

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Institution: NaturErhvervstyrelsen

Kontor/initialer: EUK/JEJS

Dato: 26. oktober 2011

Konsekvenser ved afvikling af sukkerkvoterne

Baggrund

Kommissionen foreslår i udspillet til en ny landbrugspolitik efter 2013, at sukkerordningen, herunder kvoterne ophører med udgangen af markedsåret 2014/2015, den 30. september 2015. Produktionen af sukker skal dog fortsat baseres på aftaler mellem avlerne og sukkerproducenterne. I forslaget lægges der op til, at Kommissionen via delegerede retsakter, tillægges beføjelse til at fastsætte rammerne for sådanne aftaler.

Konsekvenser

I forbindelse med forslaget har Kommissionen udarbejdet en konsekvensanalyse af de foreslåede tiltag. I konsekvensanalysen undersøges forskellige scenarier for en afskaffelse af sukkerkvoterne herunder bortfald i markedsår 2015/2016 samt bortfald i markedsår 2017/2018, efter en toårig udfasningsperiode, hvor kvoterne øges 3 % hvert år og minimumsprisen fastholdes. Analysen nævner ikke konsekvenserne for de enkelte medlemsstater.

Med en afvikling af sukkerkvoterne, forventes det, at det samlede areal med sukkerroer i EU vil stige. Samtidig estimeres det, at udbyttet per hektar vil falde, hvorfor den samlede sukkerproduktion i EU kun vil stige i mindre grad. En afskaffelse af sukkerkvoterne forventes at få begrænset effekt for verdensmarkedsprisen, da pristransmissionen mellem EU og verdensmarkedet er lav på grund af det eksisterende handelssystem, ligesom EU ikke forventes at blive en betydende aktør på eksportmarkedet. Prisen for det europæisk producerede sukker, vil derimod i højere grad være afhængig af prisen på verdensmarkedet. Med en forventning om, at verdensmarkedspriserne falder, vil afregningsprisen for sukkerroer falde og sukkerprisen i EU vil falde.

Udbyttet per hektar af den danske sukkerroeproduktion er i dag på et middelniveau i Europa set i forhold til andre EU-lande. Det danske udbytte per hektar, overgås af lande som Frankrig, Holland, Belgien og det sydlige Tyskland, mens udbytterne i en række østeuropæiske lande ligger under det danske niveau. Hvorvidt den danske sukkerroedyrkning efter en afvikling af sukkerkvoterne fortsat vil være konkurrencedygtig, afhænger af en række faktorer. Et fald i afregningen for sukkerroer kan betyde, at alternative afgrøder bliver mere attraktive for den enkelte dyrker frem for roedyrkning. Fortsat høje eller stigende kornpriser, kan betyde at sukkerroeproduktion ikke vil være ligeså attraktiv som tidligere, selvom roedyrkning isoleret set vil give et positivt driftsresultat. Udover de direkte påvirkninger af økonomien i sukkerroedyrkning, såsom sukkerprisen, verdensmarkedet og prisen på alternative afgrøder, kan rammevilkårene for danske sukkerroedyrkere, som tilgængeligheden af pesticider, jordpriser og arbejds løn, være afgørende for hvorvidt det fortsat vil være attraktivt at dyrke sukkerroer.

Sukkerroedyrkerforeningen har udtrykt tilfredshed med sukkerkvoterne, som de fungerer i dag. Dyrkerforeningen er bekymret for udsigten til lavere priser for sukkerroer som følge af liberalisering af EU's sukkermarked, og finder det formodentlig vil betyde at nogle af avlerne vil vælge, at

dyrke andre afgrøder, afhængig af den aktuelle markedssituation. Dyrkerforeningen kan ikke give et konkret bud på, hvor mange avlere eller hektar, der eventuelt vil gå væk fra dyrkning af sukkerroer.

For den danske sukkerproducerende industri, vil de samme faktorer, som avlerne møder, være afgørende for den fremtidige sukkerproduktion i Danmark. Modsat avlerne kan industrien, dog ikke blot fokusere på et alternativt produkt. Med markedsorienteringen vil industrien i højere grad blive udfordret af et mere følsomt sukkermarked, hvor der vil være større prisudsving, end tilfældet har været i en situation med sukkerkvoter i fællesskabet. Avlerne kan i et givet år vælge en alternativ afgrøde, mens manglende leveringssikkerhed af roer til fabrikkerne i yderste konsekvens kunne betyde, at produktionsfaciliteter må lukke ned. Her vil fleksibiliteten for de europæiske og danske sukkerfabrikker, formodentlig være mindre end hvad der opleves i andre store sukkerproducerende regioner. Et mølleanlæg i Brasilien eller Asien, som knuser sukkerrør, vil bedre kunne klare at stå stille et år, mens en europæisk sukkerfabrik, der ikke kører i et givet år, formodentlig ikke kommer i gang igen, hvis først produktionen har stået stille i et helt produktionsår. I Kommissionens forslag opereres der med kontrakter mellem avlere og sukkerproducenter, dette kan være et element, som til dels kan sikre levering til fabrikkerne og imødegå prisudsvingene for såvel avlere som producenter.

Nordic Sugar har ikke umiddelbart nogen bud på de direkte konsekvenser af en afskaffelse af sukkerkvoterne. Nordic Sugar ønsker at gå dybere ned i baggrunden for Kommissionens konsekvensanalyse og forholde sig til om de opstillede scenarier er realistiske, og på den baggrund komme med bud på direkte konsekvenser. Udsigten til større prisudsving på sukkermarkedet bekymrer dog Nordic Sugar, da ét år med meget lave priser kan betyde, at så store dele af den danske sukkerproduktion sættes på stand by i perioden, at det kan være svært/umuligt at få produktionen i gang igen. Nordic Sugar har på en konference i foråret 2011 udtrykt, at de ønsker, at sukkerkvoterne afvikles med en blød landing og udfasning frem mod 2018 eller 2019.

For så vidt angår verdensmarkedspriserne på sukker, har de senere år vist markante prisudsving. Gennem det seneste år har verdensmarkedsprisen for sukker været højere end de priser, der er registreret på EU's indre marked. En sådan situation var ikke forventet tilbage i 2006 under etableringen af fællesskabets nuværende sukkerordning. Store aktører som har betydning for udviklingen i verdensmarkedspriserne, er Brasilien, Kina, Indien og Indonesien. I 2010/2011 produktionsåret steg udbyttet af den brasilianske høst, for første gang i 10 år, ikke, men gav et lavere udbytte end året forinden, hvilket har været en medvirkende faktor til de høje priser i løbet af 2011. Den fortsatte store efterspørgsel på sukker i Kina vil fremadrettet også få betydninger for verdensmarkedspriserne, ligesom udviklingen i forbruget og produktionen i Sydøstasien også vil få det. Et generelt fald i de europæiske sukkerpriser kan også betyde, at sukkeret i højere grad vil blive anvendt til andre formål, som for eksempel til produktion af ethanol.