



Bruxelles, den 31.5.2013
COM(2013) 323 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Udviklingen i sukkerimporten i EU fra LDC- og AVS-landene.

Rapport fra Kommissionen, der er omhandlet i artikel 5, stk. 3 i Kommissionens forordning (EF) nr. 828/2009.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Lovgrundlag	3
2.	Indledning	3
3.	Den nye sukkerimportsituation	4
4.	Udviklingen i sukkerimporten	4
4.1.	Importerede suktermængder.....	5
4.2.	Sukkerimportens oprindelse.....	5
4.3.	Import af råsukker i forhold til import af hvidt sukker	5
5.	Udviklingen i forsyningen og sukkerpriserne	5
6.	Nødvendige markedsforanstaltninger	7
7.	Konklusioner	7

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Udviklingen i sukkerimporten i EU fra LDC- og AVS-landene.

Rapport fra Kommissionen, der er omhandlet i artikel 5, stk. 3 i Kommissionens forordning (EF) nr. 828/2009.

1. LOVGRUNDLAG

Artikel 9 i forordningen om markedsadgang (Rådets forordning (EF) nr. 1528/2007 af 20. december 2007 om anvendelse af de ordninger for varer med oprindelse i bestemte lande i gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS), der er fastlagt i aftaler om indgåelse af økonomiske partnerskabsaftaler (ØPA) eller i aftaler, som fører til indgåelse af økonomiske partnerskabsaftaler) fastsætter, at sukkerimporten fra AVS-stater, som ikke er de mindst udviklede lande (LDC), kan suspenderes for perioden 1. oktober 2009 til 30. september 2015, hvis sukkerimporten fra alle AVS-stater overstiger 3,5 mio. ton, og importen fra AVS-stater, som ikke er de mindst udviklede lande, samtidig overstiger 1,6 mio. ton pr. produktionsår. Denne mængde er underopdelt efter produktionsregion, hvilket garanterer en minimumsadgang for hver ØPA-region. Det kaldes den midlertidige beskyttelsesordning (TSM).

Der er fastlagt nærmere bestemmelser for den midlertidige beskyttelsesordning i artikel 5 og i bilag VI i Kommissionens forordning (EF) nr. 828/2009 af 10. september 2009 om gennemførelsesbestemmelser for produktionsårene 2009/10 til 2014/15 for import og raffinering af sukkerprodukter henhørende under pos. 1701 i forbindelse med præferenceaftaler. I artikel 5, stk. 3, er det fastsat, at Kommissionen skal fremlægge "en rapport om, hvordan den midlertidige beskyttelsesordning for sukker fungerer. I rapporten tages handelen med sukker fra de AVS- og LDC-lande, der er nævnt i bilag I til nærværende forordning, i betragtning."

2. INDLEDNING

I 2006 reformerede EU sin sukkerordning for at øge EU-sukkerindustriens konkurrenceevne og markedsorientering. De centrale elementer i denne reform var en gradvis reduktion på 36 % i EU's støttepriser for både EU-producenter og præferenceeksportører i AVS- og LDC-landene og en reduktion i EU's kvotesukkerproduktion. I sukkerreformen i 2006 blev der taget højde for præferenceadgangen for sukkerproducenter i AVS- og LDC-landene.

Under reformforløbet blev det vurderet, at "swap"¹-handelen fra præferencepartnere (AVS/LDC) på importsiden kan spille en væsentlig rolle under antagelse af en verdensmarkedspris for hvidt sukker på USD 200/ton og en valutakurs på 1,3 USD/€ Under

¹ I de estimer blev det fremhævet, at "swap-handel kan spille en væsentlig rolle i et uvist omfang på grund af vanskelighederne med at organisere denne ordning (dvs. al sukkerproduktion i EBA-landene skulle eksporteres til EU, og EBA-landene skulle købe sukker til deres forbrug på verdensmarkedet). Arbejdsdokument fra Kommissionen - reforming the European Union's sugar policy, SEK 2005, 0808 endelig, side 9.

antagelse af ovenstående kan forskellen mellem EU-sukkerprisen og verdensmarkedsprisen, eller prisen i AVS- og LDC-landene, tilskynde nogle af disse lande til at eksportere så meget af deres indenlandske produktion som muligt til EU ved brug af swaps.

