

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Tel. +45 33 92 00 00  
Fax +45 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Telex 31292 ETR DK  
Telegr. adr. Etrangeres  
Girokonto 300-1806



Bilag  
1

Journalnummer  
400.C.2-0

Kontor  
EUK

14. juli 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Fødevareministeriets besvarelse af spørgsmål 1 ad (KOM(2005)0263) af 11. juli 2005.



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 forpligtelser.
- 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. Fødevarøkonomisk 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 eksportet sukker til EU inden for de seneste år.

Kommissionen har tilkendegivet, at den foreslåede sukkerreform kan have indvirkning på økonomien i de sukkerekporterende 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. Forordningen skal gælde indtil 31. december 2006. Det finansielle referencegrundlag for gennem-

førelse 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 sukkerroedyrkernes effektivitet og dermed, ved hvilken roepris sukkerroedyrkerne vil vælge at skifte til en alternativ afgrøde. Da sukkerroedyrkernes 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 sukkerroepriisen 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 sukkerroepriis, 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**

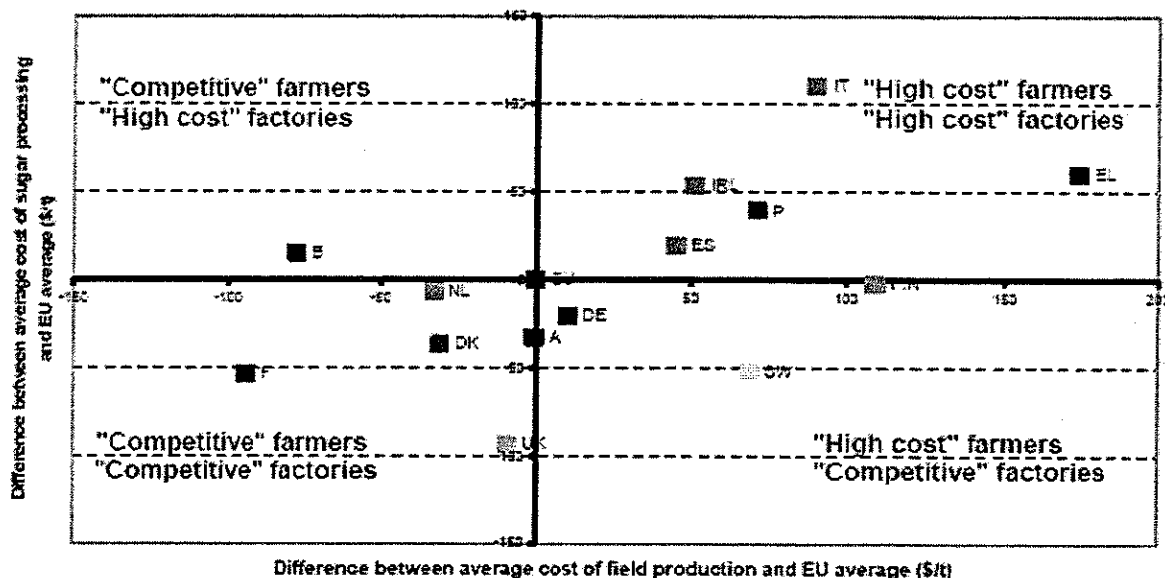
Much more than 25€/t		Not clear cut		Close to 25€/t	
<i>Member States</i>	<i>Break even price €/t</i>	<i>Member States</i>	<i>Break even price €/t</i>	<i>Member States</i>	<i>Break even price €/t</i>
Finland	44	UK	40	B-NL	30
Greece	34	Austria*	40	Denmark	25
Italy	42	Sweden	34	France	26
Spain	36			Germany	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* 1000 t	Member States	Current Production* 1000 t	Member States	Current Production* 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>
<b>% of current prod (*)</b>	<b>9%</b>		<b>17%</b>		<b>73%</b>
<b>Production EU 15</b>			<b>13.454</b>		
<b>Quota EU 10</b>			<b>2.958</b>		
<b>Total EU-25</b>			<b>16.412</b>		

\* 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. Frankrig, Tyskland, Belgien, Sverige og Polen vurderes at bevare deres produktion. Kommis-

sionens 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. Fødevarøkonomisk 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.

	Nuværende markedsordning	Dansk strategi <sup>1</sup>	Kommissionens forslag (juni 2005)	Bemærkninger
<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.  Samlet prisfald: 356 €/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 anvendelse af markedsstyringsmekanismerne.	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

	Nuværende markedsordning	Dansk strategi	Kommissionens forslag (juni 2005)	Bemærkninger
<b>Institutionelle støttepriser: Minimumspriser 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 forbeholdt 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 kvoterreduktioner) 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 fabriker, hvor sukkerproduktionen pga. prisreduktionen ikke længere er konkurrencedygtig.  Fonden finansieres gennem opkrævning af en omstrukturingsafgift på al sukker-kvote 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 kvoterreduktioner 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 afledte interventionspriser.	Interventionsmekanisme afskaffes.	Intervention, dvs. opkøb til interventionslagre, 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 tredjelandspanducenter.	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 importkvoter har reelt karakter af bistand til eksportlandet.</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 budget: -274 mio. €, hvortil skal lægges bistandshjælp på 758 mio. €</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>Omstruktureringsfondens udgifter, anslået til 4,1 mia. €, vil være lig med indtægterne set over perioden 2007-2011.</p> <p>Udgifterne posteres på bud-</p>	-

			gettet som superafgiften på mælk. Kommissionen anser forslaget for budgetmæssigt status quo.	
--	--	--	---	--

**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 sukkervote 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.

Tabel 1. Produktionskvoter for sukker i EU-landene

	Samlet A- og B-kvote, 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 <sup>1)</sup>	13.948 <sup>2)</sup>
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. <sup>3)</sup>	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 Fødevareøkonomisk 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 <sup>1)</sup>	41,99 <sup>1)</sup>
<i>Justerede oplysninger</i>		
A-roer	1.790	44,12
B-roer	527	34,77
C-roer	303 <sup>3)</sup>	11,70
I alt	2.620 <sup>2)</sup>	(+3,61 pct.) 38,49 <sup>4)</sup>

- 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, fallende 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 kvoterreduktioner 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 kvoter 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. <sup>4)</sup>
	Kvota, tons	Mindstepris, € pr. ton		
A-roer	325.000	46,72 <sup>1)</sup>	25,05	46,4
B-roer	95.746	28,84 <sup>2)</sup>	25,05	13,1
A- og B-roer i alt	420.746	42,65 <sup>3)</sup>	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 nedsættelse 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 procentvise 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. Fødevareøkonomisk 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 <sup>2)</sup>		Høstudbytte, hvidt sukker, tons pr. ha <sup>1)</sup>
	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.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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 fallende 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. ton roer, 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
Mellemlig gruppe	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 mellemlig placering 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 toldsætter, 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 toldsatsene 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 byggede 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 <sup>1)</sup>	
Alle 11 lande afstår fra kvotekøb <sup>2)</sup>	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 sukkerroe- 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-  
 nen 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 <sup>1)</sup>	Arbejdstimer pr. ha	Antal helårsarbejdere <sup>2)</sup>
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 Fødevareøkonomisk 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](http://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 moms<sup>2</sup>, udgør den samlede årlige besparelse 442 mio. kr. før moms, mens besparelsen efter tillæg af momsen på 25 pct. beløber sig til godt 100 kr. i gennemsnit pr. person.

---

<sup>2</sup> 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 nedgang 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](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.



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 22.6.2005  
SEC(2005) 808

**COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT**

**Reforming the European Union's sugar policy**

**Update of impact assessment [SEC(2003) 1022]**

**{COM(2005)263 final}**

## TABLE OF CONTENTS

1.	Procedural issues and Consultation of Interested Parties.....	3
2.	Problem Definition.....	3
2.1.	Drivers of Change .....	3
2.2.	Methodological aspects.....	5
3.	Objectives.....	5
3.1.	General policy objectives.....	5
3.2.	Contribution to the Lisbon and Sustainable Development Strategies.....	6
4.	Policy options.....	7
4.1.	Possible options.....	7
4.1.1.	“No reform” .....	7
4.1.2.	“Price cut” .....	7
4.1.3.	“Full Liberalisation – removal of price support and quota regime” .....	7
4.2.	Option Retained .....	7
4.2.1.	July 2004 Communication .....	7
4.2.2.	Legislative Proposal .....	8
5.	Analysis of impact.....	8
5.1.	Assessment of the economic impact .....	10
5.1.1.	Farm Profitability .....	10
5.1.2.	Combined profitability of farmers and processors.....	11
5.1.3.	Profitability of the sugar industry as a whole.....	12
5.1.4.	Overall economic impact .....	15
5.2.	Social impact.....	17
6.	Monitoring and evaluation .....	17
6.1.	Monitoring.....	17
6.2.	Evaluation .....	18

## 1. PROCEDURAL ISSUES AND CONSULTATION OF INTERESTED PARTIES

In September 2003 the Commission published a Communication<sup>1</sup> on the options for reform of the EU sugar regime, with an accompanying Extended Impact Assessment on the Sugar Sector<sup>2</sup>, followed in July 2004 by a Communication outlining the Commission's proposal for the future of the EU sugar regime<sup>3</sup>.

