I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 20/2000

over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2001/C 50/01)

INHOUD

	Paragraaf	*Bladzijde*
SAMENVATTING		3
INLEIDING	1-5	3
GEHANTEERDE METHODOLOGIE	6-9	4
DE EU-MARKT EN DE WERELDMARKT VOOR SUIKER	10-14	4
DE GEMEENSCHAPPELIJKE MARKTORDENING VOOR SUIKER	15-16	8
BEHEER VAN DE COMMISSIE	17-67	8
Inleiding	17	8
Voorstellen van de Commissie voor quota	18-31	8
Jaarlijkse voorstellen voor institutionele prijzen	32-45	9
Bij de voorbereiding van de prijsvoorstellen gehanteerde gegevens	32-36	9
Aandacht voor de GLB-doelstellingen	37-38	10
Het prijsniveau	39-41	10
De prijs van ruwe rietsuiker uit de ACS-staten	42-45	11
Beheer van het exportprogramma	46-54	11
Inschrijvingsprocedures	53-54	11
Regelingen voor zelffinanciering	55-58	12
Administratieve, financiële en controleregelingen van de GMO	59-63	12
Mate waarin de Commissie rekening houdt met de diverse partijen en met gebeurtenissen die de GMO beïnvloeden	64-67	12
EVALUATIE VAN DE SUIKERREGELING	68-98	13
Inleiding	68-70	13
Verwezenlijking van de doelstellingen van de GMO	71-77	13
Kosten voor het realiseren van de doelstellingen	78-86	14
De mechanismen van de GMO voor suiker, en met name het niveau van productiequota en prijssteun	87-92	14
De GMO voor suiker: de hervormingen van 1992 en Agenda 2000	93-98	15

	Paragraaf	*Bladzijde*
CONCLUSIE	99-107	16
BIJLAGE I — GMO voor suiker: uitgaven en heffingen		18
BIJLAGE II — De EU-markt en de wereldmarkt voor suiker		19
BIJLAGE III — EU-suikervoorzieningsbalans		21
BIJLAGE IV — EU-productiequota voor suiker 1995-2001 per lidstaat		22
Antwoorden van de Commissie		23

SAMENVATTING

De controle had ten doel na te gaan of de Commissie de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor suiker goed beheerde en te evalueren in hoeverre zowel de specifieke doelstellingen van de GMO als de algemene doelstellingen van het GLB zijn bereikt.

Tijdens de controle zijn essentiële onderdelen van het beheer van de GMO onderzocht waarvoor de Commissie verantwoordelijk is. In dit verslag worden ook de resultaten van de GMO besproken.

Op zowel de EU-markt als de wereldmarkt voor suiker overtreft het productieniveau de vraag aanzienlijk. Dit heeft geleid tot een langdurige periode van lage prijzen op de wereldmarkt en stijgende voorraden.

In 1999 bedroeg de jaarlijkse bruto begrotingslast van de GMO 2 100 miljoen euro, waarvan 1 200 miljoen euro weer terugvloeide via productie- en opslagheffingen. Een aanmerkelijk deel van de kosten wordt in de suikerprijs aan de consument doorberekend.

De grondbeginselen van de GMO voor suiker zijn sinds 1968 nauwelijks gewijzigd en maken geen deel uit van de hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van 1992 of Agenda 2000.

De belangrijkste conclusies over het beheer van de Commissie luiden als volgt:

a) de Commissie verzuimde afdoende informatie te verstrekken ter motivering van haar voorstel voor de voortzetting van de quotaregeling in 1995, en gaf geen algehele analyse van de mate waarin de doelstellingen van de GMO waren bereikt, hoewel de diensten van de Commissie toegang hadden tot uitgebreide, zij het onvolledige informatie hierover; ook gaf de Commissie niet aan welk effect te verwachten was van de voorstellen van haar diensten in vergelijking met andere opties; de gevolgen van de regeling voor de consument zijn niet beoordeeld, evenmin als het milieueffect (zie de paragrafen 18-31);

b) de voorstellen van de Commissie voor de minimumprijs van suikerbieten zijn niet gebaseerd op onafhankelijk gecontroleerde informatie over de verwerkingsmarge; met de gebruikte informatie is ondoorzichtig omgesprongen; de voorstellen zijn niet gedaan in het kader van informatie over de mate waarin de verklaarde doelstellingen zijn bereikt (zie de paragrafen 32-38);

c) hoewel de Commissie over informatie beschikt, heeft zij geen evaluatie voorgelegd van de te verwachten gevolgen van de prijsvoorstellen, noch deze gemotiveerd in verhouding tot alternatieven (zie de paragrafen 39-41);

d) het economisch belang voor de ACS-staten, en met name Mauritius, van de toegang tot de EU-markt tegen speciale voorwaarden heeft hen zeer afhankelijk gemaakt van de voortzetting van deze preferentiële overeenkomsten; de Commissie schenkt echter onvoldoende aandacht aan de economische factoren in haar voorstellen voor de aan de ACS-staten gegarandeerde suikerprijs (zie de paragrafen 42-45);

e) de budgettaire en GATT-beperkingen dwongen de Commissie lagere tarieven voor exportrestituties vast te stellen; eerdere regelingen waren wel transparant, maar hielden te weinig rekening met de economische situatie (zie de paragrafen 46-52);

f) procedures voor inschrijvingen en besluiten over exportrestituties dienen te worden herzien (zie de paragrafen 53-54);

g) de voor de berekening van de productieheffingen gebruikte gegevens vertonen gebreken; men moet proberen uit te gaan van betrouwbaardere gegevens (zie de paragrafen 55-58);

h) er is geen samenhangende strategie voor de controles op de productie en opslag van suiker en er bestaat geen leidraad voor te volgen goede praktijken of na te streven minimumnormen (zie de paragrafen 59-63).

De evaluatie van de resultaten van de suikerregeling leidt tot de volgende bevindingen:

a) veel van de GLB- en GMO-doelstellingen worden verwezenlijkt (zie de paragrafen 71-77);

b) de consument in de EU wordt met hoge prijzen geconfronteerd; er is sprake van een structureel productieoverschot en een sterk gereguleerde industrie met weinig concurrentie (zie de paragrafen 78-86);

c) er moeten alternatieve steunmaatregelen voor de hervorming van de GMO in overweging worden genomen om de doelen van de hervormingen van 1992 en Agenda 2000 te verwezenlijken (zie de paragrafen 87-92).

De conclusie van het verslag is dat de diensten van de Commissie in het algemeen terzake kundig en goed geïnformeerd worden geacht, maar dat er op strategisch niveau aanzienlijke gebreken bestaan in de kwaliteit van de voorstellen, besluiten en acties van de Commissie. De voortdurend hoge kosten voor de consument en de overproductie in de EU zijn in de achtereenvolgende vernieuwingen van de GMO voor suiker niet aangepakt.

INLEIDING

1. De grondbeginselen van de GMO voor suiker zijn sinds de invoering in 1968 nagenoeg niet veranderd. De GMO was niet betrokken bij de hervormingen van het GLB in 1992 en maakte geen deel uit van de recente hervorming Agenda 2000. Niettemin zijn er de laatste jaren steeds meer stemmen voor wijziging opgegaan. De uitbreiding van de EU en de verwachte verdere beperkingen van gesubsidieerde exporten als gevolg van de onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) kunnen er eveneens toe leiden dat er op hervormingen wordt aangedrongen.

2. De marktordening in haar huidige vorm blijft tot 30 juni 2001 van kracht. Op 31 december 2000 moet de Raad van Ministers een besluit hebben genomen over de hierna toe te passen regeling. De basisvoorschriften van de GMO zijn vervat in Verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad [1] en de wijzigingen daarvan. Deze zijn recentelijk gecodificeerd bij Verordening (EG) nr. 2038/1999 van de Raad [2].

3. In 1999 bedroeg de jaarlijkse bruto begrotingslast van de GMO 2 100 miljoen euro, waarvan 1 200 miljoen euro weer terugvloeide via productie- en opslagheffingen (zie *bijlage I*). Een aanmerkelijk deel van de lasten wordt in de suikerprijs aan de consument doorberekend. Dit wordt nader toegelicht in de paragrafen 80 en 81.

4. De resultaten van de laatste algehele controle van de Rekenkamer dateren van 1991 [3]. De belangrijkste problemen die werden gesignaleerd, waren de structurele overproductie en de hoge kosten van de suikerregeling. Sindsdien heeft de Rekenkamer diverse aspecten van de GMO onderzocht, met name in het kader van haar werkzaamheden voor de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring (DAS).

5. De controle had ten doel na te gaan of de Commissie de gemeenschappelijke marktordening (GMO) voor suiker goed beheerde en te evalueren in hoeverre zowel de specifieke doelstellingen van de GMO als de algemene doelstellingen van het GLB zijn bereikt.

GEHANTEERDE METHODOLOGIE

6. Voor het beheer van de GMO door de Commissie was de controle gericht op de expliciete bepaling van de activiteiten waarvoor de Commissie redelijkerwijs verantwoordelijk kan worden gesteld. Er zijn zes hoofdactiviteiten vastgesteld (paragraaf 17).

7. De evaluatiecriteria voor deze activiteiten luiden als volgt:

a) de kwaliteit van de input (de beschikbaarheid van betrouwbare informatie);

b) de kwaliteit van de bewerking (de analyse en het gebruik van de informatie);

c) de kwaliteit van de output (de gedane voorstellen en de besluiten en acties waartoe is overgegaan).

8. Betrouwbare informatie over de resultaten (d.w.z. de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt) is van essentieel belang voor goed beheer en valt dus onder de beheersverantwoordelijkheid van de Commissie. In hoeverre de doelstellingen van de GMO en het GLB zijn verwezenlijkt, hangt echter af van factoren als verbeteringen in de productiviteit, die buiten het bereik van de Commissie liggen en waarvoor zij niet verantwoordelijk kan worden gesteld.

9. De analyse van de resultaten was gebaseerd op een evaluatie van gegevens en gesprekken met een brede reeks betrokkenen [4]. Verder is rekening gehouden met studies en onderzoeksmateriaal van externe organen.

DE EU-MARKT EN DE WERELDMARKT VOOR SUIKER

10. *Bijlage II* bevat een korte beschrijving van de EU-markt en de wereldmarkt voor suiker. Hieruit blijkt dat de wereldmarkt de laatste vijf jaar een aanzienlijke overproductie en steeds grotere voorraden kent. De wereldvoorraden bevinden zich nu op een historisch hoogtepunt, met als gevolg zeer lage prijzen.

11. De wereldproductie van suiker in 1999/2000 wordt geschat op 135 miljoen ton en de consumptie op 127 miljoen ton. Blijkens onderstaande grafiek (*grafiek 1*) zijn de voorraden verdubbeld: van 31 miljoen ton (28 % van de consumptie) in 1989/1990 tot een geschatte hoeveelheid van 62 miljoen ton (49 % van de jaarlijkse consumptie).

12. Ook in de EU overtreft de productie de vraag aanmerkelijk en bestaan er grote voorraden. Uit *bijlage III* blijkt dat de EU in 1998/1999 18,1 miljoen ton suiker produceerde, waarvan 14,2 miljoen ton binnen de productiequota [5] viel, 2,2 miljoen erbuiten en 1,7 miljoen geraffineerde rietsuiker betrof (preferentiële importen). In hetzelfde jaar bedroeg de consumptie in de EU 12,7 miljoen ton. Het resterende overschot had echter geen effect op de prijzen in de EU dankzij de GMO-mechanismen voor prijssteun en het uitvoerprogramma.

13. De grafiek hieronder (*grafiek 2*) laat zien in hoeverre de door de EU gegarandeerde suikeraanvoer, in de vorm van het bietenquotum en preferentiële importen van rietsuiker, de consumptie overtreft. Momenteel liggen de EU-quota ruim 3 miljoen ton boven het niveau waarop de suikervoorziening en -consumptie in de EU gelijk zijn.

14. Op de volgende grafiek (*grafiek 3*) is te zien dat de gegarandeerde voorziening (zie de kolommen) in elke lidstaat de consumptie overtreft, met uitzondering van Spanje, dat een aanzienlijk tekort heeft, en Finland en Zweden, waar kleine tekorten bestaan.

---

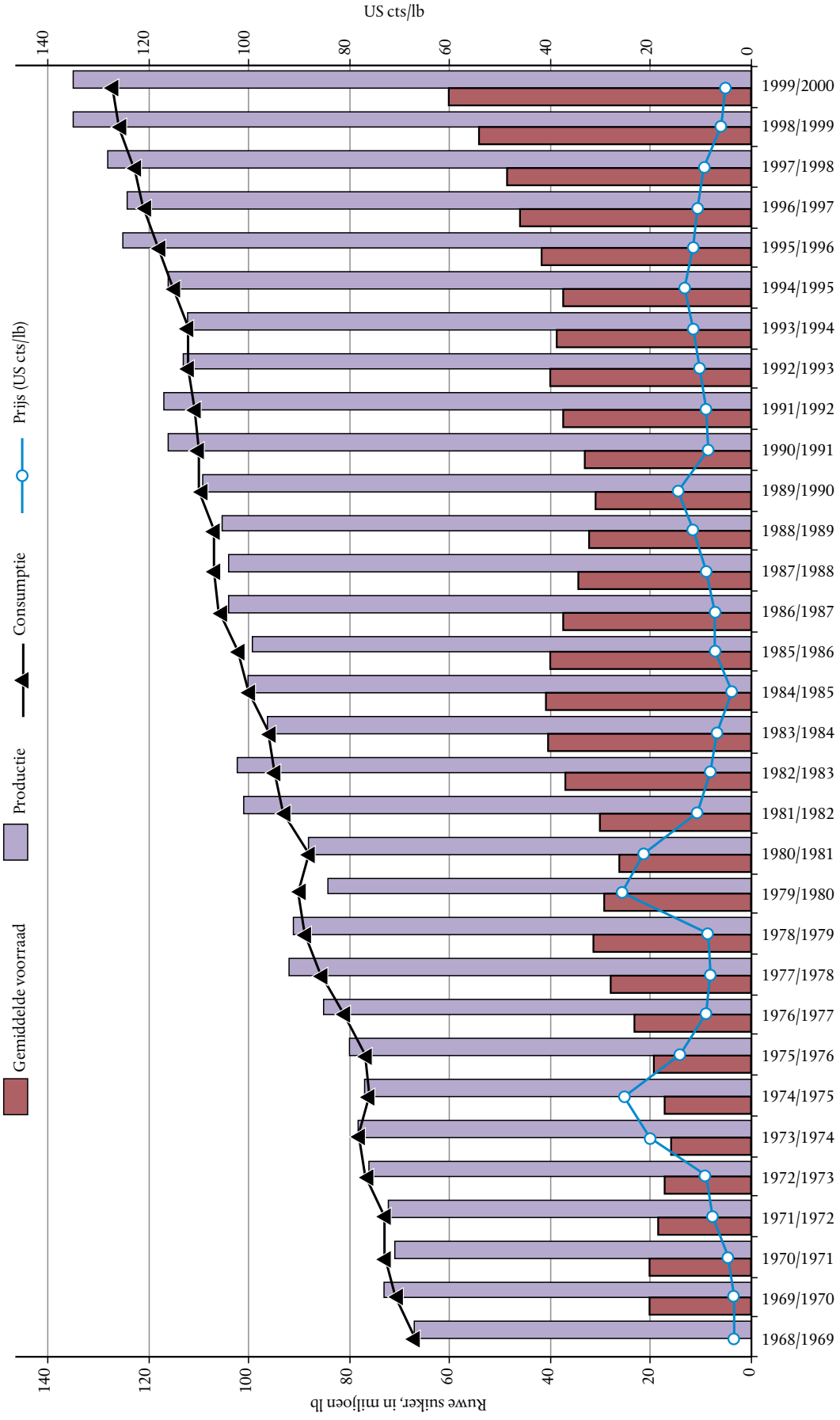
[1] PB L 177 van 1.7.1981, blz. 4.
[2] PB L 252 van 25.9.1999, blz. 1.
[3] PB C 290 van 7.11.1991.

[4] Belanghebbende partijen, zoals telers, verwerkende industrie, suikerhandelaren, industriële gebruikers, vertegenwoordigers van consumenten, lidstaten en vertegenwoordigers van ACS-staten.