Swaps afhænger af forskellen mellem verdensmarkedspriserne og EU-priserne, fragtomkostninger og importørernes kapacitet til at organisere denne vanskelige ordning. Under reformforløbet blev det vurderet, at den potentielt maksimale volumen, som kunne handles ved brug af swaps, var 3,5 mio. ton., hvilket svarede til AVS-/LDC-landenes produktionskapacitet.

3. DEN NYE SUKKERIMPORTSITUATION

Produktionsåret 2009/10 var det første år, hvor et fuldstændigt nyt lovgrundlag for import blev gennemført. Fra den 1. oktober 2009 blev ordningen om præferenceimport fra AVS-landene ændret fra landetildelte AVS-mængder i henhold til "sukkerprotokollen" til toldfri, kvotefri import i henhold til de økonomiske partnerskabsaftaler (ØPA) og "alt undtagen våben"-aftalerne (EBA), som udvidede adgangen til markedet for AVS-/LDC-landene betydeligt: LDC-landenes sukkereksport til EU blev fuldt liberaliseret, og sukkerimporten fra AVS-partnere, som ikke er de mindst udviklede lande, var kun underlagt en beskyttelsesforanstaltning baseret på volumen.

I 2009/2010 var der en lille nedgang i eksporten fra AVS-/LDC-landene til EU, men fra 2010/11 bidrog vi til en gradvis men kontinuerlig stigning i denne eksport. Verdensmarkedspriserne har været særligt høje i de seneste 3 år, og EU-markedet har derfor været mindre attraktivt, idet AVS-/LDC-landene også har draget fordel af høje priser på de lokale og regionale markeder samt verdensmarkederne. I 2011 eksporterede AVS-/LDC-landene 3,2 mio. ton sukker på verdensplan. Heraf blev der eksporteret 1,9 mio. ton til EU. Væksten i produktion og eksport fra AVS-/LDC-landene har endvidere været lavere end forventet på grund af en del forsinkelse i løbende investeringer.

Siden 2008 har nogle AVS-lande desuden truffet en strategisk beslutning om at øge eksporten af hvidt sukker. Denne udvikling kombineret med et stigende forbrug i AVS-/LDC-landene har reduceret de volumener af råsukker, der er til rådighed til eksport til EU.

I 2011 lå **sukkerforbruget** i AVS-/LDC-landene på 7,3 mio. ton sammenlignet med 5,1 mio. ton i 2004. Det svarer til en stigning på 41 % i denne periode.

Nærmere detaljer findes i tabel V i bilaget.

4. UDVIKLINGEN I SUKKERIMPORTEN

Efter sukkerreformen i 2006 gik EU fra at være nettoeksportør af sukker til nettoimportør.

4.1. Importerede sukkermængder

I perioden **2001/02 - 2005/06** udgjorde den samlede sukkerimport til EU 2,1 mio. ton. Heraf blev 1,6 mio. ton importeret fra AVS-/LDC-landene.

Siden produktionsåret 2006/07 begyndte de samlede sukkerforsendelser fra tredjelande at stige betydeligt, og i løbet af produktionsåret **2010/11** var sukkerimporten allerede steget til et hidtil uset niveau på 3,7 mio. ton (+ 77 % sammenlignet med perioden 2001/01 til 2005/06), det højeste niveau nogensinde. Samtidig nåede præferenceimporten af sukker fra AVS-/LDC-landene op på 1,8 mio. ton (+ 16 % i forhold til perioden 2001/01 til 2005/06).