From the resulting debate, the Commission has taken into account the views expressed by the Council, the European Parliament<sup>4</sup>, the European Economic and Social Committee<sup>5</sup> and other Consultative Committees<sup>6</sup>, and has incorporated new elements into the accompanying legislative proposal. As a follow-up to those consultations made in the initial impact assessment work in 2003 and 2004, further contributions from stakeholders were also received.

A dialogue is currently taking place with third countries regarding the Commission's Working Paper<sup>7</sup> for an "Action Plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the EU sugar regime." Various meetings have also been held on the action plan and on the sugar reform on 13 September<sup>8</sup> and 13 October 2004<sup>9</sup>, 24 January<sup>10</sup>, 7 March<sup>11</sup> and 26 April 2005<sup>12</sup>.

Consequently, the present impact assessment incorporates new information gathered since the publication of the initial impact assessment SEC(2003) 1022. The relevant documentation can be found on the DG Agriculture website<sup>13</sup>. It therefore represents an update addressing specific elements corresponding to the impact of the definitive legal proposal.

## 2. PROBLEM DEFINITION

### 2.1. Drivers of Change

*Under the current regime the EU sugar sector is unsustainable*

The findings of the Commission's first Extended Impact Assessment pointed to an unsustainable future for the EU sugar sector under the current regime because:

- the maintenance of current high EU prices would dramatically increase sugar imports at the expense of domestic EU production;

---

<sup>1</sup> COM(2003) 554 final.

<sup>2</sup> SEC(2003) 1022.

<sup>3</sup> COM(2004) 499 final.

<sup>4</sup> Final Resolution P6 - TA(2005)0079 adopted at the plenary session of 10 March 2005.

<sup>5</sup> Opinion 1646/2004 - NAT 258, adopted on 15 December 2004.

<sup>6</sup> The Standing Group "Sugar" of the Advisory Committee "Arable Crops" has discussed the sugar reform on three occasions since September 2003, namely 15 March, 20 September and 6 December 2004.

<sup>7</sup> SEC(2005) 61 of 17 January 2005.

<sup>8</sup> Meeting with Least Developed Countries, Brussels.

<sup>9</sup> Meeting with ACP ministers in Copenhagen.

<sup>10</sup> Informal Meeting with Ministers of the sugar-producing ACP countries and LDC, Brussels.

<sup>11</sup> EC-Caribbean Technical Workshop on adaptation following EU Sugar Reform, Port of Spain (Trinidad).

<sup>12</sup> ACP Consultative Group on Sugar on accompanying measures for Sugar Protocol countries, Brussels.

<sup>13</sup> Documents available include "A Description of the EU Sugar Common Market Organisation (AGRI/63362/2004, September 2004), "Sugar - International Analysis and Production Structures within the EU" and "Statistical information on the Sugar Sector".

- the current quota mechanism would lead to a mechanical reduction in EU production. Sugar production under quota in the EU's most competitive sugar producing regions, with relatively higher levels of B sugar, would be cut relatively more than in less competitive regions, with smaller B quotas;
- such a situation would lead to a gradual erosion of the EU sugar sector and bring it into even greater contradiction with the prevailing direction of CAP Reform, just when reformed sectors would be improving their competitiveness and market orientation.

***The EU sugar sector needs to be competitive and to join in the CAP reform process***

If unchanged, the EU sugar policy will become an anomaly deviating from the fundamental principles of the new Common Agricultural Policy (CAP) – market orientation, decoupled farm income support, and a better balance between the two pillars of the CAP via the strengthening of rural development. The necessary steps to incorporate the EU sugar common market organisation (CMO) into the CAP reform process would include:

- integrating the EU sugar sector into the sustainable, long-term policy perspective established for agriculture, in line with its present budgetary envelope and the framework for agricultural expenditure, and the modulation and financial discipline mechanisms;
- improving the competitiveness of the EU sugar sector by significantly reducing institutional support prices and simplifying the current quota arrangements, thereby making way for an economically sustainable EU sugar production base;
- giving priority to producer income support by transferring part of the current support for the EU sugar sector to the single payment scheme;
- making these payments subject, as is the case with all CAP direct payments, to the respect of statutory EU environmental and food safety standards, through cross-compliance, and rules of good agricultural and environmental condition, as well as to the modulation mechanism.

***The EU sugar sector must continue to meet its international commitments***

The EU sugar sector faces a number of challenges related to the EU's international commitments on sugar, which include:

- the implementation of the EBA initiative and its expected impact, in terms of increased sugar imports into the EU;
- the provisions of the current ACP sugar protocol and India agreement, which commit the EU to buy annually at a guaranteed price an agreed quantity of 1.3 million t of white sugar equivalent;
- the findings of the World Trade Organisation (WTO) panel challenging the EU sugar export regime, as upheld by the Appellate Body<sup>14</sup>, which have clarified the conditions under which the EU may conform to the export subsidy quantity commitment of 1 273 million tonnes, as specified in the EU schedule;
- the need to uphold the benefits to the Western Balkans of the EU sugar import regime, while at the same time providing a sustainable framework for the sugar

<sup>14</sup> Appellate Body Report AB-2005-2, EC-Export Subsidies on Sugar, of 28 April 2005.

sector of these countries that is consistent with their long-term orientation towards the EU. In this context, the Commission proposed the introduction of a tariff rate quota (TRQ) at levels that preserve the present export levels to the EU from Western Balkans countries and the prospects of an economically sustainable balance between their production and consumption. In addition to the ongoing dialogue with Croatia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, a TRQ was introduced for Albania, Bosnia-Herzegovina and Serbia-Montenegro<sup>15</sup>, as from 1 July 2005.

## **2.2. Methodological aspects**

The broad environmental and social impact of the policy reform options considered by the Commission in September 2003 has already been described in the initial impact assessment. Owing to the limited additional information available to the Commission services since the publication of that initial assessment, greater emphasis has been given here to an assessment of the economic impact.

Thus, the economic impact of the proposed EU sugar regime reform has been analysed, firstly taking into account the views of the following economic actors:

- Consumers
- Agri-food industries
- Starch (isoglucose) industry and inulin syrup producers
- Sugar refineries
- African, Caribbean and Pacific countries (ACP)
- Least Developed Countries (LDC)
- EU sugar factories
- EU sugar beet growers

At a second stage, the impact on production at regional and Member State level was assessed. The impact assessment closes with an assessment of the overall economic impact of the proposed reform.

## **3. OBJECTIVES**

### **3.1. General policy objectives**

The objectives of the sugar sector reform should be coherent with those of the recent overall approach to CAP reform, namely, to seek:

- a sustainable long-term policy perspective for the sector;
- a future for the sector based upon improved competitiveness, greater market orientation and a sustainable market balance consistent with the EU's commitments with respect to third countries and international trade rules.

---

<sup>15</sup> Council Regulation (EC) No 374/2005 (OJ L 9, 5.3.2005, p. 1).

These objectives should also be achieved whilst ensuring that account is properly taken of producer incomes, consumers' interests and the situation of the processing industry, in particular the need for a period of transition to permit the necessary adjustments.

### **3.2. Contribution to the Lisbon and Sustainable Development Strategies**

The 2003 CAP reform represents a key step towards a more forward-looking, business-oriented and sustainable EU agriculture sector. If unchanged, the EU sugar policy will become an anomaly deviating from the fundamental principles of this new direction to the CAP.

The overarching objective of the EU sugar sector reform should therefore be to align itself with the fundamental principles of that new CAP, thereby contributing to the goals of the Lisbon strategy by:

- promoting a more open and competitive EU sugar market;
- increasing market orientation;
- fostering more dynamic entrepreneurship amongst farmers and producers;
- maintaining a level of economic activity and employment in the most competitive sugar producing Member States, which would be severely threatened under the "No reform" option;
- offering more favourable conditions for the restructuring of the sugar industry in the least competitive sugar producing Member States, which will move out of production.

In relation to the Sustainable Development Strategy, in line with the Presidency Conclusions of the European Council in Göteborg 2001, the objectives of the 2003 CAP reform are clearly to contribute "to sustainable development by increasing its emphasis on encouraging healthy, high quality products, environmentally sustainable production methods, including organic production, renewable raw materials and the protection of biodiversity." Aligning the EU sugar sector with the 2003 reform approach will bring:

- economic sustainability by moving away from the principle of the apportionment of the production capacity, currently built into the sugar quota regime, towards a more competitive, more market-oriented sector;
- social sustainability by achieving the necessary economic restructuring of the sector with the aid of instruments offering better conditions for those parts of the EU sugar industry that will move out of production, and fulfilling the EU's international commitments;
- environmental sustainability by connecting the sugar CMO, as part of the CAP, with the application of EU environmental legislation through the cross-compliance principle.

## 4. POLICY OPTIONS

### 4.1. Possible options

The Commission initially considered three possible policy orientations for the EU sugar regime, which were analysed in the September 2003 Extended Impact Assessment, taking into account the effects of the internal and external constraints placed on the sector and the ongoing dispute currently before the WTO.

#### 4.1.1. "No reform"

As a reference for the alternative scenarios, the consequences of an extension of the present regime beyond 2006 were assessed. This consisted of keeping intact the current common market organisation, based on flexible quotas, which maintain market balance through the quota adjustment mechanism and price intervention. The EU market would be open to import quantities according to the various international commitments already agreed or agreed in the future.

