

Fødevareøkonomisk Institut

Afdeling for international økonomi og politik
Jens Hansen

08-07-2005

Journal nr. 23/1-06

Økonomiske konsekvenser af Kommissionens forslag af 22. juni 2005 til reform af EU's markedsordning for sukker

Formålet med dette notat er at foretage vurderinger af de økonomiske konsekvenser - primært set fra et dansk perspektiv - af den påtænkte reform af EU's markedsordning for sukker.

Indledningsvis omtales den gældende markedsordning i korte træk samt økonomien ved produktion af sukkerroer under denne ordning. Herefter redegøres for de væsentligste elementer i Kommissionens forslag samt for økonomien ved produktion af sukkerroer her i landet under den nye markedsordning med henblik på at belyse muligheden for fortsat produktion af sukkerroer og sukker i Danmark.

Foruden af økonomien i sukker- og sukkerroeproduktionen vil omfanget af den danske produktion efter reformen afhænge af, om det bliver nødvendigt at reducere den samlede sukkerkvote i EU og hermed også den danske kvote. Behovet for sådanne nedsættelser af kvoten afhænger bl.a. af, hvor mange selskaber inden for sukkersektoren, der gør brug af muligheden for at sælge deres kvote tilbage til EU. I notatet redegøres også for denne problemstilling.

Endelig omtales reformens konsekvenser for sukkerroeproducenternes indkomster, dens betydning for forbrugerne samt dens beskæftigelsesmæssige og samfundsøkonomiske betydning.

Vurderingerne, der tager udgangspunkt i Kommissionens forslag, som beskrevet i "Proposal for a Council regulation on the common organisation of the markets in the sugar sector" (Commission 2005a), er baseret på egne beregninger foretaget på grundlag af Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsstatistik (a) samt på en række andre analyser og notater.

Af tidsmæssige grunde har det ikke været muligt at foretage egentlige modelberegninger.

Hertil kommer, at forslaget efterlader en række uafklarede spørgsmål, samt at sukkerselskaberne får mulighed både for at sælge kvoter tilbage til EU og for at købe ekstra kvoter af EU, og at det er vanskeligt for andre end selskaberne selv at vurdere, i hvilket omfang de vil gøre brug af disse muligheder. Det skal derfor understreges, at nærværende vurdering af reformens konsekvenser er behæftet med usikkerhed og derfor skal tages med forbehold.

Den gældende markedsordning

Produktionen af sukker og sukkerroer i Danmark er – ligesom i de øvrige EU-lande - reguleret af EU's markedsordning for sukker, der bl.a. omfatter en kvoteordning med A- og B-kvoter. Ifølge ordningen foretages der om nødvendigt intervention (opkøb) af kvotesukker (A- og B-sukker) til en fastsat interventionspris, der har ligget uændret på 631,9 € pr. ton for hvidt sukker siden 1993/94. Med centralkursen på 7,46 kr. pr. € svarer det til 4,71 kr. pr. kg sukker. Til sammenligning har verdensmarkedsprisen ligget omkring 200 € pr. ton i de senere år, hvilket svarer til ca. 1,50 kr. pr. kg.

Produktion af sukker udover A- og B-kvoten – såkaldt C-sukker - må ikke afsættes inden for EU, men skal eksporteres uden støtte til de langt lavere verdensmarkedspriser.

Da produktionen af kvotesukker overstiger forbruget af sukker i EU er der - foruden al C-sukker og en mængde svarende til sukkerimporten – behov for at eksportere en del kvotesukker. Til finansiering af eksportstøtten hertil opkræves en afgift på al kvotesukker (A- og B-sukker) svarende til 2 pct. af interventionsprisen samt en afgift herudover på op til 37,5 pct. for B-sukker.

Den samlede kvote i EU-25 udgør godt 17,4 mio. tons hvidt sukker, jf. tabel 1, fordelt på godt 14,7 mio. tons A-sukker og godt 2,7 mio. tons B-sukker, mens den danske kvote udgør 420.700 tons, fordelt på 325.000 tons A-sukker og 95.700 tons B-sukker.

Table 1. Produktionskvoter for sukker i EU-landene

	Samlet A- og B-kvoter, hvidt sukker	
	Mio. kg	I pct. samlet kvote i EU-25
Belgien	820	4,7
Danmark	421	2,4
Finland	146	0,8
Frankrig	3.769	21,6
Grækenland	317	1,8
Holland	865	5,0
Irland	199	1,2
Italien	1.557	8,9
Luxembourg	0	0,0
Portugal	80	0,5
Spanien	997	5,7
Sverige	368	2,1
Tyskland	3.417	19,6
UK	1.139	6,5
Østrig	387	2,2
EU-15 i alt	14.482	83,0
Cypern	0	0,0
Estland	0	0,0
Letland	67	0,4
Litauen	103	0,6
Malta	0	0,0
Polen	1.672	9,6
Slovakiet	207	1,2
Slovenien	53	0,3
Tjekkiet	455	2,6
Ungarn	402	2,3
10 nye EU-lande	2.959	17,0
EU-25	17.441	100,0

Kilde: European Commission 2004b.

Produktionen af sukkerroer er tilsvarende opdelt på A- og B-kvoter samt C-roer, og der er minimumspriser for både A- og B-roer. Disse minimumspriser er fastsat på grundlag af en basispris samt en produktionsafgift – svarende til afgiften på kvotesukker – der for A- og B-roer udgør 2 pct. af basisprisen og for B-roer op til 37,5 pct. herudover. Minimumsprisen er således noget lavere for B-roer end for A-roer.

I de senere år har de ovennævnte A- og B-kvoter (basiskvoter) været genstand for større eller mindre midlertidige nedsættelser, umiddelbart før høsten påbegyndes. Basiskvoten blev således nedsat med 6,92 pct. i 2002 og 1,73 pct. i 2003, mens der ingen nedsættelse var i

2004. Baggrunden for disse midlertidige kvotenedsættelser er, at der med den seneste GATT-aftale er lagt loft over støtten til eksport af sukker ud af EU.

Økonomi i sukkerroeproduktionen under de gældende markedsordninger

Under de gældende markedsordninger er økonomien i sukkerroeproduktionen her i landet generelt langt bedre end ved produktion af andre landbrugsafgrøder. Resultatet heraf er en såkaldt kvoterente - dvs. et nettoafkast af retten til salg af kvoteroer til de høje priser, der er betinget af markedsordningen.

Som følge af 2003-reformen med afkobling af hektarstøtten falder arealafkastet af korn og de fleste andre landbrugsafgrøder med et beløb på omkring 2.400 kr. pr. ha, svarende til hektarstøtten. Uden ændringer af markedsordningen for sukker ville kvoterenten ved produktion af sukeroer derfor blive forøget med et tilsvarende beløb, idet omkostningen til jord ved produktion af sukkerroer er bestemt af arealafkastet ved produktion af andre afgrøder.

Til belysning af kvoterentens størrelse under den gældende markedsordning er kvoterenten i heltidslandbrugene i 2003 opgjort i tabel 2 – det seneste år, for hvilket de bagved liggende data foreligger. I opgørelsen indgår omkostningen til jord med et beløb, der svarer til arealafkastet af hvede, da hvede er et nærliggende alternativ til sukkerroer. Arealafkastet af hvede er eksklusiv hektarstøtte, idet dette afkast – formindskes med hektarstøtten som følge af støttens afkobling med virkning fra 2005. Beregnet på denne måde udgør kvoterenten ca. 7.800 kr. i gennemsnit pr. ha.

Tabel 2. Opgørelse af kvoterenten ved produktion af sukkerroer før og efter reformen, kr. pr. ha

	Før reformen (2003)		Efter reform og justering
	Faktiske tal	Efter justering	
<i>Produktionsværdi, kr. pr. ha</i>			
Sukkerroer	22.142	21.794 ¹⁾	13.948 ²⁾
Roetop	224	224	224
Produktionsværdi i alt	22.366	22.018	14.172
Omkostninger i alt, kr. pr. ha	14.588	14.588	14.588
Kvoterente, kr. pr. ha	7.778	7.430	-416
Samlet sukkerroeareal, ha	49.600	49.600	41.245
Samlet kvoterente, mio. kr. ³⁾	386	369	-17

1) Beregnet på grundlag af værdien af sukkerroeproduktionen på 22.142 kr. pr. ha i 2003 under den hypotetiske forudsætning, at høstudbyttet pr. ha havde ligget 5 pct. under det faktiske niveau, svarende til et mere "normalt" udbyttensniveau, og at prisen for alle sukkerroer under ét som følge heraf havde ligget 3,61 pct. over det faktiske niveau, jf. tabel 3.