[5] Alle quota waarvoor de interventiegarantie geldt, zijn verdeeld in een A- en een B-quotum. Het A-quotum wordt belast met een maximale productieheffing van 2 %; voor het B-quotum is de heffing maximaal 37,5 %. Er is geen interventiegarantie voor de bietsuiker die boven deze quota wordt geproduceerd (C-suiker), die in de EU niet op de markt mag komen en dus zonder exportrestitutie wordt uitgevoerd.

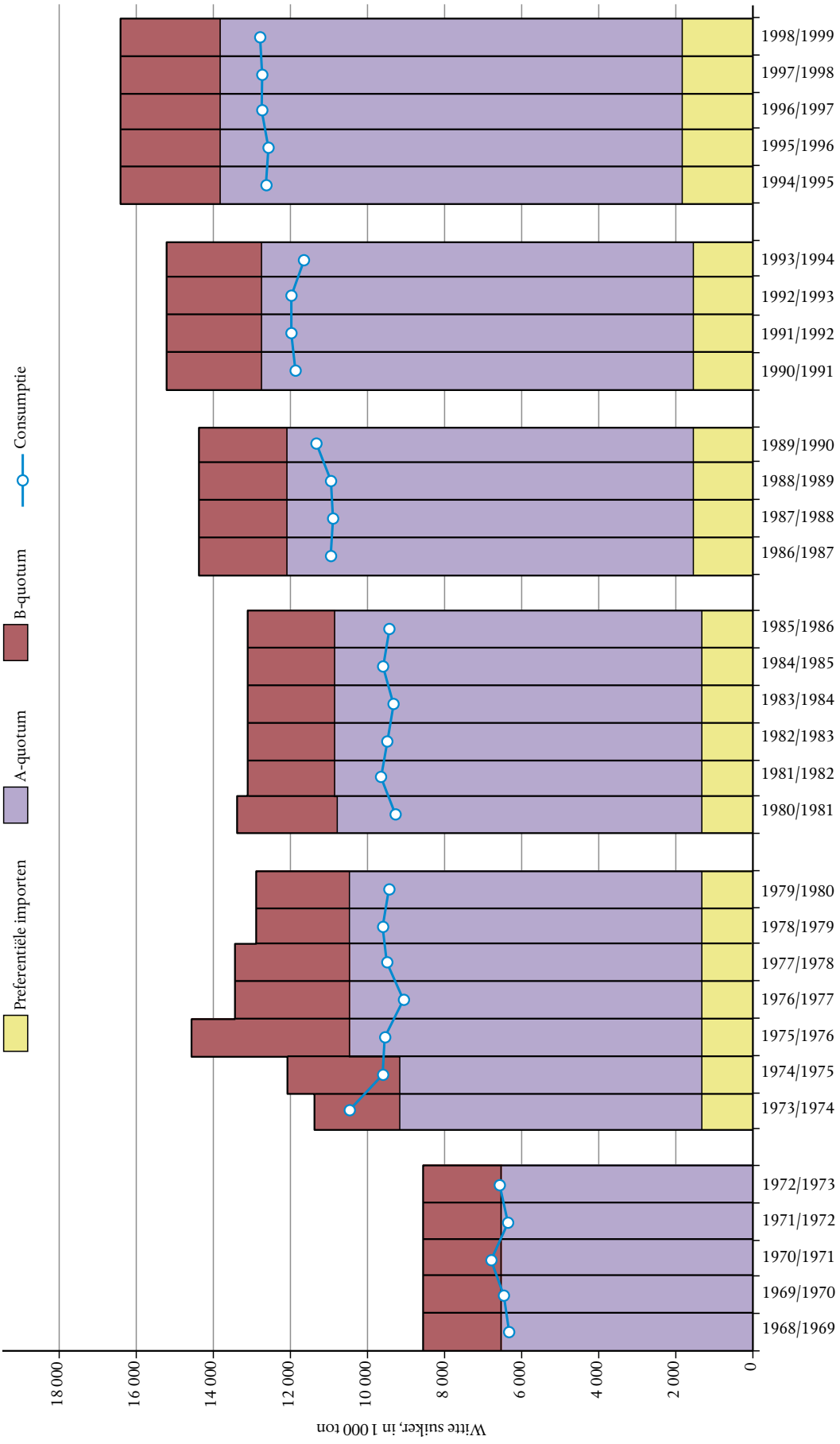
Grafiek 1

Wereldsuikerproductie, consumptie, voorraden en prijzen



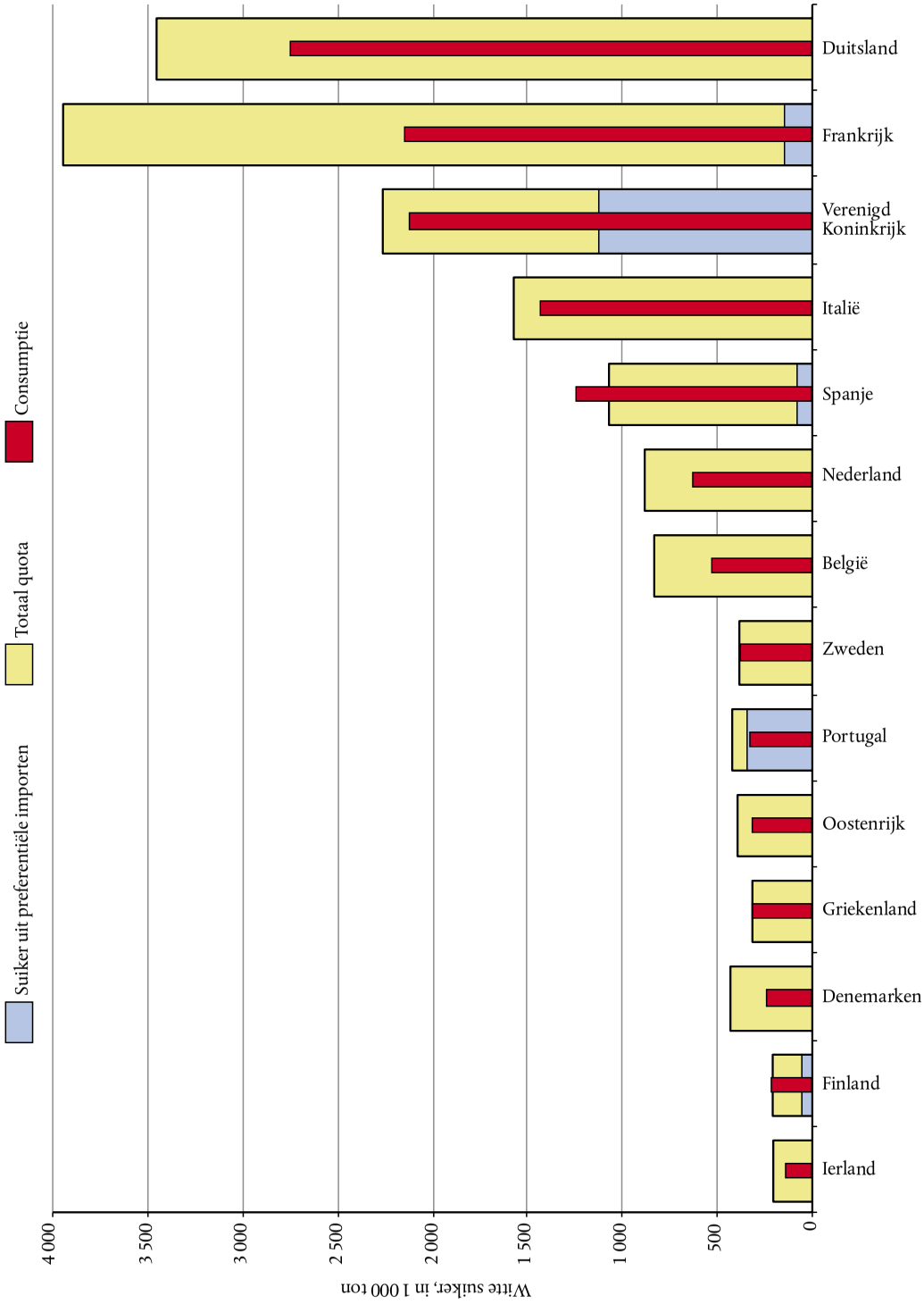
Grafiek 2

Gegarandeerde suikervoorziening en consumptie in de EU
(EU-6, EU-9, EU-10, EU-12, EU-12+, EU-15)



Grafiek 3

Suikervoorziening en consumptie in de EU in 1998/1999



DE GEMEENSCHAPPELIJKE MARKTORDENING VOOR SUIKER

15. De basisverordening van de GMO vermeldt uitdrukkelijk dat de doelstellingen van artikel 33 (algemene doelstellingen van het GLB [1]) en artikel 131 (bijdragen tot een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gelden. Zij bevat voorts de volgende specifieke doelstellingen:

a) blijven verzekeren van de noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard aan de suikerbieten- en suikerrietproducenten van de Gemeenschap;

b) een redelijk evenwicht tot stand brengen tussen de rechten en verplichtingen van verwerkers en producenten;

c) de GMO zelffinancierend te maken voor de afzet van dat gedeelte van de binnen het quotum geproduceerde EU-suiker dat de interne consumptie overtreft;

d) verruiming van de afzetmogelijkheden voor suiker en isoglucose op de interne markt;

e) bereiken van een regelmatige en gelijkmatige aanvoer van ruwe suiker voor de raffinaderijen in de EU.

16. De belangrijkste kenmerken van de GMO zijn:

a) een productiequotaregeling die van toepassing is op het eindproduct (witte suiker) in plaats van op de referentielandbouwproducten (suikerbieten en rietsuiker); de belangrijkste quota zijn „A"-quota, en daarnaast zijn er „B"-quota, waarvoor lagere prijzen gelden; de Raad stelt de quota op voorstel van de Commissie voor een bepaalde termijn vast, die gewoonlijk 5-7 jaar bedraagt; (zie *bijlage IV* voor de thans geldende quota);

b) een prijssysteem waarbij de Raad, op voorstel van de Commissie, elk jaar de prijs voor suikerbieten en een interventieprijs voor witte suiker vaststelt;

c) een exportprogramma waarbij quota en geraffineerde preferentiële rietsuiker die niet op de EU-markt zijn verkocht, met exportrestituties worden uitgevoerd; voor dit programma beslist de Commissie elke week over de restitutietarieven op basis van offertes van suikerhandelaren;

d) een importprogramma voor rietsuiker tegen preferentiële tarieven;

e) productieheffingen om de kosten van de exportrestituties op de suikerindustrie te verhalen (verminderd met een bedrag gelijk aan de preferentiële invoer van suiker) en opslagheffingen om de betalingen aan ondernemingen die suiker opslaan vergoed te krijgen (zie paragraaf 55).

[1] Deze kunnen als volgt worden samengevat: de productiviteit vergroten door technische vooruitgang en rationele ontwikkeling van de productie; aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard verzekeren; de markten stabiliseren; de voorziening veilig stellen; redelijke prijzen verzekeren bij de levering aan verbruikers.

BEHEER VAN DE COMMISSIE

Inleiding

17. Dit gedeelte bevat een evaluatie van het beheer van de GMO door de Commissie aan de hand van de input (informatie) en de output (verordeningen, besluiten en voorstellen). De belangrijkste activiteiten van de Commissie komen aan bod: de voorstellen voor productiequota, de jaarlijkse voorstellen voor institutionele prijzen, besluiten over het exportprogramma en het systeem voor „zelffinanciering". Tevens is onderzocht in hoeverre de Commissie ervan verzekerd is dat de GMO goed werkt en hoe de Commissie reageert op gebeurtenissen die van invloed zijn op de GMO en de diverse betrokkenen.

Voorstellen van de Commissie voor quota

18. De quotaregeling, een centraal onderdeel van de GMO, is in 1968 ingevoerd voor een overgangsperiode en later bij diverse gelegenheden verlengd, het laatst in 1994 voor de periode 1995-2001. De quotavoorstellen van de Commissie voor 1995-2001 [2] zijn beoordeeld om na te gaan of met het voorstel over het niveau en de toewijzing van de quota de GLB- en GMO-doelstellingen efficiënt en effectief konden worden verwezenlijkt.

19. In haar voorstellen formuleerde de Commissie drie basisvragen:

a) Moet de productiequotaregeling worden voortgezet?

b) Zo ja, welk niveau dienen de quota te hebben?

c) Is het noodzakelijk de huidige instrumenten voor de zelffinanciering van de GMO te wijzigen?

20. Volgens de Commissie waren de vooruitzichten voor de middellange termijn op de wereldmarkt onzeker en vielen er geen ingrijpende en langdurige gevolgen voor de prijzen te verwachten. Gelet op de noodzaak een gegarandeerde productie veilig te stellen, met name om aan de GATT-verplichtingen te voldoen, concludeerde zij dat de productiequotaregeling moest worden gehandhaafd en dat de quota niet moesten worden gewijzigd.

21. Het voorstel van de Commissie vermeldde niet in hoeverre de GLB-doelstellingen verwezenlijkt werden, bevatte geen analyse van de economische effecten van de GMO en stelde geen potentiële hervormingen of alternatieven aan de orde. Met name ontbrak het volgende:

a) een beoordeling van de bereikte productiviteitsverbetering of van de vraag of de ontwikkeling in de sector rationeel was;

b) een analyse van de inkomens van de suikerbietentelers;

c) aandacht voor de vraag of de door de consument betaalde prijzen redelijk waren.

[2] COM(94) 439 def. van 16.11.1994.

22. De enige informatie over de stand van de zaken in de suikerbietenteelt en de verwerkende industrie in de EU bestond in feite uit een tabel waaruit bleek dat de EU-quota elk jaar tot een overschot leidden van 1,3 tot 1,5 miljoen ton. Deze voorzieningsbalans was echter nogal misleidend, omdat slechts de helft van het structurele overschot was vermeld. De ingevoerde, in de EU geraffineerde suiker werd niet genoemd, hoewel de invoer van 1,3 miljoen ton rietsuiker uit de ACS-staten een juridische verplichting is.

23. Uit gesprekken met diverse betrokkenen in de lidstaten blijkt dat de volgende kwesties de aandacht van de Commissie verdienden:

a) de economische kosten van het geproduceerde overschot en de hoge prijzen;

b) de gevolgen van de gesubsidieerde uitvoer voor de prijzen op de wereldmarkt en voor de inkomsten in de ontwikkelingslanden;

c) de afhankelijkheid van de telers van de verwerkende industrie en de mate waarin vooruitgang in productie- en verwerkingstechnieken voor suikerbieten een argument was voor een herziening van het aandeel dat de teler en de verwerker in de inkomsten hadden;

d) de belemmeringen voor nieuwe suikerbietentelers;

e) de relatieve winstgevendheid van suikerbieten in vergelijking met andere gewassen;

f) de argumenten voor voortzetting van de regeling voor opslagsteun;

g) het milieueffect, met name van de overproductie;

h) de effecten van de vaste nationale quota waarbij specialisatie en concurrentie worden beperkt.

24. Hoewel de Commissie deze vraagstukken in haar voorstellen uit 1994 niet aan de orde stelde, blijkt uit een analyse van dossiers van de Commissie dat haar diensten in 1992 een grondige evaluatie voorbereidden van de werking van de suikerregeling, de effecten en de uitdagingen waarvoor zij stond. Een interne werkgroep bekeek een groot aantal hervormingsmogelijkheden, waarvan sommige tamelijk drastisch waren. De meeste van de hiervoor genoemde kwesties kwamen in verschillende mate aan bod. De conclusie was dat er een aanzienlijke prijsdaling over een periode van zeven jaar moest komen.

25. Ten slotte stelde de Commissie echter simpelweg voor om de bestaande regeling gedurende een jaar ongewijzigd te handhaven, terwijl een evaluatie werd verricht van de gevolgen van de hervorming van het GLB van 1992 voor de andere belangrijke akkerbouwgewassen en van de pas ontstane interne markt.

26. In 1993 stelde de Commissie opnieuw een verlenging met een jaar voor, nu in afwachting van de resultaten van de GATT-onderhandelingen.

27. In 1994 stelde de Commissie na de overeenkomst van de Uruguay-ronde voor, de quotaregeling met zes jaar te verlengen. Het voorstel was toegespitst op de minimale aanpassingen van het stelsel om te voldoen aan de GATT en op maatregelen om te verzekeren dat de raffinage-industrie in de Gemeenschap voldoende van ruwe suiker werd voorzien.

28. Ook waren er enkele betrekkelijk onbelangrijke voorstellen voor de aanpak van gebieden waar de GMO niet naar behoren werkte, namelijk de voortgezette betaling van opslagsteun voor suiker die boven de quota werd geproduceerd (C-suiker), nationale steun in Italië en de productierestitutie voor de chemische industrie.