#### 4.1.2. "Price cut"

The second scenario evaluated was a reduction in the EU internal price. Once imports and production levels stabilised, production quotas would be phased out and the internal market price would be allowed to adjust itself to the price of those imports. To smooth the effects of the reduction in the EU sugar price, this scenario also looked at the possibility of introducing the single payment scheme into the sugar sector, in line with the June 2003 CAP reform.

#### 4.1.3. "Full Liberalisation – removal of price support and quota regime"

The third option for reform represented a complete liberalisation from the current regime. This meant that the domestic EU price support system would be abolished and production quotas would be abandoned.

### 4.2. Option Retained

#### 4.2.1. July 2004 Communication

In its July 2004 Communication, the Commission discarded two of the three options.

The "No reform" option was deemed unsustainable in the medium term while the "full liberalisation" option was considered unbalanced, in terms of its impact on EU producers and trade partners, such that it did not offer realistic prospects for their long-term future.

The option retained by the Commission was based on the "Price cut" scenario, with quota adjustments, and broadly consisted of the following:

- a significant reduction (33%) in two steps of the institutional support price for EU sugar, with the abolition of intervention and the introduction of a reference price;
- the introduction of direct decoupled payments, within CAP budget limits, with the same historical reference period as used in the 2003 CAP reform (2000–2002). This payment was to be integrated into the single payment scheme;

- simplification of the present quota system by merging the “A” and “B” quotas into one quota and the reduction of the resulting total quota level, in order to reach a sustainable balance on the EU sugar market. The “C” sugar provisions were to remain as at present.

In addition, the proposal was to provide the basis for initiating a structured dialogue on the sugar sector with EU partners in the developing world, in order to consider how the EU can best contribute to the necessary and inevitable adjustments to sugar production in African, Caribbean and Pacific (ACP) countries and India.

#### 4.2.2. *Legislative Proposal*

The current proposal remains based on the “Price cut” option with quota adjustment and consists of the following:

- the EU sugar regime will be prolonged until the end of the 2014/15 marketing year and there will be no review of price and quota levels in 2008;
- a significant reduction (39%) of the institutional support price net of restructuring amount for EU sugar, in two steps, with the abolition of intervention and the introduction of a reference price;
- the introduction of direct decoupled payments within CAP budget limits, with the same historical reference period as used in the 2003 CAP reform (2000–2002). This payment will be integrated into the single payment scheme;
- simplification of the present quota system by merging the “A” and “B” quotas into one quota. In order to uphold a certain production level in current “C” sugar producing Member States, an additional quota of 1 million tonnes, subject to a one-off charge, shall be made available;
- there will, in principle, be no compulsory quota cuts. Market balance will be ensured by the market balance tools proposed (i.e. carry forward, withdrawal and private storage measures) and the amounts of sugar quota entering a voluntary restructuring scheme;
- the restructuring scheme will provide a high, degressive per-tonne restructuring aid for factory closures and quota renunciation, plus a top-up payment to ensure sugar beet growers the possibility of receiving the full, final direct payment, in the event that they abandon production when the factory with which they have sugar beet delivery rights closes under the restructuring scheme.

## 5. ANALYSIS OF IMPACT

The broad environmental and social impact of the policy reform options considered by the Commission in September 2003 has already been described in the initial impact assessment. The following paragraphs, therefore, will concentrate on the economic and social impact of the updated options contained in the new legal proposal, i.e. a price decrease of 39% in two years, the introduction of a restructuring scheme.

The potential environmental impact of the proposed sugar reform does not differ to any significant degree from that described in the September 2003 impact assessment.

Starting with actors at the end of the food chain, it is expected that some internal price reductions should benefit consumers but, due to the rigid price elasticity of sugar, the impact on sugar consumption is expected to be low.

In this context, the most important health impact would not be on the overall consumption level but rather the composition of the intake of sweeteners. While it is considered that a lower sugar price could be detrimental to synthetic sweetener consumption, an increased supply of isoglucose could substitute for sugar in certain food products, such as soft drinks. From a health perspective, the effect of such changes in consumption patterns is currently under debate in the medical community. There is, however, no clear agreement as to whether the problem lies with the composition of isoglucose, or with the significant increase in its consumption, in soft drinks and processed foods.

Since sugar is an important input for the agri-food industry, lower sugar prices would mean they would benefit from a decrease in their variable costs.

Within the starch industry, isoglucose production should remain competitive at the price level envisaged by the current legal proposal. Therefore, for the industry it would be a matter of arbitration among sweeteners, given the strong interdependences among their prices and with respect to the sugar price. This could have an impact on the overall consumption of sweeteners under quota (raw sugar cane, beet sugar, isoglucose, and inulin syrup). Finally, as the isoglucose market will enlarge following the increase in the isoglucose quota by 300 000 tonnes; it is less probable that isoglucose factories would resort to the restructuring scheme.

Regarding inulin syrup producers, the less competitive ones would probably find it attractive to take advantage of the restructuring scheme.

Sugar refineries will in time have access to a larger supply at lower prices, while during the transition period their supply needs will be ensured through privileged access to Traditional Supply Needs.

As concerns the ACP countries, any option involving a price reduction will affect the countries benefiting from the Sugar Protocol by reducing the income accruing from exports to the Community. Recognising the need for adjustment due to the reform, the Commission has initiated a dialogue with ACP countries on the basis of an Action Plan<sup>16</sup> in order to define appropriate accompanying measures covering both development and trade. The Action Plan outlines possible development areas according to country-specific needs, such as sustainable improvement of the competitiveness of the sugar sector where economically viable; promotion of diversification and mitigating social consequences where improvements in the sugar sector are not viable.

The Least Developed Countries (LDC) benefit from the EBA initiative, which abolishes quotas and duties for all products except arms exported to the EU, with a transition period<sup>17</sup> for sugar, to be fully implemented from 2009/10 onwards. Most

---

<sup>16</sup> Commission staff working paper "Action Plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the sugar regime".

<sup>17</sup> A reduction of import duties on sugar by 20% on 1 July 2006, by 50% on 1 July 2007 and by 80% on 1 July 2008 until their entire elimination on 1 July 2009.

LDC are also ACP countries (40 out of 49). There are five ACP sugar protocol members (Zambia, Madagascar, Mozambique<sup>18</sup>, Malawi and Tanzania) exporting under EBA and four ACP non-protocol members (Ethiopia, Burundi, Burkina Faso and Sudan). The only non-ACP LDC exporting sugar at present is Nepal, but there are other potential exporters that could increase their exports through import-export swaps and regional cumulation. The EBA initiative does not provide any price guarantee for sugar imported from LDC countries. But sugar imported from the EBA countries will continue to benefit from the higher EU domestic price. This price is equivalent to € 303/t for raw sugar from 2008/09 onwards.

From the point of view of EU sugar beet processors, in the light of a reduction in sugar prices, the future profitability of sugar beet processing will depend on whether processors can keep their margins positive by reducing processing costs per tonne or reducing raw material costs. If processing becomes unprofitable, processors will stop their activity. Since sugar beet is a bulky raw material, with high transport costs, closure of a sugar beet factory may lead to abrupt production abandonment in a certain region, at farm level.

From the point of view of EU sugar beet growers, in the light of reducing sugar prices, the future maximisation of profit will depend on whether farmers can reduce their sugar beet growing costs per tonne or switch from sugar beet to alternative crop production, should the margin per hectare of sugar beet fall below that for the alternative crops.

The combined profitability of sugar beet growers and processors is important because they depend strongly on each other, such that in a given region:

- if the sugar price falls below the combined costs per tonne of growing and processing sugar beet, the industry will have no alternative but to stop all activity;
- if the sugar price remains above the combined costs per tonne of growing and processing sugar beet, economic activity will continue but the investment strategy, particularly of the processing sector, will be adapted to take into account expected market developments.

## **5.1. Assessment of the economic impact**

### **5.1.1. Farm Profitability**

A simulation of the effect on farm incomes of the legal proposal for reforming the sugar sector was carried out on the basis of EU FADN data (2000–2001). Note that calculations were performed under the hypothesis that following CAP reform full decoupling is applied in all Member States.

The analysis led to the estimated average break-even prices shown below, at which level sugar beet becomes less profitable than competing crops (wheat, barley, maize, durum, and sunflower). This is the price level at which, on average, the farmer decides to switch from sugar beet to other crops.

---

<sup>18</sup> Mozambique signed the sugar Protocol in 2005.

The estimates for break-even prices were then compared with the minimum price proposed for sugar beet under full implementation of the reform: €25/t. At farm level, three groups of Member States can be distinguished, as shown in Table 1.

**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.

1. MS where the break-even price is much higher than €25/t: Finland, Greece, Italy and Spain.

For Finland, the main factor is rather the low level of sugar beet yields. The coupled supplement that can be granted for drying cereals and oilseeds also raises the break-even price for sugar beet.

For Greece, Spain and to some extent Italy, the profit margin obtained from the relatively more attractive competing crop (maize) is the main factor explaining the high break-even price for sugar beet. Within MS there might be significant differences at regional level, depending on the competing crop.

2. In three MS the decision to move out of sugar will depend on other factors.

In the UK the future of sugar beet growing will depend on the capacity for gains in production efficiency by improving yields and reducing costs.

In Sweden, it will depend on the decision concerning the drying aid for cereals.

