

## Prijzige suiker





Amsterdam, juni 2013  
In opdracht van CIUS

## Prijzige suiker

### De prijsopbouw en prijsontwikkeling van suiker

Nicole Rosenboom  
Marianne Boschloo  
Rob van der Noll  
Bert Tieben



**seo** economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2013-28

ISBN 978-90-6733-700-7

Copyright © 2013 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

## Samenvatting

*De suikerprijs die industriële grootverbruikers betalen, vertoont een stijging sinds 2011. Met een stijging van circa 50 procent in twee jaar ligt de prijs ruim boven de minimumprijs die jarenlang gold. Ook is de prijsontwikkeling tegengesteld aan die op de wereldsuikermarkt. Door het Europese quotasysteem lijkt er een structureel aanbodtekort van suiker te zijn. Andere prijsopdrijvende factoren zijn de geconcentreerde nationale suikermarkten, de hoge overstap-, import- en toetredingsdrempels en het gebrek aan substituten.*

Dit onderzoek is erop gericht om de prijsvorming en de prijsopbouw van de levering van suiker aan Nederlandse industriële gebruikers te begrijpen en te verklaren.

Op basis van beschikbare informatie kan een schatting gemaakt worden van de prijsopbouw van suiker. Tegelijk met de prijsstijging van suiker is de ledentoeslag die de Nederlandse suikerproducent als winstdeling aan haar leden uitkeert, gestegen. Zo werd over het campagnejaar 2009/2010 circa € 90 van de suikerprijs van € 482 per ton suiker aan de leden uitgekeerd. In 2011/2012 was dit € 252 ledentoeslag op een prijs van € 690. De winstopslag (ledentoeslag en overige winst) lag in de periode 2006/2007 tot en met 2012/2013 tussen de 26 procent en 51 procent en is sinds 2009/2010 gestegen. De stijgende Europese suikerprijs is niet het gevolg van toenemende productiekosten. De verklaring ligt daarentegen bij de concurrentieverhoudingen in de markt.

De Europese consumptie van suiker lag de laatste jaren rond de 16,8 miljoen ton terwijl de quotumproductie gemiddeld 13,3 miljoen ton was. Dit gat tussen consumptie en Europese productie kan worden aangevuld door de import van suiker en door in te teren op voorraden. Er mag 3,5 miljoen ton suiker uit de ACP landen heffingsvrij worden geïmporteerd (een groep landen in Afrika, het Caribische gebied en de Pacific). In de praktijk wordt echter slechts 49 procent hiervan daadwerkelijk op de Europese markt gebracht. De voorraden die Europese suikerproducenten aanhouden, zijn relatief beperkt. Er kan uit deze bron de komende jaren nauwelijks extra suikeraanbod op de markt worden gebracht. Een laatste bron van extra suikeraanbod zijn de interventies door de Europese Commissie. Zo heeft de Commissie in campagnejaar 2011/2012 1,05 miljoen ton suiker extra op de markt gebracht. Al met al lijkt dit extra aanbod een tekortsituatie niet te kunnen voorkomen.

Het aanbod van suiker is in Europa erg geconcentreerd. In zeven lidstaten is 100 procent van het productiequotum in handen van één suikerproducent. Nederland is één van deze lidstaten, Royal Cosun is de enige producent met Nederlands quotum. Veel in Nederland gevestigde industriële grootverbruikers kopen dichtbij hun eigen fabrieken in. Aangezien suikerproducenten hun gehele quotum veelal reeds verdeeld hebben over bestaande klanten, is overstap naar een concurrent voor industriële grootverbruikers moeilijk. Daarnaast is het de vraag of een verder weggelegen suikerproducent wel een betere prijs kan bieden vanwege de hogere transportkosten die hierbij komen kijken. Industriële grootverbruikers hebben weinig reële overstapmogelijkheden.

Op de Europese markt is Royal Cosun een middenmoter met 6 procent van het Europese suikerquotum. Ook de Europese markt is geconcentreerd: vier producenten produceren meer dan 60 procent van het quotumsuiker.

Doordat de Europese suikerconsumptie de Europese quotumproductie ruimschoots overstijgt, stijgt de suikerprijs. In theorie kunnen andere marktfactoren compenserende inkoopmacht uitoefenen. Maar op de Europese suikermarkt hebben industriële grootverbruikers beperkte tot geen inkoopmacht. Zo zorgen de hoge toetredings-, overstap- en importdrempels er voor dat de onderhandelingspositie van industriële grootverbruikers slechter is dan die van de suikerproducenten. Immers, suikerproducenten hoeven niet te vrezen voor extra concurrentie door een potentiële toetreders, overstap van hun klanten naar een concurrent of naar inkoop in het buitenland. Tot slot zorgt het gebrek aan reële substituten ervoor dat industriële grootverbruikers suiker niet kunnen vervangen door een ander product.

Vergelijking met de prijsontwikkeling in een andere markt is een methode om verklaringen voor de prijsontwikkeling van suiker te toetsen. Mogelijk kan hiermee inzicht worden verkregen in de *drivers* achter de oplopende Europese suikerprijs in de afgelopen jaren.

De Amerikaanse suikerprijs ligt net als de Europese prijs hoger dan de wereldmarktprijs. In tegenstelling tot de Europese suikerprijs, beweegt de Amerikaanse suikerprijs wel mee met de wereldmarktprijs, de mate van correlatie tussen de prijzen is hoog. De suikermarkt in de VS reageert sneller op veranderende marktomstandigheden, ondanks het bestaan van een productiequotum en een importheffing. Het belangrijkste verschil met het Europese suikerbeleid is dat het Amerikaanse quotum jaarlijks wordt aangepast op basis van import- en consumptievoorspellingen. In Europa is het productiequotum al jaren onveranderd. Ook verschillen de landen in de mate waarin de import reageert op veranderingen in de marktprijs. Een oplopend verschil tussen de Europese marktprijs en de wereldmarktprijs voor suiker zou tot grotere Europese importen moeten leiden. Maar dit mechanisme heeft gefaald in de afgelopen jaren; de import van suiker in de EU reageert nauwelijks op de oplopende Europese prijs. In de VS leidt een hogere (lagere) marktprijs wel tot hogere (lagere) importen. Dit geeft aan dat het moeilijk is voor de EU om de import van suiker te beïnvloeden en snel te laten aanpassen op veranderingen in de Europese productie.

Graan is net als suiker onderdeel van het Europese landbouwbeleid maar de Europese graanprijs correleert niet alleen sterk met de wereldgraanprijs, ze liggen ook op hetzelfde prijsniveau. Hierin wijkt de prijsontwikkeling van de Europese benchmark van graan duidelijk af van die van suiker. Dit komt mogelijk doordat graan geen productiequotum kent en Europa een netto exporteur is van graan ten opzichte van een netto importeur van suiker. Een andere verklaring ligt in de manier van contractvorming. Op de graanmarkt komen contracten tot stand via de wereldwijde beurzen, internationale tussen handelaren, online handelsfora en lokale collecteurs. Suikercontracten worden veelal bilateraal onderhandeld. Het marktmechanisme in de graanmarkt is beter ontwikkeld en reageert daardoor sterker op prijsveranderingen.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Prijsvorming op de suikermarkt</b> .....	<b>3</b>
2.1 Prijsontwikkeling .....	3
2.2 De verschillende markten van suiker .....	4
2.2.1 De wereldmarkt voor suiker .....	4
2.2.2 Europese productie van suiker .....	5
2.3 Hoe functioneren groothandelsmarkten?.....	9
2.4 Het Europese suikerbeleid.....	10
<b>3 Prijsopbouw</b> .....	<b>15</b>
3.1 Van suikerbiet naar suiker.....	15
3.2 Analyse prijsopbouw.....	16
3.3 Benchmark: prijsontwikkeling in vergelijkbare markten.....	20
3.3.1 Benchmark suiker in VS.....	21
3.3.2 Benchmark graan in Europa.....	24
3.3.3 Vergelijking met de twee benchmarks: Verklaring voor Europese suikerprijs? .....	26
<b>4 Marktstructuur en suikerprijs</b> .....	<b>27</b>
4.1 Inleiding .....	27
4.2 Structuur van de markt.....	27
4.2.1 Aanbodzijde van de markt .....	27
4.2.2 Vraagzijde van de markt .....	34
4.3 Conclusies.....	37
<b>5 Conclusies</b> .....	<b>41</b>
<b>Literatuur</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage A Productiequotum van de Europese lidstaten</b> .....	<b>49</b>
<b>Bijlage B ACP landen</b> .....	<b>51</b>





# 1 Inleiding

*De suikerprijs is na 2011 harder gestegen dan de kosten van de suikerproductie. Wat verklaart deze ontwikkeling? Dit onderzoek kijkt kritisch naar de prijsopbouw van suiker en de marktstructuur als mogelijke verklaringen.*

## *Aanleiding*

Suiker is een belangrijk consumptieproduct en tevens een productiemiddel voor de suikerverwerkende industrie, zoals frisdranken, consumptie-ijs en bakkerij- en zoetwarenproducten. In Nederland wordt circa 30 procent van de geproduceerde suiker via het retailkanaal direct aan de consumptie geleverd, de overige 70 procent wordt afgenomen door de suikerverwerkende industrie.

Prijsveranderingen van suiker raken daarom een breed spectrum van de Nederlandse economie. Als consumptieartikel draagt een prijsstijging van suiker direct bij aan de consumentenprijsindex – de index waarmee inflatie wordt gemeten – maar via de verwerking in tal van andere producten veroorzaakt een verandering in de suikerprijs ook een sterk indirect effect op de inflatie. Als de prijs van zoetwaren stijgt als gevolg van een hogere inkoopprijs van suiker telt dit uiteraard ook mee.

De prijs van suiker is sinds 2011 met een opmars bezig. In twee jaar tijd is de Europese prijs van suiker circa 50 procent gestegen en ligt in campagnejaar 2012/2013 met € 728 per ton ruim boven het niveau van € 632 per ton dat binnen Europa jarenlang gold als minimumprijs. Deze snelle stijging veroorzaakt zorgen over de impact op de inflatie en het concurrentievermogen van de suikerverwerkende industrie. Niet-Europese concurrenten hebben toegang tot suiker waarvan de prijs sinds 2011 eerder is gedaald dan gestegen. Dit roept de vraag op wat de verklaring is van de opmerkelijke stijging van de suikerprijs binnen Europa, die volledig tegengesteld is aan de ontwikkeling in de wereldwijde markt voor suiker.

## *Vraagstelling*

Dit onderzoek is erop gericht om de prijsvorming en de prijsopbouw van de levering van suiker aan Nederlandse industriële gebruikers te begrijpen en te verklaren. De nadruk van het onderzoek ligt dus op de Nederlandse markt, maar aangezien suiker onderwerp is van stringent Europees beleid kan hierbij niet voorbij worden gegaan aan de Europese context. Het onderzoek richt zich dus op de prijsvorming van suiker in de Nederlandse markt tegen de achtergrond van zowel de Europese als de wereldmarkt van suiker.

Er kunnen verschillende economische verklaringen zijn voor de prijsstijging van suiker sinds 2011. In een concurrerende markt vormt de marktprijs een afspiegeling van de kostenstructuur. Een eerste hypothese om te toetsen is daarom of de prijsontwikkeling een reflectie is van hogere productiekosten. Een tweede hypothese ligt bij de verandering in de marktstructuur. De Europese suikerindustrie lijkt een consolidatieslag te ondergaan waardoor de mate van concentratie toeneemt. Zo valt de suikerproductie in Nederland thans onder de vleugels van één concern, Royal Cosun. Dit kan invloed hebben op het proces van prijsvorming. De derde

mogelijke verklaring ligt bij de institutionele inbedding, de regulering van de suikermarkt via de regels van het suikerbeleid. Dit beleid is Europees georganiseerd en vormt dus een Europees vraagstuk. Dit onderzoek bekijkt de invloed van de Europese regulering op het proces van prijsvorming maar richt zich niet op de vraag of dit beleid hervormd moet worden of niet. De doelstelling van dit onderzoek is primair analyserend: Wat verklaart de ontwikkeling in de prijsvorming van suiker, zoals de industriële gebruikers van suiker die ervaren?

#### *Methode van onderzoek*

De mogelijke verklaringen van de prijsontwikkeling van suiker onderbouwen de aanpak van dit onderzoek.

Het eerste onderwerp van studie vormt het *proces van prijsvorming* in de suikermarkt. Hoe komen prijzen tot stand? Hoe sluiten suikerproducenten en industriële gebruikers van suiker hun contracten en wat is de invloed hiervan op de suikerprijs? Voor dit onderdeel wordt gebruikgemaakt van toegepast economisch onderzoek over de suikermarkt en informatie uit interviews met industriële partijen. Voor dit onderdeel wordt ook een kritische analyse gemaakt van de suikerprijzen in de verschillende marktsegmenten waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van de beschikbare suikerprijsstatistieken.