I produktionsåret **2011/12** var den samlede import af sukker til EU en smule lavere end i det foregående produktionsår og udgjorde 3,6 mio. ton (- 3 %). Præferenceimporten af sukker fra AVS-/LDC-landene fortsatte derimod med at stige til 1,84 mio. ton (+1,9 % sammenlignet med det foregående produktionsår) og nåede dermed et rekordhøjt niveau. Præferenceimporten af sukker er derfor steget kontinuerligt siden reformen i 2006, men ikke i det omfang, der var forventet i det mest optimistiske scenarie, som omfattede brug af swaps.

Nærmere oplysninger om import findes i bilag I.

4.2. Sukkerimportens oprindelse

Denne stigning fandt især sted i de følgende AVS-/LDC-oprindelseslande: Mozambique, Swaziland, Malawi, Zambia, Zimbabwe, Laos og Cambodja.

På baggrund af aktuelle data ser det ud til, at det LDC-land, der har størst potentiale for udvidelse af sukkerproduktionen og -eksporten til EU, er Mozambique.

Nærmere oplysninger om import findes i bilag II, III og IV.

4.3. Import af råsukker i forhold til import af hvidt sukker

Den tidligere sukkerprotokol gav kun mulighed for landetildelt sukker, primært råsukker til raffinering. Derfor var et af de vigtigste nye elementer siden reformen af sukkerordningen, at det nu var muligt at importere hvidt sukker. Og faktisk har nogle AVS-lande, navnlig Mauritius, øget sin eksport af hvidt sukker sammenlignet med råsukker for at høste den større merværdi.

I produktionsåret 2011/12 steg importen af råsukker til EU til et rekordhøjt niveau på 2,7 mio. ton. Det udgør 76 % af den samlede importerede volumen.

Nærmere oplysninger om import findes i bilag I.

5. UDVIKLINGEN I FORSYNINGEN OG SUKKERPRISERNE

Udviklingen i forsyningen

I løbet af produktionsåret 2006/07 og 2007/08 var der et overskud af sukker på EU's sukkermarked, og EU var nødsaget til at trække kvotesukker tilbage fra markedet. Denne markedssituation med overskud af sukker varede indtil begyndelsen af produktionsåret

2008/09. Fra produktionsåret 2009/10 gik EU's sukkermarked fra at være et overskudsmarked til at være et mere afbalanceret marked. Selv om den frie adgang for AVS-/LDC-landene skabte nye muligheder for import af sukker for EU's aktører, blev der også lagt et pres på EU's sukkerpriser. Som følge af denne udvikling i kombination med stigende verdensmarkedspriser var det dog vanskeligt for nogle EU-importører at få dækket deres forsyningsbehov. I løbet af kalenderåret 2011 stod det klart, at EU's sukkermarked ikke var et overskudsmarked, men derimod et stramt marked. Fra produktionsåret 2011/12 blev sukkerpriserne derfor forhandlet på grundlag af denne nye økonomiske situation, og det lykkedes sukkerproducenterne at forhandle sig frem til meget højere sukkerpriser for EU-markedet.

Prisudviklingen

I overgangsperioden **juli 2006 – september 2009** faldt EU's interne pris på hvidt sukker med 12 % fra 630 EUR pr. ton til 555 EUR pr. ton.

I perioden **oktober 2009 – februar 2010** var importen som forventet, i overensstemmelse med ØPA/EBA-overvågningssystemet. Som følge heraf faldt EU's interne pris fra 555 EUR pr. ton i september 2009 til 493 EUR pr. ton i november 2009 (-11 %) på trods af den midlertidige stigning i verdensmarkedspriserne, som i februar 2010 nåede det højeste niveau i 30 år med 522 EUR pr. ton.

I de følgende måneder begyndte verdensmarkedspriserne at falde og faldt markant mellem **februar og maj 2010**, fra 522 EUR pr. ton til 376 EUR pr. ton (-28 %). I denne periode stabiliserede priserne sig på EU's indre marked på ca. 475 EUR pr. ton.