In Austria, this result is much more related to statistical issues, i.e. data sampling, so should be viewed with caution.

3. MS where the break-even price is close to or below €25/t: Denmark, France, Germany and Belgium-Netherlands<sup>19</sup>.

These countries are characterised by high yields (especially FR) and an efficient use of inputs (in particular BE-NL).

#### 5.1.2. Combined profitability of farmers and processors

Ultimately it is the projected combined profitability for growers and processors that will determine the impact of the reform. An indication of the combined profitability may be derived by comparing average sugar processing costs and field production

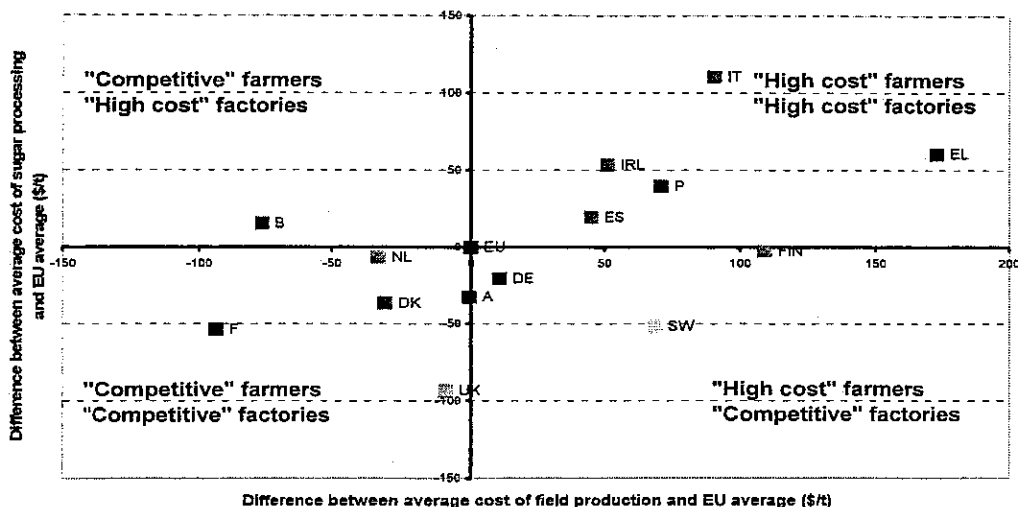
<sup>19</sup> Belgium and the Netherlands have been considered together in order to obtain a larger sample of specialised farms.

costs in the different Member States with the EU-15 averages. This comparison is shown in figure 1.

- There are countries like France where both the processing industry and the farm sector are more competitive than the EU average.
- There are countries like Belgium where farmers are quite competitive but the industry presents moderately higher costs than the EU average.
- There are countries like Sweden and Finland where the processing industry is sufficiently efficient, but the farm sector is less competitive than the EU average.
- There are countries like Greece where both the farm sector and the processing industry are less efficient than the EU average.

Staying in the market is determined by the capacity either of the farm sector or the processing industry or both to adjust to price cuts.

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



### 5.1.3. Profitability of the sugar industry as a whole

#### 5.1.3.1. Impact of the proposed price cuts at regional level

Based on available average data for the regions and EU-15 Member States, a simplified representation is given of the possible response that could be expected in terms of the abandonment of sugar production in regions and Member States. This is based on the declining profitability of the sugar sector in the region concerned due to falling sugar prices.

Results have to be taken as likely outcomes and thus interpreted cautiously. In fact, they depend strongly on the data and the method used. Other in-house analysis shows broadly similar results, but the picture might differ greatly for some regions that are quite sensitive to the working hypothesis. This is, for example, the case for Spain.

Moreover, these results should not be understood as forecasting the disappearance of sugar production in the regions nor in the Member States concerned.

According to the available data and the method employed it is likely that within EU-15 Member States:

- as the sugar price falls below € 550/t, sugar beet production would probably be threatened first in southern and northern Italy;
- a price below € 500/t would make sugar production less profitable in Ireland, Portugal, central Italy, Greece and parts of southern Spain, therefore in these regions production is likely to decline;
- should prices fall further (i.e. below € 400/t) sugar beet production in northern Spain and Denmark could become less profitable. Production would be likely to decrease too in other regions, like parts of the Netherlands, southern Spain and some regions of Germany.

**Table 2 Sugar Break-even Price and Production under Quota ('000 tonnes) in EU Regions and Member States**

Euros per tonne	Regions	Sugar production (average 2000-01)	Production under quota (average 1999/00 - 2000/01)	Cumulated production under quota (average 1999/00 - 2000/01)
above 550	Southern Italy	205,7	205,7	205,7
between 500 and 550	Northern Italy	1.234,7	1.092,8	1.298,5
between 450 and 550	Ireland	266,2	198,0	1.496,5
	Portugal	59,4	66,5	1.563,0
	Central Italy	277,9	246,0	1.809,0
	Southern Spain (irrigated)	414,9	350,4	2.159,4
	Greece	468,5	272,0	2.431,4
	Finland	172,2	145,0	2.576,4
between 400 and 450	Northern Spain	686,9	580,1	3.156,5
	Denmark	519,5	416,5	3.573,0
between 350 and 400	Netherlands	1.014,0	856,0	4.429,0
	Spain South (dry)	74,6	63,0	4.492,0
	Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein	1.144,9	930,0	5.422,0
	Austria	432,6	384,0	5.806,0
	Sweden	420,9	366,0	6.172,0
	Eastern Germany	970,5	788,4	6.960,4
	Nordrhein Westfalen, Hessen, Rheinland Pfalz	1.061,1	862,0	7.822,4
	UK	1.413,6	1.132,5	8.954,9
	Belgium	941,3	812,5	9.767,4
	Picardie	1.632,1	1.240,3	11.007,6
	Ile de France	476,9	362,4	11.370,0
	France: other regions (Centre, Bourgogne, Est, Centre Est)	511,6	391,4	11.761,4
between 300 and 350	Bayern, Baden-Wuttenberg, Saarland	983,8	799,2	12.560,6
	France_Nord	666,3	506,4	13.066,9
	Normandie	333,7	253,6	13.320,5
	Champagne-Ardennes	1.012,8	769,6	14.090,2

#### 5.1.3.2. Summary of impact of the proposed price cuts at Member State level (EU-25)

Assessing the specific impact of the proposed price cut, based on estimates of the combined profitability of the industry (growers + manufacturers) the EU-25 sugar-producing Member States fall into three groups, depending on their level of costs compared with the new sugar price (€ 386/t):

- MS where sugar production is likely to be drastically reduced or even phased out: Greece, Ireland, Italy, Portugal;
- MS in the border zone: Czech Republic, Spain, Denmark, Latvia, Lithuania,, Hungary, Slovakia, Slovenia and Finland. In these MS, production is likely to be maintained but at a significantly lower level;
- MS where the decrease in sugar production will be limited. It is even likely that overall production would not decrease in some MS: Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands, Poland, Sweden and the UK.

Table 3 indicates recent production figures for these Member States, broken down according to the above groups. Figures refer to production under quota for the marketing year 2003/04.

It is important to note that current production is lower than the quota. Some Member States or regions have not fulfilled their quotas for several years.

**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* 1000 t	Member States	Current Production* 1000 t	Member States	Current Production* 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: Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia	430	Poland	1.672
				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%
<b>Production EU 15</b>			<b>13.454</b>		
<b>Quota EU 10</b>			<b>2.958</b>		
<b>Total EU-25</b>			<b>16.412</b>		

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

If Member States in group (1) fully abandoned production, this would represent a 9% drop compared with EU-25 quota sugar production in 2003/04. However, it is not excluded that some factories would remain in business.

Within the "borderline" group (2) some factories will close down, while others will stay in business and try to increase their production. In fact, some Member States could have been classified under group (3). For instance Denmark could have been considered alongside Sweden, as there are economic links between factories in these Member States. Factory ownership and the related restructuring and implementation policy have also influenced the classification of Finland.

Member States in group (3) will on the one hand undergo a limited reduction in production under quota but, on the other, will narrow down their C sugar production<sup>20</sup>

<sup>20</sup>

Studies suggested that a 33% price cut would entail a cut in "C sugar" to about 1.3 million tonnes in 2008/09.

(currently 3 million tonnes). The production reduction may be partly offset by access to an additional amount of 1 million tonnes of quota subject to a one-off levy. This additional amount will be taken up by the most important C sugar producers (France, Germany, Netherlands, Belgium, United Kingdom etc.).

An accurate assessment of the number of factories that could remain in business and their production potential is not possible. As it relates to the strategic development plans of the companies concerned this information is confidential.

#### 5.1.3.3. Out of quota sugar

However, under current arrangements there will be other opportunities for the sugar sector. For instance, sugar beet should qualify for set-aside payments, when cultivated as a non-food crop, and also be made eligible for the energy crop aid of €45/ha provided for under the 2003 CAP reform. However, sugar beet will compete with cereals for bioethanol and will not change the ratio of biodiesel in biofuels. Finally, sugar used by the chemical and pharmaceutical industries will not be included in the production quotas and could represent an additional outlet of about 500 000 tonnes.

#### 5.1.3.4. Acceding countries

The potential impact of the proposed reform on the sugar sectors in Bulgaria and Romania has been assessed. On the basis of the limited information available, it may be expected that Bulgaria sugar beet production could remain at the negotiated quota level of 4 752 tonnes, while in Romania sugar beet production could decline substantially.