Het tweede onderdeel van dit onderzoek bestudeert de *relatie tussen productiekosten en de suikerprijs*. Wat verklaart de prijsopbouw van suiker? Voor dit onderdeel maakt het onderzoek gebruik van kostprijsstudies, gegevens uit jaarverslagen en informatie verkregen via interviews. Ook maakt het onderzoek gebruik van een benchmark om de relatie tussen productiekosten en de marktprijs te toetsen.

Het derde onderdeel betreft de *relatie tussen de marktstructuur en de prijsontwikkeling*. Voor dit onderdeel wordt gekeken naar de impact van verandering in de mate van concurrentie in de markt en de prijsontwikkeling. Dit onderdeel maakt gebruik van inzichten uit de economische theorie en de empirische literatuur.

#### *Leesmijzer*

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 start met een analyse van de prijsvorming. Voor dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de prijsontwikkeling in de suikermarkt en de omvang van de suikermarkt. Hoofdstuk 3 bespreekt de prijsopbouw van suiker waarvoor naar de productiekosten wordt gekeken en een vergelijking wordt gemaakt met de prijsontwikkeling in vergelijkbare markten (de 'benchmark'). Hoofdstuk 4 analyseert de marktstructuur. Hoofdstuk 5 verzamelt de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en trekt conclusies over de hoofdvraag van dit onderzoek: Wat verklaart de ontwikkeling in de prijsvorming van suiker, zoals de industriële gebruikers van suiker die ervaren?

## 2 Prijsvorming op de suikermarkt

*De Europese suikerprijs is sinds 2011 fors gestegen ten opzichte van de wereldmarktprijs, die juist is gedaald. De prijsvorming op beide markten is zo afwijkend dat sprake lijkt van markten voor geheel verschillende producten. Oorzaken van de verschillen zijn het Europese suikerbeleid en de tendens naar concentratie in de Europese suikerindustrie.*

Voordat de prijsvorming en prijsopbouw van de levering van suiker aan industriële grootverbruikers onderzocht wordt, is het interessant om te kijken naar de prijsontwikkeling van suiker (paragraaf 2.1). Van belang zijn de drie geografische markten die, in meer of mindere mate, invloed hebben op de prijs van suiker voor industriële verbruikers. Van groot naar klein zijn dit de wereldmarkt, de Europese markt en de Nederlandse markt. De omvang van deze markten wordt in dit hoofdstuk besproken (paragraaf 2.2). Tot slot beschrijft dit hoofdstuk het functioneren van groothandelsmarkten (paragraaf 2.3) en het Europese suikerbeleid (paragraaf 2.4).

### 2.1 Prijsontwikkeling

De divergentie in de prijsontwikkeling op de verschillende geografische suikermarkten wordt geschetst in Figuur 2.1. De prijsontwikkeling op de Europese suikermarkt en de wereldmarkt voor suiker loopt sterk uiteen. Dit geldt zowel voor de hoogte van de prijs als de timing van prijsaanpassingen. De Europese prijs van suiker is stabielere dan de prijs op de wereldmarkt. De prijs op een goederentermijnmarkt is over het algemeen relatief volatiel, omdat voorspellingen over het weer en de oogst van invloed zijn op de prijsvorming. Hier laat ook de invloed van het Europese suikerbeleid zich gelden, dat tot doel heeft de boeren en suikerproducenten prijsstabiliteit te garanderen. Wat vooral opvalt is de tegengestelde trendmatige ontwikkeling in de suikerprijs op de verschillende markten: de wereldmarktprijs en de Europese suikerprijs zijn niet gecorreleerd wat ongebruikelijk is voor een relatief homogeen product zoals suiker. De prijsinformatie onderbouwt de stelling van één van de geïnterviewde marktpartijen dat de Europese en wereldmarkt voor suiker zich gedragen als markten voor volstrekt verschillende goederen.

De wereldmarktprijs in Figuur 2.1 is de prijs op de termijnmarkt in Londen. De Europese prijs is gebaseerd op informatie die Europese suikerproducenten aanleveren aan de Europese Commissie. Uit diepte-interviews met diverse suikerverwerkende industriële bedrijven is door SEO de Nederlandse suikerprijs berekend. De suikerverwerkende industrie sluit voornamelijk jaarcontracten af waardoor aanpassing van de prijs trapsgewijs verloopt.

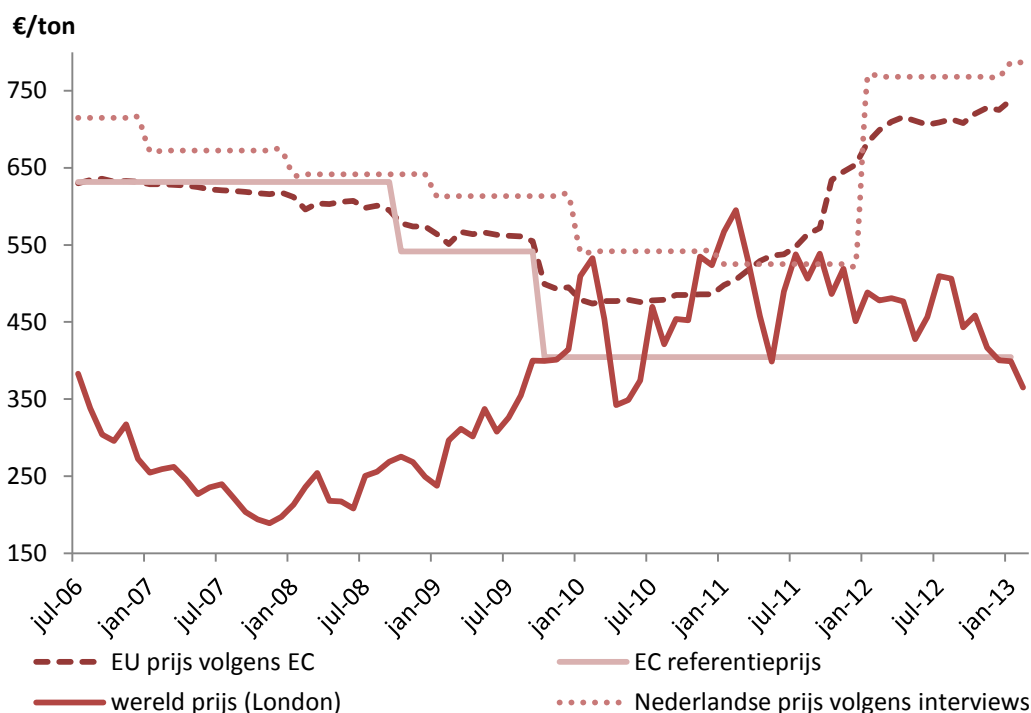
Op basis van Figuur 2.1 lijkt de Nederlandse suikerprijs over het algemeen hoger te liggen dan de Europese prijs. Geïnterviewde marktpartijen verklaren dit verschil door de wijze waarop de Europese prijsgegevens zijn samengesteld. De Europese Commissie gebruikt gegevens van de suikerproducenten. Volgens marktpartijen nemen suikerproducenten bij het doorgeven van gehanteerde prijzen ook interne transacties mee tussen fabrieken of dochterondernemingen van

de betreffende producenten. Transacties binnen de eigen onderneming zullen niet marktconform zijn en verlagen de gemiddelde suikerprijs, die de suikerproducenten aan de Commissie rapporteren.

Figuur 2.1 rapporteert ook de referentieprij van de Europese Commissie. Deze is vanaf 2006 in een paar stappen verlaagd en geldt als minimum prijs voor suiker.

Tot september 2009 heeft de minimumprijs de prijs van Europese suiker effectief hoog gehouden. Door het verlagen van de minimumprijs is deze bodem in de markt niet langer relevant. Vanaf oktober 2009 is de Europese prijs bijna twee jaar vergelijkbaar geweest met de wereldmarktprijs, na oktober 2011 vindt vergaande ont koppeling tussen deze prijzen plaats.

**Figuur 2.1** Ontkoppeling tussen de Europese prijs van suiker en de wereldmarktprijs



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van cijfers van de Europese Commissie, ontvangen van HPA en interviews met meerdere partijen.

Dit rapport geeft een economische analyse van de verklarende factoren achter de gesignaleerde prijsontwikkeling. Deze analyse begint met de productie van suiker, de werking van de groothandelsmarkten van suiker en het Europese suikerregime.

## 2.2 De verschillende markten van suiker

### 2.2.1 De wereldmarkt voor suiker

Suiker is een product dat wereldwijd wordt geproduceerd en geconsumeerd. De grootste producent van suiker is Brazilië (in 2010, 32,7 miljoen ton), gevolgd door India (28 miljoen ton in 2010/11) (Galen et al. 2011; OECD-FAO, 2011). Beide landen produceren voornamelijk suiker

uit suikerriet. De totale wereldmarkt produceerde 160 miljoen ton suiker in 2009 (Galen et al. 2011).

De wereldmarkt voor suiker kent een vrij deel en een gesloten deel. Verschillende grote landen zoals de VS, China en Europa voeren een protectionistisch suikerbeleid met tariefmuren om de binnenlandse productie te beschermen. Circa 68 procent van de wereldproductie is bestemd voor 'binnenlandse' consumptie.<sup>1</sup> Het restant wordt geëxporteerd. Er bestaan twee termijnmarkten voor de handel in suiker. Witte suiker wordt als termijncontract verhandeld op de *London Futures Exchange*, LIFFE. De termijnhandel in ruwe suiker vindt plaats in New York op de *Interventional Exchange*, ICE. Prijsontwikkeling op de termijnmarkt biedt een weergave van de verhouding tussen vraag en aanbod op het vrije deel van de wereldmarkt voor suiker.

## 2.2.2 Europese productie van suiker

De Europese Unie voert sinds 1968 een suikerbeleid waardoor de Europese markt is beschermd en verenigd tot één markt (zie Box 2.1). In Europa wordt alleen suikerbiet verbouwd, wat in het marketingjaar 2011/2012 een productie van bijna 18,7 miljoen ton suiker opleverde, circa 10 procent van de wereldproductie.

### Box 2.1 Het Europese suikerregime in een notendop

Het Europese suikerbeleid is ingevoerd in de jaren zestig met als doel een stabiele markt te creëren voor producenten en consumenten. De Europese Commissie legt de productie van suiker aan banden met een productiequotum en garandeert tegelijkertijd een redelijk inkomen voor de suikerboeren door middel van minimumprijzen voor suikerbieten. Daarnaast hanteert de Europese Commissie Tariff-Rate-Quota (TRQ) om de interne markt te beschermen voor externe productie. Dit doet zij door importtarieven te voeren met uitzonderingen voor verschillende landen en de maximale import te beperken. Europa staat heffingsvrije import toe uit een aantal preferentiële handelslanden, de *Less Developed Countries* (LCD) en de ACP-landen (een groep landen in Afrika, het Caribische gebied en de Pacific). Paragraaf 2.4 gaat verder in op de institutionele achtergrond en structuur van het Europese suikerbeleid.