2) Beregnet på grundlag af foranstående produktionsværdi på 21.794 kr. pr. ha samt den beregnede nedgang i prisen ab landmand på alle roer under et på 36,0 pct.

3) Beregnet på grundlag af ovenstående kvoterente udtrykt i kr. pr. ha samt ovenstående sukkerroeareal.

Kilde: Egne beregninger baseret på Fødevarerøkonomisk Institut.

Produktion og priser i 2003

I 2003 udgjorde den danske produktion af sukkerroer 2.758 mio. kg, fordelt på 1.790 mio. kg A-roer, 527 mio. kg B-roer og 441 mio. kg C-roer, jf. tabel 3.

For A-roer androg gennemsnitsprisen ab landmand 44,12 kr. pr. hkg, for B-roer 34,77 kr. pr. hkg og for C-roer 11,70 kr. pr. hkg. Disse prisforskelle skyldes hovedsagelig de omtalte forskelle mellem A- og B-roer med hensyn til størrelsen af produktionsafgiften samt forskelle mellem prisen på sukker i EU og på verdensmarkedet.

For alle roer under ét lå den gennemsnitlige pris ab landmand på 37,15 kr. pr. hkg, mens den gennemsnitlige pris for kvoteroer (A- og B-roer under ét) lå på 41,99 kr. pr. hkg.

Som følge af variation fra år til år både i høstudbyttet pr. ha og i den gennemsnitlige pris for alle roer under ét afhænger de beregnede konsekvenser af reformen i nogen grad af, hvilket år der danner grundlag for beregningen. I 2003 lå høstudbyttet pr. ha på et forholdsvis højt niveau, og da mængden af A- og B-roer er bestemt af de pågældende kvoter, bidrog det høje høstudbytte til at forøge mængden af C-roer.

Og da prisen på C-roer lå på et meget lavt niveau medvirkede forøgelsen af C-roeproduktionen til at formindske den gennemsnitlige pris for alle roer under ét.

For at få et mere dækkende billede af reformens konsekvenser er der på denne baggrund foretaget en beregning af den gennemsnitlige pris for alle roer under ét i tabel 3, under den hypotetiske forudsætning at høstudbyttet havde ligget 5 pct. under det faktiske niveau, svarende til et mere normalt udbytte. Som det ses, ville produktionen af C-roer have ligget på 303 mio. kg under disse mere normale forhold i stedet for 441 mio. kg, mens den gennemsnitlige pris for alle roer under ét ville have ligget på 38,49 kr. pr. hkg i stedet for 37,15 kr. pr. hkg.

Tabel 3. Beregning af prisen på sukkerroer af landmand med udgangspunkt i de faktiske oplysninger om produktion og priser i 2003 under den hypotetiske forudsætning, at udbyttet af roer pr. ha havde ligget på et "normalt" niveau - 5 pct. under det faktiske niveau.

	Produktion, mio. kg	Pris, kr. pr. 100 kg
<i>Faktiske oplysninger, jf. Danmarks Statistik</i>		
A-roer	1.790	44,12
B-roer	527	34,77
C-roer	441	11,70
I alt	2.758	37,15
A- og B-roer i alt	2.317 ¹⁾	41,99 ¹⁾
Justerede oplysninger		
A-roer	1.790	44,12
B-roer	527	34,77
C-roer	303 ³⁾	11,70
I alt	2.620 ²⁾	(+3,61 pct.) 38,49 ⁴⁾

1) Beregnet på grundlag af de ovenstående oplysninger fra Danmarks Statistik.

2) Beregnet på grundlag af den faktiske produktion af sukkerroer i 2003 på 2.758 mio. kg under den hypotetiske forudsætning, at høstudbyttet pr. ha og hermed den samlede produktion havde ligget 5 pct. under det faktiske niveau, svarende til et mere "normalt" udbytte.

3) Beregnet ved fra den samlede produktion at trække produktionen af A-, og B-roer.

4) Beregnet som vægtet gennemsnit af prisen på A-, B- og C-roer. Tallene i parentes angiver den procentiske forøgelse af prisen i forhold til den faktiske pris på 37,15 kr. pr. kg i 2003.

Kilde: Danmarks Statistik (a) samt egne beregninger.

På grundlag af de faktiske oplysninger om økonomien i sukkerroeproduktionen i 2003 samt ovennævnte justering både af høstudbyttet pr. ha og af den gennemsnitlige pris af landmand er der i tabel 2 foretaget en opgørelse af kvoterenten efter disse korrektioner. Ifølge denne opgørelse udgør kvoterenten ca. 7.400 kr. pr. ha.

Kommissionens forslag

Den påtænkte ordning, der forventes at træde i kraft den 1. juli 2006, og som efter planen udløber i 2015, omfatter følgende væsentlige elementer.

- Sammenlægning af A- og B-kvoten samt nedsættelse af referenceprisen for sukker fra 631,9 € pr. ton i 2006/07 til 385,5 € pr. ton i 2009/10, hvilket svarer til en samlet nedsættelse på 39 pct.
- Ophør med produktion af C-roer ved anvendelse af en ”superafgift”.
- Nedsættelse af minimumsprisen for A- og B-roer under ét i EU som helhed fra 43,63 € pr. ton til 32,86 € pr. ton i 2006/07 og 25,05 € pr. ton i 2007/08, svarende til en samlet nedsættelse på 42,6 pct.
- Kompensation til sukkerroeproducenterne, svarende til 60 pct. af den nedgang i indtægten fra kvoteproduktionen, der er et resultat af prisnedsættelsen. Kompensationen kommer til at indgå i den samlede afkoblede støtte til den enkelte bedrift, hvorfor den – ligesom al anden direkte støtte – vil være underkastet såkaldt modulation, dvs. et fradrag på 4 pct. i 2006 og 5 pct. fra og med 2007.
- Introduktion af en ekstra kvote på 1 mio. ton sukker, der til en pris på 730 € pr. ton hvidt sukker kan købes af selskaber i lande med produktion af C-sukker med henblik på at afbøde virkningen af C-roeproduktionens ophør.
- Introduktion af en opkøbsordning, under hvilken de enkelte selskaber i alle lande kan sælge deres kvoter tilbage til EU til en pris på 730 € pr. ton sukker i 2006, faldende gradvis til 420 € i 2009.
- Ingen adgang til direkte handel/overførsel af kvoter mellem landene.
- Ingen tvungen kvotenedskæring de første 4 år, men midlertidige (årlige) kvotereduktioner – som hidtil – i det omfang, der er behov herfor samt mulighed for en permanent kvotereduktion med virkning fra og med 2010.

Forklaringen på, at referenceprisen på sukker nedsættes over tre år begyndende i 2007/08, mens prisen på sukkerroer nedsættes over to år begyndende allerede i 2006/07, er at sukkerfabrikkerne pålægges en afgift i årene 2006/07-2008/09 til finansiering af kvoteopkøbet.

Ifølge forslaget er der tale om en markant nedsættelse af prisen både for sukker og for sukkerroer, hvilket vil afspejle sig i en kraftig forringelse i økonomien såvel ved forarbejdning af sukkerroer til sukker som ved produktion af sukkerroer i det primære landbrug.

Selv om forslaget ikke giver adgang til direkte handel med kvoter mellem medlemslandene, bliver der via opkøbs- og salgsordningen reelt adgang til at handle med kvoter mellem landene – om end kun i mindre omfang (1 mio. ton sukker) og til en på forhånd fastlagt pris (730 € pr. tons). Hertil kommer, at der antagelig åbnes for handel med kvoter mellem sukkerfabrikker/landmænd inden for det enkelte land.

