der i næste søjle findes en beskrivelse af den strategi til liberalisering af EU's sukkerproduktion og -forsyning, som regeringen fremlagde i august 2003, jævnfør beretningen af 23. juli 2003 fra Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Denne strategi for liberalisering er i næste søjle sammenholdt med Kommissionens forslag, mens der i sidste søjle er anført nogle få bemærkninger, som knytter sig til sammenligningen mellem strategien og Kommissionens forslag.

	<b>Nuværende markedsordning</b>	<b>Dansk strategi<sup>1</sup></b>	<b>Kommissionens forslag (juni 2005)</b>	<b>Bemærkninger</b>
<b>Institutionelle støttepriser: Basispris for sukker</b>	Interventionspris: 632 /t  (verdensmarkedsprisen: p.t. 179 €/100 kg. Sukker)	Ingen støttepriser. Efter 5 års overgangsperiode gælder verdensmarkedsprisen (skønnet til 253 €/t i 2003).  Forventet intern EU-pris på 276 €/t.	Referencepris: 2006/2007: 632 €/t 2007/2008: 477 €/t 2008/2009: 450 €/t 2009/2010 og frem: 386 €/t. Prisfald på 39%.  Referenceprisen anvendes som indikator for	Jo større prisreduktion, desto større pres for at produktionen flyttes hen, hvor den er rentabel.

<sup>1</sup> Tal er hentet fra Notat til Folketinget om strategi for liberalisering af markedet for sukker, 28. August 2003



		Samlet prisfald: 356 €/t.	anvendelse af markedsstyringsmekanismerne.	
	<b>Nuværende markedsordning</b>	<b>Dansk strategi</b>	<b>Kommissionens forslag (juni 2005)</b>	<b>Bemærkninger</b>
<b>Institutionelle støttepriser: Minipriser for sukkerroer</b>	43,6 €/t	Ingen støttepriser	Den garanterede pris til sukkerroedyrkerne:  2005/2006: 43,6 €/t 2006/2007: 32,9 €/t 2007/2008: 25,1 €/t Prisfald på i alt 42,5 %.	-
<b>Kvotestystem</b>	A- og B- kvoter. Sukker herudover benævnes C-sukker.  A- og B- kvoter udgør 17,4 mio. tons.	Nuværende kvotestystem bevares i overgangsperioden. Derefter fri sukkerproduktion i EU.	Kvoterne for A- og B-sukker sammenlægges. Der tildeles tillægskvoten inden for et samlet EU-loft på 1 mio. tons. Tillægskvoterne bliver beholdt de fabrikanter, der har produceret C-sukker i 2004/2005. C-sukker ophører. Produktion udover sukkerkvoten skal enten overføres til næste år og indgå som dette års kvoteproduktion, eller anvendes i industrien eller forsyne de "ydre regioner". Alternativt pålægges sukker uden for kvote en afgift.	Øget fokus på prisreduktionerne (frem for kvoteretudktioner) er med til at sikre markedsorientering af EU's sukkermarked.
<b>Overførsel af kvoter mellem medlemslande</b>	Ikke muligt	Kvoterne afskaffes i løbet af en 5-årig overgangsperiode – med fuld liberalisering vil sukkerproduktionen flytte derhen, hvor den er rentabel.	Mulighed for overførsel af kvoter mellem medlemsstaterne forkastes.  Der oprettes en midlertidig omstrukturingsfond på EU-plan med henblik på frivillig opkøb af kvoter fra de fabrikanter, hvor sukkerproduktionen pga. prisreduktionen ikke længere er konkurrencedygtig.  Fonden finansieres gennem opkrævning af en omstrukturingsafgift på al sukker-kvoten de første 3 år. Herved oplever producenten et prisfald, mens prisfaldet først forventes at slå fuldt igennem overfor forbrugeren herefter.	Kommissionens forslag fastholder som udgangspunkt kvote i alle lande. Frivillige kvoteretudktioner giver incitament til at produktionen delvist ophører i de lande, hvor produktionen er urentabel.  Dansk strategi flytter produktionen til de lande, hvor produktionen er rentabel.
<b>Intervention</b>	Alm. interventionsmekanisme med af-	Interventionsmekanisme afskaffes.	Intervention, dvs. opkøb til interventionslagre,	-





on	ledte intervention-spriser.		afskaffes. Muligheden for støtte til privat oplagring.	
----	-----------------------------	--	--	--