De Europese suikerproductie is onder te verdelen in quotum suiker en *out of quotum* suiker. Ruim 13,3 miljoen ton is quotumsuiker. Binnen Europa produceren Frankrijk, Duitsland en Polen 55 procent van de totale productie binnen het Europese quotum. Nederland produceert 6 procent van dit quotum (zie Figuur 2.2).<sup>2</sup>

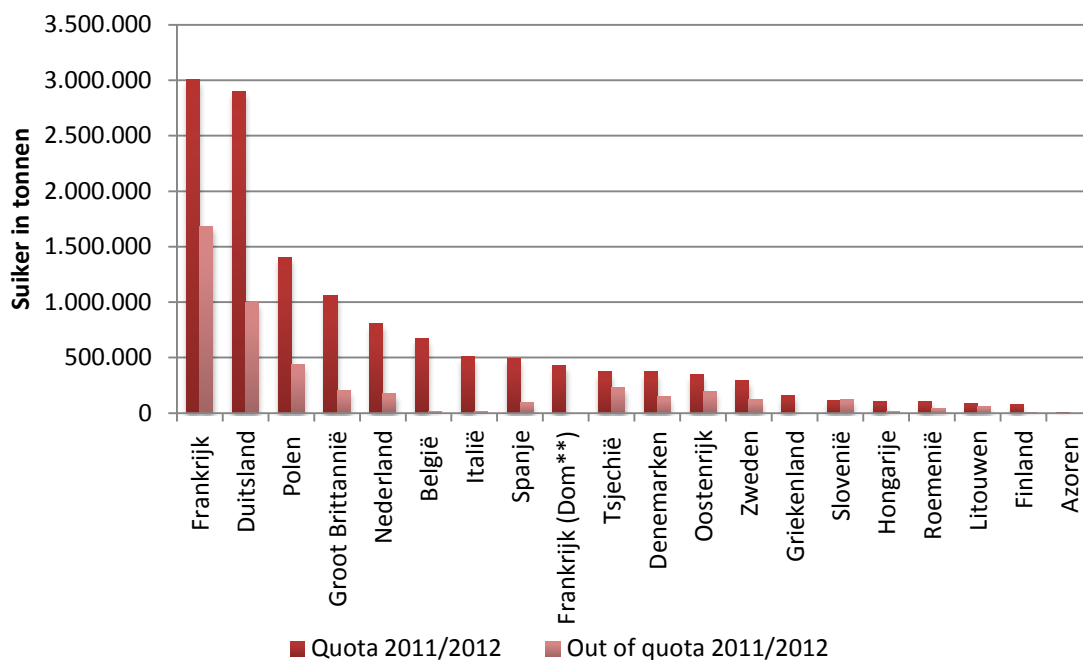
Het door de Europese Commissie ingestelde productiequotum binnen de Europese Unie is de laatste jaren stabiel en zo goed als alle landen produceren het maximaal toegestane quotum. Suiker dat buiten het quotum wordt geproduceerd kan per jaar kan flink verschillen door mee- of tegenvallende oogsten.

Van alle suiker die geproduceerd wordt in de Europese Unie gaat ongeveer 70 procent naar de suikerverwerkende industrie, de overgebleven 30 procent gaat via het retailkanaal naar de consumenten (EU, 2006).

<sup>1</sup> Europa geldt hierbij als één markt.

<sup>2</sup> Zie voor data over andere Europese landen en jaren Tabel 5.1 in Bijlage A.

Figuur 2.2 Drie landen produceren samen 55 procent van het Europese quotum



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van op basis van cijfers van de Europese Commissie.

De totale Europese suikerproductie was de afgelopen jaren niet voldoende om aan de Europese vraag naar suiker te voldoen (zie Tabel 2.1) Het *out of quatum* volume mag echter niet zomaar op de markt worden verkocht (zie paragraaf 2.4). Om het gat tussen de vraag en het quotumaanbod op te vullen, moet er geïmporteerd worden.<sup>3</sup>

### Europese import van suiker

Zoals in paragraaf 2.4 verder wordt beschreven, mag er 3,5 miljoen ton suiker uit de ACP-landen heffingsvrij geïmporteerd worden (zie Bijlage B voor een overzicht van deze landen). Uit de interviews blijkt echter dat dit volume in de praktijk niet gehaald wordt. Cijfers van Agrosynergie (2011) bevestigen deze berichten. Slechts 49 procent van de totale heffingsvrije import werd in 2010/2011 benut (zie Tabel 2.2).

De importmogelijkheden volgens het CXL quota worden wel praktisch volledig benut.<sup>4</sup> Hiervan is Brazilië de grootste leverancier van suiker, met 334.054 ton suiker in 2010/2011. In totaal werd in datzelfde jaar bijna 423.000 ton suiker geïmporteerd uit de CXL-landen (Agrosynergie, 2011). Maar ook deze import is niet voldoende om het huidige gat tussen de Europese consumptie van suiker en het suikeraanbod te dichten.

<sup>3</sup> Maar tegelijkertijd exporteert Europa ook ruim één miljoen ton witte suiker per jaar, waarvan het merendeel verwerkt wordt in andere producten.

<sup>4</sup> Dit quotum geldt voor onder meer Brazilië, India, Cuba en Australië.

**Tabel 2.1 De totale suiker en isoglucose productie in Europa is veelal hoger dan de Europese consumptie**

Volume in witte suiker en isoglucose (× 1.000 ton)	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013*
Europese Quotumproductie	13.956	13.835	13.998	13.768
Waarvan isoglucose	679	689	685	691
Europese Out of Quotum productie	4.663	2.896	5.585	5.328
Waarvan isoglucose	21	48	55	50
Totale Europese productie	18.619	16.731	19.583	19.096
Waarvan isoglucose	700	737	740	740
Europese consumptie <sup>5</sup>	16.426	17.213	16.867	16.835
Europese export (quotumsuiker)	1.118	1.183	1.235	1.235
Europese import (quotumsuiker)	2.996	4.095	3.989	3.562
Nederlandse Quotum suikerproductie <sup>6</sup>	805	805	805	805
Nederlandse Out of Quotum suikerproductie	169	88	178	177

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Europese Commissie (2012a). \* Schatting. Europese cijfers voor de EU 27. De import- en exportcijfers zijn inclusief suiker verwerkt in producten.

**Tabel 2.2 Import vanuit ACP-landen onder de Preferential EPA EBA Agreement sugar**

		2009/2010			2010/2011		
(Witte suiker in tonnen)		Maximum	Toegekend	%	Maximum	Toegekend	%
Non ACP		Nb	51.840		Nb	63.380	
ACP	LDC	Nb	290.773		Nb	365.735	
Non LDC:							
	Centraal Afrika	10.186		0,0%	10.186		0,0%
	West Afrika	10.186	47	0,5%	10.186		0,0%
	SADC	166.081	298.968	180,0%	174.632	263.930	151,1%
	EAC	12.908	410	3,2%	13.572	14.959	110,2%
	ESA	544.712	421.555	77,4%	572.756	577.433	100,8%
	Pacific	181.571	100.300	55,2%	190.919	136.600	71,5%
	Cariforum	454.357	304.782	67,1%	477.749	360.297	75,4%
Totaal <sup>7</sup>	ACP-non LDC	1.380.000	1.126.061	81,6%	1.450.000	1.353.218	93,3%
	ACP totaal	3.500.000	1.415.214	40,4%	3.500.000	1.718.953	49,1%
	ACP + non-ACP		1.467.054			1.782.333	

Bron: Agrosynergie (2011), tabel 64

<sup>5</sup> Dit geeft aan hoeveel suiker er volgens de Europese Commissie is geconsumeerd. Het is goed denkbaar dat de vraag naar suiker hoger ligt dan dit consumptieniveau. De daadwerkelijke vraag naar suiker is echter onbekend.

<sup>6</sup> Nederland heeft geen quotum voor isoglucose.

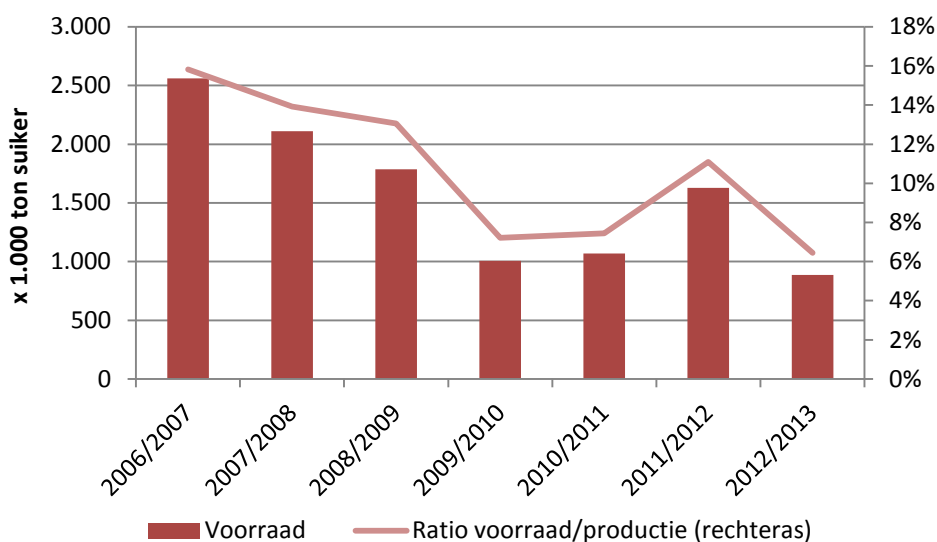
<sup>7</sup> De drempels van zowel *ACP-non LDC* als *ACP totaal* mogen niet overschreden worden. Binnen deze twee groepen is het wel toegestaan dat individuele regio's meer produceren dan hun eigen drempel. Zie bijvoorbeeld de percentages van boven de 100 procent bij ACPnon LDC (EC, 2013a)

### De rol van Europese voorraden

In jaren waarin er meer suiker wordt gevraagd dan er wordt geproduceerd en geïmporteerd, kunnen de voorraden worden aangesproken. Europese suikerproducenten houden jaarlijks een deel van hun quotumsuiker in voorraad. Dit kunnen zij dan een jaar later bovenop het quotum van dat jaar verkopen. De voorraden in Europa zijn de afgelopen jaren echter gedaald (zie Figuur 2.3). Dit komt doordat de vraag elk jaar hoger was dan het quotumaanbod waardoor is ingeteerd op de voorraden. De ratio van voorraad gedeeld door de productie van quotumsuiker was in 2006/2007 nog 16 procent en is in 2012/2013 gedaald naar 6 procent (EC, 2012a). De voorraadratio in Europa is aanzienlijk lager dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten. In dit land was de ratio van voorraad gedeeld door de productie gemiddeld 21 procent vanaf 2005/2006 (USDA & FSA, 2013).

De suikervoorraad kan in theorie een tekortschietende productie in Europa compenseren. Het potentieel blijkt op dit moment onvoldoende om het aanbod van suiker op de markt te laten aansluiten bij de vraag naar suiker.

**Figuur 2.3** Er is steeds meer ingeteerd op de reeds lage voorraden



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Europese Commissie (2012a). 2012/2013 is een voorlopige schatting

### Interventie door de Europese Commissie

Naast de ontoereikende import en het beperkte effect van het aanspreken van voorraden is er een laatste manier waarop het suikeraanbod in Europa vergroot kan worden. Dit is via interventies door de Europese Commissie. Zij kan hiertoe overgaan op het moment dat zij krapte in de markt verwacht. Zoals beschreven in paragraaf 2.4 zijn er twee mogelijkheden waarop dit kan: via een tender van *out of quotum* suiker naar quotum suiker of via een gereduceerd importtarief tender.

Zo is in campagnejaar 2011/2012 in totaal 1,05 miljoen ton extra suiker op de markt gebracht via:



- *out of quatum* suiker naar quatum suiker tenders, 650.000 ton suiker<sup>8</sup>;
- een gereduceerd importtarief tender, 399.014 ton suiker.<sup>9</sup>

### Conclusie Europese suikermarkt

De Europese suikermarkt kent op dit moment een structureel aanbodtekort. Dit omdat het productiequotum en de import (gecorrigeerd voor de export) samen niet toereikend zijn voor de Europese vraag naar suiker. Het belangrijkste probleem is dat slechts de helft van de voorziene import uit de preferentiële handelspartners in de ACP-landen wordt gerealiseerd. De interventies van de Europese Commissie zorgen voor een flink extra aanbod en ook de voorraden van de producenten zijn aangesproken. Dit blijkt op dit moment nog steeds voor onvoldoende aanbod te zorgen waardoor de tekortsituatie blijft bestaan. Zorgwekkend is dat de voorraden op een erg laag niveau staan waardoor in komende jaren nauwelijks extra aanbod uit deze bron op de Europese suikermarkt kan worden gebracht.

## 2.3 Hoe functioneren groothandelsmarkten?

Suiker kan op een marktplaats verhandeld worden of zonder tussenkomst van een marktplaats, dus direct tussen suikerproducent en suikerafnemer (ook wel *Over-the-Counter* of OTC genoemd). Soms wordt een onderscheid gemaakt tussen OTC-contracten waarbij bemiddeld wordt door een tussenpersoon en bilaterale contracten tussen intermediairs. Ook in de Nederlandse markt zijn deze intermediairs actief, maar het is niet bekend welk deel van de contracten bilateraal wordt afgesloten, dus direct tussen producent en afnemer.

Voor de beurzen wordt onderscheid gemaakt tussen *spot*markten en termijnmarkten. Op de spotmarkt valt contractering samen met de fysieke levering van het product. Op termijnmarkten wordt gehandeld voor levering in de toekomst waarbij de prijs nu wordt vastgesteld. Een typisch contract in de suikertermijnmarkt heeft een looptijd van bijvoorbeeld 6 maanden voor levering van 50 ton suiker. Er kan tevens een onderscheid worden gemaakt in de wijze waarop het contract wordt uitgeoefend. Dit kan fysiek plaatsvinden of financieel, zoals in veel andere goederentermijnmarkten.