#### 5.1.4. Overall economic impact

Projected production under quota with the "No Reform" option is estimated to fall by up to about 11.4 million tonnes by 2013, that is, 6 million tonnes less than current production under quota (see Table 4). This decrease in production is explained by the fact that, as a result of increased imports from EBA countries, the EU sugar quota system would work directly to achieve market balance, through market adjustment, by reducing production under quota. EBA imports are estimated at 3.5 million t by 2012/13, while EU institutional prices are only technically adjusted to €560/t, i.e. minus 11%.

Furthermore, projected exports have been set taking into account the WTO panel outcome and a Uruguay Round II scenario. Export refunds have been reduced in accordance with the negotiating position (i.e. phased out over 10 years) and will still have to cover the entire difference between the EU institutional price and the world price.

Estimated developments in production under the current legal proposal stem from the combined effects of the price cut and the attractiveness of the unit amount of the restructuring aid (€730/tonne) during the first two years of the reform, which should lead to a net production under quota falling of about 5.2 million tonnes. Under these assumptions, by 2012/13, sugar production under quota in the EU-25 would be about 12.2 million tonnes, that is, 0.8 million tonnes more than under the "No reform" scenario. Furthermore, sugar beet cultivation would be concentrated in the most

competitive regions, a pre-condition for making the EU sugar industry sustainable in the long term.

**Table 4 EU-25 Sugar Balance under Proposed Reform and “No reform” scenarios in 2013**

		Base year	2012/13 Reform	2012/13 No-Reform
<b>PRICES</b>				
Institutional price	(€/t)	631,9	385,5	560,0
Cumulative reduction in institutional price*			39%	11%
<b>QUANTITIES</b>				
Consumption	(mio t)	15,9	16,0	16,0
Quota	(mio t)	17,4	[17,4]	[17,4]
Cumulative increase in isoglucose production		-	0,3	0,0
Estimated EU production under quota		16,7	12,2	11,4
C sugar production		3,0	-	-
Total EU-25 production		19,7	12,2	11,4
<b>Total imports</b>	(mio t)	<b>2,3</b>	<b>3,9</b>	<b>5,2</b>
of which ACP/India	(mio t)	1,3	1,3	1,3
of which EBA/SPS	(mio t)	0,2	2,2	3,5
of which MFN	(mio t)	0,1	0,1	0,1
of which Balkans	(mio t)	0,3	0,3	0,3
<b>Total exports</b>	(mio t)	<b>3,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>
of which Non Annex 1	(mio t)	0,4	0,4	0,4
of which A & B with refunds	(mio t)	1,1	0,0	0,2
of which eq. ACP	(mio t)	1,6	0,0	0,0

\* technical reduction of 11% on Institutional prices in the No-reform scenario

On the import side, an increase in imports of 1.6 million t, from 2.3 to 3.9 million t of sugar, from preferential partners, is forecast. Given a stabilisation of the import regime for the Western Balkans, the main driver of the increased level of imports would be the impact of the zero tariff arrangements of the EBA initiative for the LDCs.

In such estimates, a major role may be played by “swap” trade flows, on the level of which there remains a lot of uncertainty. Swaps depend on world market and EU prices, and freight costs. The theoretical maximum production volume of 2.5 million tonnes, interested by swaps, is derived as a function of the production capacity of the current EBA net exporters (e.g. Malawi, Zambia, Ethiopia, Sudan and Mozambique) plus the production level of current EBA net importers.

Some ACP protocol countries will have to reduce their exports and/or to use the swap system to keep supplying the EU. Shortfall from some of them will be replaced by low cost producers such as Swaziland, Zimbabwe, Zambia, Malawi, and Mozambique. Thus, as a whole, ACP would continue to supply the 1.3 million tonnes they are committed to.

On the export side, as a consequence of the substantial reduction in the overall level of EU production, EU subsidised sugar exports are projected to be zero in 2012/13.

## **5.2. Social impact**

As regards farmers, the direct decoupled payment will act as an income support from the first year of the reform implementation, being based on 60% of the difference between current and final sugar beet prices.

In some countries (Greece, Spain and, to some extent, Italy) sugar beet will be substituted by cereals, mainly maize and wheat, even if there might be significant differences within MS at regional level, i.e. in southern regions sugar beet will be substituted by maize in the irrigated areas and wheat in the dry ones. In Nordic countries the coupled supplement that can be granted for drying cereals and oilseeds will also influence farmers' decisions. Moreover, in certain regions, farmers' decisions will depend on their ability to gain efficiency in production by improving yields and reducing costs.

The impact on agriculture employment will be much less accentuated than in the processing industry. Reductions in farm employment levels will come mainly from replacing beet production with less labour-intensive alternative crops.

As regards sugar manufacturers, less competitive factories will resort to the restructuring scheme and cease their sugar beet processing activity. Thanks to the restructuring aid, they will be able to invest the related capital in other economic activities, which would not be the case under the "No Reform" scenario.

In the context of the proposed reform, production under quota is projected to be 0.6 million tonnes higher than under "No Reform" scenario. Therefore, employment losses are expected to be less, since the reform leads to an increase in the sugar industry's competitiveness.

## **6. MONITORING AND EVALUATION**

### **6.1. Monitoring**

In order to ensure good governance and monitor the management of the sugar CMO, the Commission services will follow, particularly, certain aspects of the EU sugar sector in the foreseen reform period (2006–2013):

- evolution of the sugar market economy (production, imports, exports and consumption; EU and world price trends);
- development of EU sugar production structures (agricultural holdings, sugar factories, refineries);
- incorporation of sugar beet growers into the 2003 CAP Reform process, in particular their inclusion in the single payment scheme.

## 6.2. Evaluation

In compliance with the Commission's rules on evaluation, the impact of the reform of the sugar sector will be entered in DG Agriculture's (ABB) activities, to be evaluated in the multi-annual evaluation programme.



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 22.6.2005  
SEC(2005) 828

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

*Annex to the*

**Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council  
establishing accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the  
reform of the EU sugar regime**

**IMPACT ASSESSMENT**

{COM(2005) 266 final}

EN

EN

## TABLE OF CONTENTS

1.	Scope and process of the analysis .....	3
2.	Problem definition: the sugar reform and its relation to the Sugar Protocol.....	3
3.	Impacts of the reform .....	6
3.1.	Methodological aspects of the impact assessment .....	6
3.2.	Competitiveness at different price levels .....	6
3.3.	Impacts on sugar exports to the EU.....	7
3.3.1.	Impacts on the volume of exports to the EU .....	7
3.3.2.	Impact on export revenues to the EU .....	8
3.4.	Impacts on the different dimensions of sustainable development.....	8
3.4.1.	Economic impacts .....	9
3.4.2.	Social impacts.....	10
3.4.3.	Environmental impacts.....	10
4.	Objectives of assistance measures for Sugar Protocol countries.....	11
5.	Options for accompanying measures for Sugar Protocol countries .....	11
5.1.	No assistance measures to accompany the adjustment process required in Sugar Protocol countries.....	11
5.2.	Trade measures.....	12
5.3.	Development assistance to accompany the adjustment process required in Sugar Protocol countries .....	12
6.	Monitoring and evaluation .....	13
7.	Conclusion.....	14

## 1. SCOPE AND PROCESS OF THE ANALYSIS

The reform of the EU Common Market Organisation for sugar will, in any scenario except the status quo, alter the market conditions under which the ACP countries signatories to the Sugar Protocol<sup>1</sup> export sugar to the EU. The impact of the reform on the ACP has been analysed and, as a consequence, the Commission recognises the need to support them in the necessary adaptation process, and is tabling the present proposal for an assistance scheme.

This document evaluates the impact on ACP countries of a reform which would include a reduction of EU price level *in the order of magnitude* proposed by the Commission in July 2004 (COM(2004)499) and in its legislative proposals for the reform to be presented simultaneously to this proposal, in June 2005. The impact of the accompanying measures for the ACP corresponds to mitigation of the potential negative impacts of the reform, and enhancement of the potential positive ones. This document also analyses a range of options for accompanying measures.

This impact analysis is based on different works, mainly the Extended Impact Assessment of the sugar reform carried out in 2003 (SEC(2003)1022) and different documents and studies, as well as on inputs from the ACP themselves. As regards the options for accompanying measures, Commission services have produced a staff working paper in January 2005 (SEC(2005)61) titled "Action Plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the EU sugar reform".

This served as a basis for discussion with the ACP countries themselves on options for their adaptation and for EC support. These consultations have been organised at all ACP level (meeting with the ACP Consultative Group on Sugar in April 2005, as well as with ACP ministers in the margin of the Agriculture Council in January 2005), at regional level (Caribbean regional workshop in March 2005), and at national level by the EC delegations in the Sugar Protocol countries.

Dialogue has also been held with Member States through the Council ACP working group, as well as through the informal network for Agriculture, Trade and Development.

Different Commission services (namely DG Development, Trade, Agriculture and EuropeAid) were involved in the impact analysis, as well as in the elaboration of the staff working paper.