	Nuværende markedsordning	Dansk strategi	Kommissionens forslag (juni 2005)	Bemærkninger
<b>Samhandel med tredjelande</b>	Reguleres ved hjælp af eksportstøtte, importafgifter og præferenceaftaler	Ingen kvantitative eller kvalitative begrænsninger eller told, det vil sige fri konkurrence med tredje-landsproducenter.	Al eksport indgår i WTO-loftet for støttet eksport, det vil sige også sukker importeret via præferenceaftalerne og C-sukker.	-
<b>Præferenceaftaler/præferenceimport af sukker</b>	<p>Præferencesukker AVS/Indien: import af 1,3 mio. t.</p> <p><i>Særlig præferencesukker AVS/Indien: ca. 210.000 t</i></p> <p>EBA initiativ indebærer gradvis åbning af EU's indre marked for LDC landene fra 2006 med fri adgang fra 1. juli 2009.</p> <p>CXL indrømmelsessukker: I alt 85.463 tons Balkan</p>	Der åbnes straks op for fuld adgang til EU's sukkermarked for mindst udviklede lande (LDC-landene).	Såvel præferenceimport som EBA-aftalen opretholdes, men prisen falder gradvist med 39%. Kommissionen vil ikke begrænse LDC-landenes adgang.	-
<b>Kompensation til sukkerroedyrkerne</b>	Ingen direkte støtte til sukkerroedyrkerne.	Kompensationen beregnet som tabet i.f.t. alternativ afgrøde (hvede). Kompensationen udgør ca. 3500 kr. pr. ha. i Danmark.	<p>Kompensation er fuldt afkoblet og integreres i enkeltbetalingsordningen.</p> <p>Kompensationen til sukkerroedyrkerne svarer til 60% af det estimerede indkomstab. Tabet beregnes ved sammenligning af sukkerprisen nu og efter reformen.</p> <p>Kommissionen anfører et rammebeløb til kompensation i Danmark på i alt 34,478 mio. €. Kommissionen anfører tillige, at denne kompensation svarer til ca. 4300 kr. pr. ha. i Danmark.</p>	-
<b>Budgetmæssig konsekvenser</b>	<p>FEOGA udgifter: 1.535 mio. €.</p> <p>EU-budget egne indtægter: 498 mio. €</p> <p>Bistandshjælp: Præferenceaftalerne med indrømmelse af import</p>	<p>FEOGA-udgifterne halveres over en 5-årig periode til 819 mio. €.</p> <p>EU-budget – egne indtægter falder til 0</p> <p>Nettoeffekten af reform i.f.t. 2003 bud-</p>	<p>FEOGA-udgifterne anslås af Kommissionen til 1557 mio. € årligt ved fuld indfasning.</p> <p>EU-budgettet – egne indtægter falder med 344 mio. € ved fuld indfasning.</p>	-



	<p>kvoter har reelt karakter af bistand til eksportlandet.</p>	<p>get: -274 mio. €, hvortil skal lægges bistandshjælp på 758 mio. €</p>	<p>Omstruktureringsfondens udgifter, anslået til 4,1 mia. €, vil være lig med indtægterne set over perioden 2007-2011. Udgifterne posteres på budgettet som superafgiften på mælk.</p> <p>Kommissionen anser forslaget for budgetmæssigt status quo.</p>	
--	--	--	--	--