29. Voor deze kwesties, die in het voorstel waren opgenomen, bevatte de toelichting een goede beschrijving en goed gemotiveerde argumenten die gebaseerd waren op degelijke studies en evaluaties van de alternatieven en de gevolgen.

30. Het voorbereidende werk van de diensten van de Commissie voor analyses van zaken als de inkomens van telers, de marges en de concentratie van de verwerkende industrie, alternatieve toepassingen van suiker en de overdraagbaarheid van quota werd echter weer niet aan de besluitvormende instantie [1] voorgelegd. Er werd geen informatie verstrekt over de wenselijkheid van hervormingen in het licht van de GLB-hervormingen en de interne markt. Op de belangen van de consumenten en de industriële gebruikers werd niet ingegaan.

31. Uit het vorenstaande blijkt dat de Commissie niet alle passende informatie verschafte ter motivering van de voortzetting van de quotaregeling voor 1995-2001, en geen complete analyse verstrekte van de mate waarin de GMO-doelstellingen waren bereikt. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de diensten van de Commissie konden beschikken over uitgebreide, zij het incomplete informatie. Verder gaf de Commissie niet aan welk effect te verwachten was van de voorstellen van haar diensten in vergelijking met andere opties en de gevolgen van de regeling voor de consument, zijn niet beoordeeld, evenmin als het milieueffect.

Jaarlijkse voorstellen voor institutionele prijzen

Bij de voorbereiding van de prijsvoorstellen gehanteerde gegevens

32. Verordening (EG) nr. 2038/1999 schrijft voor dat de Commissie een interventieprijs voor witte suiker voorstelt en een basisprijs voor suikerbieten. De verordening laat zich alleen uit over de berekening van de basisprijs voor suikerbieten: deze dient te zijn gebaseerd op de interventieprijs verminderd met de kosten voor verwerking en vervoer plus de ontvangsten uit melasse [2].

---

[1] De Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité.

[2] Melasse is een bijproduct van de raffinage van suiker (ongeacht uit suikerbieten of suikerriet) en wordt in de EU voornamelijk gebruikt in diervoeder.

33. In de praktijk heeft de Commissie de elementen van deze berekening jarenlang niet onder de loep genomen en uit de analyse van de basisdocumentatie voor 1999/2000 blijkt dat ze over onvoldoende informatie beschikt. Over het belangrijkste deel, betreffende de kosten voor de verwerking van suikerbieten tot witte suiker, heeft de Commissie alleen gegevens die afkomstig zijn van het orgaan dat de belangen van de verwerkende industrie ([1]) behartigt. Deze gegevens zijn niet gedetailleerd genoeg om de kosten van de verwerking na te gaan.

34. De bruikbaarheid van deze informatie is twijfelachtig. De cijfers over de afschrijving bijvoorbeeld, die veruit het grootste afzonderlijke onderdeel vormen van de vermelde verwerkingskosten, zijn eerder gebaseerd op de vervangingswaarde dan op de historische kostprijs. De verstrekte gegevens lijken erop te wijzen dat de verwerkingskosten in 1996/1997 en 1997/1998 25 % hoger lagen dan het bedrag dat voor de berekening van de suikerbietenprijs was toegestaan, maar de meeste verwerkende bedrijven blijven zeer winstgevend. De Commissie laat de gegevens echter niet door onafhankelijke financiële experts controleren en heeft geen andere informatiebronnen over de verwerkingskosten. Hoewel de Commissie de informatie feitelijk niet gebruikt voor de jaarlijkse berekening van de bietenprijs heeft de onbetrouwbaarheid daarvan tot gevolg dat de Commissie niet kan aantonen dat de prijzen redelijk zijn.

35. In de loop der jaren zijn sommige onderdelen van de productiekosten aanzienlijk veranderd. Dankzij verbeteringen in de teelttechniek bijvoorbeeld zijn de productieperioden in sommige landen langer geworden, waardoor het geïnvesteerde kapitaal optimaal wordt gebruikt; de rentetarieven zijn gedaald en er heeft op grote schaal rationalisatie plaatsgevonden, waarbij kleine, inefficiënte bedrijven zijn gesloten. In de prijsvoorstellen maakt de Commissie geen gewag van deze wijzigingen.

36. Op dit tekort aan informatie, dat voor de besluitvormers en andere betrokkenen de beoordeling van de basis van de prijsvoorstellen van de Commissie bemoeilijkt, hebben het Consumentencomité van de Commissie ([2]) en de industriële suikergebruikers forse kritiek geuit. De industriële gebruikers hebben hun eigen ramingen van de verwerkingskosten opgesteld en geconcludeerd dat de huidige toegestane marge in de interventieprijs te hoog is ([3]).

Aandacht voor de GLB-doelstellingen

37. Terwijl de verordening geen aanwijzingen bevat over de wijze waarop de prijzen voor witte suiker dienen te worden vastgesteld, bepaalt de considerans bij de prijsvoorstellen van de Commissie dat wanneer de suikerprijzen worden vastgelegd, er aandacht moet worden geschonken aan de GLB-doelstellingen, met name aan de noodzaak, de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, de voorziening veilig te stellen en de verbruikers redelijke prijzen te verzekeren. Voorts dient het evenwicht tussen de prijzen voor de belangrijkste landbouwproducten te worden gehandhaafd. De Commissie verschafte in haar voorstel echter geen informatie over deze elementen. Bovendien ontbrak in de voorbereidende dossiers van de Commissie een analyse van de inkomens van de telers, de werkgelegenheid en de gevolgen voor de consumenten.

38. Niettemin zijn de inkomens van de telers in deze periode beïnvloed door groeiende oogsten, als gevolg van mechanisatie en concentratie, het gebruik van doeltreffender herbiciden, pesticiden enz. Verder zijn de prijzen voor andere gewassen sinds 1992 gevoelig gedaald. Het Consumentencomité van de Commissie ([4]) verklaarde dat de suikerprijzen „steeds meer afweken van andere gewassen" en dat „er moest worden getracht om de zeer hoge lasten voor de consument en de handelsverstorende effecten van de sector terug te dringen". Deze kwesties kwamen in de voorstellen van de Commissie niet aan de orde.

Het prijsniveau

39. De Commissie heeft sinds 1991 geen wijzigingsvoorstellen meer gedaan voor de prijs van witte suiker en suikerbieten. Ze heeft bij haar voorstellen niet gewezen op de eventuele gevolgen voor de inkomens van telers en de consumentenprijzen. Slechts de gevolgen voor de begroting zijn meegedeeld.

40. Bij bestudering van de dossiers van de Commissie bleek echter dat in vroeger jaren prijsdalingen serieus zijn overwogen, met name in 1992, toen DG Landbouw een voorstel voorbereidde voor een daling met 15 % over zeven jaar, overeenkomstig de dalingen waartoe voor de graansector was besloten. Dit gebeurde na een analyse van de gevolgen van de diverse opties door een interne werkgroep van de Commissie. Zij concludeerde dat een niet-gecompenseerde reductie van 15-20 % niet tot omvangrijke problemen voor de sector zou leiden, het geproduceerde overschot aan suiker in de EU met 2 tot 3 miljoen ton kon terugdringen en de consumenten een winst van maximaal 650 miljoen euro kon opleveren. De dienst economische analyse van DG Landbouw concludeerde dat een prijsdaling van 25-30 % nodig was om de winstgevendheid van de suikerbietenteelt op het niveau te brengen van die van granen. Zoals hiervoor beschreven heeft de Commissie deze informatie noch de voorstellen voor prijsverlaging aan de besluitvormende instanties verstrekt.

41. De diensten van de Commissie legden dus geen evaluatie van de te verwachten gevolgen van hun voorstellen voor, noch motiveerden zij deze in verhouding tot alternatieven, hoewel ze over de daartoe vereiste informatie beschikten.

([1]) CEFS: Europees Comité van suikerfabrikanten.
([2]) Advies van het Consumentencomité inzake de hervorming van het GLB, Brussel, 14 juni 1999.
([3]) CIUS, Voorstel voor herevaluatie van de institutionele productiemarge, 22 december 1998.
([4]) Consumentencomité, advies inzake de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Brussel, 14 juni 1999.

De prijs van ruwe rietsuiker uit de ACS-staten

42. De gegarandeerde prijs van ruwe rietsuiker uit de ACS-staten maakt geen deel uit van de EU-prijsvoorstellen; hierover wordt afzonderlijk onderhandeld in het kader van het Suikerprotocol ([1]). Dit creëert een grote speelruimte voor de vaststelling van prijzen, waarbij alleen vereist is dat de aan de ACS-staten te betalen prijs ligt tussen de grenzen van de prijzen die in de EU gelden, gelet op alle relevante economische factoren. Hiertoe stellen de ACS-staten die suiker produceren jaarlijks een memorandum over de economische factoren samen.

43. Het land dat het grootste voordeel geniet van de speciale voorwaarden van de voorgenoemde regeling is Mauritius. Bijna de gehele suikeroogst van Mauritius (630 000 ton in 1998) wordt verkocht volgens preferentiële regelingen; ruim 95 % van de verkopen uit 1998 ging naar de EU krachtens het Suikerprotocol en overeenkomsten inzake speciale preferentiële suiker (SPS) ([2]) en 3 % naar de VS krachtens het importquotum. Slechts 0,7 % werd verkocht op de wereldmarkt en betrof uitsluitend de verkoop van verpakte specialiteitssuikers.

44. De productiekosten voor suiker op Mauritius overtreffen de prijzen die op de wereldmarkt voor ruwe of witte suiker kunnen worden gemaakt (hoewel specialiteitssuikers winstgevend te verkopen zijn). De suikerindustrie op Mauritius leunt daardoor zwaar op de toegang tot de EU-markt met gegarandeerde EU-prijzen. De productiekosten op Mauritius bedragen meer dan het dubbele van de kosten in efficiëntere ACS-staten (Malawi, Zimbabwe, Swaziland enz.) vanwege de hoge arbeidskosten en het heuvelachtige en rotsachtige terrein, dat de mogelijkheden voor irrigatie en mechanisatie beperkt. Mauritius importeert witte suiker (36 000 ton uit Zuid-Afrika in 1998) voor de lokale consumptie om de export van eigen ruwe suiker krachtens preferentiële overeenkomsten te maximaliseren.

45. Het economisch belang bij toegang tot de EU-markt tegen speciale voorwaarden heeft Mauritius en andere ACS-staten zeer afhankelijk gemaakt van de voortzetting van deze regelingen en de verkregen prijzen. De Commissie heeft echter altijd voorgesteld dat de gegarandeerde prijs ([3]) voor Protocol-suiker gewoonweg gelijk moest zijn aan de interventieprijs voor ruwe bietsuiker en die is jarenlang niet veranderd. In de praktijk onderhandelt de Commissie niet over en houdt geen rekening met de economische factoren.

Beheer van het exportprogramma

46. De jaarlijkse lasten voor de EU-begroting van de uitvoer van overtollige suiker bedragen circa 1 500 miljoen euro, waarvan 800 miljoen euro terugvloeit via de productieheffing.

47. De Commissie berekent elke week de „theoretische exportrestitutie". Hiervan trok zij gewoonlijk een willekeurig bedrag van 0,2 euro per ton af. Alle inschrijvingen voor uitvoercertificaten die onder dit bedrag lagen, werden aanvaard. Slechts bij uitzondering, vooral aan het eind van het verkoopseizoen, gold een andere aanpak.

48. Suikerhandelaren wisten dat hun inschrijvingen gewoonlijk gehonoreerd werden als deze onder de theoretische restitutie minus 0,2 euro per ton lagen, dus werden zij nauwelijks tot concurrentie voor de uitvoercertificaten aangespoord door lagere offertes in te dienen.

49. Het exportprogramma wordt nu echter ingeperkt door de GATT-overeenkomst betreffende zowel de hoeveelheid als de waarde van met restituties uitgevoerde suiker, en door de druk op de landbouwbegroting. Tot het verkoopseizoen 1999/2000 was het effect gering omdat er volgens de GATT-overeenkomst nog overdrachten waren toegestaan. Maar voor 2000/2001 mogen de begrotingsuitgaven voor uitvoer niet meer dan 499 miljoen euro bedragen, en de Commissie schat dat er quotaverminderingen van maximaal 500 000 ton vereist zouden kunnen zijn.

50. Bovendien is sinds de top van Berlijn van maart 1999 de druk op de Commissie toegenomen om binnen de begrotingstoewijzingen te blijven en zich actiever op te stellen bij het beheer van het exportprogramma teneinde de begroting voor suiker in de hand te houden. Tegelijkertijd zijn de prijzen op de wereldmarkt gedaald, waardoor de kosten per uitgevoerde ton suiker zijn gestegen.

51. Wekelijks vergadert DG Landbouw over de inschrijvingen en let daarbij op de ontwikkelingen op de wereldmarkt, die de ambtenaren van de Commissie op de voet volgen, en op de gevolgen voor het beschikbare budget. Er is geen sprake meer van een voorspelbare exportrestitutie waaronder de inschrijvingen worden aanvaard. Dit leidt tot meer concurrentie voor de uitvoercertificaten en bijgevolg tot besparingen voor de begroting.

52. Pas toen zij geconfronteerd werd met begrotingsbeperkingen nam de Commissie maatregelen om tot lagere tarieven voor exportrestituties te komen.

Inschrijvingsprocedures

53. De inschrijvingsprocedures zijn onderzocht in diverse lidstaten en bij de Commissie. Vastgesteld werd dat het comité van beheer weinig meer doet dan klakkeloos instemmen met het voorstel van de Commissie, dat bijna nooit wordt veranderd naar aanleiding van de beraadslagingen van het comité.

54. Er kan veel geld worden bespaard door minder offertes voor uitvoercertificaten te aanvaarden wanneer de prijzen op de wereldmarkt laag zijn, en meer certificaten te verstrekken wanneer de prijzen hoog zijn. Maar gezien de instabiliteit op de wereldmarkt brengt deze aanpak aanzienlijke risico's met zich mee die de Commissie niet wil nemen. De Commissie zou dit risico kunnen afwentelen door jaarlijks een beperkt aantal inschrijvingen te houden in plaats van één per week. De Commissie dient de eventuele verbeteringen te evalueren van alternatieve regelingen voor inschrijvingen en voor de besluitvorming over exportrestituties.

([1]) Protocol 3 betreffende ACS-suiker bij de Conventie van Lomé, 28 februari 1975.

([2]) Overeenkomsten inzake de invoer van preferentiële suiker in aanvulling op het Suikerprotocol om de raffinage-industrie in de Gemeenschap te verzekeren van voldoende aanvoer van ruwe suiker.

([3]) CIF: kosten, verzekering en vracht betaald (Cost, insurance, freight).

Regelingen voor zelffinanciering

55. De productieheffingen dienen ter compensatie van de kosten voor de export van ongeveer de helft van het productieoverschot. De opslagbijdragen worden geheven om de betalingen ter vergoeding van de opslagkosten terug te sluizen. Dit heffingenstelsel wordt vaak aangeduid als de regeling voor „zelffinanciering", waarop de Rekenkamer in haar jaarverslag over 1988 ([1]) en haar speciaal verslag uit 1991 ([2]) kritiek heeft geleverd.

56. De hoeveelheid exporten waarmee rekening moet worden gehouden bij de berekening van de productieheffing blijft gebaseerd op het verschil tussen de quotumproductie en de interne consumptie (zoals vastgelegd in de verordening). De eenheid Suiker van de Commissie leidt de cijfers over de consumptie af uit de gegevens die de lidstaten over productie en handel verstrekken overeenkomstig Verordening (EG) nr. 779/96 ([3]). De Commissie controleert echter niet hoe betrouwbaar deze gegevens zijn.

57. Bij vergelijking van de gegevens uit verscheidene lidstaten over de handel binnen de EU vielen er grote verschillen te noteren. In 1998/1999 is een totaal van 171 000 ton witte suiker als geleverd aan andere EU-lidstaten opgevoerd, maar niet als ontvangen geregistreerd. De grootste verschillen betroffen Duitse leveringen (492 000 ton in 1998/1999 volgens de Duitse gegevens), waarvan de andere landen slechts 379 000 ton als ontvangen hadden geregistreerd. Evenzo vermelden de Franse gegevens 965 000 ton aan leveringen, terwijl er niet meer dan 901 000 ton als ontvangen is geboekt. De gezamenlijke EU-landen leverden aan Spanje in totaal 406 000 ton, terwijl de boekhouding van dit land maar 333 000 ton als ontvangen vermeldt.