## 2. PROBLEM DEFINITION: THE SUGAR REFORM AND ITS RELATION TO THE SUGAR PROTOCOL

The present Common Market Organisation (CMO) for sugar has for many years supported EU sugar production, as well as indirectly the sugar sectors of ACP countries participating in the Sugar Protocol, which earn high EU prices for the amounts of sugar it allows them to export to the EU. On the other hand, the CMO has also been the subject of severe criticism, amongst others for its impacts on developing countries. The access to the EU market it offers

---

<sup>1</sup> "ACP" or "Sugar Protocol countries" refers hereafter to the ACP countries signatories to the Sugar Protocol, unless stated otherwise.

to developing countries is actually quite limited, and has up to now benefited a small number of countries. The CMO has also allowed the EU to occupy a large part of world market shares (being the third largest sugar exporter), which is resented by the more competitive sugar producing countries.

The Commission tabled a reform proposal for the sugar CMO, aiming in particular at reaching a sustainable market balance through a reduction in EU production but also through cuts in EU institutional prices for sugar. The price cuts will directly affect Sugar Protocol exporters.

The Sugar Protocol is a bilateral agreement between certain ACP States and the EU<sup>1</sup> It was agreed in 1975, and concluded for an indefinite period. It therefore has a special legal status and has been attached to the successive Lomé Conventions and to the Cotonou Agreement. In the Protocol, the EC has undertaken "for an indefinite period to purchase and import, at guaranteed prices, specific quantities of cane sugar, raw or white, which originate in the ACP States". The ACP States concerned have undertaken to deliver the agreed quantities.<sup>2</sup> These arrangements have served the interest of both the ACP and the EU, by guaranteeing an outlet on a profitable market to ACP exporters and ensuring a regular supply for EU sugar refiners.

The sugar imported in the framework of the Sugar Protocol benefits from duty free access to the Community market and is sold "at prices freely negotiated between buyers and sellers". However, the Community has undertaken "to purchase, at the guaranteed price, quantities of white or raw sugar, within (the) agreed quantities, which cannot be marketed in the Community at a price equivalent to or in excess of the guaranteed price".<sup>3</sup> The guaranteed prices for raw and white sugar are negotiated "within the price range obtained within the Community, taking into account all economic factors"<sup>4</sup>. In practice, it has always been equivalent to the Community's intervention prices.

The Cotonou Agreement commits the ACP and the Community to review all the protocols in the context of negotiations on EPAs: "the Parties ... agree on the need to review [the commodity protocols] in the context of the new trading arrangements, in particular as regards their compatibility with WTO rules, with a view to safeguarding the benefits derived therefrom, bearing in mind the special legal status of the Sugar Protocol"<sup>5</sup>. This review has not yet started and will be closely linked to the outcome of discussions on the future shape of the sugar CMO. Article 10 of the Sugar Protocol provides that either party may denounce the Protocol subject to two years notice.

Under the Protocol, the sugar sector of certain countries has developed a significant level of reliance on the EU market. Sugar Protocol countries export around 40% of their production to the European market. In terms of value, the dependence in relation to the European market is more important as it represents as a whole around 70% of the revenues of the sector. The situation though varies depending on the country: for all concerned Caribbean and Pacific

<sup>1</sup> The participating countries have evolved during the years, but in 2005 they are: Barbados, Belize, Republic of Congo (Brazzaville), Côte d'Ivoire, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, St Christopher and Nevis, Swaziland, Suriname, Tanzania, Trinidad and Tobago, Uganda, Zambia and Zimbabwe. Amongst these, Uganda and Suriname have ceased exporting to the EU.

<sup>2</sup> Article 1.

<sup>3</sup> Article 5.

<sup>4</sup> Article 5(4).

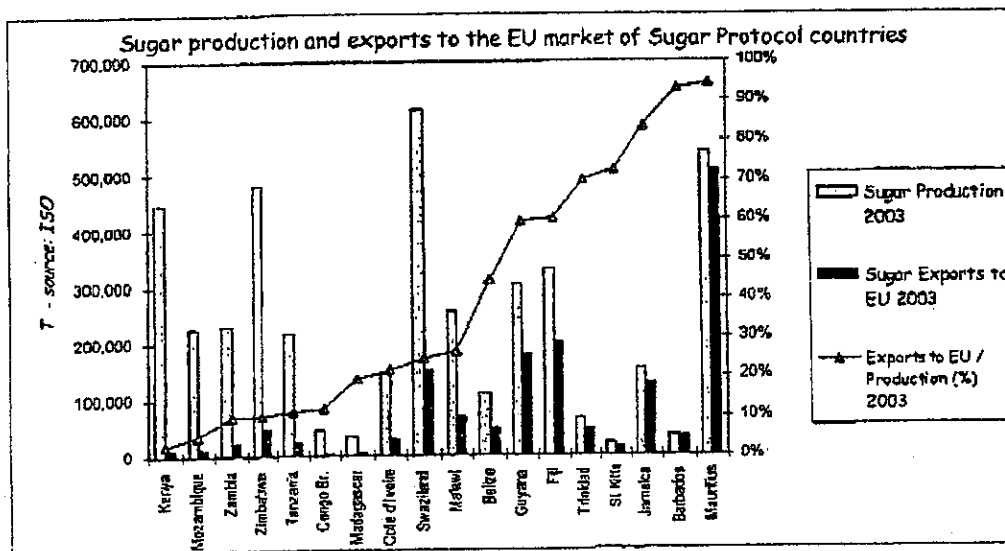
<sup>5</sup> Article 36 (4).

countries, as well as for Mauritius, the dependence in volume in relation to the EU is high (over 40%, with peaks for Barbados, Mauritius and St. Kitts). Most of the African countries depend much less on the European market.

In quantity terms, Maurice is by far the biggest beneficiary from the Sugar Protocol, with an allocation of more than 490.000T. The other big suppliers are Fiji, Guyana, Jamaica, and Swaziland (100.000 to 200.000 T). Zimbabwe, Barbados, Trinidad, Belize and Malawi are medium suppliers (between 40.000 and 65.000 T) while the allocations for Tanzania, Zambia, Ivory Coast, St. Kitts, Congo, Madagascar, Mozambique and Kenya are lower (less than 16.000 T).

Graph 1 hereunder illustrates these two parameters for the different countries. They contribute to explaining the significance of the EU reform for these countries, as well as the diversity of impacts to be expected.

Graph 1



Source: own elaboration, based on data sources indicated in the graph.

Sugar producing Least Developed Countries (LDC)<sup>1</sup> have also since 2001 benefited from guaranteed prices for limited quantities of exports to the EU, via the "Everything but Arms" (EBA) initiative, which undertakes to give them fully free access to the EU market in 2009. Having only benefited from EBA since 2001, the EU has not played a role in building up a large economic dependency of these countries on sugar exports to the EU. Considering the small amounts still allowed for export to the EU, the "losses" they would incur in their sugar export earnings after a reduction of the EU price are limited.

<sup>1</sup> In this context, LDC refers to those LDC who are not also beneficiaries of the Sugar Protocol.

### 3. IMPACTS OF THE REFORM

#### 3.1. Methodological aspects of the impact assessment

The geographical scope of the analysis covers the ACP countries included in the Sugar Protocol, which have exported sugar to the EU until the Commission's reform proposal of July 2004 (Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, St Kitts, Trinidad, Fiji, Congo, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe).

The impact of the reform is analysed on the basis of a price reduction scenario in the order of magnitude of the one proposed in July 2004 and in June 2005, in comparison to the status quo. All the options consider the situation at the time horizon 2010-11. This does not take into consideration the possible phasing in over time of the price reduction, which may influence the impact in the concerned countries, in terms of the adaptation perspectives. The duration of validity of the regime may also influence the adaptation perspectives of a country insofar as the decision of adaptation can be based on a more or less predictable future. The "present" situation is based on the period 2000-03.

- **Status quo:** The EU prices are supposed to adapt to the reduction of the tariff protection already negotiated in WTO. At the 2010 horizon, free access for LDC sugar is supposed to have become effective. The preferential access of sugar from the ACP Protocol countries is supposed to be maintained at the present quota level (1.3 million t). Inside this quota, the quantities allocated to countries whose industries may not be exporting any more to the EU, are supposed to be re-allocated to non LDC Protocol countries, who may still be in a position to export under the new conditions.
- **Price reduction:** The price is supposed to fall in the order of magnitude of Commission proposals of July 2004 and June 2005. The access conditions and the re allocation of the ACP quotas are supposed to be the same as for the status quo scenario

It is clear that there are significant limitations regarding the availability and quality of data, as well as regarding the assumptions required to carry out the analysis. The accuracy of the results is obviously affected by these limitations and assumptions. In particular, the level of aggregation of the analysis, considering average data at national level, does not allow for a differentiated view of the different sugar factories within a country. The objective of the analysis is to improve the understanding of the likely impacts of the reform on the Sugar Protocol countries as a group, as well as to capture their diversity. For the purpose of elaborating adaptation strategies in each country and for each region within a country, more specific analyses are required.

#### 3.2. Competitiveness at different price levels

As a first approximation, the competitiveness of preferential exports may be judged on the basis of the production and transport costs per country. On the basis of the available data, these vary amongst the Sugar Protocol countries between less than € 150 per tonne of raw sugar and more than € 400 per tonne in terms of operational costs, and between less than € 200 per tonne of raw sugar to more than € 600 per tonne in terms of total costs.