Opretholdelsen af muligheden for midlertidige kvotereduktioner i de første fire år under den nye ordning skal ses på baggrund af, at behovet for at formindske den samlede kvote i EU først kendes, når effekten af opkøbs- og salgsordningen er kendt.

Priser, produktion og økonomi under den fremtidige ordning

Reformens konsekvenser for omfanget af sukker- og sukkerroeproduktionen hér i landet afhænger bl.a. af økonomien i sukkerroeproduktionen efter reformen. Med mindre produktion bliver rentabel under den nye ordning, vil den ophøre. I det følgende ses derfor på økonomien i sukkerroeproduktionen efter reformens fulde implementering.

Indledningsvis er der i tabel 4 foretaget en beregning af nedgangen i mindsteprisen for kvoteroer hér i landet.

Tabel 4. Beregning af nedgangen i mindsteprisen for kvoteroer i Danmark som følge af reformen

	Nuværende markedsordning		Ny ordning	Nedgang i mindstepris, pct. ⁴⁾
	Kvote, tons	Mindstepris, € pr. ton		
A-roer	325.000	46,72 ¹⁾	25,05	46,4
B-roer	95.746	28,84 ²⁾	25,05	13,1
A- og B-roer i alt	420.746	42,65 ³⁾	25,05	41,3

1) Basispris for sukeroer - 47,67 € pr. ton – efter fradrag af produktionsafgiften på A-roer på 2 pct.

2) Basispris for sukkerroer efter fradrag af produktionsafgiften på B-roer på 39,5 pct. (2,0 + 37,5).

3) Beregnet som vejet gennemsnit af mindsteprisen for A- og B-roer med fordelingen af den danske kvote på A- og B-roer som vægte.

4) Beregnet på grundlag af tallene i de to foranstående kolonner.

Kilde: Egne beregninger baseret på grundlag af Commission 2005a samt European Commission 2004b.

I EU som helhed nedsættes mindsteprisen for kvoteroer (A- og B-roer under ét) som nævnt fra 43,63 € pr. ton til 25,05 € pr. ton, hvilket svarer til en nedættelse på 42,6 pct. Som følge af forskelle EU-landene imellem med hensyn til kvotens fordeling på A- og B-sukker varierer den gennemsnitlige mindstepris for A- og B-roer under ét mellem landene, og det samme gælder derfor den procentiske nedsættelse af mindsteprisen.

For Danmarks vedkommende kan mindsteprisen for A- og B-roer under ét opgøres til 42,65 € pr. ton, mens nedsættelsen kan opgøres til 41,3 pct., jf. tabel 4. Den knap så store nedsættelse af mindsteprisen for kvoteroer hér i landet (41,3 pct.) sammenlignet med EU som helhed (42,6 pct.) skyldes, at Danmark – ligesom visse andre lande - har en forholdsvis stor B-kvotepost, samtidig med at mindsteprisen er lavere for B-roer end for A-roer.

I de efterfølgende beregninger forudsættes nedsættelsen af mindsteprisen for kvoteroer med de nævnte 41,3 pct. at resultere i samme procentiske fald i den gennemsnitlige pris for kvoteroer ab landmand. Dette betyder, at sidstnævnte pris – der lå på 41,99 kr. pr. hkg i 2003, jf. tabel 3 - forudses at falde til 24,65 kr. pr. hkg ($41,99 * (1 - 0,413) = 24,65$).

I 2003 androg den gennemsnitlige pris ab landmand for alle roer under ét 38,49 kr. pr. hkg (efter korrektion for det høje udbytte og den lave gennemsnitlige pris), jf. tabel 3. Da produktionen af C-roer ophører, bliver der følgelig tale om et fald i prisen ab landmand for alle roer under ét på 36,0 pct. ($1 - 24,65 / 38,49 = 0,360$).

Prisen ab landmand for alle roer under ét vil således falde noget mindre her i landet end de i forslaget nævnte 42,6 pct. for kvoteroer i EU som helhed, først og fremmest fordi produktion af C-roer – der afregnes til meget lave priser - ophører, men også fordi B-kvoten tegner sig for en lidt større andel af den samlede kvote i Danmark end i EU som helhed.

På grundlag af de ”justerede” tal for økonomien i roeproduktionen i 2003 samt det beregnede fald i den gennemsnitlige pris for roer ab landmand på 36,0 pct. er kvoterenten efter reformens fulde implementering opgjort i tabel 2. Ifølge denne opgørelse vil kvoterenten udgøre -416 kr. pr. ha under den nye ordning.

De beregnede kvoterenter både før og efter reformen dækker over store forskelle fra landbrug til landbrug. Efter reformen vil kvoterenten være positiv i nogle landbrug og negativ i andre. I de sidstnævnte landbrug må produktionen af sukkerroer forventes indstillet, idet en negativ kvoterente indikerer, at andre afgrøder er mere profitable.

Ved beregningen af kvoterenten efter reformen er der ikke taget højde for, at den nuværende ordning med ikke-frit omsættelige kvoter lægger en dæmper på udviklingen i produktionsstrukturen. På denne baggrund forventes reformen at resultere i strukturelle forandringer primært i form af en koncentration af roeproduktionen på væsentlig færre og væsentlig større bedrifter med en formindskelse af produktionsomkostningerne til følge.

Den nuværende kvoteordning har endvidere medvirket til at fastlåse lokaliseringen af roeproduktionen med betydelige afstande mellem produktion og fabrik til følge, hvilket har bidraget til større transportomkostninger end nødvendigt. Til illustration af transportens betydning kan nævnes, at det koster omkring 2.500 kr. pr. ha at transportere roerne 100 km ekstra, idet det gennemsnitlige høstudbytte pr. ha ligger på omkring 50 tons, mens omkostningerne til transport (eksklusive omkostninger til pålæsning og aflæsning mv.) beløber sig til ca. 0,50 kr. pr. ton pr. km, jf. Danske Sukkerroedyrkere (2003). ($100 * 50 * 0,50 = 2.500$). I et landbrug, der ligger 100 km nærmere fabrikken end et andet, vil kvoterenten derfor – alt andet lige – være 2.500 kr. pr. ha større.

I relation til transportomkostningerne kan yderligere nævnes, at de tre danske sukkerfabrikker – alle ejet af Danisco - ligger i henholdsvis Assens, Nakskov og Nykøbing Falster, og de to amter - Fyns og Storstrøms amt – hvor fabrikkerne ligger, tegnede sig for henholdsvis 23 pct. og 61 pct. af sukkerroearealet i 2002, jf. Fødevarerøkonomisk Instituts regnskabsstatistik (b). Selv om de to amter tegner sig for langt størstedelen af roeproduktionen, er der en vis produktion i andre amter – herunder navnlig i Vestsjællands amt. Dette indikerer, at der er muligheder for at reducere omkostningen ved transport.

Som følge af visse plantesygdommes afhængighed af sædskiftet – herunder hyppigheden af sukkerroer - er der imidlertid grænser for, i hvor høj grad sukkerroeproduktionen med økonomisk fordel kan koncentreres omkring sukkerfabrikkerne.

Konklusionen er, at reformen vil medvirke til at fremme koncentrationen af roeproduktionen på færre, fortrinsvis større bedrifter, der ligger nærmere fabrikkerne - eller rettere nærmere på de fabrikker, der måtte blive tilbage - og at denne udvikling vil bidrage til at formindske de samlede omkostninger ved produktion og transport af roerne og hermed medvirke til at forøge kvoterenten. Under hensyntagen til disse muligheder er det vurderingen, at en del fortrinsvis større landbrug beliggende i nærheden af fabrikkerne fortsat vil kunne producere sukkerroer med en positiv kvoterente - om end på et langt lavere niveau end under den nuværende ordning.

Holder denne vurdering, vil produktionen af sukker og sukkerroer her i landet under den nye ordning være bestemt af den fremtidige danske kvote efter eventuelle nedsættelser. Dette betyder, at produktionens størrelse vil afhænge af eventuelle nedsættelser af den samlede kvote i EU. Andre forhold af betydning for produktionen er Daniscos dispositioner, for så vidt angår køb og salg af kvoter.

I det følgende ses der på de faktorer, der bestemmer behovet for at nedsætte den samlede sukkerkvote i EU, og som følgelig er af betydning for omfanget af den danske produktion af sukker og sukkerroer.