58. De onbetrouwbaarheid van deze gegevens zou van grote invloed kunnen zijn op de omvang van de productieheffingen. Derhalve dient er te worden gestreefd naar betrouwbaardere gegevens, bijvoorbeeld door de netto-uitvoer aan de hand van in- en uitvoercertificaten vast te stellen.

Administratieve, financiële en controleregelingen van de GMO

59. De lidstaten hebben duidelijke verantwoordelijkheden voor de administratie en de controle van de GMO, maar de algehele verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van deze regelingen berust bij de Commissie.

60. Binnen de Commissie is de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de administratieve en controleregelingen verdeeld. In beide betrokken sectoren (DG Landbouw, afdeling Goedkeuring, voor de uitgaven en DG Begrotingen voor de ontvangsten) richten de essentiële controles zich op de nauwkeurigheid van de voorraadadministratie. Hoewel beide sectoren risicoanalyse hanteren, zijn de methoden voor de evaluatie van de risico's verschillend. Terwijl DG Begrotingen vaak controleert, heeft DG Landbouw, afdeling Goedkeuring, de laatste vijf jaar geen controle ter plaatse van de productie en de voorraden verricht. In 1999 heeft het DG echter voor het eerst sinds vele jaren in sommige lidstaten de exportrestituties voor suiker onderzocht. Dit leidde niet tot een algehele toezichtsstrategie en de eenheid Suiker was niet betrokken bij de evaluatie van de risico's.

61. In de bezochte lidstaten constateerde de Rekenkamer dat de Commissie voor de beste opzet van controlemechanismen geen richtlijnen had verstrekt. Hierdoor zijn zeer verschillende controlefrequenties en een breed scala van controlestrategieën ontstaan. Fysieke controles van losse suiker vinden in de ene lidstaat bijvoorbeeld maandelijks plaats voor alle voorraden, en in een andere lidstaat geheel niet. De gehanteerde methoden variëren van geavanceerde controles met laserapparatuur, via metingen met behulp van touwen, tot simpele aanpassingen van de voorraadadministratie op het moment dat de opslagplaatsen worden geruimd.

62. In de meeste bezochte lidstaten is vastgesteld dat men bijna blind vertrouwt op de gegevens over de suikerproductie die de ondernemingen verstrekken. Inspecteurs uit de lidstaten controleren de informatiesystemen die deze registers creëren echter niet en bovendien worden de registers niet aangesloten met de financiële rekeningen van de ondernemingen.

63. Alle bezochte lidstaten benadrukten echter dat geen enkele van de gebruikte technieken voor de controle van de voorraden losse suiker nauwkeurige resultaten oplevert. Een betrouwbare voorraadadministratie is van het grootste belang voor de berekening van de productie- en de opslagheffingen. Daarom dient de Commissie een coherente controlestrategie te ontwikkelen en advies te verstrekken over goede praktijken en minimumnormen.

Mate waarin de Commissie rekening houdt met de diverse partijen en met gebeurtenissen die de GMO beïnvloeden

64. De betrokken partijen waren over het algemeen van mening dat de diensten van de Commissie bekwaam, goed op de hoogte en toegankelijk waren. De industriële gebruikers van suiker en vertegenwoordigers van de eindverbruikers meenden echter dat hun belangen onvoldoende weerklank vonden.

65. Door twee belangrijke voorvallen die in 1999 van invloed waren op de GMO, kreeg het beheer van de Commissie kritiek te verduren. Het eerste betrof de vaststelling van de exportrestituties voor verwerkte producten die suiker bevatten, toen de Commissie het comité van beheer (voor niet in bijlage I opgenomen producten) op het laatste moment, onaangekondigd en zonder schriftelijke motivering voorstellen deed voor een daling met 10 %.

66. Deze aanvankelijke voorstellen waren niet gebaseerd op een economische analyse of andere plausibele bewijsstukken en stuitten op sterk verzet van de exportondernemingen en de lidstaten. Ten slotte kwam de Commissie met een goed onderbouwd voorstel voor een geringere daling van de exportrestituties en aanpassingen van de voorwaarden om de restituties toe te wijzen aan de verwerkte producten die daaraan het meest behoefte hadden, maar het comité van beheer wees dit af.

([1]) PB C 312 van 12.12.1989, blz. 93.
([2]) PB C 290 van 7.11.1991.
([3]) PB L 106 van 30.4.1996.

67. In het tweede geval heeft de Commissie het comité van beheer niet geraadpleegd over de inhoudsbepaling van een omvangrijke evaluatie van de GMO voor suiker.

EVALUATIE VAN DE SUIKERREGELING

Inleiding

68. Zoals vermeld in paragraaf 8 acht de Rekenkamer het een fundamentele beheersverantwoordelijkheid van de Commissie om betrouwbare informatie over de beleidsresultaten te verzamelen en te verspreiden. De Commissie startte in maart 1999 een evaluatie van het beleid in de suikersector, de eerste sinds de invoering van de GMO in 1968. De evaluatie was toegespitst op de relevantie van de geldende maatregelen, alsmede de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan. Bij de opstelling van dit verslag (juni 2000) had de Rekenkamer geen toegang tot de resultaten van deze evaluatie. Zij kan daarom niet oordelen over de kwaliteit van de evaluatie noch kennis nemen van de resultaten.

69. Er zijn echter vier essentiële vraagstukken die aan bod dienen te komen:

a) In hoeverre zijn de doelstellingen van de GMO bereikt (is het beleid doeltreffend)?

b) Tegen welke kosten zijn deze doelstellingen bereikt (is het beleid doelmatig)?

c) Zijn de mechanismen van de GMO voor suiker, en in het bijzonder het niveau van de productiequota en de prijssteun, nog geschikt?

d) Sluiten de maatregelen nog aan bij het GLB na de hervormingen van 1992 en, meer recent, van Agenda 2000?

70. De evaluatie van de suikerregeling in dit hoofdstuk is gericht op deze vragen. Hierbij heeft de Rekenkamer zich gebaseerd op beschikbare gegevens en gesprekken met betrokken partijen.

Verwezenlijking van de doelstellingen van de GMO

71. Een beoordeling van de beleidsresultaten wordt bemoeilijkt doordat de Commissie geen gekwantificeerde doelstellingen heeft bepaald, hoewel artikel 2 van het Financieel Reglement dit voorschrijft.

72. Op grond van de beschikbare informatie kan echter met betrekking tot de algemene GLB-doelstellingen voor de GMO, zoals omschreven in het Verdrag, het volgende worden gesteld:

a) de suikerbietentelers zijn verzekerd van een goed inkomen per hectare (tot het dubbele in vergelijking met andere gewassen);

b) de markt is stabiel (geen grote prijsschommelingen);

c) de voorziening is gegarandeerd (ook in slechte oogstjaren geen tekorten);

d) de productiviteit is verbeterd (grotere bietenoogsten, suikergehalte, extractiewaarde, mechanisatie); maar deze ontwikkeling is niet geheel rationeel geweest: nationale quota stonden verplaatsing van de productie naar de meest efficiënte gebieden in de weg; de hoge prijzen voor suikerbieten in vergelijking met andere gewassen hebben de toewijzing van middelen beïnvloed.

73. Wat de vijfde GLB-doelstelling betreft — redelijke prijzen voor de consument — kan gezegd worden dat alleen in Japan en Zwitserland de suikerprijzen hoger zijn dan in de EU. Ten tijde van de controle waren de institutionele prijzen in de EU ruim driemaal zo hoog als het niveau op de wereldmarkt. In het antwoord van de Commissie wordt aangeduid dat er in veel andere landen ook hoge prijzen zijn. Op de vraag of de prijzen in de EU redelijk zijn, wordt echter niet ingegaan.

74. Wat betreft de doelstelling in het Verdrag, een bijdrage te leveren tot een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, heeft de aanzienlijke toename van de quotumproductie in de EU in de jaren '70 en '80 (zie *grafiek 2*) effect gehad op de wereldmarkt en is de wereldmarktprijs beïnvloed door de gesubsidieerde exporten uit de EU en de hoge productie van C-suiker. Tevens leidden de preferentiële prijzen voor de import van rietsuiker tot een hoge mate van afhankelijkheid in diverse ACS-staten (zie de paragrafen 42-45).

75. De specifieke GMO-doelstellingen zijn grotendeels bereikt:

a) de werkgelegenheid is gegarandeerd voor de 4 % EU-landbouwers die contracten hebben met een verwerkend bedrijf dat quotumhouder is;

b) de GMO is zelffinancierend in de mate die de verordening voorschrijft;

c) er is een regelmatige en gelijkmatige aanvoer van ruwe suiker naar de raffinaderijen in de EU.

76. Er zijn weinig ernstige conflicten tussen de telers en de verwerkende industrie, wat erop duidt dat beide partijen tevreden zijn met de prijzen die ze ontvangen. Aangezien het echter de verwerker is die over het quotum beschikt, dienen de bietentelers een contract te verkrijgen met de fabrieken om te kunnen profiteren van de minimumprijzen voor suikerbieten in het kader van de GMO.

77. Het bovenstaande toont aan dat veel van de GLB- en GMO-doelstellingen worden verwezenlijkt. Maar de bereikte resultaten moeten worden afgezet tegen de kosten die ermee gemoeid zijn, die grotendeels voor rekening van de consument komen.

Kosten voor het realiseren van de doelstellingen

78. De kosten voor het realiseren van de GLB- en GMO-doelstellingen komen tot uiting in verscheidene negatieve gevolgen:

a) een structureel overschot bij de suikerproductie;

b) een hoog niveau van interne prijzen in verhouding tot de prijzen op de wereldmarkt;

c) grote voorraden;

d) een zeer gereguleerd kader dat de concurrentie niet stimuleert;

e) de noodzaak van kostbare administratie en controles.

79. Hoewel bij de controle geen betrouwbare onafhankelijke evaluaties van al deze kosten konden worden ontdekt, is het mogelijk basisindicatoren vast te stellen die een redelijke indruk van de omvang van de kosten geven.

80. De netto jaarlijkse kosten van het structurele overschot voor de begroting van de EU belopen 800 miljoen euro op de begroting voor 2000, zijnde de totale kosten voor de uitvoer van het suikeroverschot (circa 1 600 miljoen euro) minus de productieheffingen. Voor de consument zijn er echter nog meer kosten. Binnen het zelffinancieringssysteem betaalt de verwerkende industrie productieheffingen ter dekking van de kosten voor de uitvoer van ongeveer de helft van het overschot. Gezien de geringe elasticiteit in de vraag naar suiker kunnen de verwerkende bedrijven deze heffingen doorberekenen in de prijs voor suiker. De 800 miljoen euro aan kosten voor dit gedeelte van het overschot worden uiteindelijk dus gedragen door de consumenten van de EU.

81. De economische kosten van het hoge niveau van de prijzen in de EU kunnen slechts door middel van gedetailleerde studies worden vastgesteld. Maar van de diverse beschikbare studies is de onafhankelijkheid in twijfel getrokken. De eenvoudigste berekening van de kosten, is het verschil te bepalen tussen de EU-steunprijs en de wereldmarktprijs, hetgeen zou neerkomen op jaarlijkse kosten voor de EU-consument van maximaal circa 6 500 miljoen euro ([1]). De huidige lage prijs op de wereldmarkt kan echter niet als een geheel objectieve graadmeter worden opgevat. Niettemin geeft deze eenvoudige rekensom een indruk van de potentiële omvang van de kosten.

82. Een indicatie van de kosten van de grote voorraden kan worden verkregen op basis van de gemiddelde voorraden over de laatste vijf jaar: circa 2 miljoen ton witte suiker. Dit is gelijk aan 14 % quotumproductie, terwijl de Commissie een niveau van 3 % (ongeveer 0,4 miljoen ton) heeft vastgesteld als noodzakelijk minimum ter dekking van onverwachte tekorten ([2]). De jaarlijkse opslagkosten berekent de Commissie op 20 euro per ton. Deze worden geïnd van de verwerkers via de opslagheffingen en op dezelfde manier aan de consument doorberekend als de productieheffingen (zie paragraaf 80). Deze simpele berekening van de voorraden die boven het vereiste minimum worden aangehouden, vermenigvuldigd met de opslagkosten, leidt tot jaarlijkse kosten van ruim 30 miljoen euro voor de consumenten van de EU.

83. De economische kosten van de regulering van de suikerindustrie kunnen niet binnen het bestek van deze controle worden bepaald. De regeling voorziet in een vaste inkoopprijs van het basisproduct (bieten of riet) en een gegarandeerde verkoopprijs van het eindproduct – witte suiker – en wijst aan de verwerkende industrie productiequota toe. Momenteel bezitten slechts vijf ondernemingen meer dan 50 % van alle EU-quota. Bovendien is in tien van de 14 suikerproducerende lidstaten ([3]) het hele nationale quotum in handen van maar één of twee ondernemingen. Derhalve is er van een normaal concurrentieklimaat geen sprake en zijn in diverse gevallen suikermaatschappijen beboet voor misbruik van hun concurrentiepositie ([4]).

84. De ervaring in andere ontwikkelde landen leert dat als er geen EU-quota waren voor alternatieve zoetstoffen ([5]) deze een veel groter aandeel van de totale markt voor zoetstoffen zouden uitmaken, ten koste van suiker, aangezien zij goedkoper en voor sommige producten geschikter zijn ([6]). De productiebeperkingen van de EU zijn zo gezien een belemmering voor een rationele economische ontwikkeling.

85. De administratie en controles in de suikerindustrie kunnen slechts bij benadering worden gekwantificeerd; de lidstaten houden een percentage in van de productie- en de opslagheffingen om hun kosten te dekken, die worden geschat op 290 miljoen euro per jaar ([7]).

86. Bovenstaande analyse bevestigt de bevindingen in het speciaal verslag van de Rekenkamer uit 1991, namelijk dat de GMO voor suiker omvangrijke kosten met zich meebrengt voor de EU-begroting en voor de consument.

De mechanismen van de GMO voor suiker, en met name het niveau van productiequota en prijssteun

87. De verwerkende industrie en de telersorganisaties zijn sterk voor de handhaving van de belangrijkste kenmerken van de huidige GMO en de bestaande plafonds voor prijssteun en quota. Zij menen dat de huidige regulering van de industrie borg staat voor een zekere voorziening met suiker van hoge kwaliteit voor de EU-consument en dat de prijs voor de consument redelijk is, terwijl de industrie en de telers kunnen rekenen op goede, maar geen buitensporige inkomsten.

([1]) Op basis van de herziene ramingen van de Commissie voor de begroting van 2000.

([2]) Verordening (EG) nr. 1436/1996 van de Commissie (PB L 184 van 24.7.1996, blz. 27).

([3]) Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken, Zweden, Finland, Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Oostenrijk.

([4]) Bijvoorbeeld: Commissiebeschikkingen 97/624/EG (PB L 258 van 22.9.1997) en 1999/210/EG (PB L 76 van 22.3.1999).

([5]) Isoglucose en inulinestroop.

([6]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, blz. 35.

([7]) Dit bedrag komt overeen met 25 % van de suikerheffingen die in de EU-begroting voor 2000 zijn opgenomen.

88. Consumenten en industriële gebruikers van suiker wezen op de hoge winsten van de efficiëntere verwerkende bedrijven als argument dat de bescherming te sterk is en wierpen de vraag op of het landbouwbeleid de verwerkende industrie wel zo strikt dient te reguleren en te beschermen.

89. De quota worden in eerste instantie aan de lidstaten toegewezen en daarna aan de suikerverwerkende industrie. Het gevolg hiervan is dat de suikerproductie gevestigd bleef in regio's die er niet zeer geschikt voor waren, en die in sommige gevallen nationale steun nodig hadden om de productie te steunen. Omgekeerd konden de doelmatigste productieregio's geen grotere quota krijgen.

90. De invoering van quota is vooral gericht op beperking van de hoeveelheid van de jaarlijkse productie die in aanmerking komt voor de gegarandeerde interventieprijs. Maar vanwege de vergoeding van de kosten voor de suikeropslag en het bestaan van exportrestituties, ook bij het grote overschot, worden er geen partijen voor interventieaankopen aangeboden. Gebleken is dat de suikerprijs af fabriek gemiddeld 10 % hoger lag dan de interventieprijs en in sommige landen nog veel hoger.