Verdensmarkedspriserne steg dog drastisk i andet halvår af 2010 og var højere end EU-priserne i perioden **september 2010 - januar 2011**: I december 2010 var verdensmarkedsprisen på hvidt sukker meget højere end EU-prisen, **628** EUR pr. ton sammenlignet med **486** EUR pr. ton.

I første halvår af 2011 bevægede EU-priserne og verdensmarkedspriserne sig i modsatte retninger, og i **maj 2011** var verdensmarkedspriserne faldet fra **628** EUR pr. ton til **400** EUR pr. ton som følge af rigelige forsyninger på verdensmarkedet. I samme periode steg EU-prisen fra **486** EUR pr. ton til **536** EUR pr. ton.

Udsigterne i begyndelsen af produktionsåret **2011/12** havde ændret sig. Det var tydeligt, at de importindrømmelser, der var tildelt til AVS- og LDC-landene gennem ØPA-/EBA-aftalerne, ikke skabte for store importstrømme. De tidligere forventninger om, at EU's sukkermarked ville blive oversvømmet med sukker fra AVS-/LDC-landene viste sig ikke at være realistiske. Derimod kunne importen fra AVS- og LDC-landene ikke udfylde forskellen mellem EU's (kvote-) produktion og efterspørgsel. Følgelig begyndte EU-sukkerpriserne at stige og var betydeligt højere end verdensmarkedsprisen. De var endda højere end før gennemførelsen af reformen i 2006 og i modstrid med den kontinuerlige nedgang i verdensmarkedspriserne siden begyndelsen af 2011. I løbet af 2012 fortsatte EU-prisen derfor med at stige og nåede helt op på **738** EUR pr. ton i **januar 2013**.

Nærmere oplysninger findes i diagrammet i bilag VIII.

6. NØDVENDIGE MARKEDSFORANSTALTNINGER

I stedet for at anvende den midlertidige beskyttelsesordning måtte Kommissionen i løbet af de sidste produktionsår paradoksalt nok finde måder, hvorpå yderligere sukker kunne importeres til EU-markedet med henblik på at udfylde manglen på sukker til forbrug på EU's sukkermarked (dvs. EU's kvotemarked). EU kan vælge mellem to forsyningskilder:

- Frigive sukker uden for kvote på det indre marked
- Tillade yderligere import

I produktionsåret **2010/11** blev der leveret en yderligere mængde på **1,35 mio. ton** sukker til EU-markedet. Heraf:

- frigivelse af **500 000** ton sukker uden for kvote til nultarif (og 26 000 ton isoglucose)
- **500 000** ton yderligere import med nultoldkontingent
- **350 000** ton blev tilladt i tilbud til nedsat told

I produktionsåret **2011/12** blev der leveret en yderligere mængde på **1 mio. ton** sukker til EU-markedet. Heraf:

- frigivelse af **400 000** ton sukker uden for kvote til nultarif (og 21 000 ton isoglucose) til en tarif på 85 EUR/ton
- frigivelse af **250 000** ton sukker uden for kvote (og 13 000 ton isoglucose) til en tarif på 211 EUR/ton
- **399 000** ton importeret sukker til nedsat told (inklusive 15 000 ton hvidt sukker)

7. KONKLUSIONER

På baggrund af reformen i 2006 var det forventet, at EU-sukkermarkedet under meget særlige betingelser, ville blive oversvømmet med sukker fra LDC-landene. To betingelser var nødvendige: 1) stor forskel mellem EU-prisen og verdensmarkedsprisen og 2) kapacitet til at organisere en kompleks ordning, der ville føre til eksport af lokal produktion fra de sukkerproducerende LDC-lande og til import af en tilsvarende mængde fra verdensmarkedet for at dække deres indenlandske behov.

Efter importliberaliseringen i 2009 synes det kun at være lykkedes for meget få lande at organisere en så kompleks handelsordning. I løbet af produktionsårene 2009/2010 til 2011/2012 nåede sukkerimporten fra disse oprindelseslande imidlertid rekordhøje niveauer. Den nåede dog ikke et niveau, der udløste beskyttelsesforanstaltninger.