Belangrijke beurzen zijn London voor witte suiker en New York voor ruwe suiker.

Termijncontracten dienen primair om prijsrisico's af te dekken (*hedging*). Bij het vooruit kopen of verkopen van suiker wordt langetermijnzekerheid gekocht over de inkoop- of verkoopprijs van suiker. In markten voor landbouwproducten vormen dergelijke derivaten een natuurlijk verlengstuk van de productie.<sup>10</sup> Daarnaast maken termijncontracten *speculatie* mogelijk op toekomstige prijsontwikkelingen, al is de ruimte hiervoor sterk bepaald door de voorwaarden van de optie.

---

<sup>8</sup> Het jaar ervoor was dit 526.000 ton suiker (EC, 2012a).

<sup>9</sup> EC (2012a).

<sup>10</sup> De vestiging van de Chicago Board of Trade als termijnmarkt in 1848 was direct gekoppeld aan de opslag en verkoop van graan.

De suikerverwerkende industrie in Nederland koopt suiker vooral direct OTC bij de producent in. Een veelgehoorde reden onder industriële afnemers is het schaarsteargument: men is bang door het Europees bepaalde productieplafond achter het net te vissen. Afnemers willen mede daarom tijdig in de jaarlijkse productiecyclus levering zeker stellen. Een alternatief leveringskanaal is vrijwel niet voorhanden, omdat de interne Europese import en export relatief beperkt is.

Het gebrek aan concurrentie uit zich mede in een gebrek aan contractvarianten. Afnemers kopen doorgaans in op basis van een jaarcontract. De bedrijfskolom blijkt in de loop van de jaren vergaand ingericht te zijn op de jaarcyclus in de productie van suikerbieten. Zo levert de suikerverwerkende industrie op haar beurt ook vaak op basis van jaarcontracten aan haar afnemers (bijv. supermarkten). Hierdoor ontstaat een vorm van *hedging* waarbij volume- en prijsrisico's voor de verwerkende industrie zijn gedekt.

Uit de gesprekken blijkt dat derivaten nauwelijks een rol spelen in de suikermarkt. Alleen grote industriële verbruikers met productiefaciliteiten in verschillende lidstaten werken met meerjarige contracten waarbij suiker ook grensoverschrijdend wordt ingekocht. Dit biedt voor deze bedrijven meer mogelijkheden voor het afdekken van risico's. Contracten zijn echter 1-op-1 gekoppeld aan levering waardoor de ruimte voor speculatie en arbitrage zeer beperkt is. Opslagfaciliteiten zijn bovendien uitsluitend in handen van de suikerproducenten waardoor de opslag van suiker ook niet kan fungeren als 'smeermiddel' in de markt. De logistiek in de sector is gebaseerd op het just-in-time principe waarbij levering door de producent is afgestemd op het moment van gebruik door de industriële klant. Transport en opslag worden daarbij vooral verzorgd door de suikerproducent wat bijdraagt aan de verticale integratie in de bedrijfskolom.

## 2.4 Het Europese suikerbeleid

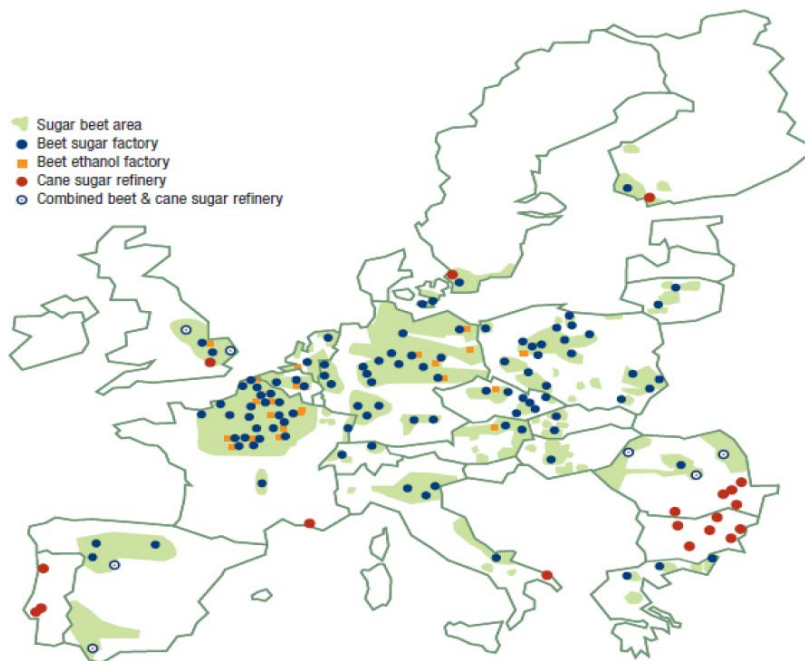
In 1968 werd de Common Market Organisations (CMO) van suiker geïntroduceerd. Het doel was om de productiviteit in de landbouwsector te stimuleren, een eerlijke levensstandaard voor boeren te garanderen, de markt te stabiliseren, de toevoer van suiker veilig te stellen en een redelijke prijs voor consumenten te garanderen (NEI 2001). Het suikerquotasysteem in de Europese Unie betreft de producten suiker, isoglucose en inulinestroop.

Voor 1968 was de Europese Unie een netto importeur van suiker, wat onder het CMO veranderde in netto export (NEI 2001). De vaak gesubsidieerde export vanuit de Europese Unie verlaagde de wereldmarktprijs waardoor de Europese Unie in 2006 onder druk van de WTO het quotasysteem veranderde. Momenteel is de Europese Unie weer een netto importeur van suiker (USDA 2011).

In 2006 heeft de Europese Unie onder druk van de WTO besloten om de productie van suiker te verminderen. Het doel van deze hervorming van het suikerbeleid was om de productie van suiker binnen de Europese Unie plaats te laten vinden op locaties waar de omstandigheden het gunstigst zijn. Landen konden (een deel van) hun quotum aan de Europese Commissie verkopen. Op deze manier is het totale productiequotum gereduceerd en is de productie sterker geconcentreerd in gebieden met optimale condities voor de teelt van suikerbieten.

Figuur 2.4 geeft de gebieden in Europa weer waar suikerbieten worden geteeld. Vanwege de transportkosten staan suikerfabrieken veelal in de directe omgeving van teeltgebieden. De regionale concentratie heeft ertoe geleid dat sommige landen netto exporteren binnen de interne Europese markt. Dit zijn de ‘surplus’ landen zoals Groot-Brittannië, Frankrijk, België, Nederland, Duitsland en Polen. Andere landen kennen wel suikerproductie maar zijn per saldo importeurs binnen de Europese markt. Dit zijn de ‘tekort’ landen zoals Portugal en Spanje (Agrosynergie 2011).

**Figuur 2.4 Productie van suiker binnen de Europese Unie**



Bron: Agrosynergie (2011)

Het Europese suikerbeleid kent de volgende onderdelen.

### Productiequotum

Centraal in het suikerbeleid staat de beperking van de totale suikerproductie via het toekennen van productiequotum. Dit houdt in dat elk land een maximale hoeveelheid quotumsuiker mag produceren. Elk land bepaalt zelf hoe het nationaal toegekende quotum wordt verdeeld onder de verschillende suikerproducerende bedrijven. Op hun beurt stellen de suikerproducenten een quotum vast voor de bietentelers door te bepalen hoeveel mag worden ingezaaid (OECD 2007).

De originele productiequota werden vastgesteld als de productie per land bij invoering van het CMO in 1968 (NEI 2001). Als onderdeel van de hervorming van 2006 is het totale productiequotum van de Europese Unie verlaagd. Dit ligt sinds 2008/2009 op 13,3 miljoen ton suiker en 0,69 miljoen ton isoglucose. Nederland heeft het recht om 0,8 miljoen ton suiker en 0,2 miljoen ton isoglucose te produceren (EC, 2012a).

In het oude suikerregime bestonden twee soorten in-quotum suiker, A en B, en één soort buiten-quotum suiker, C. A- en B-suiker verschilden in de hoogte van de vergoedingen, maar ze

mochten beide met dezelfde rechten worden verkocht op de Europese suikermarkt. C-suiker kon alleen worden geëxporteerd naar de wereldmarkt (NEI 2001). Sinds de hervormingen in 2006 is het onderscheid tussen A- en B-suiker vervallen en wordt er nog alleen onderscheid gemaakt tussen *in-quotum* en *out-of-quotum* suiker.

Het gebruik van *out-of-quotum* suiker is in het huidige systeem gelimiteerd tot de volgende opties (USDA 2012):

- Export tot maximaal 1,35 miljoen ton per jaar;
- Verkopen voor biobrandstof of andere industriële doeleinden;
- Wegstrepen tegen het quotum van volgend jaar;
- Verkopen op de Europese markt tegen een boete van € 500 per ton suiker.

### Minimumprijs

Suikerproducerende partijen worden in het Europese suikerbeleid beschermd via een minimumprijs voor hun suiker, maar ze zijn daarbij verplicht om zelf een minimumprijs te betalen voor suikerbieten aan de boeren. Daarnaast betalen suikerproducenten een heffing van € 12 per ton suiker aan de Europese Commissie. Dit is oorspronkelijk ingevoerd om het suikerbeleid te bekostigen. Sinds de verandering van het quotasysteem in 2006 is de minimumprijs voor boeren verlaagd en is de minimumprijs voor ruwe en witte suiker veranderd in een referentieprijs, die ook verlaagd is ten opzichte van de oude minimumprijs. Sinds 2008/2009 zijn deze prijzen stabiel met een minimumprijs van € 26,29 per ton suikerbiet; een referentieprijs van € 404,40 per ton witte suiker en € 335,20 per ton ruwe suiker. Als de Europese marktprijs daalt tot 85 procent van de referentieprijs, neemt de Europese Unie maatregelen (EC, 2012a).

### Tariff-Rate-Quota (TRQ)

De Europese Unie stelt de tarieven en quotum vast voor het importeren van suiker. De importheffingen die aan de Europese Commissie betaald moeten worden, hebben als doel om de interne markt te beschermen tegen concurrentie van buiten de Europese Unie. De huidige tarieven zijn € 419 per ton witte suiker en € 339 per ton ruw suiker (EC TARIC 2013). Er bestaan meerdere uitzonderingen op de heffing, die verschillen per heffingskorting en maximale invoer per herkomstland.

- Heffingsvrije import per jaar (EC, 2013a):
  - 3,5 miljoen ton suiker uit Afrika, Caribisch gebied, Stille Oceaan (ACS) en de Minst Ontwikkelde Landen (MOL);
  - 157.000 ton suiker uit Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië, FYROM en Kroatië;
  - 396.000 ton suiker voor industriële doeleinden en biobrandstof erga omnes (voor iedereen);
  - 10.000 ton suiker uit India.
- Import met gereduceerd tarief (EC, 2013a):
  - 334.000 ton suiker uit Brazilië tegen een gereduceerd tarief van € 98 per ton;
  - 254.000 ton suiker mag erga omnes (voor iedereen) tegen een gereduceerd tarief van € 98 per ton;
  - 10.000 ton suiker uit Australië tegen een gereduceerd tarief van € 98 per ton;
  - 69.000 ton suiker uit Cuba tegen een gereduceerd tarief van € 98 per ton.

De genoemde quota zijn maximale hoeveelheden, er is dus geen garantie dat de Europese productie ook daadwerkelijk wordt aangevuld met deze potentiële import. Daarom maakt de Europese Commissie voorafgaande aan elk marketingjaar (1 oktober tot 30 september) een balans op met de verwachte productie, import en export van suiker. Het doel van deze balans is om te waarborgen dat aanbod en vraag in de markt op elkaar aansluiten. In het geval dat vraag en aanbod niet voldoende op elkaar aansluiten, kan de Europese Commissie verschillende maatregelen nemen.

Wanneer er een overschot wordt verwacht op de Europese markt kan de Europese Unie quotum aan de markt onttrekken of het overschot via exportsubsidies buiten Europa verkopen. In geval van onttrekking kan de Europese Unie de suikerproducenten opleggen om een percentage van hun quotum, al dan niet gefinancierd, te bewaren voor het quotum van volgend jaar. Ook kan de Europese Unie besluiten tot preventieve onttrekking, waarbij het de Europese suikerboeren verplicht om minder te zaaien voor het aankomende jaar (Agrosynergie 2011 & EC 2012a). Een andere vorm van onttrekking is interventie, hierbij wordt suiker opgekocht door het nationale interventie agentschap (NEI 2001).