91. Dit heeft bijgedragen tot een situatie zonder effectief werkende concurrentie, waarin ook geen sprake is van een werkelijke „gemeenschappelijke markt" voor suiker. Uit gesprekken met de diverse betrokkenen kwam naar voren dat verwerkers geringe belangstelling tonen voor concurrentie met verwerkers in andere landen en hoofdzakelijk actief blijven op de nationale markten. De verwerkers zijn verzekerd van stabiliteit en een gegarandeerd inkomen dankzij de quota, het prijssysteem, de vergoedingen voor de opslagkosten en het exportprogramma. Deze mate van bescherming voor de verwerkende industrie is een uitzondering in het GLB.

92. Consumenten beschouwen suiker als een stapelproduct dat tegen elke prijs wordt gekocht, maar waarvan het effect op het huishoudbudget, met name voor gezinnen met lage inkomens, niet mag worden verwaarloosd. Daarom vinden consumenten de huidige GMO, die de consument laat betalen voor de steun aan telers en de suikerverwerkende industrie, niet zo eerlijk en in ieder geval niet zo doorzichtig als een systeem dat gebaseerd is op rechtstreekse steun aan landbouwers uit de EU-begroting.

De GMO voor suiker: de hervormingen van 1992 en Agenda 2000

93. In het laatste decennium zijn er twee grote hervormingen van het GLB geweest, die beide de verbetering van het concurrentievermogen van de Europese landbouwsector ten doel hadden, maar waarbij de suikersector beide malen niet was betrokken. Met de hervorming uit 1992 kwam het accent voornamelijk te liggen op inkomenssteun voor telers in plaats van prijssteun voor producten, en verschoof de aandacht meer van de industrie naar de teler.

94. Uit de volgende tabel blijkt dat de GMO voor suiker bijna geheel gericht blijft op de verwerkende industrie en het eindproduct, in plaats van op de landbouwer.

Maatregelen die de telers rechtstreeks betreffen	Belangrijkste maatregelen die de verwerkende industrie rechtstreeks betreffen
Minimumprijs voor suikerbieten	Minimumprijs voor suikerbieten Interventieregeling en prijzen voor witte suiker Exportrestituties voor witte suiker Exportrestituties voor suiker in verwerkte producten Heffing op de productie van witte suiker Nationale quota voor de productie van witte suiker Verplichte uitvoer van suiker die boven de quota is geproduceerd Mogelijkheid tot gedeeltelijke overdracht van het overschot Steun voor opslag Goedkeuring van opslagvoorzieningen Heffing op verkoop ter financiering van opslagsteun Verplichting om minimumvoorraden aan te houden Bescherming tegen invoer Productierestituties voor de chemische industrie Quota voor de productie van isoglucose en inulinestroop Steun voor raffinaderijen Invoer van SPS-suiker om de voorziening van raffinaderijen veilig te stellen Controle van in- en uitvoer, productie en opslag van suiker

95. Bij de hervorming Agenda 2000 werd de nadruk gelegd op het concurrentievermogen op de wereldmarkt, milieubescherming, duurzame plattelandsontwikkeling, eenvoudiger beleid en een grotere verantwoordingsplicht jegens de belastingbetaler.

96. EU-suiker is zeker niet concurrerend op de wereldmarkt. Een subsidie van 75 % van de EU-interventieprijs is momenteel nodig om het boven de quota geproduceerde overschot te kunnen verkopen. „C"-suiker (geproduceerd boven de quota), waarvoor geen exportrestitutie geldt, kan alleen winstgevend tegen wereldmarktprijzen verkocht worden omdat de prijzen voor de verkochte quotumsuiker hoog genoeg zijn om alle vaste kosten van de verwerkende bedrijven te dekken.

97. De intensieve suikerproductie kan negatieve gevolgen hebben voor het milieu: er is veel water voor nodig (driemaal zoveel als voor graan) en de aard van het gewas brengt mee dat er veel herbiciden worden gebruikt ([1]). Daarom leidt handhaving van de productie op een schaal die de vraag in de EU aanzienlijk overtreft, tot negatieve milieueffecten die vermeden zouden kunnen worden.

98. Wat de verantwoordingsplicht betreft, pleit het feit dat de eindconsument — dus het publiek — de meeste kosten van het suikerbeleid draagt voor duidelijke kwantificering en openbare verslaggeving om de doorzichtigheid te waarborgen.

CONCLUSIE

99. De Commissie dient serieus aandacht te schenken aan verbetering van de kwaliteit van haar beheer van de GMO voor suiker in verband met:

a) de kwaliteit van de basisinformatie die zij gebruikt voor het beheer van de GMO; met name zou zij moeten beschikken over volledige informatie over het bereiken van de doelstellingen ter rechtvaardiging van de voorgestelde quotaregelingen en prijsvoorstellen; zij zou uitgebreidere en onafhankelijk gecontroleerde informatie moeten hebben om deugdelijke prijsvoorstellen te doen; getracht moet worden, de beschikking te krijgen over betrouwbaardere gegevens voor de berekening van de productieheffingen;

b) haar analyse van de basisinformatie; de Commissie zou onafhankelijke financiële experts en alternatieve informatiebronnen moeten inschakelen; zij zou alle elementen onder de loep moeten nemen die de prijsvoorstellen beïnvloeden, inclusief de inkomens van de telers, de werkgelegenheid en de gevolgen voor de consument; zij dient ruime aandacht te schenken aan de economische factoren in haar voorstellen voor de gegarandeerde suikerprijs voor de ACS-staten.

([1]) Zie speciaal verslag nr. 14/2000 van de Rekenkamer „Voor een milieuvriendelijker gemeenschappelijk landbouwbeleid" (PB C 353 van 8.12.2000), paragraaf 27 en het OESO-directoraat voor Voeding, landbouw en visserij, comité voor Landbouw, groep Granen, diervoeder en suiker; Sugar Policy Reform: Environmental Policy Aspects, 24 september 1998.

100. Uit de evaluatie van de suikerregeling blijkt dat veel van de GLB- en GMO-doelstellingen worden verwezenlijkt, maar met een structureel overschot en tegen hoge kosten voor de EU-begroting en de consument. Hoewel de Commissie voor deze situatie niet geheel verantwoordelijk kan worden gesteld, is de kwaliteit van het beheer van de Commissie, en met name van haar voorstellen, besluiten en acties, van invloed geweest op de resultaten en kan zij hierop worden aangesproken.

101. Ondanks de structurele overproductie heeft de Commissie zich herhaaldelijk beperkt tot voorstellen ter voortzetting van de suikerregeling, met ongewijzigde quota en prijzen. De diensten van de Commissie hebben echter uitgebreide informatie verzameld en analyses opgesteld, die het uitgangspunt hadden moeten zijn voor corrigerende maatregelen. De gestegen productiviteit in de suikerbietenproductie en -verwerking had de Commissie ertoe moeten aanzetten de kwestie van de kosten voor de EU-consument aan te pakken.

102. In het laatste decennium zijn er twee grote hervormingen van het GLB geweest, maar bij geen van beide was de GMO voor suiker betrokken. Bij Agenda 2000 werd de nadruk gelegd op concurrentievermogen op de wereldmarkt, milieubescherming, duurzame plattelandsontwikkeling, eenvoudiger beleid en een grotere verantwoordingsplicht jegens de belastingbetaler. Geen van deze aspecten kwam in de GMO voor suiker op bevredigende wijze aan de orde.

103. De GMO voor suiker bevoordeelt een relatief klein aantal landbouwers, maar degenen die ervan profiteren, hebben een inkomen uit de bietenteelt dat aanzienlijk hoger is dan bij andere belangrijke gewassen (zie *bijlage II*).

104. Gezien de effecten van het quotasysteem en de hoge prijzen dienen er alternatieve maatregelen te worden onderzocht. Terwijl importbeperkingen de EU-markt vrijwaren voor de onbestendigheid van de prijzen op de wereldmarkt en de EU-suikerproducenten beschermen, zou een zekere liberalisering van de EU-suikerindustrie moeten worden overwogen om de concurrentie te versterken en de prijzen te doen dalen. Volgens sommige betrokkenen moeten de quota direct aan de telers worden toegewezen en is flexibiliteit gewaarborgd als quotaoverdracht is toegestaan. Anderen bepleiten uitsluitend een minimumprijs voor bieten (ter bescherming van de teler tegen een dominante verwerker) en een geleidelijke afschaffing van quota en interventies, waarbij de marktwerking ervoor zorgt dat er genoeg suiker van hoge kwaliteit wordt aangevoerd en dat de prijs concurrerend is.

105. Een andere suggestie is, de grondbeginselen over te nemen van de hervorming uit 1992, die golden voor andere landbouwgewassen (zie paragraaf 93). Hiermee zou forse steun gemoeid zijn in de vorm van directe betalingen aan telers en een afstemming van de institutionele prijzen op de wereldmarktprijzen.

106. De in de paragrafen 87-92 besproken aspecten doen twijfels rijzen over de geschiktheid van de mechanismen van de huidige GMO voor suiker. Er zijn een aantal alternatieven die de

Commissie in haar eerstvolgende voorstellen voor de wijziging van de regeling moet opnemen. Ook zou moeten worden onderzocht of de huidige steun nog passend is wanneer de quota de vraag in de EU ver overschrijden en de prijzen niet langer overeenstemmen met die van de andere belangrijke gewassen.

107. De voornaamste punten die in toekomstige voorstellen in aanmerking moeten worden genomen zijn derhalve:

— de gevolgen van de handhaving van de quota op het huidige niveau, ondanks het voortdurende structurele overschot;

— de motivering van de hoge prijzen die op de EU-markt heersen en, als gevolg hiervan, de hoge heffingen op de invoer van niet-preferentiële suiker;

— de mate waarin de suikerregeling meer op de industrie dan op de bietentelers gericht is;

— de geringe concurrentie in de verwerkende industrie;

— de tegenstellingen tussen de beginselen en doelstellingen van de hervorming Agenda 2000 en de huidige GMO voor suiker.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 26 oktober 2000.

Voor de Rekenkamer

Jan O. KARLSSON

President

BIJLAGE I

GMO voor suiker: uitgaven en heffingen
(Mio EUR. Cijfers 1995-1999 en begroting 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UITGAVEN						
Maatregel						
Exportrestituties suiker en isoglucose	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Vergoedingen opslagkosten	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Restituties voor in de chemische industrie gebruikte suiker	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Steunmaatregelen voor de afzet van ruwe suiker	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Overige interventies	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Totaal uitgaven	**1 831,0**	**1 711,3**	**1 607,8**	**1 776,7**	**2 112,8**	**1 996,0**
HEFFINGEN (inkomsten)						
Productieheffingen op suiker	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Productieheffingen op isoglucose	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Productieheffingen op inulinestroop	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Heffingen op suikeropslag	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Heffingen op niet-geëxporteerde C-suiker en productie van C-isoglucose	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
Heffingen op vervangen C-suiker en C-isoglucose	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Aanvullende heffingen	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Totaal heffingen (inkomsten)	**1 316,4**	**1 213,7**	**1 114,1**	**1 070,1**	**1 203,6**	**1 162,7**
Netto begrotingsuitgaven	**514,6**	**497,6**	**493,7**	**706,6**	**909,2**	**833,3**

BIJLAGE II

DE EU-MARKT EN DE WERELDMARKT VOOR SUIKER

De wereldmarkt

1. De totale waarde van de wereldmarkt voor zoetstoffen (135 miljoen ton) bedraagt ongeveer 70 000 miljoen euro, waarvan suiker qua waarde 91 % en qua volume 83 % uitmaakt ([1]). De andere belangrijke productgroepen zijn hoge fructosestroop en intensieve zoetstoffen.

2. Ruim 70 % van de suiker in de wereld wordt vervaardigd uit suikerriet, dat hoofdzakelijk verbouwd wordt in Azië, Zuid- en Midden-Amerika, Afrika en Oceanië. Europa produceert de meeste bietsuiker (80 %), gevolgd door Noord-Amerika (10 %) en Azië (8 %) ([2]). De laatste jaren heeft Brazilië de EU overvleugeld als de grootste producent van suiker ter wereld, met 21,4 miljoen ton in 1998/1999, vergeleken met 17,6 miljoen ton in de EU. Hierna volgen India (16,9 miljoen ton), China (9,7 miljoen ton) en de VS (7,5 miljoen ton) ([3]). De ACS-staten samen produceren jaarlijks gemiddeld 3,9 miljoen ton ([4]).

3. De suikerconsumptie in de wereld neemt gestaag toe met jaarlijks gemiddeld 1,4 % in de jaren '90 ([3]). De consumptie in de geïndustrialiseerde landen, die in totaal circa een derde van het wereldverbruik beloopt, neemt nauwelijks toe en daalt zelfs licht. Elders houdt de consumptie gelijke tred met de bevolkingsgroei, die voor de komende kwarteeuw ([5]) geraamd wordt op 1 %.

4. De wereldhandel wordt beheerst door een handjevol landen. Brazilië, de EU, Australië, Cuba en Thailand nemen samen 68 % van de totale export voor hun rekening ([3]). Vijf importeurs — Rusland, Indonesië, de VS, de EU en Japan — importeren één derde van alle suiker. De EU neemt als grote exporteur (van witte suiker) en importeur (van ruwe rietsuiker) een unieke positie in.

5. De waarde van de internationaal verhandelde suiker overtreft alle andere gewassen behalve tarwe. Circa 28 % van de totale suikerproductie wordt op de wereldmarkt gebracht; bij tarwe is dit 16 % en bij maïs 12 % ([6]). Nu de overeenkomsten tussen Rusland en Cuba in het slop zijn geraakt, valt slechts ongeveer 10 % van de 37 miljoen ton jaarlijks verhandelde suiker onder preferentiëlehandelsovereenkomsten. De belangrijkste hiervan zijn de tariefcontingenten van de VS (1,8 miljoen ton in 1998) en, van de EU, het Suikerprotocol en de overeenkomsten inzake speciale preferentiële suiker met de ACS-staten (1,7 miljoen ton) ([7]).

6. De internationale suikerhandel is min of meer gelijkmatig verdeeld over ruwe rietsuiker, die gewoonlijk op de plaats van bestemming wordt geraffineerd, en witte suiker. Terwijl de EU hoofdzakelijk ruwe suiker invoert voor raffinage in de EU, voert zij witte suiker uit. De belangrijkste markten voor de EU zijn het Midden-Oosten (35 % van de export in 1996-1998), Noord-Afrika (20 %) en andere Europese landen (16 %) ([3]).

7. De overproductie en de daaruit voortvloeiende voorraadvorming in de jaren '90 hebben tot historisch lage prijzen op de wereldmarkt geleid.

8. Volgens analisten ([3]) zullen de hevige schommelingen in de suikerprijs op de wereldmarkt uit het verleden niet meer zo snel terugkeren. Voor de geïndustrialiseerde landen wordt suiker gezien als een stapelproduct dat ongeacht de prijs zal worden gekocht. Een stokkende voorziening heeft daarom tot snelle prijsstijgingen geleid. Ontwikkelingslanden maken thans echter een veel groter — en toenemend — deel uit van de wereldvraag, waardoor de prijsgevoeligheid van de consumptie is toegenomen. De structuur van de wereldhandel is veranderd en de voorzieningsbronnen zijn diverser geworden.

9. De meeste suikerproducerende landen passen enige mate van bescherming en regulering op hun suikerindustrie toe. Er zijn importbeperkingen en de aan telers — en soms aan verwerkers — betaalde prijzen zijn gereguleerd. De EU is echter de enige producent van betekenis die de export rechtstreeks subsidieert ([8]).

([1]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, blz. 28.
([2]) Internationale Suikerorganisatie: Jaaroverzicht 1997.
([3]) Europese Commissie, DG Landbouw, intern document.
([4]) ACS-website: www.acpsugar.org.
([5]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, blz. 8.
([6]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, blz. 33.
([7]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, blz. 51.
([8]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, blz. 49.

10. De tien grootste suikermaatschappijen ter wereld nemen 20 % van de suikerproductie voor hun rekening. Hiervan zijn er zes in de EU gevestigd ([1]). Verscheidene zijn in het afgelopen decennium door overzeese overnames multinationals geworden ([2]).

De EU-markt

11. Bijna 90 % van de suikervoorziening in de EU is afkomstig van in de EU geteelde bieten, het restant wordt in de raffinaderijen in de EU geproduceerd van ruwe rietsuiker. Aanvankelijk betrof dit alleen de rietsuiker die in de Franse overzeese departementen werd geproduceerd, maar met de toetreding van het Verenigd Koninkrijk veranderde deze situatie ingrijpend. Vóór de toetreding tot de EG voorzag het Verenigd Koninkrijk voor twee derde (circa 2 miljoen ton) ([3]) in de binnenlandse behoeften door ruwe rietsuiker in het kader van de Suikerovereenkomst van het Gemenebest te importeren en in het Verenigd Koninkrijk te raffineren.