Behov for reduktion af kvoter

Som omtalt giver den nye markedsordning mulighed for at nedsætte sukkerkvoten i EU - hvis der bliver behov herfor - i form af midlertidige nedsættelser i årene 2006-09 og en permanent nedsættelse fra og med 2010. Behovet afhænger af følgende faktorer:

- Det samlede forbrug af sukker i EU.
- Den samlede sukkerkvote efter salg og køb af kvoter og hermed af
 - i hvilket omfang sukkerselskaberne i EU-landene gør brug af opkøbsordningen til at sælge sukkerkvoten og lukke fabrikkerne samt
 - i hvilket omfang selskaberne i lande med produktion af C-sukker gør brug af muligheden for køb af kvoter inden for den samlede ramme på 1 mio. tons hvidt sukker
- Eksporten af sukker
- Importen af sukker

Forbrug af sukker

Det samlede forbrug af sukker i EU-25 forventes i de kommende år at ligge på omkring 16,0 mio. tons - nogenlunde svarende til forbruget i de senere år.

Salg af kvoter til EU og nedlægning af fabrikker

Reformen indebærer som nævnt en markant forringelse af økonomien både i sukkerroeproduktionen og ved forarbejdning af roerne til sukker. Et centralt spørgsmål er derfor, i hvilket omfang forringelsen af økonomien sammen med opkøbsordningen fører til, at selskaberne sælger deres kvoter og indstiller produktionen.

Om en sukkerfabrik nedlægges, og dens kvote sælges tilbage til EU, må forventes primært at afhænge af ledelsens vurdering af økonomien under den nye markedsordning ikke blot ved produktion af sukker, men også ved produktion af sukkerroer i det pågældende område, og hermed om roeproduktionen kan opretholdes. Med mindre ledelsen vurderer, at produktionen af både sukker og sukkerroer bliver lønsom, må kvoten forventes solgt og fabrikken nedlagt.

Udnyttelse af kvoten giver en god indikation af rentabiliteten i produktionen af sukkerroer. Som vist i tabel 5, var der store forskelle mellem EU-15-landene med hensyn til udnyttelsen/overskridelsen af kvoten i årene 2001/02-2004/05. Grækenland, Italien og Portugal har således ikke udnyttet deres kvoter fuldt ud, mens Belgien, Danmark, Frankrig, Holland, Tyskland og UK har overskredet kvoten med mere end 10 pct.

Tabel 5. Produktion af sukker i EU landene, gennemsnit 2001/02-2004/05

	Samlet produktion, hvidt sukker		Produktion udover kvoten før midlertidig reduktion, hvidt sukker ²⁾		Høstudbytte, hvidt sukker, tons pr. ha ¹⁾
	Mio. kg	I pct. af samlet EU-25 produktion	Mio. kg	I pct. af kvoten	
Belgien	942	5,1	122	14,8	9,61
Danmark	465	2,5	44	14,2	9,12
Finland	148	0,8	2	1,2	4,86
Frankrig	4.227	22,8	458	12,1	10,88
Grækenland	258	1,4	-61	-19,0	6,50
Holland	1.002	5,4	137	15,9	9,51
Irland	209	1,1	10	5,2	6,75
Italien	1.159	6,3	-398	-25,6	5,38
Portugal	59	0,3	-21	-25,9	7,88
Spanien	1.032	5,6	36	3,6	9,42
Sverige	3.988	2,1	30	8,0	7,75
Tyskland	3.831	20,7	414	12,1	8,55
UK	1.323	7,1	184	16,2	9,33
Østrig	413	2,2	26	6,7	9,34
EU-15 i alt	15.465	83,5	982	6,8	8,82
Letland	69	0,4	2	2,6	4,93
Litauen	125	0,7	22	21,6	5,04
Polen	1.802	9,7	130	7,8	6,24
Slovakiet	177	1,0	-31	-14,7	5,20
Slovenien	28	0,2	-25	-47,2	5,10
Tjekkiet	505	2,7	50	11,0	6,81
Ungarn	360	1,9	-42	-10,4	5,65
Nye EU-10 i alt	3.066	16,5	107	3,7	-
EU-25 i alt	18.531	100,0	1.089	6,2	-

Anm.: Alle EU-lande har sukkerproduktion bortset fra Cypern, Estland, Luxembourg og Malta

- 1) Nye EU-lande gennemsnit af årene 2003/04 og 2004/05.
- 2) Beregnet på grundlag af kvoten før midlertidige nedsættelse.

Kilde: Egne beregninger baseret på European Commission, Directorate-General for Agriculture 2004a og 2004b.

Ikke-fuld udnyttelse af kvoten indikerer, at produktion af kvoteroer har været nogenlunde lige så profitabel i det pågældende land som andre landbrugsafgrøder under de daværende markedsordninger for de forskellige landbrugsprodukter, mens en betydelig overskridelse af kvoten indikerer, at produktion af kvoteroer har været væsentlig mere profitabel end andre afgrøder.¹

Da nedgangen i kvoterenten som følge af den påtænkte sukkerreform langt fra opvejes af den forøgelse af kvoterenten, der fandt sted som følge af afkoblingen af støtten til andre landbrugsafgrøder, indikerer den ikke-fuldt udnyttede kvote i Grækenland, Italien og Portugal, at produktionen af roer vil være urentabel i disse lande under den nye ordning.

Høstudbyttet af roer – udtrykt i tons sukker pr. ha - giver ligeledes en indikation af forskelle landene imellem med hensyn til sukkerroeproduktionen konkurrenceevne. Som det fremgår af tabel 5, varierer høstudbyttet i EU-15-landene fra 4,9 tons hvidt sukker pr. ha i Finland i gennemsnit for årene 2001/02-2004/05, 6,5 tons pr. ha i Grækenland og 6,8 tons pr. ha i Irland til 10,9 tons pr. ha i Frankrig og 9,6 tons pr. ha i Belgien. Danmark ligger med et høstudbytte på 9,1 tons pr. ha lidt over EU-15 gennemsnittet på 8,8 tons pr. ha.

De nævnte forskelle mellem EU-15-landene skyldes hovedsagelig, at de naturgivne produktionsvilkår begunstiger dyrkning af sukkerroer i de centraleuropæiske regioner – herunder Frankrig, Sydtyskland og Belgien – i forhold til Middelhavslandene og de nordeuropæiske lande – herunder især Finland, men også Sverige. Danmark indtager en mellemposition i denne sammenhæng.

Gode naturgivne produktionsvilkår for sukkerroer indebærer sædvanligvis også gode naturgivne forhold for produktion af andre landbrugsafgrøder og hermed også et højt alternativt arealafkast. Dette forhold er dog almindeligvis ikke tilstrækkeligt til at udligne de regionale forskelle med hensyn til de øvrige omkostninger i sukkerroeproduktionen. De samlede omkostninger pr. ton sukker falder derfor almindeligvis med stigende høstudbytte, hvorfor høstudbyttet som nævnt giver en indikation af sukkerroeproduktionens konkurrenceevne.

¹ Produktion af sukkerroer til priser på niveau med de senere års meget lave priser på C-roer er forbundet med tab i alle EU-lande. Når der alligevel er en betydelig produktion af C-roer i nogle lande, er forklaringen primært, at høstudbyttet af roer pr. ha i det enkelte landbrug varierer fra år til år, og at det derfor - som følge af høje kvoterenter - er økonomisk fordelagtigt for sukkerroeproducenten at dyrke et så stort areal med roer, at han er nogenlunde sikker på, at kvoten udnyttes fuldt ud - selv i år med et forholdsvis lavt udbytte. Da dette incitament til produktion af C-roer aftager med faldende kvoterente, giver produktionen af C-roer og hermed kvoteoverskridelsen en indikation af kvoterentens størrelse.

Arbejdsnotatet "Update of impact assessment" (Commission 2005b) indeholder en opgørelse af break-even prisen for sukkerroer udtrykt i € pr. ton roer, hvilket svarer til de samlede omkostninger pr. ton roer (se tabel 6). I dette arbejdsnotat er EU-15 landene opdelt i tre grupper, efter om break-even prisen ligger væsentlig over 25 € pr. tonroer, ligger noget over dette beløb eller ligger omkring beløbet.