These costs correspond to the present situation (for which more reliable data is available) and they can vary at the 2010-11 horizon. Certain countries are engaged in restructuring and/or

expansion programmes, which will tend to reduce their costs, while for others, the progressive reduction of their cane production will tend to raise the unit cost of sugar. These trends were taken into consideration, wherever possible, in the evaluation of the countries' perspectives in each option.

The present European price of raw sugar (524 €/t) permits most of the industries taken into consideration here to largely cover their costs and to obtain important benefits. Yet, the industries of certain countries cover their operational costs, but are not able to cover the totality of their depreciation costs nor to attract the necessary investments for their modernisation. In view of the considerable difference between the European and the world price, they continue nevertheless to export in general to the EU the totality of their quota, resorting sometimes to imports to cover their own consumption.

At the price of the status quo, the industries of those same countries would barely cover their operational costs. In view of the absence of realistic modernisation perspectives they might be led to stop their exports to the EU. We can however not prejudge of the continuity of these industries on the sole basis of criteria of profitability of sugar production (considering i.a. the alternative products and services related to cane). An EU price corresponding to the status quo should not cause problems to the industry of other Protocol countries, which appear to be competitive even on the basis of today's cost structures.

With the price reduction scenario, the industry from an additional significant number of Protocol countries could cover their operational costs but not any more the totality of their costs. In the medium term, the less competitive amongst them may not be anymore able to profitably export to the European market. The modernisation of the industry in some of these countries (on going in several cases) will be a critical factor for their competitiveness level. For these countries, relatively small differences in the EU price level may not have a linear impact on their industries, since, in the order of magnitude of the price cut envisaged by the Commission, and according to the production cost data available, they are at a threshold in terms of profitability. Any additional loss of revenue is particularly sensitive for these industries and puts them in a vulnerable position.

The industries of the Protocol countries benefiting from the lowest production costs will be in a position to continue to take profit from their access to the European market, even under the price reduction scenario..

### **3.3. Impacts on sugar exports to the EU**

#### *3.3.1. Impacts on the volume of exports to the EU*

At the price and access conditions of each option, the volume of sugar exports of each country to the EU will depend on:

- The competitiveness of their exports (CIF price), including the costs which handicap certain competitive but landlocked countries.
- The quantitative restrictions which limit their access to the market.
- The perspectives of implementation of plans of expansion or of efficiency improvements of the sector.

- The attractiveness of the European market in relation to the domestic and regional markets, to other preferential markets (US among others) and to the world market (FOB price FOB).
- The magnitude of the difference between the European and the world prices. Beyond a certain gap, varying according to the countries, all or part of the local production intended for domestic consumption could be exported to the European market, and imported sugar could substitute it to supply the local market. The financial attractiveness of such a choice is independent from the production costs of sugar, and will exist if the price differential exceeds the costs of this double transaction. In this context, the additional export volume would only be limited by the level of consumption<sup>1</sup>.

The evolution of the exchange rates, and in particular the exchange rates €./US \$ and those related to the national currency, as well as the level of the world price, will influence several of those elements.

For the less competitive countries, the envisaged price reduction may likely lead to the eventual discontinuation of their sugar exports to the EU.

For non LDC with higher competitiveness levels, the status quo and price reduction options have a similar impact on the export volumes, due to the hypothesis of fixed Protocol quotas. They might slightly increase their export volumes, in comparison with today's volumes, due to the reattribution of Protocol quotas following likely shortfalls by less competitive countries.

For the most competitive LDC group, benefiting from free market access, the price difference between the status quo and price reduction options would have a marked impact on their export volumes. In both cases, but most so in the case of the status quo, they would likely increase their export volumes to the EU, in relation to their present situation. But this increase would not be due to the reform, but rather to the free access already foreseen under EBA.

### 3.3.2. Impacts on export revenues to the EU

The price reduction imposes a general reduction of revenue for the group of Protocol countries, mitigated by the presence of LDC suppliers, which at the time horizon of 2010-11 would likely significantly increase their export volumes to the EU.

The countries that might be led to halt their exports to Europe would undergo a total loss of revenue. In the case of the status quo and of the price reduction, the revenue of the group of non LDC suppliers with a higher level of competitiveness will decrease in direct proportion to the price reduction. Starting from a lower export level, the competitive LDC will augment their revenue in proportion to the price level of these two options.

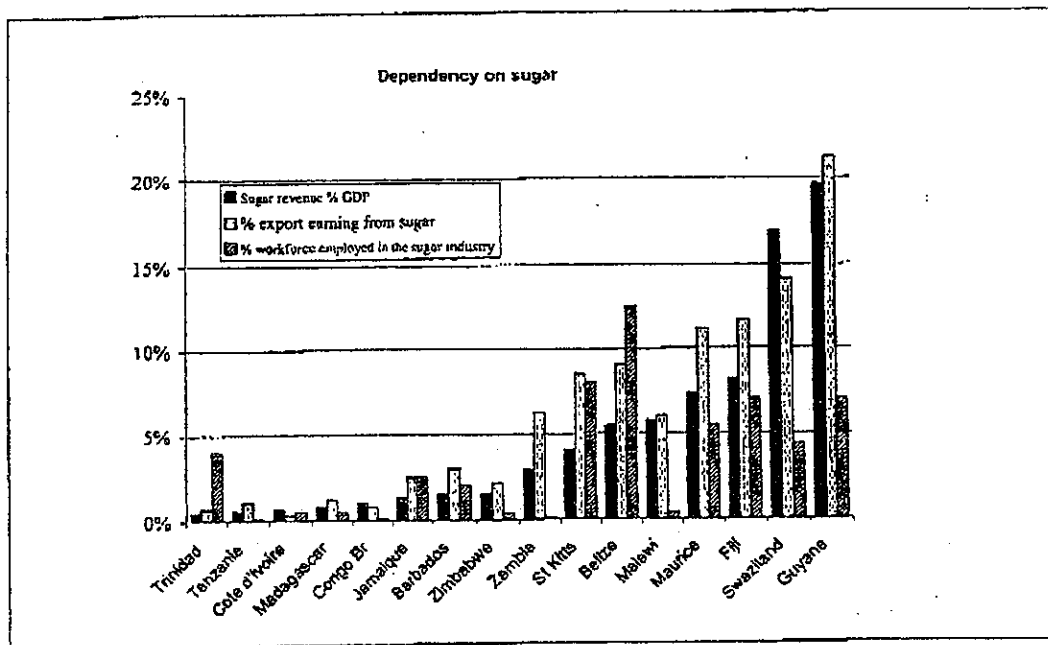
### 3.4. Impacts on the different dimensions of sustainable development

The expected evolutions in export volumes and revenues, especially in potential cases of loss of profitability of sugar exports to the EU, have direct consequences on the economic, social and environmental situation of the affected countries, in particular where the sugar sector plays a major role in the economy

<sup>1</sup> This would be the case for a net exporting country. In the case of a net importer, the limit would be the production level.

Three parameters can indicate the relative importance of the sugar sector in the economy of the Protocol countries : (1) the weight of the sugar sector in GDP; (2) the % of export earnings from sugar in total export earnings; and (3) the % of workforce employed in the sugar industry. These data, presented in Graph 2, are valid in the present situation, where these countries benefit from the Protocol.

Graph 2. Importance of the sugar sector in the economy of the Sugar Protocol countries.



Source : « Addressing the impact of Preference Erosion in Sugar on Developing Countries » LMC & OPM, September 2003.

For Guyana and Swaziland, the sugar sector is a crucial element of their economy; its contribution exceeds 15 % of GDP and its export earnings represent respectively 21% and 14 % of total export earnings. The sugar sector also has a major weight in the economies of Fiji, Mauritius and, to a lesser degree of Belize, St Kitts, Malawi and Zambia. Finally sugar has a relatively lower weight in the economy of certain African countries (Congo, Côte d'Ivoire, Zimbabwe, Tanzania and Madagascar) and in certain Caribbean countries (Barbados, Trinidad and Jamaica). For these Caribbean countries, the reason for this situation is the gradual relative decline of sugar in comparison to other sectors, such as tourism or financial services, although for Jamaica the diversification process is probably less advanced. As regards employment, the countries which most depend on sugar are Belize, St Kitts, Guyana and Fiji.

It is important to note that these are national data, which may hide important differences between regions of a country.

#### 3.4.1. Economic impacts

Sugar is an important source of foreign exchange earnings for many Sugar Protocol countries. The loss of foreign exchange revenue to be expected from the reform will have a negative impact on the balance of payments of these countries, especially in those where debt

sustainability is a sensitive issue. For countries with sugar sectors which depend highly on the EU market (Mauritius or St Kitts for example) and which weigh heavily in the economy (Guyana and Swaziland for example), the reform may affect their macro-economic situation. On the other hand, those LDC countries which will be able to increase their exports to the EU, even at a lower price, can expect an increase of their foreign exchange revenue.

The contraction of the sugar sector may also affect the budget of the government, through reduced revenues either from the general tax basis, or in a few cases from specific taxes on sugar exports or on overall exports (as in Fiji, Swaziland and Zimbabwe for example). In cases where state-owned sugar enterprises are faced with losses in the present situation, the potential rationalisation of these enterprises, induced by the reform, may actually allow the government to free budgetary resources in the medium term.