12. In 1975 is deze overeenkomst vervangen door het Suikerprotocol, waarbij de EU zich verbindt jaarlijks 1,3 miljoen ton rietsuiker van de ACS-staten af te nemen. Op de markt in het Verenigd Koninkrijk wordt dus naast bietsuiker nog steeds geraffineerde rietsuiker aangevoerd, zij het in mindere mate. Voordat zij lid werden van de EU voorzagen ook Portugal, en in veel geringere mate Finland, in hun behoefte door geïmporteerde rietsuiker te raffineren. Deze regelingen bestaan ook nog steeds.

13. Aangezien de GMO voor suiker prijzen garandeert die hoger liggen dan op de vrije markt worden de quota gebruikt om de productie van bietsuiker te beperken en zijn er kwantitatieve limieten ingesteld voor de import van rietsuiker voor de raffinaderijen. De EU garandeert de aankoop van eventueel onverkochte suiker die binnen deze beperkingen wordt geproduceerd. Derhalve kan men de quota plus de ingevoerde rietsuiker voor de raffinaderijen zien als de gegarandeerde voorziening van de EU. Deze is echter veel hoger dan wat er voor consumptie in de EU zelf nodig is. Dit structurele overschot wordt op de wereldmarkt verkocht met exportrestituties (subsidies). De werkelijke voorzieningssituatie in de EU voor de periode 1991/1992-1998/1999 is weergegeven in de „balans" in *bijlage III*.

14. Alle EU-lidstaten behalve Luxemburg verbouwen suikerbieten. Frankrijk en Duitsland domineren en produceren samen meer dan de helft van het totaal in de EU. Op nog geen 300 000 (4 %) van de 7 miljoen landbouwbedrijven in de EU worden suikerbieten verbouwd. Hoewel de teelt slechts 1,6 % (2 miljoen ha) van het landbouwareaal in de EU beslaat, is de waarde 2,5 % van de agrarische productie ([4]).

15. Uit gegevens van Eurostat blijkt dat de bruto toegevoegde waarde per hectare suikerbieten (d.w.z. de waarde van de oogst minus de productiekosten) 6,5 maal zo groot is als voor graan, of driemaal, als rekening wordt gehouden met GLB-subsidies ([4]).

16. De periode na de invoering van de GMO in 1968 is gekenmerkt door groeiende oogsten als gevolg van verbeterde teelttechnieken en zaadvariëteiten. De opbrengsten in termen van geëxtraheerde witte suiker zijn aanmerkelijk toegenomen: van gemiddeld 5,26 ton per ha voor de periode 1968/1969-1976/1977 ([5]) tot 8,4 ton voor de periode 1996/1997-1999/2000 ([4]).

17. In de suikerverwerkende industrie is de concentratie gegroeid en de efficiency verbeterd. Het aantal fabrieken in de EU-15 is gedaald van 374 in 1968/1969 tot 140 in 1995/1996 ([6]), terwijl het aantal ondernemingen afnam van 86 in 1991/1992 tot 64 in 1998/1999 ([7]).

18. De bietenteelt is goed voor circa 45 000 voltijds arbeidsplaatsen in de landbouw ([8]); ten gevolge van technische vooruitgang, mechanisatie, gebruik van betere variëteiten en herbiciden is de werkgelegenheid voor landarbeiders in veel regio's vrijwel verdwenen ([9]). In de suikerverwerkende industrie zijn 52 000 mensen werkzaam ([10]), hoewel het in de meeste gevallen slechts seizoensarbeid betreft.

([1]) Tate and Lyle, Südzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar, Azucarera Ebro Agrícolas.
([2]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, blz. 42.
([3]) Brits ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening: Annual Review of Agriculture, 1973, 1974, 1975.
([4]) Europese Commissie: De toestand van de landbouw in de Europese Unie, 1998.
([5]) CEFS-CIBE, The Sugar Regime in the European Union, februari 1998, blz. 7.
([6]) FO-Licht: International Sugar and Sweetener Report, 1998, blz. 249.
([7]) CEFS website: www.ib.be/cefs/.
([8]) CEFS-CIBE, The Sugar Regime in the European Union, februari 1998, blz. 8.
([9]) FIRS, Trente ans, 1998, blz. 5.
([10]) CEFS-CIBE, The Sugar Regime in the European Union, februari 1998, blz. 11.

BIJLAGE III

EU-suikervoorzieningsbalans
Verkoopseizoen (oktober-september)

(in 1 000 ton witte-suikerequivalent)

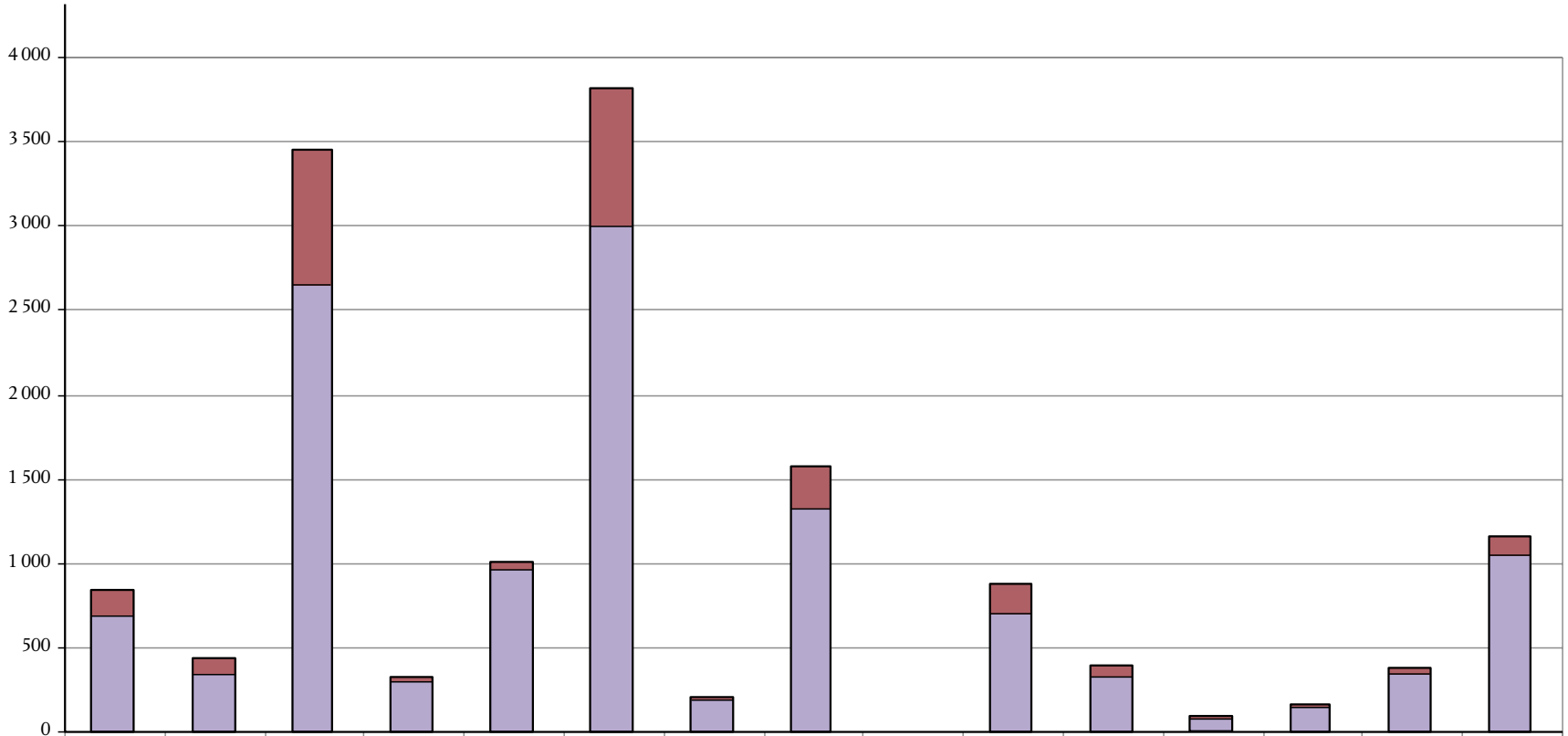
	1991/1992 EU 12	1992/1993 EU 12	1993/1994 EU 12	1994/1995 EU 15	1995/1996 EU 15	1996/1997 EU 15	1997/1998 EU 15	1998/1999 EU 15
VOORZIENING								
Productie van suiker uit in de EU verbouwde bieten en suikerriet (1)	**14 703**	**16 012**	**16 216**	**15 403**	**15 859**	**16 766**	**17 763**	**16 396**
Binnen de quota	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
Boven de quota (C-suiker)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
Invoer	**1 922**	**1 979**	**2 077**	**2 154**	**2 200**	**2 272**	**2 181**	**2 320**
Ruwe rietsuiker voor raffinage in de EU (2)					1 755	1 755	1 616	1 729
Suiker voor de voorziening van de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden					60	62	69	77
Suiker in verwerkte producten					385	455	496	514
Beginvoorraden					1 638	1 715	2 150	2 383
Eindvoorraden					1 715	2 150	2 394	2 320
Voorraadmutaties	**(321)**	**223**	**78**	**(728)**	**77**	**435**	**244**	**(63)**
GEBRUIKSDOELEINDEN								
Consumptie	**11 966**	**11 939**	**11 623**	**12 615**	**12 559**	**12 727**	**12 710**	**12 748**
Uitvoer	**4 980**	**5 829**	**6 592**	**5 670**	**5 181**	**5 681**	**6 865**	**5 827**
Boven de quota geproduceerde C-suiker					1 581	2 368	3 147	2 178
Quota en met restituties geëxporteerde geraffineerde suiker					2 747	2 440	2 902	2 887
Suiker in verwerkte producten					853	873	816	762

(1) Inclusief circa 250 000 t suiker p.j. die wordt geproduceerd uit in Spanje en de Franse overzeese departementen verbouwd suikerriet.
(2) Inclusief circa 60 000 t ruwe rietsuiker p.j. voor directe consumptie.
Bron: Europese Commissie.

BIJLAGE IV

EU-productiequota voor suiker 1995-2001 per lidstaat

(in 1 000 t witte-suikerequivalent)



	België	Dene-marken	Duitsland	Grieken-land	Spanje	Frankrijk	Ierland	Italië	Luxemburg	Nederland	Oostenrijk	Portugal	Finland	Zweden	Verenigd Koninkrijk
B-quotum	146	97	812	29	40	806	18	248	0	182	74	7	13	34	104
A-quotum	680	328	2 637	290	960	2 996	182	1 320	0	690	316	73	134	336	1 040

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

De EU-markt en de wereldmarkt voor suiker

Met betrekking tot de wereldmarkt wijst de Commissie erop dat het overschot op die markt (30 % van de wereldproductie) niet structureel maar conjunctureel van aard is en dat de productie van suikerriet daarin de hoofdrol heeft gespeeld. In 2000/2001 zal de wereldproductie naar schatting 3 à 5 miljoen ton kleiner zijn dan het verbruik en ook in 2001/2002 zal wellicht van een productietekort sprake zijn. In de Gemeenschap is, hoewel de productie gelijk is gebleven, tijdens de geldigheidsduur van de huidige regeling het suikerbietenareaal ingekrompen met 12 % om tot een betere verhouding tussen vraag en aanbod op wereldniveau te komen. De productie van rietsuiker is echter sterk gestegen, wat tot zeer lage wereldmarktprijzen heeft geleid. De communautaire productie is weliswaar groter dan het verbruik, maar dit aspect moet worden bezien tegen de achtergrond van de preferentiële invoer uit de ACS-landen, die 1,6 miljoen ton per jaar bedraagt. De Commissie vindt dat de met deze preferentiële invoer overeenkomende hoeveelheden suiker niet mogen worden meegerekend in het structurele overschot, dat uitsluitend de communautaire productie betreft. Wanneer dit overschot op basis van de productiequota wordt bepaald, overeenkomstig de GMO-regeling voor suiker, komt het op ongeveer 10 % van het verbruik (namelijk op 1,3 miljoen ton). (Zie de antwoorden van de Commissie op paragraaf 13 en op paragraaf 78 a)).

Begrotingslast

In 1999 bedroegen de nettokosten 909 miljoen EUR vergeleken met 706 miljoen EUR in 1998, en in 2000 zullen zij naar verwachting 833 miljoen EUR bedragen.

De nettobegrotingskosten van de GMO voor suiker komen neer op de kosten voor de uitvoer van een hoeveelheid suiker die overeenstemt met de invoer uit de ACS-landen en India (1,6 miljoen ton) in het kader van de internationale verplichtingen van de Gemeenschap op grond van het ACS/EU-protocol en de overeenkomst met India. De Rekenkamer wijst op het belang hiervan voor deze landen als ontwikkelingshulp, hoewel de betrokken uitgaven volgens de boekings- en begrotingsregels tot de landbouwuitgaven worden gerekend.

Voor niet-verwerkte suiker is de prijs bij distributie nagenoeg tweemaal zo hoog als de interventieprijs en het verbruik van dit product maakt slechts 30 % van het totale verbruik uit.

Verwerkte producten zijn in de Gemeenschap niet duurder dan in de rest van de wereld en de erin verwerkte suiker is goed voor ongeveer 5 à 10 % van de door de consument betaalde prijs.

Ten slotte wordt erop gewezen dat het aan suiker bestede deel van de uitgaven van de huishoudens in de Gemeenschap één van de laagste percentages in de wereld is.

GMO voor suiker

Het is juist dat de oorspronkelijke beginselen van de GMO voor suiker (quota en zelffinanciering) sinds 1968 steeds weer zijn bevestigd, maar dit neemt niet weg dat de suikerregeling in de loop der jaren voortdurend aan de verschillende uitdagingen is aangepast. De achtereenvolgende uitbreidingen van de Gemeenschap buiten beschouwing gelaten, hebben bijvoorbeeld de volgende aanpassingen plaatsgevonden:

— integratie van de productie van isoglucose;

— integratie van het ACS-protocol bij de Overeenkomst van Lomé;

— algehele zelffinanciering van de communautaire productie op jaarbasis;

— integratie van de productie van inulinestroop;

— vaststelling van een regeling voor de voorziening van de communautaire raffinaderijen;

— vaststelling van mechanismen voor de naleving van de GATT-overeenkomsten.

Voorts wijst de Commissie erop dat, hoewel de GMO voor suiker geen deel van de hervorming van 1992 en van Agenda 2000 heeft uitgemaakt, in verscheidene opzichten dezelfde doelstellingen erin zijn opgenomen, te weten beheersing van de productie en van de begrotingsuitgaven.

Belangrijkste conclusies van de Rekenkamer

a) Zoals de Rekenkamer opmerkt (paragraaf 24), beschikten de diensten van de Commissie over uitgebreide informatie over de suikermarkt. De Raad heeft alle informatie ontvangen om zijn besluit te kunnen nemen. Geen enkele delegatie heeft de Commissie gevraagd andere alternatieven aan te dragen, met uitzondering van twee delegaties die om een prijsverlaging hebben verzocht.

b) De Commissie is zich bewust van de moeilijkheden die zich voordoen bij het inwinnen van informatie over de economische situatie van de suikerfabrikanten. Er doen zich onvermijdelijk problemen in verband met vertrouwelijkheid voor bij het verzamelen van informatie over de werkelijke productiekosten van de suikerfabrikanten en hetzelfde geldt voor de suikerverwerkende industrie, die 70 % van de in de Unie verbruikte hoeveelheid suiker afneemt.

d) De economie van de ACS-landen, en in het bijzonder van Mauritius, is inderdaad zeer afhankelijk van voortzetting van de speciale suikerakkoorden. Daarom hechten de ACS-landen veel belang aan handhaving van het suikerprotocol bij de Overeenkomst van Lomé.

e) Met het oog op inachtneming van de budgettaire beperkingen en de GATT-beperkingen kan de Commissie zo nodig het uitvoerprogramma beperken en de quota verlagen. Hoe dan ook heeft de Commissie bij het beheer van de inschrijvingen altijd en voor elk verkoopseizoen rekening moeten houden met de economische en commerciële realiteit op de wereldmarkt.

f) De Commissie is het niet met de opmerking van de Rekenkamer eens.

g) De statistische gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de productieheffingen, worden verstrekt door de lidstaten. Sinds de eenmaking van de markt zijn als gevolg van de voor die markt geldende regeling statistische gegevens over het intracommunautaire handelsverkeer moeilijker te verkrijgen.