Som det ses, varierer break-even prisen fra 25 € pr. ton i Danmark og 26 € pr. ton i Frankrig til 42 € pr. ton i Italien og 44 € pr. ton i Finland. Ifølge arbejdsnotatet indtager Danmark således en førsteplads efterfulgt af Frankrig, for så vidt angår break-even prisen i roeproduktionen. Som antydnet i notatet skal tallene dog tages med forbehold, da det er vanskeligt at fremskaffe pålidelige oplysninger om omkostningerne ved produktion af sukkerroer i de forskellige EU-lande.

Tabel 6. Opdeling af EU-15- lande efter break-even pris for sukkerroer ab landmand

Break-even pris	Lande	Break-even pris, € pr. ton roer
Langt over 25 € pr. ton roer	Finland	44
	Grækenland	34
	Italien	42
	Spanien	36
Mellemgruppe	UK	40
	Østrig	40
	Sverige	34
Nær ved 25 € pr. ton roer	Belgien/Holland	30
	Danmark	25
	Frankrig	26
	Tyskland	30

Kilde: Commission 2005b.

I arbejdsnotatet er der ligeledes foretaget en opdeling af EU-25-landene efter profitabiliteten i produktionen af sukker og sukkerroer under ét (se tabel 7). Her indtager Danmark en mellemlacering sammen med bl.a. Finland, mens Sverige er med i gruppen af lande, hvor produktion af sukker og sukkerroer under ét er mest profitabel. Denne indbyrdes placering af Danmark, Finland og Sverige virker imidlertid ikke sandsynlig bl.a. i betragtning af forskellen mellem landene med hensyn til høstudbyttet pr. ha. (tabel 5).

På baggrund af ovenstående oplysninger om kvoteudnyttelse, høstudbytte, break-even pris og profitabilitet vurderes det som overvejende sandsynligt, at produktionen af sukkerroer - og hermed også roe-baseret sukkerproduktion - vil ophøre i Finland, Grækenland, Irland, Italien og Portugal. Mindre sandsynligt er det, at produktionen også vil ophøre i Letland, Litauen, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn, mens produktionen i Danmark og i de øvrige sukkerproducerende EU-lande forventes at fortsætte.

Denne gruppering af EU-landene er primært baseret på grupperingen af landene efter profitabiliteten i den samlede produktion af sukkerroer og sukker (tabel 7). Dog er placeringen af Danmark, Finland og Sverige ændret i forhold hertil.

Tabel 7. Opdeling af EU-25-landene efter profitabiliteten i den samlede produktion af sukkerroer og sukker og hermed efter forventet nedgang i sukkerproduktionen

Nedgang i produktion	Lande
Drastisk:	Grækenland, Irland, Italien og Portugal
Væsentlig	Danmark, Finland, Letland, Litauen, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet og Ungarn
Begrænset	Belgien, Frankrig, Holland, Polen, Tyskland, Sverige, UK og Østrig,

Kilde: Commission 2005b.

I forbindelse med opgørelsen af behovet for nedsættelse af sukkerkvoten i EU er der i overensstemmelse denne vurdering anvendt nedenstående to alternative forudsætninger:

- At produktionen ophører i Grækenland, Finland, Italien, Irland og Portugal.
- At produktionen herudover ophører i Letland, Litauen, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn.

Af den samlede sukkerkvote i EU-25 på 17,4 mio. tons tegner den første gruppe lande sig for 2,3 mio. tons, svarende til 13,2 pct., mens den sidste gruppe tegner sig for knap 2,7 mio. tons, svarende til 15,2 pct. Tilsammen har de pågældende lande således en kvote på knap 5,0 mio. tons, svarende til 28,4 pct. af den samlede kvote i EU-25.

Opkøbsordningens betydning

Som omtalt forventes det enkelte selskabs beslutning om eventuelt at indstille produktionen og lukke fabrikkerne primært at afhænge af ledelsens vurdering af muligheden for, at produktion af sukker og sukkerroer kan blive rentabel på længere sigt.

I tilfælde af at produktionen af sukker og/eller sukkerroer forudses at blive urentabel under den nye ordning, virker opkøbsordningen som et incitament til at sælge kvoten og lukke fabrikken med virkning allerede fra 2006 i stedet for at fortsætte produktionen indtil produktionsapparatet i den primære produktion og på fabrikken er nedslidt.

Til belysning af opkøbsordningens fremskyndende virkning med hensyn til afviklingen af produktionen kan nævnes, at prisen for kvoter andrager 730 € pr. tons ved tilbagesalg med virkning fra og med 2006 faldende gradvis til 420 € pr. tons ved tilbagesalg med virkning fra 2009, hvilket – med centralkursen på 7,46 kr. pr. € -svarer til henholdsvis 5,45 kr. og 3,13 kr. pr. kg kvote. Dette betyder eksempelvis, at provenuet ved salg af den danske kvote på 420,7 mio. kg ville falde fra knap 2,3 mia. kr. i 2006 til godt 1,3 mia. kr. i 2009. Der er således tale om store beløb, navnlig hvis produktionen indstilles, og fabrikkerne nedlægges allerede med virkning fra 2006.

Konklusionen er, at opkøbsordningen virker som et meget kraftigt incitament til med virkning allerede fra og med 2006 at nedlægge sukkerfabrikker og sælge kvoten tilbage til EU i de tilfælde, hvor produktionen af sukker og/eller sukkerroer forventes at blive urentabel på længere sigt.

Herudover vil opkøbsordningen endvidere kunne medføre, at nedslidte fabrikker lukkes i områder, hvor produktionen af sukkerroer og sukker kunne blive rentabel, idet kompensati- onen kan være mere attraktiv end fortsat produktion i sådanne tilfælde.

Ophør af produktionen og tilbagesalg af kvoten vil derimod næppe være attraktiv for fabrikker med et effektivt produktionsapparat, og hvor produktionen ikke blot af sukker, men også af sukkerroer er lønsom under den nye markedsordning. Dette skyldes, at nedlukning af sådanne fabrikker er forbundet med betydelige tab, da store dele af fabrikkernes produktionsapparat har begrænsede alternative anvendelsesmuligheder.

Selv om tilbagesalg af kvoter til EU er økonomisk attraktiv i tilfælde, hvor produktionen af sukker og/eller sukkerroer forudses at blive urentabel på længere sigt, er tilbagesalg af kvoter til EU ikke den eneste mulighed for de pågældende selskaber.

Flytning af sukker- og sukkerroeproduktionen til henholdsvis andre fabrikker og andre områder inden for samme land er også en mulighed.

Eksempelvis kunne det tænkes, at en af de tre danske sukkerfabrikker bliver nedlagt og produktionen flyttet til de to andre fabrikker, hvis der bliver ledig kapacitet på fabrikkerne som følge af kvotereduktioner, eller hvis det fx viser sig vanskeligt at opretholde en tilstrækkelig stor produktion af sukkerroer i et af de pågældende dyrkningsområder.

Køb af kvoter

Ifølge forslaget får selskaber i lande med produktion af C-roer i markedsåret 2004/05 mulighed for at købe yderligere kvoter fra EU til en pris på 730 € pr. tons hvidt sukker inden for en nærmere fastsat ramme for hvert af de pågældende 11 lande. Tilsammen kan landene højst købe kvoter svarende 1 mio. tons, hvoraf Danmark kan købe 31.700 tons. Hvis alle lande udnytter muligheden for køb af kvoter fuldt ud, vil den nuværende kvote i EU-25 på 17,4 mio. tons vokse til 18,4 mio. tons, svarende til en forøgelse på 5,7 pct., mens den danske kvote vil vokse fra 420.700 tons til 452.400 tons, svarende til en forøgelse på 7,5 pct.

Om de enkelte selskaber i de pågældende lande udnytter muligheden for køb af kvoter, må forventes at afhænge af, hvor profitabel produktionen af sukker i de pågældende fabrikker forventes at blive under den nye ordning, samt i hvilket omfang der forventes at blive ledig produktionskapacitet som følge af bortfaldet af C-sukkerproduktionen, dels som følge af eventuelle midlertidige nedsættelser af kvoten i årene 2006-2009 og en mulig permanent nedsættelse fra og med 2010.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at det er vanskeligt for andre end ledelsen i de enkelte selskaber at vurdere, i hvilket omfang der bliver gjort brug af muligheden både for at købe yderligere kvoter af EU og for at sælge kvoter tilbage til EU.