#### 3.4.2. *Social impacts*

Industry restructuring, to be expected following the sugar reform, will obviously entail significant impacts in terms of employment. This phenomenon will affect different labour categories: factory workers, permanent and temporary estate workers, hired directly or indirectly, independent cane growers supplying to the industry, as well as a number of employment sectors indirectly linked to the sugar economy. Their relative importance can vary significantly between Protocol countries, depending on their production structures. Especially in countries like St Kitts, Belize, Guyana and Fiji, where the sector is likely to need restructuring to different degrees, and where it contributes to the employment of 6 to 12% of the work force, important social impacts of the reform may be expected. Especially for the significant proportion of farmers and workers whose age and education level render alternative employment possibilities difficult, pension funds or early retirement packages may be required.

Two general types of production structures can be distinguished. In the Caribbean, to the exception of Guyana and St Kitts, cane production is mainly in the hands of small producers, whose revenues much depend on this crop. In the countries of the African continent, cane production is essentially concentrated in agro-industrial companies, which manage both cane growing (estates) and sugar milling. Sourcing cane from small growers is a limited practice, except in the case of Tanzania. Larger independent estates exist mainly in Zimbabwe, Swaziland and Zambia. These different categories require different transitional measures to adapt to the changes induced by the reform.

The sugar companies, whether state-owned (often in the Caribbean) or private (often in Africa) play an important social role. They employ a large number of permanent and seasonal workers, and often provide essential social services to workers, suppliers, their families and / or the community: infrastructure (drinking water, electricity...), housing, health and schooling services. Restructuring due to the reform may lead in certain cases to jeopardising the capacity of these companies to keep providing these social services.

#### 3.4.3. *Environmental impacts*

As any agricultural chain, sugar production, either through factory operations or through cane cultivation, is related to a number of environmental impacts, both negative (water consumption and alteration of water quality, biodiversity loss, soil depletion for example), and positive (soil coverage and erosion control, renewable energy production for example). Especially in countries where cane plantations represent a significant share of agricultural

land use (for example Mauritius, Barbados, Fiji or Belize), restructuring of the industry due to the reform may have significant impacts on these environmental parameters, especially if potential changes in land use do not take place in the framework of a planned process.

#### 4. OBJECTIVES OF ASSISTANCE MEASURES FOR SUGAR PROTOCOL COUNTRIES

Considering the very significant impacts identified above, the Commission proposes to establish an assistance scheme to accompany the adjustment process which will be required in Sugar Protocol countries as a consequence of the EU sugar reform. The objectives of this assistance scheme are:

- To contribute to ensuring that these countries have a strategic approach to face the impact of the EU sugar reform and to devise appropriate adaptation measures.
- To facilitate the adaptation of Sugar Protocol countries to the new market conditions created by the sugar reform, by enhancing the competitiveness of their sugar sector and / or by developing alternative economic activities.
- To mitigate the potentially broader social, environmental and economic consequences of the sugar reform in Sugar Protocol countries.
- To contribute to the central objective of Community development policy, enshrined in particular in the ACP-EC Partnership Agreement, namely poverty reduction and sustainable development.
- To put in practice the EC commitment to policy coherence for development, enshrined in the EC Treaty (art. 178), by developing synergies between the development and agricultural policies.

#### 5. OPTIONS FOR ACCOMPANYING MEASURES FOR SUGAR PROTOCOL COUNTRIES

##### 5.1. No assistance measures to accompany the adjustment process required in Sugar Protocol countries

The EC could decide not to address the links between the EU sugar reform and the ACP countries signatories to the Sugar Protocol. In that case, the economic, social and environmental impacts identified above would be fully felt by these countries, unless they can implement mitigation measures with resources of other origin (which is rendered difficult by the loss of financial resources to be expected from the reform). It would also demonstrate little consistency with the EC's political commitment to the ACP in terms of cooperation towards poverty reduction and towards better integration of developing countries into world trade, as stated by the EU for example in the framework of negotiations of the Doha Development Agenda and of Economic Partnership Agreements. Finally, the effectiveness of overall EU development assistance in these countries would be at stake, in cases where the trade shock created by the reform jeopardises progress already achieved towards sustainable development.

## 5.2. Trade measures

Trade policy is an important tool to foster economic growth in developing countries, and can have a positive impact for achieving sustainable development and poverty reduction. In its Communication on the reform (COM(2004)499) and in its staff working document on accompanying measures for Sugar Protocol countries (SEC(2005)61), the Commission has committed itself to use trade measures to support the adaptation process of Protocol countries.

This can mainly be implemented through the negotiation of Economic Partnership Agreements (EPA) with the ACP. The EPA process can be utilised to enhance the prospects of the sugar sector within an ACP region, especially within those regions where consumption is growing. It also offers opportunities to improve the trading environment for other products and thus can promote the policy climate for both vertical and horizontal diversification. As regards more specifically access of ACP sugar to the EU market, the Commission estimates that the Sugar Protocol should be integrated into EPA in such a way that does not prejudice the EU's commitment to LDC for full market access for sugar from 2009 and that ensures full compatibility with WTO rules.

If for example, within EPA access to the EU market were broadened, it is likely that a number of non-LDC Sugar Protocol countries could be able to increase their exports to the EU, either by reorienting their exports from other markets or by increasing their production. These countries might partly compensate their loss in turnover through higher volumes of exports albeit at a lower price. This would however not be an interesting option for all ACP Sugar Protocol countries (those which will likely downsize their sugar sector), nor for LDC (for which full access to the EU market is in any case guaranteed by EPA from 2009).

Trade measures can hence contribute to mitigate the impacts of the sugar reform, but only for certain Sugar Protocol countries, and for certain dimensions of the impacts. They should hence be used in complement to development assistance, and are being established in the framework of EPA negotiations.

## 5.3. Development assistance to accompany the adjustment process required in Sugar Protocol countries

In addition to trade related measures, and in order to support the adjustment process of ACP countries affected by the sugar reform, a development assistance scheme can be established. Since the impacts of the reform can be expected to affect a relatively broad range of social, economic and environmental parameters, and since the situations of the different Sugar Protocol countries is very diverse, such an assistance scheme would need to cover a broad range of areas. This should include measures aiming at i) enhancing the competitiveness of the sugar sector, where this is a sustainable process, ii) promoting the diversification of sugar-dependent areas, and iii) addressing broader adaptation needs. Favouring a comprehensive approach to adaptation, several of these areas are likely to be needed in a given country, and should hence be combined. Country-specific strategies, designed to adapt to the new market conditions and to guide the delivery of EC assistance, should be the main policy frame to ensure relevance and efficiency of the scheme at national level, and should be elaborated or updated in the country itself, in dialogue with the Commission. This assistance should be coherent with other instruments of development cooperation.

The adjustments required from the ACP Sugar Protocol countries, due to the EU sugar reform, will be significant in many cases. This is why a long term assistance scheme is

required. In the staff working document on accompanying measures, Commission services have proposed an eight year scheme, starting in 2006.

Starting in 2006 is particularly important to support the adjustment process in the short term, since the impacts of the reform on certain countries will be felt immediately (the reform is expected to enter in force in 2006), since the likelihood of success in mitigating the impacts of the reform will be enhanced if adaptation takes place as early as possible, and also since this confirms the commitment of the EC to address the needs of the ACP in relation to trade shocks in a broader context (i.a. the Doha Development Agenda). The ACP also insist on the need for EC support to be frontloaded, and several of these countries are already in the process of designing adaptation strategies. To reach ambitious targets in terms of reduction of their production costs, they include investment and transformation processes which require several years to bear fruit. If they are not implemented urgently, the full impact of EU price reductions may lead several of these industries to operate at a loss and to be unable thereafter to recover towards a sustainable economic situation.

The experience of the Special Framework of Assistance for ACP countries traditionally supplying bananas to the EU has been taken into account in the elaboration of the regulation proposal. Implementation procedures have been proposed to reduce as much as possible the administrative load and the length of the procedures, while ensuring appropriate consultation and quality support. Resources have been explicitly considered for the management of the scheme, which is to be administered as close as possible to the beneficiaries, i.e. in devolved EC delegations. The emphasis on budget support as delivery mechanism for EC assistance, where appropriate, should also facilitate a smooth implementation. Finally the long-term sustainability of the strategies is a key criteria for their eligibility.

## 6. MONITORING AND EVALUATION

The regulation proposal covers the year 2006, but the assistance scheme for Sugar Protocol countries should continue thereafter under the Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument for an additional period of seven years.

For the first year, most countries are expected to be able to undertake priority actions with EC assistance. In some cases, assistance in this first year may rather be required to support the elaboration of a national adaptation strategy. A common indicator to be evaluated for 2006 will be the availability in all countries of an adaptation strategy following the principles laid out in the staff working document SEC(2005)61.

As regards the eight year scheme, a "mid-term" evaluation will likely be undertaken, and may lead to proposals for adaptation of the assistance scheme, if relevant. The relevance of indicators to be used in the framework of this evaluation will vary between countries, depending on the strategy adopted. Overall export earnings, GDP and unemployment in targeted areas, as well as the effectiveness of implementation mechanisms will be common indicators.

## 7. CONCLUSION

On the basis of the impact assessment above, it seems clear that accompanying measures are needed for Sugar Protocol countries, to help them adapt to the new context created by the sugar reform. Trade measures are a valid option, but are being pursued by the Commission through other instruments, and need to be complemented by development assistance, tailored to the specificities of each country, and to be implemented as soon as possible.