De zelffinanciering van de regeling wordt echter niet alleen op jaarbasis, maar ook op een meerjarenbasis gewaarborgd en uit de door de diensten van de Commissie verrichte verificaties blijkt dat de met de uitvoer van de communautaire overschotten gemoeide uitgaven wel degelijk nog altijd door de productieheffingen worden gedekt.

De Commissie neemt niettemin nota van de suggesties van de Rekenkamer.

h) Er worden controles verricht door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten: de daarmee belaste diensten van de douane, het ministerie van Financiën en het ministerie van Landbouw. De Commissie onderwerpt op haar beurt deze controles aan een audit volgens de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen en door middel van onaangekondigde bezoeken van de diensten van de Commissie aan de suikerfabrikanten.

RESULTATEN

b) De Commissie is op de hoogte van de kritiek die wordt geuit op het gebrek aan concurrentie in het kader van de huidige regeling. Zij wijst er evenwel op dat het hier een homogeen product (suiker) betreft dat door de verschillende marktdeelnemers op soortgelijke voorwaarden inzake garanties op de communautaire markt wordt gebracht en waarvan de kwaliteit zowel buiten als binnen de Gemeenschap zeer wordt gewaardeerd.

c) Zie de vorenstaande opmerkingen over de „GMO voor suiker".

INLEIDING

3. De Rekenkamer geeft in haar bijlage I een overzicht van de communautaire begroting voor suiker in de periode 1995-2000. Dankzij het stelsel van productieheffingen zijn de werkelijke begrotingskosten van de regeling veel lager dan het in de begroting opgevoerde brutobedrag. In 1999 bedroegen de nettokosten 909 miljoen EUR vergeleken met 706 miljoen EUR in 1998, en in 2000 zullen zij naar verwachting 833 miljoen EUR bedragen.

De Commissie wijst erop dat deze netto-uitgaven voor meer dan 90 % betrekking hebben op de kosten voor de uitvoer van een hoeveelheid die overeenstemt met de uit de ACS-landen ingevoerde suiker (1,7 miljoen ton), en dus erg lijken op een vorm van ontwikkelingshulp.

De Commissie vindt de schatting die de Rekenkamer maakt van de door de consument gedragen kosten, overdreven hoog (cf. het antwoord op de paragrafen 81 en 82).

DE EU-MARKT EN DE WERELDMARKT VOOR SUIKER

10. De werkvoorraden in de wereld nemen toe naarmate het wereldverbruik stijgt.

12. Volgens de communautaire regeling mag er suiker worden geproduceerd buiten de quota, dus bovenop de hoeveelheden waarvoor een communautaire garantie geldt.

Deze buiten de quota geproduceerde suiker moet in ongewijzigde staat naar de wereldmarkt worden uitgevoerd met inachtneming van de in WTO-verband vastgestelde voorschriften.

13. Het suikeroverschot op de communautaire markt bedraagt ongeveer 3 miljoen ton. Het bestaat uit enerzijds ongeveer 1,3 miljoen ton aan communautaire overproductie ten opzichte van het verbruik, die voortvloeit uit de door de Raad vastgestelde productiequota voor bietsuiker, en anderzijds een hoeveelheid suiker die overeenstemt met de preferentiële invoer uit de ACS-landen en India in het kader van de door de Raad goedgekeurde preferentiële akkoorden, namelijk ongeveer 1,7 miljoen ton.

Bij de beoordeling van dit overschot moet rekening worden gehouden met:

— het feit dat het ook noodzakelijk is over werkvoorraden te beschikken;

— de suikerbehoeften voor de uitvoer van gesuikerde producten.

Ten slotte wordt erop gewezen dat de witte suiker uit de Gemeenschap afzet vindt op de wereldmarkt voor deze suiker, waar een klaarblijkelijke vraag bestaat waaraan andere landen niet kunnen voldoen, althans niet op korte termijn.

BEHEER VAN DE COMMISSIE

Voorstellen van de Commissie voor quota

18-31. De Commissie constateert met voldoening dat de Rekenkamer erkent dat de diensten van de Commissie „een grondige evaluatie voorbereidden van de werking van de suikerregeling, de effecten en de uitdagingen waarvoor zij stond. Een interne werkgroep bekeek een groot aantal hervormingsmogelijkheden, waarvan sommige tamelijk drastisch waren." (paragraaf 24 van de opmerkingen van de Rekenkamer).

De Commissie beschikte derhalve over alle gegevens die nodig waren om haar voorstellen bij de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité te kunnen indienen, welke voorstellen tot een belangrijke wijziging van de regeling hebben geleid. De regeling was namelijk in vier jaar tijd driemaal verlengd in afwachting van de resultaten van de GATT-onderhandelingen. Gedurende deze fase die aan de indiening van de voorstellen van de Commissie voor de periode 1995-2001 voorafging, hebben de Commissie, de Raad van Ministers en de werkgroepen alle voor hun besluitvorming dienstige informatie ontvangen. De delegaties hebben de Commissie niet gevraagd andere alternatieven aan te dragen en slechts twee delegaties hebben gepleit voor een prijsverlaging.

De Commissie beklemtoont dat de Raad het voorstel van de Commissie met een zeer ruime meerderheid (82 stemmen op 87) heeft goedgekeurd nadat het Europees Parlement er een gunstig advies over had uitgebracht.

Jaarlijkse voorstellen voor institutionele prijzen

Bij de voorbereiding van de prijsvoorstellen gehanteerde gegevens

33-36. In het algemeen is het feitelijk onmogelijk zich op de hoogte te stellen van de werkelijke productiekosten van welke industrietak ook en daarom baseert de Commissie haar analyses op de gegevens die door de gespecialiseerde beroepsorganisaties en de gespecialiseerde vakliteratuur worden verstrekt, alsmede op de resultaten die door de suikerproducerende ondernemingen worden bekendgemaakt.

De Commissie wijst nadrukkelijk op de daadwerkelijke bevriezing van de institutionele prijzen, en derhalve ook van de verwerkingsmarge, sinds meer dan 15 jaar (voor 1989/1990 is er zelfs een verlaging met 2 % geweest). Hierdoor is er sprake van een reële verlaging van de prijzen en de verwerkingsmarge in de betrokken periode.

Wat meer in het bijzonder paragraaf 36 betreft, is de door de Rekenkamer genoemde studie niet door de feiten gestaafd.

Aandacht voor de GLB-doelstellingen

37-38. Dat de minimumprijzen gedurende 15 jaar ongewijzigd zijn gehandhaafd, heeft tot een reële prijsdaling voor de telers geleid. Een prijsverlaging die door rechtstreekse steun aan de landbouwers wordt gecompenseerd, zou aanzienlijke begrotingskosten veroorzaken die de beperkte budgettaire mogelijkheden voor de periode 2000-2006 te boven gaan.

Wat de milieuaspecten betreft, neemt het verbruik van meststoffen, herbiciden en pesticiden per geproduceerde ton suikerbieten of suiker voortdurend af (lagere dosering per hectare en hogere productie per hectare).

Het prijsniveau

39-41. De Commissie wijst op het volgende:

a) de prijzen zijn sinds 1984/1985 bevroren;

b) de Raad heeft haar voorstellen met een zeer ruime meerderheid aangenomen;

c) het is volkomen normaal dat de Commissie slechts één voorstel indient na de economische situatie te hebben onderzocht en zich te hebben vergewist van de politieke realiteit in de Gemeenschap op dat moment.

De prijs van ruwe rietsuiker uit de ACS-staten

42-45. Na onderzoek van de voor elk verkoopseizoen door de ACS-landen gegeven motiveringen stelt de Commissie deze landen prijzen voor die zo goed mogelijk op de economische factoren zijn afgestemd maar niet hoger zijn dan de communautaire interventieprijs. Tijdens de onderhandelingen heeft de Commissie zich ondanks de verzoeken van deze landen altijd op het standpunt gesteld dat bij een hogere prijs afzet van deze suiker niet mogelijk zou zijn zonder communautaire steun en het beginsel van communautaire preferentie in gevaar zou worden gebracht.

Beheer van het exportprogramma

46-52. Bij de theoretische berekening van de restitutie in de sector suiker wordt uitgegaan van de interventieprijs, en niet van de prijs op de interne markt zoals in andere sectoren. Deze berekening sluit niet alleen goed aan bij de realiteit, maar beperkt ook enorm de speelruimte voor de handelsfirma's, die wat hun concurrentievermogen betreft in wezen afhankelijk zijn van de situatie op de wereldmarkt.

Bij het beheer van de inschrijvingen moet rekening worden gehouden met de economische en commerciële realiteit op de wereldmarkt in het betrokken verkoopseizoen.

Inschrijvingsprocedures

53. De lidstaten leveren in het comité van beheer een bijdrage aan het beheer van deze GMO. De inschrijvingsprocedures zijn doorzichtig; in de laatste vijf verkoopseizoenen heeft het comité van beheer voor ongeveer 95 % van de inschrijvingen (223 van de 233) een gunstig advies uitgebracht.

54. De Commissie is van mening dat zij haar taak als beheerder niet goed kan vervullen wanneer zij gebruikmaakt van speculatieve elementen op de markt als criterium voor de toewijzing bij de inschrijvingen.

Door de inschrijvingen over het gehele jaar te spreiden kan beter worden ingespeeld op de marktbehoeften en kunnen, wanneer de vraag het grootst is, voor grotere hoeveelheden certificaten worden afgegeven.

Regelingen voor zelffinanciering

55-59. De Commissie wijst erop dat op grond van de geldende voorschriften en de overeenkomst van Marrakech (WTO) de kosten voor de afzet van de productieoverschotten van de Gemeenschap (exclusief de met de invoer uit de ACS-staten en India overeenkomende hoeveelheden) volledig met de productieheffingen worden gedekt. Er is sprake van zelffinanciering op jaarbasis, zowel als op meerjarenbasis en uit de verificaties door de diensten van de Commissie blijkt dat de productieheffingen de kosten voor de uitvoer van de communautaire overschotten daadwerkelijk dekken.

56-57. Vanwege de voorschriften betreffende de interne markt is het moeilijk statistieken over de intracommunautaire handel op te stellen omdat de lidstaten verschillende aangiftedrempels hanteren.

58. Het gebruik van certificaten is reeds door de Commissie overwogen en is in het comité van beheer besproken. Momenteel zou een dergelijk stelsel echter geen oplossing bieden voor de moeilijkheden in verband met de verwerkte producten.

Administratieve, financiële en controleregelingen van de GMO

59. De eenheid Goedkeuring van de rekeningen van de Commissie controleert productie en voorraden, maar het gevaar voor onrechtmatige uitgaven wordt gering geacht. De lage controlefrequentie is een afspiegeling van deze risicobeoordeling. De laatste controles zijn uitgevoerd in de periode 1991-1994.

60-63. In 1999 heeft de Commissie ten behoeve van de autoriteiten van de lidstaten een werkdocument inzake de controle van de suikeropslagregeling in het kader van Verordening (EEG) nr. 4045/89 opgesteld, om de inspecteurs richtlijnen te verstrekken voor de controles achteraf in het kader van Verordening (EEG) nr. 4045/89. Deze controles achteraf hebben met name ten doel de productie- en opslaggegevens aan de financiële rekeningen en andere handelsdocumenten van de ondernemingen te toetsen.

Mate waarin de Commissie rekening houdt met de diverse partijen en met gebeurtenissen die de GMO beïnvloeden

67. De Commissie behoefde het comité van beheer voor suiker niet te raadplegen voor de betrokken evaluatie en is daartoe ook niet verplicht wanneer zij studies door haar eigen diensten laat uitvoeren of uitbesteedt. Toch is het comité van beheer ingelicht over het voornemen om de GMO voor suiker te evalueren. Meer in het bijzonder is het comité in het bezit gesteld van het bestek voor de aanbesteding, toen in april 1999 het inschrijvingsbericht werd bekendgemaakt.

EVALUATIE VAN DE SUIKERREGELING

Inleiding

68-70. Zodra de Commissie in het bezit is van het verslag over de evaluatie van de GMO voor suiker, zal zij dit samen met de commentaar van de stuurgroep, en meer in het bijzonder met de beoordeling van de kwaliteit van de evaluatie, aan de Rekenkamer toezenden.

Verwezenlijking van de doelstellingen van de GMO

72. a) Volgens de Rekenkamer zijn de suikerbietentelers verzekerd van een goed inkomen („tot het dubbele in vergelijking met andere gewassen"). Ten aanzien van deze opmerking past enig voorbehoud of althans enige precisering. Waarschijnlijk slaat de vergelijking op de graanteelt, d.w.z. de meest voorkomende en de minst rendabele teelt. Een vergelijking met de aardappel- of de katoenteelt zou helemaal anders uitvallen.

Suikerbietentelers kunnen tergelijkertijd bijvoorbeeld ook graan of rundvlees produceren, en het is hun totale inkomen dat in aanmerking moet worden genomen voor de in het Verdrag bepaalde doelstellingen van het GLB.

d) De Unie heeft besloten de quota per regio te beperken. Hiermee wordt haar duidelijke voornemen te kennen gegeven om in alle gebieden van de Gemeenschap een zekere productie in stand te houden en zo rechtstreeks tot de ontwikkeling van het platteland bij te dragen, zowel wat de teelt van suikerbieten als de suikerfabricage betreft. De Commissie wijst erop dat de met een multifunctionele landbouw nagestreefde doelstellingen passen in een doelgericht plattelandsontwikkelingsbeleid.

73. De Rekenkamer wijst er zelf op dat de wereldmarktprijzen geen volkomen objectieve graadmeter vormen. De EU-prijzen zijn in feite niet verschillend van die in vele andere industrielanden.

Voorbeelden:

— de suikerprijzen in de Verenigde Staten, Canada en Australië zijn 2,9 maal zo hoog als de wereldmarktprijzen. In de Verenigde Staten is de vastgestelde „interventieprijs" voor suiker voor de periode 1996-2002 nagenoeg gelijk aan die in de Gemeenschap;

— in Noorwegen, waar alle suiker op de wereldmarkt wordt aangekocht, zijn de consumentenprijzen voor witte suiker nagenoeg gelijk aan die in de Gemeenschap, en voor verwerkte producten zelfs aanzienlijk hoger.

74. De quotaverhogingen, die van grafiek 2 afgelezen kunnen worden, lopen grotendeels parallel met de achtereenvolgende uitbreidingen van de EU. In de zeventiger jaren hielden de quotaverhogingen verband met de te krappe suikervoorziening. In de jaren negentig zijn de overschotten in de EU tot op grote hoogte stabiel gebleven.

De huidige overschotten op de wereldmarkt zijn het gevolg van een aanzienlijke productietoename in een aantal andere grote suikerproducerende landen. Het aanbod op de wereldmarkt neemt namelijk met ongeveer 1 miljoen ton per jaar toe, terwijl de uitvoer van de Gemeenschap stabiel (5,5 miljoen ton) en acyclisch blijft. Brazilië daarentegen, dat overigens een programma voor de vervaardiging van alcohol heeft opgezet, heeft zijn uitvoer in de jaren negentig opgevoerd van 1,5 miljoen ton per jaar tot 11 miljoen ton in 1999/2000 bij een totale aanvoer op de wereldmarkt van ongeveer 38 miljoen ton. Ook Thailand en Australië hebben meer suiker uitgevoerd. In Australië is directe productiesteun en structurele steun voor de sector ingevoerd.

75. Op bietenteeltbedrijven worden weliswaar niet uitsluitend suikerbieten geteeld, maar wordt ook graan, rundvlees enz. geproduceerd, maar uit de onderstaande tabel blijkt hoe belangrijk de suikerbietenteelt in bepaalde regio's van de Gemeenschap is:

Land/regio	Percentage bedrijven die suikerbieten telen (1997) ([1])	Aandeel suikerbieten in het totale landbouwareaal (1997) ([2])	Aandeel in de totale productiewaarde van de landbouw (1995) ([2])
België	22,0 %	6,9 %	4,8 %
Niedersachsen	14,1 %	4,9 %	4,7 %
Sachsen-Anhalt	30,3 %	5,1 %	10,4 %
Picardie	53,6 %	12,5 %	22,6 %
Nord-Pas-de-Calais	45,3 %	7,8 %	9,5 %
Emilia-Romagna	13,8 %	6,2 %	4,5 %
Marche	15,5 %	8,2 %	10,1 %
East Anglia	37,8 %	10,9 %	10,5 %

([1]) Farm structure survey.
([2]) Regio database.
Bron: Eurostat.