Als laatste remedie tegen een overschot kan de Europese Unie een exportsubsidie verstrekken om suiker buiten de Europese tariefmuren af te zetten. Dit gebeurde veelvuldig voor de hervorming van het suikerregime in 2006, toen de Europese Unie een netto exporteur van suiker was. Het doel van de exportsubsidie is om overtollige suiker – geproduceerd boven het quotum – competitief te kunnen verkopen op de wereldmarkt. De hoogte van de exportsubsidie werd bepaald via een wekelijkse tender. Elke week konden exporteurs een bod uitbrengen op een exportsubsidie gekoppeld aan een exportvolume. Alle biedingen werden geëvalueerd door het *Sugar Management Comité* op basis van de huidige wereldmarktsuikerprijs, de verwachte verandering in de prijs en de verwachte totale vraag naar exportsubsidies. De toegestane export subsidie is maximaal de som van de EU minimumprijs, een opslagvergoeding en 'Free on board' kosten minus de wereldprijs (NEI 2001). De totale hoeveelheid die geëxporteerd mag worden is sinds de 'Agricultural Agreement' van de Uruguay ronde van het GATT aan banden gelegd en is gelimiteerd tot 1,374 miljoen ton suiker door de WTO (Domènech et al., 2008). Dit is hoger dan het exportmaximum dat de Europese Unie zichzelf oplegt. Sinds september 2008 is er geen exportsubsidietender meer gehouden (Gudoshnikov, 2010).

In het geval van een tekort op de Europese markt kan de Europese Unie besluiten tot de volgende maatregelen. De EC kan tenders introduceren voor het omzetten van *out-of-quotum* suiker naar *in-quotum* suiker en tenders introduceren voor extra suikerimport tegen een gereduceerd tarief, zogenaamd *reduced tariff tender*. Daarnaast kan de EC de heffingsvrije quota verhogen per land of erga omnes (voor iedereen).

Indien de EC een *out of quotum/in-quotum* tender uitschrijft werkt dat op de volgende wijze. Eerst maakt de Europese Unie een prognose van het tekort in de markt. Vervolgens schat de Europese Commissie in hoe groot het potentiële suikervolume is dat in aanmerking wil komen voor de tender, dus de hoeveelheid *out of quotum* suiker die nog beschikbaar is. Dan bepaalt de Europese Unie een gereduceerde heffing en een maximale hoeveelheid. Elke geregistreerde suikerproducent mag zich inschrijven voor de tender voor een vooraf vastgesteld maximum ton suiker. Een tender is circa twee weken open voor inschrijving, waarna de Europese Unie het maximale extra

quotum verdeelt. Dit is niet perse de hoeveelheid waarvoor de bedrijven ingetekend hebben (EC tender 2013).

In het geval van een *reduced tariff tender* schrijft de Europese Commissie een tender uit, waarvoor alle erkende suikerhandelaren zich kunnen inschrijven. Een suikerhandelaar is een erkende handelaar als hij langer dan een jaar suiker importeert door middel van het reguliere importtarief. De suikerhandelaren schrijven zich in door middel van het doorgeven van een prijs en een te importeren volume aan suiker. De Europese Commissie bepaalt het volume en tarief van het *reduced tariff* importquotum (MO productschappen 2013).

Het huidige suikerquotum heeft als einddatum 2015. Daarom wordt er aankomende juni een beslissing genomen over de toekomst van het suikerquotumbeleid. De meningen over het suikerbeleid zijn verdeeld. De suikerproducerende partijen zijn tegen afschaffing van het suikersysteem. Zij uiten hun twijfel of de Europese suikerbietenelers en suikerproducenten overeind kunnen blijven zonder het quotasysteem, door de sterke fluctuatie en verwachte daling van suikerprijzen. Dit heeft volgens hen nadelige effecten voor de werkgelegenheid en de voedselzekerheid van Europa (Aerts, 2011).

De suikerverwerkende partijen (industriële grootverbruikers) daarentegen zijn tegen een verlenging van het quotasysteem. Zij vinden het huidige quotasysteem niet van deze tijd en claimen dat het quotasysteem de prijs in Europa kunstmatig hoog houdt. Dit tast volgens CIUS de concurrentiepositie van de Europese bedrijven aan (CIUS 2012).

Op 13 maart 2013 heeft het Europese Parlement gestemd voor het behoud van het suikerquotum tot 2020. Dit is een eerste stap naar verlenging van het suikerquotum. Nu moeten de Europese Commissie en de Raad van Ministers nog instemmen met het verlengen van het suikerquotum. Deze beslissing wordt in juni genomen (Nieburg, 2013).

## 3 Prijsopbouw

*De opbouw van de suikerprijs laat zien dat de winstmarge van de suikerproducenten is gestegen in de afgelopen jaren. Stijgende productiekosten zijn geen verklaring voor de gestegen marktprijs. De oorzaak moet eerder gezocht worden in de marktstructuur en het gebrek aan concurrentie.*

### 3.1 Van suikerbiet naar suiker

Deze paragraaf beschrijft de bedrijfskolom van de productie van witte suiker. In Nederland wordt alleen bietsuiker geproduceerd en geen suikerriet. Daarom is de bedrijfskolom weergegeven van suikerbieten tot suiker in Nederland.<sup>11</sup> Het proces van suikerbiet tot suiker bestaat uit verschillende stappen en begint bij de bietenteler. De Nederlandse bietentelers zijn lid van de coöperatie van Royal Cosun, met 9.708 aangesloten bietentelers (in 2012). Suiker Unie is onderdeel van Royal Cosun.<sup>12</sup>

Het proces van suikerbiet tot suiker bestaat uit verschillende stappen en begint bij de bietenteler. Deze zaait in maart en april de bieten voor het najaar in. In september worden deze bieten geoogst. Dit leverde in 2012 een oogst van 5,8 miljoen ton bieten op.<sup>13</sup> Na het oogsten worden de bieten naar de dichtstbijzijnde fabriek vervoerd waar een aaneenschakeling van productiestappen plaatsvindt (zie Figuur 3.1). Allereerst worden de bieten gewassen. Twee bijproducten hierbij zijn de bietenpuntjes en waswater, en de aanhangende bietengrond die van de bieten af gewassen wordt. De bijproducten worden verder niet meer gebruikt in de productie van suiker. Na het wassen worden de bieten in dunne reepjes gesneden. Deze reepjes worden in een diffusietoren geloogd. Hierbij worden de uitgeloopte reepjes biet bovenin de toren verwijderd. Deze pulp is een ander bijproduct van het suikerproces en wordt voor diervoeder gebruikt. Onderin de toren wordt het gewonnen ruwsap afgevoerd. Hieruit worden bij de sapzuivering de mineralen, zouten en eiwitten uit het ruwsap gehaald waardoor er dunsap met een suikergehalte van 15 procent overblijft. Een bijproduct van deze sapzuivering is kalkmeststof die voor de landbouw gebruikt kan worden.

Om vervolgens tot een vloeistof te komen met een hoger suikergehalte wordt door middel van stoom een deel van het dunsap verdampt. Wat overblijft is diksap met een suikergehalte van ongeveer 70 procent. Door dit te koken wordt het verder ingedikt en ontstaat een kristalbrij. Na deze stap in het productieproces kan eventueel ruwe rietsuiker bij de ruwe bietsuiker worden gemengd. Als suikerproducenten ruwe rietsuiker importeren kunnen ze via deze menging hun suikerproductie verhogen. Centrifuges scheiden de kristalbrij vervolgens in suikerkristallen en stroop. Het laatste bijproduct van de suikerproductie is melasse. Dit wordt gebruikt als grondstof voor bijvoorbeeld diervoeding, alcohol of stroop. De suikerkristallen worden gedroogd en

---

<sup>11</sup> De productiestappen van suiker uit suikerriet zijn: het wassen van de stengels, daarna persen waarbij sap en bagasse (vezel) resteren. Het sap wordt gefiltreerd en ingedikt tot diksap. Hieruit worden via enting de suikerkristallen gewonnen; na centrifugeren resteren ruwsuiker en melasse suikerkristallen (Galen et al., 2011)

<sup>12</sup> Royal Cosun (2013)

<sup>13</sup> Royal Cosun (2013)

gekoeld. Dit is het einde van het productieproces. In 2012 is uit de 5,8 miljoen ton suikerbieten 969.000 ton suiker geproduceerd door Suiker Unie. De suiker verlaat de fabriek en wordt opgeslagen in silo's. Vervolgens wordt het naar de suikerverwerkende industrie of naar de supermarkt getransporteerd (Galen et al., 2011; Suiker Unie 2013)

**Figuur 3.1 Van suikerbiet tot witte suiker**



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Royal Cosun (2013) en Suiker Unie (2013)

## 3.2 Analyse prijsopbouw

Eerdere studies hebben de productiekosten van suiker onderzocht. Deze studies dateren echter alle van voor 2006 waardoor het mogelijk is dat de productiekosten van indertijd niet de kosten van tegenwoordig weerspiegelen.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Zo schrijven (Gohin et al., 2006) dat schattingen op basis van begrotingen en technische data aantonen dat de productiekosten dicht bij de interventieprijs van suiker (€ 632 per ton) en daarmee de minimumprijs voor bieten liggen. Adenauer et al. (2005) vergelijken de marginale kosten van de productie van suikerbieten en concludeert dat deze in Nederland tussen de € 34,80 en € 49,20 per ton suiker liggen. Een nog oudere studie uit 2001 concludeert dat de verwerkingskosten € 243,60 per ton suiker zijn en de transportkosten € 44,10 per ton suiker (NEI 2001).



De kostprijs van suiker is deels te reconstrueren op basis van openbare gegevens. Zo vormt de bietenprijs de belangrijkste inkoopcomponent. De basisprijs wordt vastgesteld door de Europese Commissie en vormt een minimumprijs die suikerproducenten aan de bietentelers moeten betalen. De jaarverslagen van Royal Cosun bieden zicht op de basisprijs van bieten. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de basisbietenprijs bij een gemiddeld suikergehalte van 17 procent en winbaarheidsindex van 91,4 en de basisbietenprijs bij een suikergehalte van 16 procent en een winbaarheidsindex van 87. Deze eerste prijs is hoger. De basisprijs is de afgelopen jaren gedaald. In 2006/2007 was deze prijs voor het lage suikergehalte € 32,86 per ton bieten en in 2012/2013 € 26,25 per ton bieten.<sup>15</sup>

Naast de basisprijs is de ledentoeslag bekend die bietentelers van Royal Cosun ontvangen. Deze is gebaseerd op de winstgevendheid van Suiker Unie.<sup>16</sup> Het is hiermee een vorm van winstuitkering aan de leden van de coöperatie, de bietentelers. De ledentoeslag wisselt per jaar. De ledentoeslag is toegenomen van € 9 per ton bieten in 2008/2009 tot € 32,75 per ton bieten in 2011/2012.<sup>17</sup>

Op basis van deze gegevens kan de opbouw van Europese suikerprijs per campagnejaar gedeeltelijk worden ingevuld (zie Figuur 3.2). Volledigheidshalve moet opgemerkt worden dat de door Suiker Unie gerealiseerde verkoopprijs hiervan af kan wijken. De inkoop van bieten (per ton suiker) ligt in de periode van 2006/2007 tot en met 2012/2013 rond de € 200. Het verschil tussen de verkoopprijs van suiker en de inkoop van bieten is de brutomarge.<sup>18</sup> Aangezien de Europese suikerprijs *ex works* is weergegeven, is dit exclusief transportkosten. De brutomarge moet de kapitaal-, energie-, loon- en andere inkoopkosten dekken en laat vervolgens ruimte voor de operationele winst, die positief of negatief kan zijn.

De onbekende factor in de prijsopbouw is de omvang van de kosten die nog uit de brutomarge minus de ledentoeslag betaald moeten worden (de paarse vlakken in Figuur 3.2). De ledentoeslag is immers al een deel van de winst.

De laagste brutomarge minus ledentoeslag was in het campagnejaar 2010/2011. € 153 per ton suiker was in dat jaar voldoende voor de productiekosten (kapitaal-, energie-, loon- en andere inkoopkosten). Uit de jaarverslagen over 2010 en 2011 blijkt dat er een uitstekend resultaat is geboekt door Suiker Unie in deze jaren. Door voortdurende optimalisatie van het productieproces lijkt het niet aannemelijk dat de productiekosten sindsdien zijn gestegen. Daarom is € 153 per ton suiker een conservatieve schatting van de variabele kosten van de suikerproductie van Royal Cosun.<sup>19</sup> In de jaren waarin de brutomarge hoger is dan € 153 zal het bedrijf in elk geval operationele winst maken op de productie van suiker. Niet alle winst wordt als ledentoeslag uitgekeerd. Een deel zal zijn geïnvesteerd of als reserve toegevoegd aan het eigen vermogen. De omvang van deze winstbestemming is op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen.