Eksport af sukker

Udviklingen i eksport og import af sukker er også af betydning for, hvor stort behovet bliver for at nedsætte sukkerkvoten i EU. Jo mere eksportmulighederne begrænses og jo mere importadgangen forbedres, desto større bliver behovet for at nedsætte sukkerkvoten.

Eksporten af sukker ud af EU-15 har i gennemsnit for årene 2000/01-2003/04 udgjort 5,7 mio. tons, (European Commission 2004a), hvoraf C-sukker har tegnet sig for 2,6 mio. tons, mens kvotesukker og eventuel reeksport af importeret sukker har tegnet sig for de resterende 3,1 mio. tons.

For at udligne forskellen mellem de høje priser på kvotesukker samt sukker importeret under præferenceaftaler (herom nedenfor) på den ene side og de lave verdensmarkedspriser på den anden side, ydes der støtte til eksport af al sukker, bortset fra C-sukker.

Under den gældende WTO-aftale er EU's støtte til sukkereksporten imidlertid begrænset til 1.273.500 tons og 499,1 mio. €, hvilket giver mulighed for at støtte den nævnte mængde med 0,39 € pr. kg i gennemsnit svarende 2,93 kr. pr. kg (Landbrugsraadet 2005).

EU har hidtil medregnet eksporten af C-sukker samt anden sukker i et omfang svarende til mængden af sukker importeret fra ACP-landene som ustøttet eksport. Denne praksis er imidlertid blevet underkendt – først af et WTO-panel og siden af appelretten. Konsekvensen heraf er, at den samlede eksport af sukker ud af EU fra og med 2006/07 skal holdes inden for den nævnte mængde på 1.273.500 tons og det nævnte beløb på 499,1 mio. €. Dette betyder, at eksporten af sukker skal formindskes med i størrelsesordenen 80 pct. fra og med 2006/07.

Hertil kommer, at de igangværende handelsforhandlinger i WTO-regi vil kunne resultere i yderligere begrænsninger i støtten til sukkereksporten. Et bud kunne være en reduktion i den maksimale eksportstøtte på omkring 50 pct.

I nedenstående scenarier til belysning af behovet for kvotenedsættelser er der forudsat at den potentielle eksport falder enten til 0,6 mio. tons eller til 1,2 mio. tons.

Import af sukker

For at opretholde de høje priser for sukker på det indre marked er der også begrænsninger af importen.

Næsten al import af sukker - der har udgjort ca. 2,5 mio. tons (omregnet til hvidt sukker) til EU-15 i gennemsnit for årene 2000/01-2003/04 – sker under præferenceaftaler indgået med ACP-landene, LDC-landene og Balkan. Importen under disse præferencevilkår begrænses fortrinsvis ved hjælp af kvoter, der er tildelt de enkelte lande.

Importen af sukker uden for præferenceaftaler begrænses af toldsatsen, der er så høje, at der stort set ikke importeres sukker under disse generelle handelsvilkår.

Sukkerprotokollen under Cotonou-aftalen

Sukkerprotokollen, der er en del af Cotonou-aftalen, giver 15 ACP-lande adgang til toldfrit at eksportere 1.297.700 tons sukker til EU, mens Indien kan eksportere 10.000 tons toldfrit ifølge Indien-aftalen (European Commission 2004b).

Everything But Arms (EBA) initiative

EBA-initiativet giver i princippet de fattigste lande (Least Developed Countries) adgang til told- og kvotefri eksport af alle varer til EU bortset fra våben. For sukker er der - ligesom for bananer og ris - en overgangsordning inden EU's marked åbnes for fri import.

For sukker nedsættes todsatserne således med 20 pct. den 1. juli 2006, med 50 pct. den 1. juli 2007 og med 80 pct. den 1. juli 2008, hvorefter tolden suspenderes fuldstændig fra 1. juli 2009. Fra og med 2009 vil der således være fri import af sukker fra de pågældende lande (Landbrugsraadet 2005).

Herudover havde LDC-landene adgang til at eksportere 74.185 tons sukker toldfrit allerede i 2001/02, stigende med 15 pct. hvert år i de efterfølgende år.

Som følge af at prisen på sukker er omkring 3 gange så høj i EU som på verdensmarkedet vil præferenceaftalerne virke som et incitament for de pågældende lande til at øge eksporten af sukker til EU - enten ved udvide produktionen af sukker eller ved i stigende grad at dække det hjemlige forbrug ved import af sukker til verdensmarkedspriser.

Som følge af LDC-landenes udvidede adgang til eksport af sukker til EU forventes der en forøgelse af EU's import af sukker i de kommende år. Dette gælder, selv om den markante nedgang i prisen på sukker i EU, der bliver et resultat af reformen, vil lægge en dæmper på stigningen i importen.

Ifølge (Commissionen 2005b) forudses importen at vokse til 3,9 mio. tons i 2012/13, forudsat at reformen implementeres mod en forventet vækst til 5,2 mio. tons uden reform.

I nedenstående scenarier til belysning af behovet for kvotenedsættelser er der forudsat, at eksporten vokser til enten 2,9 mio. tons, 3,9 mio. tons eller 4,9 mio. tons.

Scenarier for kvotenedsættelse

Til belysning af behovet for at nedsætte sukkerkvoten i EU ved hjælp af midlertidige nedsættelser i årene 2006-2009 samt en permanent nedsættelse fra og med 2010 er der i tabel 8 opstillet en række scenarier byggende på de i det foregående nævnte forudsætninger.

Tabel 8. Behov for nedsættelse af sukkerkvoten i EU under alternative forudsætninger, hvad angår sukkerfabrikkernes salg og køb af kvoter, samt med hensyn til eksport og import af sukker

Køb af kvoter fra EU	Potentiel eksport, hvidt sukker, mio. tons	Import, hvidt sukker, mio. tons	Lande som forudsættes at sælge hele kvoten tilbage til EU	
			Grækenland, Finland, Irland, Italien og Portugal	Forannævnte lande samt Letland, Litauen, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn
Samlet behov for kvotenedsættelse, mio. tons hvidt sukker ¹⁾				
Alle 11 lande afstår fra kvotekøb ²⁾	1,2	2,9	0,8	-1,9
		3,9	1,8	-0,9
		4,9	2,8	0,1
	0,6	2,9	1,4	-1,3
		3,9	2,4	-0,3
		4,9	3,4	0,7
Alle 11 lande udnytter muligheden for køb fuldt ud - bortset fra lande, der forudsættes at sælge kvoten	1,2	2,9	1,8	-0,9
		3,9	2,8	0,1
		4,9	3,8	1,1
	0,6	2,9	2,4	-0,3
		3,9	3,4	0,7
		4,9	4,4	1,7

1) Beregnet på grundlag af det forventede forbrug af sukker i EU på 16,0 mio. tons, jf. teksten samt under de i tabellen nævnte forudsætninger om eksport og import af sukker samt de nævnte forudsætninger om køb og tilbagesalg af kvoter. Der er i denne forbindelse forudsat, at alle EU-lande udnytter deres kvote fuldt ud efter fradrag af eventuel nedsættelse. Et negativt tal indikerer, at der ikke er nødvendigt at nedsætte kvoten, men at der tværtimod er mulighed for at reducere eksporten og i visse tilfælde også at forøge importen.

2) Alle lande med produktion af C-sukker i markedsåret 2004/05 har mulighed for kvotekøb. Det drejer sig om Belgien, Danmark, Frankrig, Holland, Litauen, Polen, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, UK og Østrig.

Kilde: Egne beregninger.