Kosten voor het realiseren van de doelstellingen

78. a) De Commissie is van oordeel dat de hoeveelheden suiker die overeenkomen met de preferentiële invoer buiten beschouwing moeten worden gelaten bij de berekening van het structurele overschot, dat uitsluitend betrekking heeft op de productie van de Gemeenschap. Volgens de voor de GMO voor suiker geldende bepalingen bedraagt het aan de hand van de productiequota berekende structurele overschot ongeveer 10 % van het verbruik (1,3 miljoen ton). Van deze 1,3 miljoen ton mag de Gemeenschap op grond van de WTO-overeenkomsten 1 273 500 ton uitvoeren.

b) Zoals de Rekenkamer zelf in paragraaf 82 erkent, is de wereldmarktprijs geen geheel objectieve graadmeter.

c) De voorraden bedragen 2 miljoen ton, waarvan echter slechts 1,1 miljoen ton normaal beschikbaar is, d.i. minder dan 10 % van het verbruik.

d) De Commissie is zich ervan bewust dat er kritiek is geweest op de regeling, waarbij het gebrek aan concurrentie is toegeschreven aan de sterke segmentering van de markt en de concentratie in de industrie. Toch zorgt de Commissie ervoor, zoals blijkt uit de vele procedures tegen kartelvorming die zij in deze sector heeft ingeleid en de boetes die recentelijk zijn opgelegd (British Sugar/1997, Irish Sugar/1999) dat, de concurrentiebeperkende gevolgen van de regeling zoveel mogelijk opgeheven worden door de mededingingsvoorschriften van de Gemeenschap in de suikersector metterdaad toe te passen.

e) De kosten voor deze controles voor de gehele bedrijfskolom lijken de Commissie redelijk te zijn wanneer ze worden vergeleken met de productieheffingen.

80. De productieheffingen en de kosten voor de uitvoer van de hoeveelheid suiker die overeenkomt met de invoer uit de ACS-staten — de belangrijkste uitgavenpost voor de begroting — zijn niet afhankelijk van het verbruik.

De Commissie wijst erop dat de productieheffingen berekend worden op basis van het door de producenten in de Gemeenschap te dragen gedeelte van de uitgaven.

81. Het bedrag van 6 500 miljoen EUR is niet representatief en beantwoordt volgens de Commissie niet aan de economische en budgettaire werkelijkheid. De twee basisgegevens (wereldmarktprijzen en interventieprijzen) waarvan wordt uitgegaan, hebben slechts een theoretisch belang. De door de Rekenkamer gehanteerde wereldmarktprijs van 200 EUR/ton kan moeilijk als grondslag voor de berekening van de kosten voor de verbruiker worden genomen, omdat deze prijs zeer sterk schommelt en op zijn huidige niveau lager is dan de productiekosten van de meest efficiënte producenten. De Rekenkamer zelf geeft overigens toe dat het niet om een „geheel objectieve graadmeter" gaat.

Bovendien houdt de Rekenkamer niet voldoende rekening met de economische realiteit die samenhangt met het evenwicht op de suikermarkt. Wanneer de Gemeenschap haar suiker van de wereldmarkt zou moeten betrekken, zou de extra vraag die daardoor zou ontstaan, onmiddellijk leiden tot een zeer aanzienlijke stijging van de wereldmarktprijzen.

Evenals de overige GMO's is de GMO voor suiker gebaseerd op communautaire preferentie, gepaard met een interventiestelsel en een uitvoerregeling. Daardoor worden aan verbruikers en verwerkende industrie zeer stabiele prijzen en een zeer regelmatige voorziening gegarandeerd en worden zij ingedekt tegen een al te grillige wereldmarkt. Momenteel is het aanbod op de wereldmarkt te groot door de toename van de rietsuikerproductie — vooral in Brazilië — en door de subsidies voor alcohol uit rietsuiker in dat land, terwijl de suikerproductie in de Gemeenschap stabiel blijft. De vraag op de wereldmarkt is weliswaar toegenomen, maar niet genoeg om deze productiestijging op te vangen. Daardoor zijn de wereldvoorraden in de afgelopen jaren gestegen; zij maken nu ongeveer 50 % van het wereldverbruik uit.

82. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de overgedragen eindvoorraden (ongeveer 1,0 miljoen ton) niet beschikbaar zijn, behalve bij natuurrampen. De Commissie heeft de Raad overigens voorgesteld de maandelijkse opslagvergoeding voor deze overgedragen C-suiker in te trekken, maar de Raad heeft dit voorstel van de Commissie herhaaldelijk verworpen.

Verder zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de, verplichte, minimumvoorraad (± 0,4 miljoen ton) en de voorraden die de handel nodig acht (± 0,84 miljoen ton). De Commissie is het derhalve niet eens met de door de Rekenkamer uitgevoerde berekening van de kosten van de communautaire voorraden voor de verbruiker. In werkelijkheid blijven de kosten voor de verbruiker gelijk, want met het systeem kan een normale voorziening worden gegarandeerd.

83. De concentratie van de suikerindustrie geeft ongeveer dezelfde ontwikkeling te zien als die in andere sectoren, waarop andere GMO's dan voor suiker van toepassing zijn.

84. De Commissie is van mening dat het opnemen van isoglucose en inulinestroop in de GMO voor suiker gerechtvaardigd was, aangezien de markten nauw met elkaar verbonden zijn en deze ingreep in overeenstemming was met de politieke wil de suikerproductie te handhaven. De Gemeenschap moet de productie van isoglucose, die vaak wordt geproduceerd uit basisproducten die zonder financiële invoerbeperking uit derde landen worden geïmporteerd, op dezelfde manier beheersen als de suikerproductie, die wordt ingeperkt door een quotaregeling met financiële medeverantwoordelijkheid van de producenten in de Gemeenschap. Dit fundamentele punt is door het Hof van Justitie erkend.

85. De Commissie wijst erop dat de lidstaten momenteel 10 % van de heffingen en bijdragen inhouden en met ingang van 1 januari 2001 25 %. Het bedrag van 290 miljoen EUR is dus slechts indicatief; het precieze bedrag van de inhouding hangt af van het werkelijke bedrag van de heffingen en bijdragen.

86. Het is juist dat het GLB op de begroting van de Gemeenschap drukt en de verbruiker geld kost. Voor de suikerregeling geldt dit dus ook, hoewel rekening moet worden gehouden met de zelffinanciering van de communautaire productie waarvoor quota gelden.

De kosten moeten telkens worden afgezet tegen de doelstellingen van het GLB, zoals in het Verdrag en de internationale verplichtingen van de EU vervat. Verder moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de wereldmarkt voor suiker een overschotkarakter heeft: de prijzen voor suiker liggen daar over het algemeen onder de productiekosten van de meest doelmatige producenten.

De mechanismen van de GMO voor suiker, en met name het niveau van productiequota en prijssteun

89. Zie het antwoord van de Commissie in bovenstaand punt 73.

90. Voor de Commissie is het feit dat geen suiker voor interventie wordt aangeboden een teken dat de GMO en het opslagstelsel goed functioneren en de uitvoer door het comité van beheer en de diensten van de Commissie goed wordt beheerd.

91. De Commissie is zich bewust van de kritiek, die zich voornamelijk richt tegen de compartimentering van de markt en tegen de te geringe concurrentie in deze sector. Toch is zij van mening dat deze verschijnselen ten dele toe te schrijven zijn aan de kenmerken van het product: grote homogeniteit, stabiele vraag en hoge transportkosten. Verder bedraagt de intracommunautaire handel in suiker meer dan 30 % van het verbruik voor suiker in ongewijzigde staat en 26 % van het verbruik voor suiker in de vorm van verwerkte producten.

92. Suiker is ontegenzeggelijk een eerste levensbehoefte, maar heeft slechts een zeer beperkt aandeel in het huishoudbudget. In de Gemeenschap bedraagt het aandeel van suiker in de totale consumptieve bestedingen tussen 0,2 % en 0,3 %. Een systeem dat zou zijn gebaseerd op verlaging van de suikerprijs en op rechtstreekse steunverlening aan de telers via de begroting zou zeer zeker begrotingskosten met zich brengen. Het is echter niet zeker dat een verlaging van de suikerprijs af fabriek zou worden doorgegeven aan de eindverbruiker van suiker en verwerkte producten.

De GMO voor suiker: de hervormingen van 1992 en Agenda 2000

94. Zie het antwoord van de Commissie in bovenstaand punt „GMO voor suiker" in de samenvatting.

De mechanismen zijn vastgesteld om de landbouwers een door de fabrikanten te betalen minimumprijs te garanderen.

Bovendien zijn suikerbieten bederfelijk.

95. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 94.

96. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 81 en 82. De Rekenkamer gaat in haar redenering uit van de hoogte van de uitvoerrestituties in een periode waarin de wereldmarktprijzen de laagste van de laatste 30 jaar waren.

97. De milieuproblemen uit een oogpunt van waterreserves worden veroorzaakt door de irrigatie, en dat is een punt dat onder het nationaal beleid valt. Bovendien wordt alleen in sommige gebieden in het Zuiden van de Gemeenschap irrigatie toegepast in de suikerbietenteelt, wat in die streken overigens ook voor de alternatieve teelten geldt.

De waterproblematiek moet, zo hij in dit verband aan de orde moet komen, alleen worden behandeld vanuit het oogpunt van de eventuele vervuiling van het grondwater. Wat dit betreft zou kunnen worden gezegd dat suikerbieten, die tot laat in het seizoen op het land blijven staan, aan de bodem teveel stikstof onttrekken. Dat risico is echter des te beperkter, daar de vereiste industriekwaliteit van suikerbieten zich niet verdraagt met overbemesting.

Wat het gebruik van herbiciden en pesticiden betreft (vgl. 38), kan de hoeveelheid per hectare ook bij een hogere opbrengst worden verminderd, dankzij de vooruitgang van de techniek.

CONCLUSIE

99. a) en b) Het blijft moeilijk om precieze informatie te verkrijgen, met name wat de productiekosten van de suikerindustrie betreft, omdat het vertrouwelijke karakter van de informatie dient te worden gehandhaafd. De diensten van de Commissie beschikken echter over een grote hoeveelheid zeer uiteenlopende informatie van de lidstaten, de beroepsorganisaties, de suikerproducerende bedrijven en de verwerkende bedrijven, al blijken uit deze informatie tegengestelde belangen.

100. Volgens de Commissie mogen de met de preferentiële invoer overeenkomende hoeveelheden suiker niet worden meegeteld bij de berekening van het structurele overschot, dat uitsluitend betrekking heeft op de communautaire productie. De uit de ACS-landen afkomstige invoer (1,6 miljoen ton) of een gelijkwaardige hoeveelheid, kan worden uitgevoerd zonder te worden meegerekend voor de internationale verplichtingen in het kader van de GATT. Volgens de voor de GMO voor suiker geldende regelgeving bedraagt het structurele overschot, vastgesteld op basis van de productiequota, ongeveer 10 % van het verbruik (1,3 miljoen ton).

(Zie ook het antwoord op paragraaf 13 en op paragraaf 78 a).

De nettobegrotingskosten (660 miljoen EUR) komen in de praktijk overeen met de kosten voor de uitvoer van een hoeveelheid suiker die overeenkomt met de hoeveelheid die de Gemeenschap uit de ACS-landen en India (1,6 miljoen ton) invoert op basis van haar internationale verplichtingen op grond van het protocol ACS/EU en de overeenkomst met India.

Wat de kosten voor de verbruiker betreft, bestaat maar 30 % van het verbruik uit suiker in ongewijzigde staat, terwijl de resterende 70 % producten betreft waarin suiker is verwerkt.

101. Wat de kosten van suiker voor de suikerverbruiker betreft, is het zo dat de prijs van suiker in ongewijzigde staat in het stadium van de distributie ongeveer het dubbele is van de interventieprijs, en de door de verbruiker betaalde prijs voor de in de vorm van verwerkte producten verbruikte suiker slechts 5-10 % van de prijs van het product uitmaakt. In verhouding tot de koopkracht is de suikerprijs in de Gemeenschap een van de laagste ter wereld.

Zie ook het antwoord op paragraaf 108.

102. De Commissie benadrukt dat met de GMO voor suiker al sinds 1968 en meer nog sinds 1986 verschillende doelstellingen werden nagestreefd die ook ten grondslag lagen aan de hervorming van 1992 en Agenda 2000, namelijk beheersing van de productie en van de begrotingsuitgaven. Verder wordt het concurrentievermogen op de wereldmarkt gegarandeerd door de uitvoerregeling voor quotumsuiker en door de afzet van suiker die buiten de quota is geproduceerd. De milieuwetgeving is op de suikerbietenteelt en de suikerindustrie evenzeer van toepassing als op iedere andere teelt of tak van industrie, al zou het dienstig zijn het milieubeleid aan te scherpen. De suikerbietenteelt en de suikerindustrie genereren economische bedrijvigheid die bijdraagt tot de ontwikkeling van het platteland.

Wat de betere zichtbaarheid voor de belastingbetaler betreft moet onder andere worden opgemerkt dat de netto-uitgaven voor de begroting overeenkomen met de kosten die verbonden zijn aan de verplichtingen van de EU ten aanzien van de ACS-landen en India.

103. De Commissie benadrukt dat de suikerbietenteelt geen monocultuur is en dat de suikerbietentelers dus onder meer ook graanteler of rundveehouder kunnen zijn. Het gemiddelde suikerbietenareaal per landbouwer bedraagt 6 à 7 hectare. Bovendien hebben in de landbouwgebieden met een suikerindustrie bijna alle landbouwers een quotum toebedeeld gekregen.

104. De diensten van de Commissie onderwerpen de GMO voor suiker, alsmede alternatieven daarvoor, aan een permanent onderzoek. De voordelen van de alternatieve oplossingen die de Commissie in de loop van de jaren negentig heeft voorgesteld ten opzichte van de huidige regeling, wogen niet op tegen de nadelen.

105. De door de Rekenkamer genoemde mogelijkheid om de mechanismen van de hervorming van 1992 over te nemen, zou zeer hoge begrotingskosten met zich brengen (1 125 miljoen EUR voor een voor slechts 50 % gecompenseerde prijsverlaging van 25 %) die niet verenigbaar zijn met de omvang van de beschikbare begrotingsmiddelen binnen de financieringsvooruitzichten voor de periode 2000-2006 die in maart 1999 in Berlijn zijn vastgesteld en door het Europees Parlement zijn bevestigd.

106. Zie het antwoord op paragraaf 105.

De antwoorden van de Commissie op de paragrafen 88 tot en met 93 geven aan dat de huidige mechanismen van de GMO voor suiker adequaat hebben gefunctioneerd.

107. De huidige quotaregeling loopt aan het einde van het verkoopseizoen 2000-2001 af. De Commissie heeft op 4 oktober besloten de Raad een tussentijdse aanpassing van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker voor te stellen voor een periode van twee jaar en de nodige impactstudies te laten uitvoeren met het oog op de hervorming van de GMO voor suiker. Deze studies moeten onder andere de door de Rekenkamer en andere partijen geformuleerde kritiek onderzoeken.

In dit stadium bestaat er nog grote onzekerheid met betrekking tot een aantal technische punten bij een ingrijpende wijziging van de marktordening. Bovendien moeten, via een vergelijking van kosten en baten, zorgvuldig de huidige regeling en de consequenties van eventueel daarin aan te brengen wijzigingen voor de sector, voor de concurrerende gewassen, voor de steun voor de industrie, de werkgelegenheid, de verbruikers, de ultraperifere gebieden en de minst ontwikkelde landen, worden onderzocht.

Voor een grondige hervorming van de sector op basis van de bovenbedoelde kritiek moeten zowel de quotaregeling als het niveau van de interventieprijzen worden aangepast. Aspecten zoals de toenemende marktconcentratie, het gebrek aan concurrentie of het grote verschil tussen de door de producent ontvangen prijs en de door de verbruiker betaalde prijs, zijn niet alleen aan de orde in de suikersector, maar in de gehele levensmiddelensector. Het gaat om een complex geheel van onderling samenhangende factoren die een grondige analyse vereisen.

De Commissie zal over de bovengenoemde aspecten en het concurrentieniveau in de belangrijkste levensmiddelensectoren (dus niet alleen voor suiker, maar ook voor vlees, zuivel en graan) een studie verrichten.