---

<sup>15</sup> Royal Cosun, 2010, 2013 en EU(2006)

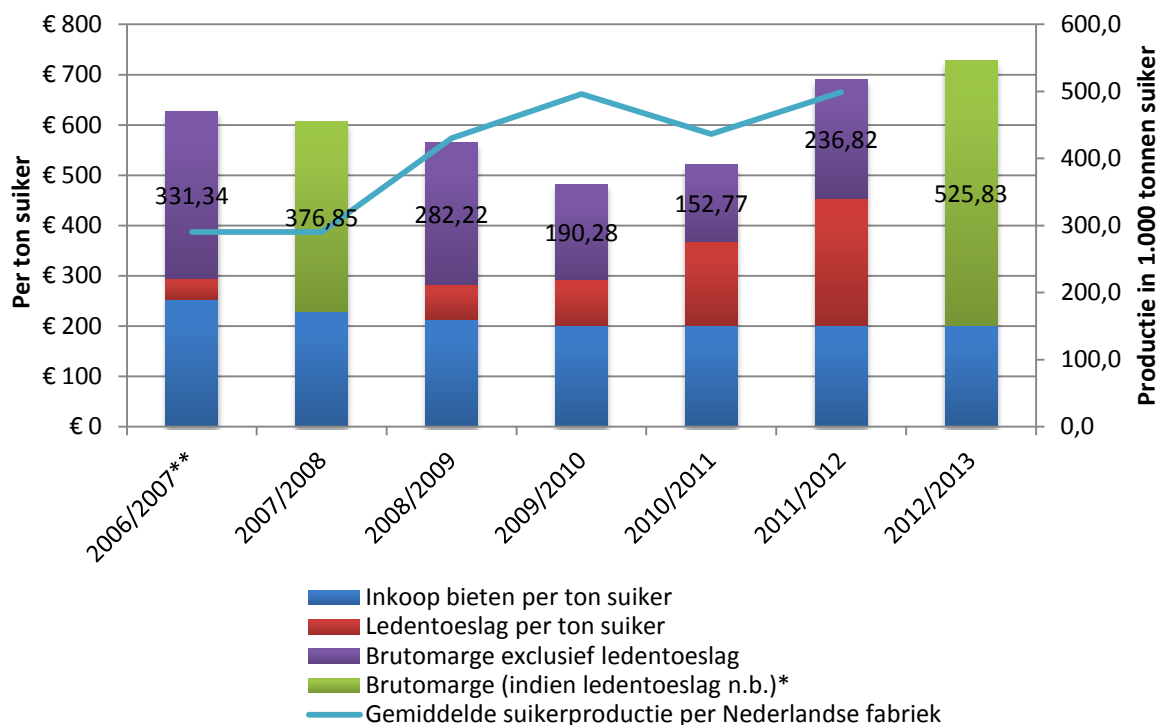
<sup>16</sup> Royal Cosun, 2011

<sup>17</sup> Royal Cosun 2011, 2013, 2008

<sup>18</sup> Inkomsten door de verkoop van bijproducten zoals melasse zijn in Figuur 3.1 niet meegenomen.

<sup>19</sup> Dit is een overschatting van het daadwerkelijke kostenniveau omdat de post ook nog de operationele winst bevat. De uitsplitsing tussen operationele winst en kosten in de brutomarge kan op basis van de beschikbare informatie niet gemaakt worden.

Figuur 3.2 Winstgevendheid per ton suiker stijgt in ieder geval vanaf 2009/2010



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van bronnen<sup>20</sup>. \* Voor 2007/2008 en 2012/2013 is de ledentoeslag niet bekend. \*\* Voor dit jaar is alleen informatie van Royal Cosun meegenomen en niet van CSM. In april 2007 is CSM aan Cosun verkocht. Ter verduidelijking: bij campagnejaar 2012/2013 is de bietenprijs gebaseerd op het boekjaar 2012. De ledentoeslag uit campagnejaar 2011/2012 is gebaseerd op het jaarverslag 2012 aangezien deze in 2012 wordt uitgekeerd. Daarom mist de ledentoeslag voor campagnejaar 2012/2013. De gemiddelde suikerproductie is niet bekend voor 2007/2008 en het niveau van het jaar daarvoor is aangehouden.

Dit onderzoek gebruikt de efficiënte kosten om een schatting te maken van de marktmacht van Royal Cosun in de suikerproductie. Hiervoor schat het onderzoek de Lerner-index (zie Box 3.1).

De kosten voor het produceren van een ton suiker zijn € 202 voor de inkoop van bieten en maximaal € 153 voor de productiekosten (inclusief overige inkoop). Voor de meest recente jaren zijn deze totale gemiddelde kosten dus maximaal € 355 per ton suiker.

De prijzen voor *out of quota* suiker dat aan de chemische industrie wordt verkocht, bevestigt dit gemiddelde productiekostenniveau. Zo werd in het voorjaar van 2013 een prijs gerekend tussen de € 358 en € 389 per ton suiker.<sup>21</sup> De productiekosten voor dit suiker zullen niet hoger liggen dan deze prijsrange.

De inkoopkosten van bieten en zijn vrij constant en voor de productiekosten wordt een bovengrens gehanteerd. Dit betekent dat vooral de verandering in de suikerprijs invloed heeft op de waarde van de Lerner-index. De gemiddelde kosten zijn ingevuld in de Lerner-index (zie Figuur 3.3). De gebruikte prijs in de formule is de Europese suikerprijs.

<sup>20</sup> Royal Cosun (2013; 2011; 2010, 2008), EU (2006), Europese Commissie. Inkoopprijs voor bieten is op basis van 16 procent suikergehalte en winbaarheidsindex van 87. Er wordt uitgegaan van de winning van 13 ton witsuiker uit 100 ton suikerbieten. Exclusief inkomsten uit bijproducten.

<sup>21</sup> Verslag van suikerbegeleidingscommissie mei 2013.

Figuur 3.3 laat zien dat de waarde van de index toeneemt met de suikerprijs. In 2012/2013 was de index 0,51. Dit houdt in dat de mark-up 51 procent was. In 2009/2010 bereikte de suikerprijs het laagste punt in de recente jaren. Bij een suikerprijs van € 482 per ton suiker werd een ledentoeslag van € 90 per ton suiker uitgekeerd. De netto marge voor de leden was daarmee minstens 19 procent (€ 90 als percentage van € 482). Bij een productiekostenniveau van € 153 per ton suiker was er nog een bedrag van € 37 per ton suiker winst dat niet aan de leden werd uitgekeerd. Hierdoor was de mark-up in totaal 26 procent.

### Box 3.1 De Lerner-index

De naar Abba Lerner vernoemde indicator gevormd geeft de mate van marktmacht aan als een range tussen perfecte concurrentie en een monopoliesituatie.<sup>22</sup> De economische theorie stelt dat in geval van perfecte concurrentie, de prijs gelijk is aan de kosten. Immers, bij een hogere prijs stappen de consumenten over naar de concurrent. Aan de andere kant van het spectrum, heeft een monopolist geen concurrenten en hoeft dus ook niet bang te zijn dat zijn consumenten zullen overstappen. Daardoor kan een monopolist een prijs vragen die hoger ligt dan de productiekosten. Hiermee creëert de monopolist een *mark-up* of winstopslag. De Lerner-index geeft aan waar de marktmacht van de onderneming zich bevindt op het spectrum tussen volledig vrije mededinging en het monopolie.

In formulevorm ziet de Lerner-index er als volgt uit:

$$\frac{p - mc}{p}$$

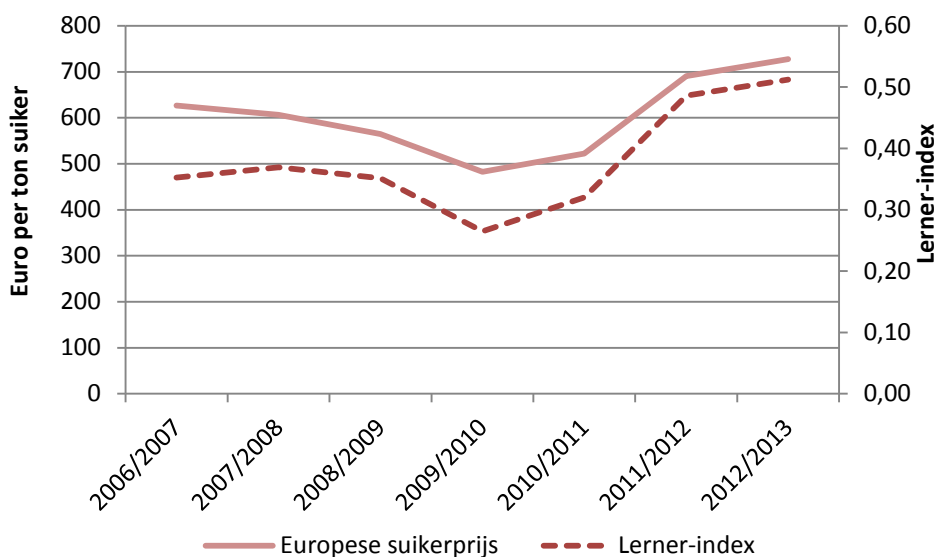
Dit geeft een uitkomst tussen 0 en 1. Hoe dichterbij 0, hoe kleiner het verschil tussen de prijs en de kosten wat duidt op gezonde concurrentie in de markt. Een waarde dicht bij 1 toont een winstopslag aan die het resultaat is van marktmacht.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De mark-up van Royal Cosun lag in de periode 2006/2007 tot en met 2012/2013 tussen de 26 procent en 51 procent. Vanaf 2009/2010 is de mark-up gestegen tot 51 procent. Deze trend vindt plaats in een periode waarin de gemiddelde productie per fabriek van Royal Cosun is toegenomen, zoals de lijn in Figuur 3.2 aangeeft. De efficiënte kosten van de suikerproductie van Royal Cosun zullen door schaalvergroting waarschijnlijk zijn afgenomen. Een stijging lijkt in elk geval onwaarschijnlijk. De conclusie van dit hoofdstuk is daarom dat de stijgende Europese suikerprijs niet het gevolg is van hogere productiekosten. De prijsopbouw laat een groeiend aandeel winst zien. De verklaring van dit stijgende aandeel winst ligt bij de concurrentieverhoudingen in de markt, zoals Figuur 3.3 laat zien.

<sup>22</sup> Zie: Martin (2002), p. 119 en Lerner (1934).

Figuur 3.3 De mark-up neemt toe met de stijgende Europese suikerprijs



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Europese suikerprijs komt van de EC. Lerner-index op basis van eigen berekening.

### 3.3 Benchmark: prijsontwikkeling in vergelijkbare markten

Vergelijking met de prijsontwikkeling in een andere markt is een methode om verklaringen voor de prijsontwikkeling van suiker te toetsen. Mogelijk kan hiermee inzicht worden verkregen in de *drivers* achter de sterk oplopende Europese suikerprijs in de afgelopen jaren. Twee markten zijn uitgekozen als benchmark. Allereerst de Amerikaanse suikermarkt. Ook op deze suikermarkt geldt een productiequotum en een importtarief. De werking hiervan is echter anders dan op de Europese markt. Zoals ook al bleek uit Figuur 2.1 fluctueert de prijsontwikkeling op de wereldmarkt veel meer dan op de Europese markt. Doordat het om hetzelfde product gaat en een markt met productiequotum en importtarief betreft, kunnen economische verklaringen voor het verschil in prijsontwikkeling worden geïnventariseerd en geanalyseerd.

De tweede benchmark is de Europese graanmarkt. Deze is gekozen omdat het als landbouwproduct onder het Europese landbouwbeleid valt. Het beleid van de Europese Commissie heeft als doel om de landbouwmarkten te stabiliseren en de boeren een redelijke levensstandaard te garanderen. Daarom is een systeem van prijsondersteuning ingevoerd. Indien de marktprijzen ten opzichte van de interventieprijs dalen of dreigen te dalen, kan de Commissie interventie maatregelen nemen.<sup>23</sup> Hoewel de Europese landbouwmarkt geen quotasysteem kent, is er toch sprake van interventie van de Europese Commissie op het gebied van prijzen. Hierdoor is het een interessante benchmark voor de Europese suikermarkt.

<sup>23</sup> EC (2007), artikel 47

### 3.3.1 Benchmark suiker in VS

Het huidige Amerikaanse suikerbeleid stamt uit 2002, maar vindt zijn oorsprong in de *'Farm Bill'*. De *United States Department of Agriculture*, USDA, hanteert *Tariff-Rate Quota* (TRQ) en een productiequotum. Kort gezegd zijn de TRQ stabiel en vergelijkbaar met het systeem in de Europese Unie. De Amerikaanse importheffing voor suiker is al jaren stabiel op \$ 357,4 per ton (USITC 2013). De VS is net zoals de EU een netto importeur van suiker.