Indtil udgangen af produktionsåret 2014/15 forventes den maksimale sukkerimport fra AVS-/LDC-landene at være i størrelsesordenen 2,1 - 2,2 mio. ton. Det er derfor højst usandsynligt, at beskyttelsesforanstaltningerne bliver udløst i denne anvendelsesperiode.

BILAG I

EU27 SUKKERIMPORT PR. PRODUKTIONSÅR (OKT-SEPT) - KN-KODE 1701 I TON											
	2001-02	2002/03	2003-04	2004-05	2005-06	Gennemsnit 2001/02 2005/06	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
AVS og LDC	1.605.650	1.471.504	1.583.673	1.570.403	1.544.446	1.555.135	1.518.806	1.886.113	1.521.920	1.807.498	1.842.447
<i>heraf AVS</i>	1.531.465	1.386.191	1.485.563	1.457.685	1.417.174	1.455.616	1.496.276	1.854.121	1.469.558	1.742.997	1.784.101
<i>EBA-LDC (1)</i>	74.185	85.313	98.110	112.718	127.272	99.520	22.530	31.992	52.362	64.500	58.346
CXL (2)	82.899	82.899	82.899	82.899	82.899	82.899	715.275	770.933	594.749	1.219.176	1.196.580
Balkan	205.559	325.407	91.979	492.334	394.013	301.858	356.268	356.360	340.942	344.124	359.399
Andre oprindelser	70.649	86.102	153.752	178.838	201.681	138.204	106.794	134.946	58.484	315.949	152.576
SAMLET EU-IMPORT	1.964.757	1.965.912	1.912.303	2.324.474	2.223.039	2.078.097	2.697.142	3.148.352	2.516.096	3.686.747	3.551.002
<i>heraf rå sukker</i>							2.205.305	2.623.549	1.930.752	2.563.972	2.703.252
<i>hvidt sukker</i>							491.837	524.803	585.344	1.122.775	847.750

(1) Laos, Cambodja, Nepal, Bangladesh.

(2) Brasilien, Cuba, Australien, Indien (Indien var før 2005 med i AVS-protokollen)

Kilde: Eurostat Comext database

BILAG V

				FORBRUG				
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
LDC ikke AVS	1.095.000	1.225.000	1.360.000	1.460.000	1.575.000	1.677.500	1.765.000	1.860.000
AVS I ALT	4.053.966	4.420.869	4.536.894	4.597.828	4.830.907	5.187.183	5.358.832	5.404.366
LDC+AVS i alt	5.148.966	5.645.869	5.896.894	6.057.828	6.405.907	6.864.683	7.123.832	7.264.366
Kilde: ISO, råværdi.								

BILAG VI

	2004	2005	2006	PRODUKTION	2008	2009	2010	2011
				2007				
LDC ikke AVS	265.000	250.000	280.000	310.000	260.000	225.000	275.000	305.000
AVS I ALT	6.119.767	5.928.438	5.926.168	5.748.037	5.650.445	5.859.932	5.677.900	6.154.852
LDC+AVS i alt	6.384.767	6.178.438	6.206.168	6.058.037	5.910.445	6.084.932	5.952.900	6.459.852
Kilde: ISO, Den Internationale Sukkerorganisation (råværdi).								

BILAG VII

	2004	2005	2006	EKSPORT	2008	2009	2010	2011
				2007				
LDC ikke AVS	214.960	280.000	220.000	140.000	252.751	463.141	431.476	378.006
AVS I ALT	2.923.344	2.773.966	2.840.530	2.612.995	2.629.260	2.391.984	2.443.570	2.847.671
LDC+AVS i alt	3.138.304	3.053.966	3.060.530	2.752.995	2.882.011	2.855.125	2.875.046	3.225.677
Kilde: ISO, Den Internationale Sukkerorganisation (råværdi).								

BILAG VIII

Sukkerprisen i EU og på verdensmarkedet