Som det ses, er der intet behov for nedsættelse af kvoten i følgende tilfælde:

- At alle lande afstår fra at købe kvoter af EU, at eksporten falder til 0,6 mio. tons eller 1,2 mio. tons, at importen kun vokser til 2,9 mio. tons eller 3,9 mio. tons, samtidig med at alle lande i de to grupper sælger hele kvoten tilbage til EU. (linie 1, 2, 4, og 5, sidste kolonne i tabel 8)
- At alle lande udnytter muligheden for at købe kvoter af EU, at eksporten falder til 0,6 mio. tons eller 1,2 mio. tons, at importen kun vokser til 2,9 mio. tons, samtidig med at alle lande i de to grupper sælger hele kvoten tilbage til EU. (linie 7 og 10, sidste kolonne i tabel 8)

Derimod er der behov for nedsættelse af kvoten med så meget som 4,4 mio. tons sukker, forudsat at alle lande udnytter muligheden kvotekøb, at eksporten falder til 0,6 mio. tons, og at importen vokser til 4,9 mio. tons, samtidig med at kun lande i den førstnævnte gruppe sælger kvoten tilbage til EU. (sidste linie, næstsidste kolonne)

Ifølge opstillede scenarier i tabel 8 vil den danske kvote efter fradrag af eventuel kvotenedsættelse ligge inden for intervallet 338.500-452.400 tons.

Kvoten på de nævnte 338.500 tons bliver virkelighed, hvis alle lande - og hermed også Danmark - afstår fra køb af kvoter, hvis eksporten falder til 0,6 mio. tons og importen stiger til 4,9 mio. tons, samtidig med at kun den førstnævnte gruppe af lande sælger deres kvoter tilbage til EU (linie 6, næstsidste kolonne). I dette tilfælde, bliver der således behov for at nedsætte kvoten i EU med 3,4 mio. tons, hvilket med en proportional fordeling af nedsættelsen på alle lande vil indebærer, at den danske kvote formindskes til 338.500 tons. $(420.700 * (1 - 3,4 / 17,4) = 338.500)$, svarende til en nedgang på knap 20 pct.

Omvendt bliver den danske kvote på 452.400 tons, hvis alle lande - og hermed også Danmark - udnytter muligheden for kvotekøb, hvis eksporten falder til 0,6 mio. tons eller 1,2 mio. tons og importen kun stiger til 2,9 mio. tons, samtidig med at alle lande i de to grupper vælger at sælge alle kvoter tilbage til EU. (linie 7 og 10, sidste kolonne). I disse tilfælde bliver der ikke behov for nedsættelser af kvoten i EU. Efter kvotekøber vil den danske kvote derfor udgøre 452.400 tons. $(420.700 + 31.700 = 452.400)$

Til sammenligning med disse beregninger over den mulige størrelse af den danske kvote kan nævnes, at produktion af sukker udgjorde 492.000 tons i 2003, hvilket efter justering for det pågældende års forholdsvis høje høstudbytte svarer til en produktion på 467.000 tons.

Ifølge de to scenarier bliver det nødvendigt at reducere produktionen i forhold til det korrigerede niveau på 467.000 tons i 2003 med henholdsvis 128.000 tons ($467 - 339 = 128$) og 15.000 tons ($467 - 452 = 15$), svarende til en reduktion på henholdsvis 27 pct. og 3 pct.

Den overordnede vurdering af reformen er, at den vil resultere i betydelige omfordelinger af sukkerro- og sukkerproduktionen både inden for de enkelte lande og mellem landene hovedsagelig som følge af forskelle mellem de forskellige områder med hensyn til omkostningerne i sukkerroeproduktionen. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvor store ændringer i lokaliseringen af produktionen, der bliver tale om, fordi disse ændringer i høj grad afhænger af, hvordan ledelsen i de enkelte selskaber vurderer muligheden for, at produktion af sukker og sukkerroer bliver lønsom under den nye markedsordning.

Indkomstmæssige konsekvenser

Gennemføres reformen i overensstemmelse med forslaget vil den indebære en nedgang i sukkerroedyrkernes indkomster, idet kompensationen kun udgør 60 pct. af de umiddelbare fald i indkomsten, der er et resultat af prisnedsættelsen.

Den umiddelbare nettopåvirkning af sukkerroeproducenternes indkomster som følge af prisnedsættelsen og kompensationen kan opgøres som forskellen mellem nedgangen i kvoterenten og kompensationen efter et fradrag på 5 pct., jf. omtalen af modulation.

I 2003 beløb den ”justerede” kvoterente sig til 7.430 kr. pr. ha, jf. tabel 2, hvilket svarer til en samlet kvoterente på 369 mio. kr. Efter reformen vil kvoterenten udgøre -416 kr. pr. ha, hvilket svarer til en samlet kvoterente på -17 mio. kr., forudsat at arealet med sukkerroer falder til 41.245 ha (der er her forudsat, at produktionen falder til et niveau svarende til den nuværende kvote). Samlet set falder kvoterenten således med 386 mio. kr. ($369 - (-17) = 386$).

Ifølge Commission 2005a beløber den årlige kompensation sig til 34 mio. € for Danmarks vedkommende fra og med 2007/08, jf. Commission 2005a, hvilket efter ovennævnte fradrag på 5 pct. beløber sig til 32,3 mio. €. Med centralkursen på 7,46 kr. pr. € svarer sidstnævnte beløb til 241 mio. kr.

Nedgangen i sukkerroeproducenternes samlede indkomster kan således opgøres til 145 mio. kr. ($386 - 241 = 145$), hvilket svarer til knap 29.000 kr. i gennemsnit pr. producent (beregnet på grundlag af det samlede antal sukkerroedyrkere i 2003 på 4.992).

Ovennævnte opgørelse af reformens umiddelbare indkomstmæssige konsekvenser tager ikke højde for den forventede reduktion i omkostningerne ved produktion og transport af sukkerroer, hvorfor beregningen overvurderer den reelle nedgang i indkomsten navnlig på lidt længere sigt. På kort sig vil formindskelsen af produktionen indebære en ringere udnyttelse både af produktionsapparatet – herunder især specialmaskiner - og af arbejdskraften i det primære landbrug, hvilket vil trække i retning af en yderligere negativ påvirkning af sukkerproducenternes indkomster i de første år efter reformens iværksættelse.

Forklaringen på at nedgangen i indkomsten ikke er endnu større - til trods for at kompensatio-
 tionen kun udgør 60 pct. - er, at den tabsgivende produktion af C-roer ophører.

Der er ikke i nærværende sammenhæng foretaget en opgørelse af reformens negative konsekvenser for de danske sukkerfabrikkers indtjening. Det skal blot nævnes, at der er tale om et betydeligt beløb, idet nedgangen i prisen på sukker efter fradrag af de omtalte produktionsafgifter langt fra opvejes af nedgangen i prisen på sukkerroer efter fradrag af de tilsvarende afgifter.

Beskæftigelsen

En nedgang i produktionen af sukkerroer og sukker vil umiddelbart påvirke beskæftigelsen både i det primære landbrug og på sukkerfabrikkerne. I tabel 9 er foretaget en opgørelse over de umiddelbare konsekvenser for beskæftigelsen i det primære landbrug, såfremt produktionen af sukkerroer formindskes med 27 pct., og det pågældende areal anvendes til produktion af hvede i stedet for.

Tabel 9. Opgørelse af nedgangen i beskæftigelsen i det primære landbrug i tilfælde af, at produktionen af sukkerroer falder med 27 pct. i forhold til produktionen i 2003 samt at det pågældende areal anvendes til produktion af hvede

	Areal, ha ¹⁾	Arbejdstimer pr. ha	Antal helårsarbejdere ²⁾
Nedgang i sukkerroeproduktion (27 pct.)	13.392	35,2	283
Forøgelse af hvedeproduktion	13.392	13,4	108
Reduktion i beskæftigelse	-	21,8	175

1) 27 pct. af arealet med sukkerroer i 2003 på 49.600 ha.

2) Beregnet på grundlag af tallene i de foranstående kolonner. (Én helårsarbejder svarer til 1.665 arbejdstimer).

Kilde: Danmarks Statistik (a) og Fødevarøkonomisk Institut (a)

Ifølge opgørelsen vil arbejdsforbruget falde med 175 helårsarbejdere, hvilket skyldes, at forbruget af arbejdskraft pr. ha er væsentlig større ved produktion af sukkerroer end ved produktion af hvede.