Het Amerikaanse systeem verschilt wel op het gebied van het productiequotum. Dit quotum wordt jaarlijks vastgesteld door de USDA door de verwachte import af te trekken van de verwachte consumptie en ruimte te laten voor voldoende voorraden. De USDA berekent het productiequotum per jaar om het risico op sterke prijsdalingen te beperken (USSC 2005). Er mag net zoveel suiker worden geproduceerd als de boeren en suikerverwerkende partijen willen, maar ze moeten het *out-of-quota* suiker op eigen kosten opslaan totdat ze toestemming krijgen om het te verkopen (Sugarcane 2013).

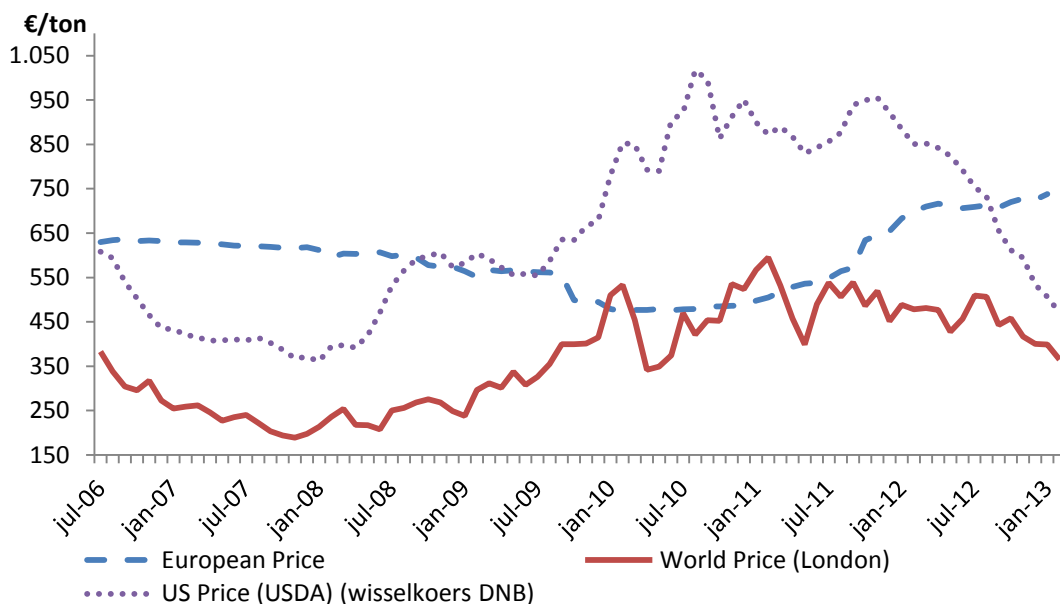
De VS hanteert ook een ander systeem op het gebied van minimumprijzen dan de EU. Het USDA geeft *'non-recourse'* leningen uit aan producenten waarbij de suiker het onderpand is. Wanneer de termijnen van deze leningen aflopen, mogen de producenten kiezen om de leningen in geld of 'in natura' af te lossen. Het loont alleen om de lening in natura af te lossen als de omzet op basis van de marktprijs van suiker lager is dan de waarde van de lening. De huidige prijs van de lening is \$ 18,75/lb voor ruwe rietsuiker en \$ 24,09/lb voor witte bietsuiker (Jurenas 2013).<sup>24</sup>

Als de suikerprijs in de VS daalt onder de minimumprijs vastgesteld door het USDA (tegenwoordig \$ 18,75/lb voor ruwe rietsuiker en \$ 24,09/lb voor witte bietsuiker), kan de USDA maatregelen nemen. Zij koopt dan in-quota suiker op voor ten minste de minimumprijs, om vervolgens de opgekochte suiker te verkopen aan de ethanol- en biobrandstofindustrie (Jurenas 2013).

---

<sup>24</sup> Lb staat voor pound. Dit is omgerekend 453,6 gram. Oftewel, bijna een pond.

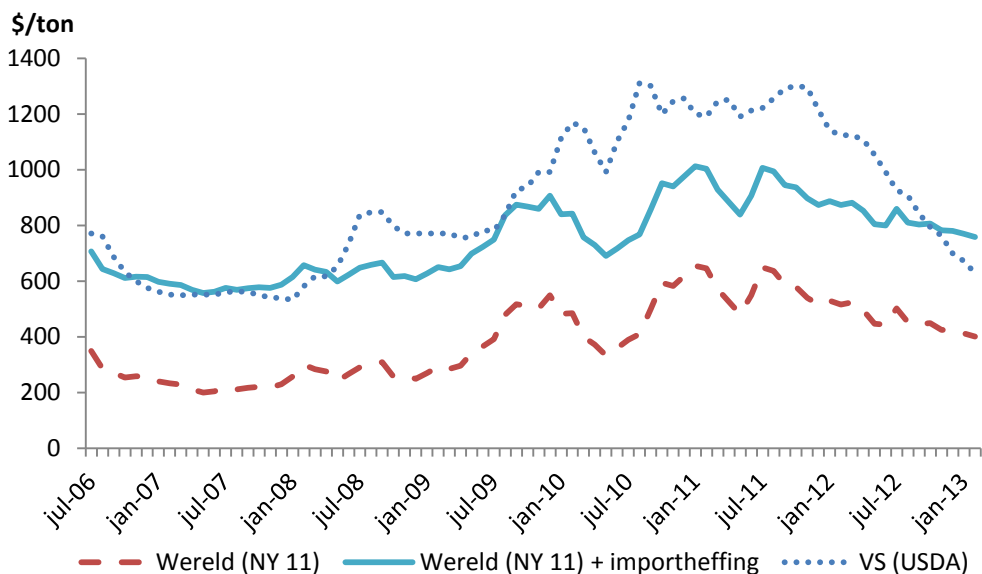
**Figuur 3.4** De Amerikaanse en wereldmarktprijzen voor suiker fluctueren sterker dan de Europese suikerprijs



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Europese Commissie (Europese prijs) HPA en USDA

Figuur 3.5 laat zien dat de prijs van suiker in de VS net zoals in de Europese Unie veel hoger is dan de wereldprijs. Het is opmerkelijk dat de suikerprijs van de VS wel correleert met de wereldmarktprijs van suiker, terwijl de Europese suikerprijs dat juist niet doet. Figuur 3.6 vergelijkt het verschil tussen de Amerikaanse suikerprijs en de wereldmarktprijs, verhoogd met de algemene Amerikaanse importheffing à \$ 357,4/ton. De som van de wereldprijs en de algemene importheffing liggen dicht bij de Amerikaanse marktprijs. Alleen in de jaren 2010 en 2011 is de Amerikaanse marktprijs duidelijk hoger geweest dan het importalternatief.

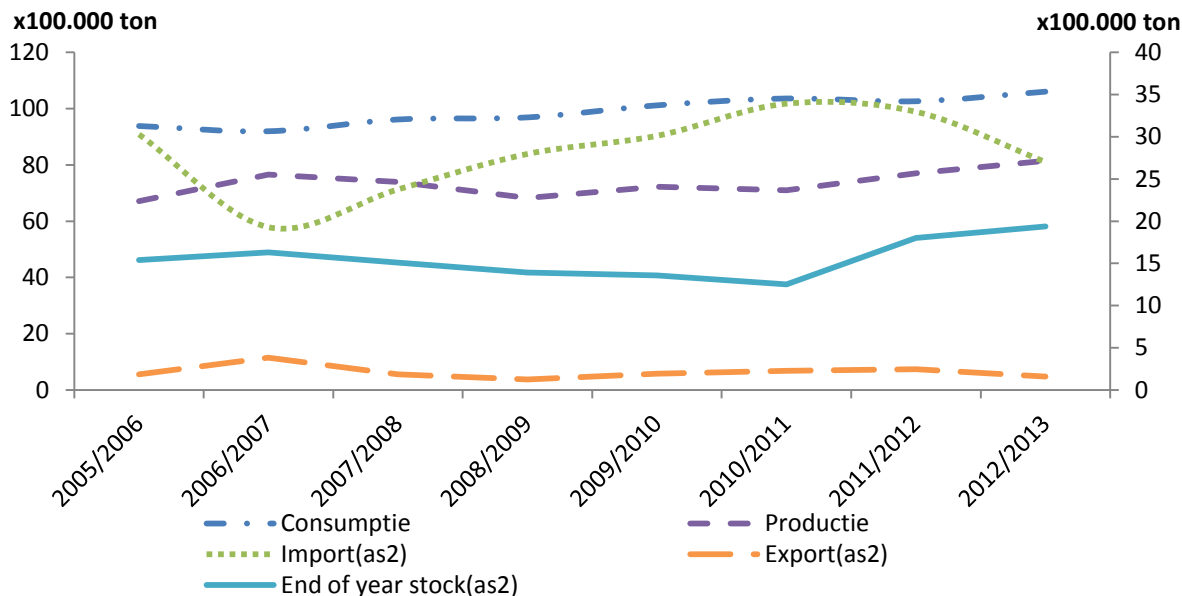
**Figuur 3.5** Prijs van nationale productie in de VS soms hoger dan het importalternatief



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van informatie verkregen van HPA en USDA

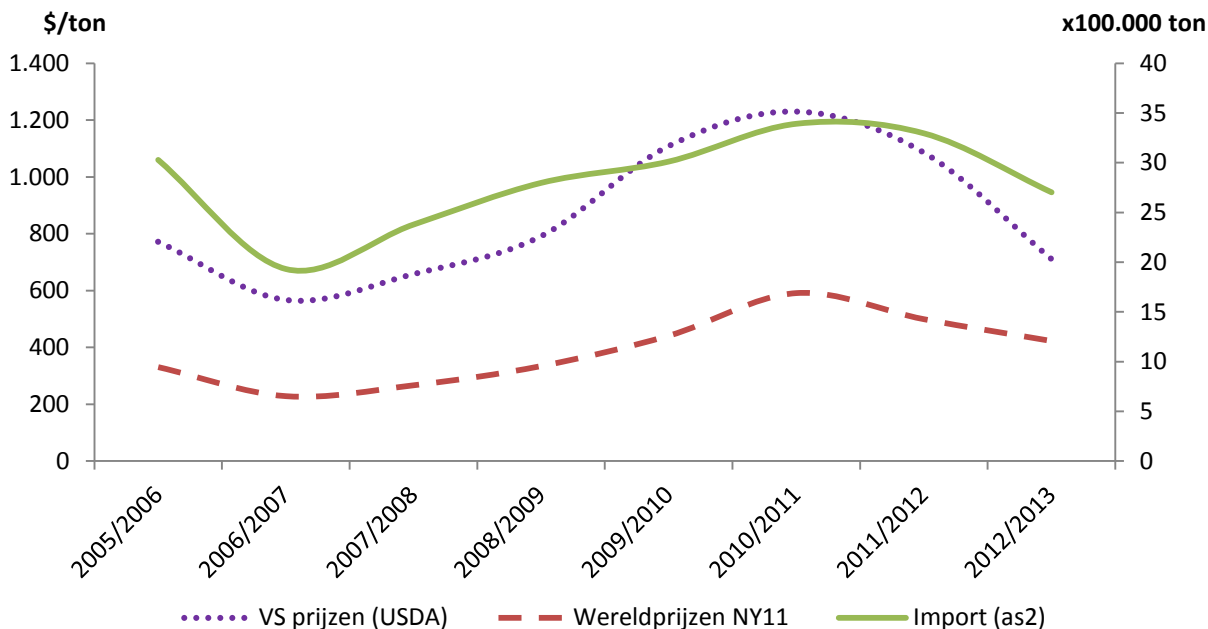
In Figuur 3.7 is te zien dat consumptie, productie, export en voorraden in de VS vrij constant zijn gebleven de afgelopen jaren. De meest volatiele variabele is de import, die positief correleert met de prijs van suiker in de VS (zie Figuur 3.8).

**Figuur 3.6** De Amerikaanse import lijkt veranderingen in Amerikaanse productie op te vangen



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van USDA & FSA (2013)

**Figuur 3.7** De ontwikkeling van de Amerikaanse suikerprijs en de import hangt sterk samen



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van informatie van HPA en USDA & FSA (2013)

Uit de benchmark blijkt dat het suikerbeleid in Europa vergelijkbaar is met het suikerbeleid in de VS. Beide handelsblokken hebben een productiequotum, Tariff-Rate-Quota, een soort minimumprijs en zijn netto importeur van suiker.