På de tre sukkerfabrikker i Assens, Nakskov og Nykøbing Falster er der beskæftiget henholdsvis ca. 150, 210 og 200 fastansatte medarbejdere (www.daniscosugar.com), hvortil kommer 30-50 ekstra medarbejdere på hver fabrik i sæsonen (omkring 100 dage fra midten af september til sidst i december). Den samlede beskæftigelse på sukkerfabrikkerne kan opgøres til omkring 620 personer omregnet til fuldtidsbeskæftigede. Hvis produktionen falder med 27 pct., må beskæftigelsen forudses at falde med omkring 165 personer.

Produktionen af sukkerroer og sukker medfører endvidere afledt beskæftigelse bl.a. i forbindelse med transport af sukkerroer og vedligeholdelse af produktionsapparatet både i det primære landbrug og på sukkerfabrikkerne.

På længere sigt må den frigjorte arbejdskraft både i det primære landbrug og på sukkerfabrikkerne – eller i hvert fald størstedelen heraf – forventes at finde anden beskæftigelse enten i de pågældende områder eller i andre dele af landet.

Forbrugerpriser

Reformen medfører lavere forbrugerpriser ikke blot for sukker, men i mindre omfang også for varer, der tilsættes sukker. Faldet i forbrugerpriserne vil dog ske gradvis og først begynde fra og med 2007/08.

I Danmark udgjorde det samlede forbrug af sukker – herunder sukker i industriprodukter – 219,9 mio. kg. i 2003, jf. Danmarks Statistik (a), hvilket svarer til ca. 41 kg i gennemsnit pr. person. Da prisen på sukker kan forventes at falde med 2,01 kr. pr. kg før moms², udgør den samlede årlige besparelse 442 mio. kr. før moms, mens besparelsen efter tillæg af moms på 25 pct. beløber sig til godt 100 kr. i gennemsnit pr. person.

² Prisen på sukker af fabrik forventes ifølge Kommissionen at falde fra 655 € pr. ton til 385,5 € pr. ton – et fald på 269,5 € pr. ton, hvilket svarer til en nalgang på 2,01 kr. pr. kg før moms ($269,5 * 7,46 / 1000 = 2,01$) og 2,51 kr. pr. kg efter tillæg af 25 pct. moms.

Samfundsøkonomiske konsekvenser for EU som helhed

Efter tilpasninger af produktionsapparatet såvel hos sukkerroeproducenterne som på sukkerfabrikkerne, og efter at eventuel frigjort arbejdskraft har fundet anden beskæftigelse, vil reformen sammen med WTO-kendelsen resultere i samfundsøkonomiske gevinster for EU som helhed.

Hovedårsagen hertil er, at reformen - sammen med WTO-kendelsen - indebærer en markant nedgang i eksporten af sukker – en eksport der er afsat til priser langt under produktionsomkostningerne, eksklusive kvoterente.

Hertil kommer, at reformen vil medvirke til at effektivisere produktionen af sukker i EU som helhed ved at bringe produktionen til ophør i lande og områder med høje produktionsomkostninger samt ved at fremme flytningen af produktionen både inden for de enkelte lande og mellem lande fra områder og landbrug med høje omkostninger til områder og landbrug med lavere omkostninger.

Endelig vil reformen indebære en betragtelig nedgang i prisen ved import af sukker under de forskellige præferenceaftaler, hvilket er en væsentlig samfundsøkonomisk gevinst set i et EU perspektiv. Herudover vil nedgangen i importprisen for sukker bidrage til at formindske den stigning i importen, der bliver et resultat af, at LDC-landene får stadig friere adgang til eksport af sukker til EU. Dette betyder, at reformen også bidrager til at formindske nedgangen i produktionen af sukker og sukkerroer i EU.

De samfundsøkonomiske gevinster af reformen kommer først og fremmest forbrugerne til gode i form af lavere forbrugerpriser. I lande med høje produktionsomkostninger, og hvor kvoterenten derfor ligger på et lavt niveau, får sukkerroeproducenterne en økonomisk gevinst, idet der under sådanne forhold reelt er tale om en overkompensation, mens producenter i lande med lave produktionsomkostninger ikke får fuld kompensation.

Sammenfatning

På det foreliggende grundlag er konklusionen som følger:

- at produktionen af sukkerroer i Danmark forbliver konkurrencedygtig i forhold til andre landbrugsafgrøder, og at produktionen derfor vil blive opretholdt på et niveau svarende til den fremtidige danske kvote, dvs. kvoten efter eventuelle tilkøb og frasalg og efter eventuelle nedsættelser.

- at kvoten og hermed produktionen af sukker og sukkerroer i Danmark kommer til at ligge på et niveau mellem 339.000-452.000 tons hvidt sukker, afhængig bl.a. af salg af kvoter til og køb af kvoter fra EU. I forhold til produktionen i 2003 (efter justering) svarer det til en nedgang på henholdsvis 3 pct. og 27 pct.
- at der efter tilpasninger af produktionsapparat og arbejdskraft bliver tale om en nedgang i sukkerroeproducenternes indkomster på ca. 145 mio. kr., svarende til knap 29.000 i gennemsnit pr. producent. I disse tal er ikke taget højde for effekten af en forventet reduktion i omkostningerne ved produktion og transport af roerne.
- at beskæftigelsen vil falde med omkring 175 helårsarbejdere i det primære landbrug og med næste samme antal personer – udtrykt i fuldtidsbeskæftigede - på sukkerfabrikkerne, forudsat at produktionen falder med 27 pct., svarende til den skønnede maksimale nedgang i produktionen. Hertil kommer afledte negative konsekvenser for beskæftigelsen i de øvrige sektorer i de pågældende lokale områder. På længere sigt må den frigjorte arbejdskraft – eller i hvert fald størstedelen heraf – forventes at finde anden beskæftigelse enten i de pågældende områder eller i andre dele af landet.
- at forbrugerpriserne for sukker og sukkerholdige fødevarer vil falde med en årlig besparelse på ca. 100 kr. i gennemsnit pr. person til følge.
- at der er samfundsøkonomiske gevinster ved reformen for EU som helhed navnlig på længere sigt, da omkostningerne, eksklusive kvoterente, ved produktion af sukker i EU under den gældende markedsordning ligger langt over verdensmarkedsprisen, og da reformen sammen med WTO-kendelsen vil resultere i en markant nedgang i eksporten. Herudover vil reformen indebære en effektivisering af produktionen samt en nedgang i prisen ved import af sukker.

Det skal understreges, at nærværende vurderinger af reformens konsekvenser er behæftet med usikkerhed og derfor skal tages med forbehold. En præcisering af ovenstående konklusioner forudsætter omfattende modelberegninger, der bl.a. er i stand til at afbilde udbuddet og efterspørgslen efter sukker - ikke blot i de enkelte EU-lande, men også i lande uden for.

Litteratur

Brancheaftalen (2002). Brancheaftale mellem Danske Sukkerroedyrkere og Danisco Sugar A/S om dyrkning og levering af sukkerroer i perioden 2002-2005 inkl.

Commission of the European Communities (2004). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP – sugar sector reform. COM(2004) 499 final.

Commission of the European Communities (2005a.) Proposal for a council regulation on the common organisation of the markets in the sugar sector. COM(2005) 263 final.

Commission of the European Communities (2005b). Commission staff working paper. Reforming the European Union's sugar policy. Update of impact assessment [SEC (2003) 1022]

Danmarks Statistik (2003). Landbrug 2003. Statistik om landbrug, gartneri og skovbrug (suppleret med detailoplysninger fremskaffet ved telefonisk henvendelse).

Danske Sukkerroedyrkere (2003). Sukkerroe-Nyt, nr. 4, 2003.

European Commission, Agriculture Directorate-General (2004a). http://agriculture/agrista/2004/table_en/en43.htm

European Commission, Agriculture Directorate-General (2004b) A description of The Common Organisation of the Market in Sugar (AGRI/63362/2004).

Fødevarøkonomisk Institut (a). Økonomien i landbrugets driftsgrene. Serie B.

Fødevarøkonomisk Institut (b). Landbrugsregnskabsstatistik. Serie A.

Landbrugsraadet (2005). En teknisk vurdering af virkningen for EU's markedsordninger af en ny landbrugsaftale i WTO.