Ook ligt de prijs van suiker in beide handelsblokken boven de wereldprijs. Consumenten betalen hiermee de prijs voor de inkomenszekerheid die boeren en suikerproducenten via het quotasysteem ontvangen.

Waar de Amerikaanse en Europese suikermarkt wel in verschillen is de mate waarin de prijs samenhangt met de wereldprijs. De Amerikaanse suikerprijs correleert sterk met de wereldprijs in tegenstelling tot de Europese suikerprijs die een eigen pad lijkt te volgen.

De mate waarin de suikerprijs de ontwikkelingen in de productie en consumptie volgt is sterk afhankelijk van de regels van het quotasysteem. Vooral de mogelijkheid om via import het gat tussen binnenlandse productie en consumptie te dichten is van groot gewicht. In de VS reageert de import tijdig op de dreigende tekortsituatie. De prijs en de import van suiker in de VS correleren met een correlatie coëfficiënt van 0,83<sup>25</sup>. De import van suiker in de EU correleert daarentegen niet met de Europese prijs. Dit geeft aan dat het moeilijk is voor de EU om de import van suiker te beïnvloeden en snel te laten aanpassen op veranderingen in de Europese productie.

### 3.3.2 Benchmark graan in Europa

Het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid voor granen is ingesteld in 1967. Het landbouwbeleid betreft zachte tarwe, harde tarwe, gerst, maïs en sorghum. Beide soorten tarwe worden verder ingedeeld in kwaliteit: hoog, middel en laag (EC 2011).

Het beleid voor graan is voornamelijk gebaseerd op interventie. Hierbij hanteert de EC een minimumprijs en een *Tariff-Rate-Quota* systeem. Er is dus geen restrictie op de productie. Er is één Europese minimumprijs voor alle soorten graan vastgesteld op € 101,31 per ton. Wanneer de prijs van graan op de interne markt onder deze prijs daalt, grijpt de EC automatisch in door de opkoop van een maximale hoeveelheid graan. Voor zachte tarwe is dit maximum in 2010/2011 verlaagd tot 3 miljoen ton. Voor alle andere granen geldt geen maximum (EC 2011). Wanneer de EC besluit dat interventie boven de maximale hoeveelheid nodig is, wordt dit gedaan door middel van een tenderproces.

Het opgekochte graan wordt opgeslagen tot het weer verkocht wordt op de interne markt. Dit gebeurt wanneer “...*the prices offered by traders do not undercut local market prices, and when the offered price is higher than or equal to the reference price (= intervention price, € 101.31 per tonne)*” (EC 2011). Opgekocht graan wordt ook gebruikt voor voedselhulp.

De importheffing voor graan verschilt per graansoort en daarbinnen zelfs soms per kwaliteitsgroep. Hoge kwaliteit zachte tarwe, alle kwaliteiten harde tarwe, gerst, maïs en sorghum kennen een variabele importheffing. Het variabele importtarief is een functie van het verschil tussen de EU interventieprijs voor graan (€ 101,31 per ton) en de CIF<sup>26</sup>. Hoe hoger de prijzen op de wereldmarkt, hoe lager de invoerrechten (en vice versa).<sup>27</sup> Het variabele tarief wordt elke twee

<sup>25</sup> De correlatiecoëfficiënt is berekend op basis van jaarlijkse data tussen 2008/2009 en 2012/2013, wegens het geringe aantal observaties kunnen geen conclusies getrokken worden aan de hand van de coëfficiënt.

<sup>26</sup> Cost, Insurance, Freight. Dit houdt in dat de verkoper het vervoer betaalt tot de haven van bestemming (exclusief lossen) en dat de verkoper ook de verzekeringsplicht heeft tot de haven van bestemming.

<sup>27</sup> HPA (2013)

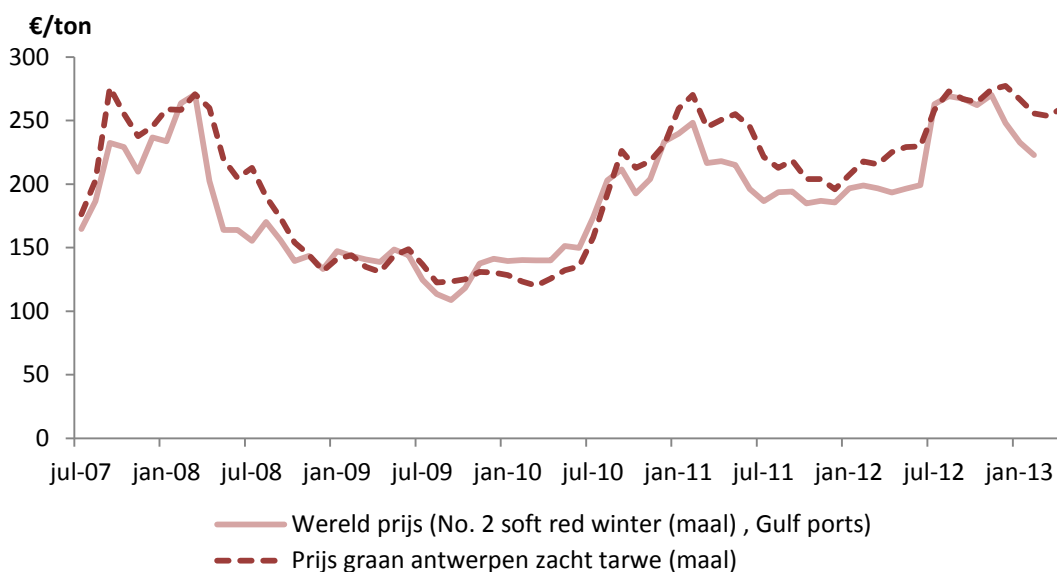


weken vastgesteld, of eerder wanneer het verschil groter is dan € 5. Voor de andere granen ligt de vaste heffing tussen de € 89 en € 95 per ton (EC 2011).

De EU is een netto exporteur van graan en exporteert ongeveer 15 procent van zijn productie. De EU bezit instrumenten om export van granen te subsidiëren of te belasten, wanneer de wereldprijs hoger of lager is dan de Europese prijs. Sinds 2006 is de export van graan niet meer gesubsidieerd. Tevens is er geen heffing ingesteld op de export van graan.

Contracten in de EU komen tot stand via onder andere de beurs, wereldwijde tussenhandelaren, online handelsfora en lokale collecteurs. In Figuur 3.9 is te zien hoe de Europese prijs van graan gelijk opgaat met de wereldprijs, met een correlatiecoëfficiënt van 0,94.

**Figuur 3.8 De Europese graanprijs is gelijk aan de wereldgraanprijs**



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van informatie van HPA en USDA, wisselkoers DNB.

Waarom sluiten productie en consumptie op de gereguleerde graanmarkt wel aan, terwijl de Europese suikermarkt nu al enige jaren een aanbodtekort kent? Voor de verklaring moeten de verschillen tussen de gereguleerde markten worden geanalyseerd.

Zo is graan in de eerste plaats een minder homogeen product dan suiker, doordat het veel verschillende soorten en kwaliteiten kent. In de tweede plaats is de manier van contractvorming verschillend, omdat contracten op de suikermarkt tot stand komen via bilaterale onderhandelingen. Op de graanmarkt komen contracten tot stand via de wereldwijde beurzen, internationale tussen handelaren, online handelsfora en lokale collecteurs. Hierdoor vertoont de graanmarkt meer gelijkenissen met een gebruikelijke *commodity* markt. De markt werkt beter.

Het derde verschil is dat de EU een netto exporteur van graan is, terwijl het een netto importeur is van suiker. De verklaring hiervan ligt waarschijnlijk in het feit dat de graanmarkt geen productiequotum kent. Producenten kunnen daardoor inspelen op verwachte veranderingen in de consumptie. Deze prikkel is in de suikermarkt door de productiequota volledig weggenomen.

Ten slotte kent de graanmarkt een automatische interventie voor zachte tarwe waardoor het graanaanbod flexibel en snel mee-ademt met de graanmarkt. De suikermarkt mist dit mechanisme. De besluitvorming die nodig is voor een interventie zorgt voor een vertraagde reactie waardoor een eventueel tekort aan suiker kan blijven bestaan.

### 3.3.3 Vergelijking met de twee benchmarks: Verklaring voor Europese suikerprijs?

De analyse van de Amerikaanse suikermarkt en de Europese graanmarkt heeft als doel om de bevindingen van de Europese suikermarkt in een breder perspectief te plaatsen.

De Amerikaanse suikermarkt lijkt qua regulering op de Europese suikermarkt. De markten verschillen op het gebied van een bindende minimumprijs, de flexibiliteit van het vaststellen van het TRQ en productiequotum en het tekort op de markt, zoals Tabel 3.1 laat zien. De prijsontwikkelingen in de beide markten zijn echter verschillend. De Europese prijs van suiker lijkt niet te correleren met de wereldprijs, terwijl de Amerikaanse prijs van suiker hier wel sterk mee samenhangt.

De regulering van de Europese suiker- en graanmarkt komt overeen op het gebied van minimumprijzen en TRQ, maar een productiequotum ontbreekt op de graanmarkt. Beide markten laten een verschillende prijsontwikkeling zien ten opzichte van de wereldmarkt.

Tabel 3.1 vat de verschillende componenten van de markten samen.

**Tabel 3.1 De Europese suikermarkt mist een aantal mechanismen die in andere gereguleerde markten voor snellere aanpassing van het aanbod zorgen**

	EU suikermarkt	VS suikermarkt	EU graanmarkt
Netto importeur	ja	ja	nee
Limiterend productiequotum	ja	ja	nee
Minimumprijs	ja	ja	ja
Marktprijs gelijk aan minimumprijs	ja (tot 2008/2009)	nee	nee
Automatische interventie	nee	ja	ja
Tariff-Rate-Quota	ja	ja	ja
Homogeen product	ja	ja	nee
Bilaterale prijsonderhandelingen	ja	-	nee
Productie allocatie en TRQ jaarlijks herberekend	nee	ja	nee
Aanbodtekort	ja (vanaf 2010/2011*)	nee	nee
Correlatie met wereldprijs	-0,16	0,88	0,94

Bron: SEO Economisch Onderzoek, \* Vanaf 2010/2011 is de Europese Commissie begonnen met interventies om het aanbod te vergroten

De conclusie van de vergelijking is dat de Europese suikermarkt star reageert in vergelijking met de andere markten. De Amerikaanse suikermarkt en de Europese graanmarkt kennen automatische interventie maatregelen en voldoende import, die in de Europese suikermarkt ontbreken. Dit verklaart mogelijk waarom de Europese suikermarkt zich relatief onafhankelijk gedraagt van de wereldmarkt voor suiker.

## 4 Marktstructuur en suikerprijs

*Hoe ziet de marktstructuur in de suikermarkt eruit? Is er sprake van concurrentie op deze markt? De Nederlandse markt wordt gedomineerd door Suiker Unie. De marktstructuur verklaart waarom de Europese en Nederlandse suikerprijzen de afgelopen jaren sterk zijn gestegen.*

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de marktstructuur van de Nederlandse suikermarkt.<sup>28</sup> In Nederland zijn Cosun en CSM Suiker in 2007 samengegaan. Dit zorgde ervoor dat er één suikerproducent in Nederland ontstond, Royal Cosun met een marktaandeel van 80-90 procent op de Nederlandse markt.<sup>29</sup>

De Nederlandse suikermarkt is onderdeel van de Europese suikermarkt. Daarom kijkt dit hoofdstuk ook naar de Europese markt. Zo toont Figuur 4.1 aan dat de afgelopen 10 jaar consolidatie heeft plaatsgevonden op de Europese suikermarkt. Dit onderzoek kijkt specifiek naar de prijsopbouw van suikerlevering aan industriële grootverbruikers. Elementen zoals marktaandelen, inkoopmacht en overstapdrempels voor industriële grootverbruikers zijn hierbij van belang. Allereerst komt de aanbodzijde van de markt (de suikerproducenten) aan bod en daarna de vraagkant (de industriële grootverbruikers).

### 4.2 Structuur van de markt

#### 4.2.1 Aanbodzijde van de markt

De suikerproducenten vormen de aanbodzijde van de markt. Zij produceren zowel industriële suiker als retailsuiker. Dit onderzoek richt zich op de prijsopbouw en –ontwikkeling van de levering van suiker aan industriële gebruikers. Het zogeheten huishoudsuiker dat via het retailkanaal bij de consument terecht komt, wordt buiten beschouwing gelaten.

Ook bij de aanbodzijde van de markt moet onderscheid gemaakt worden tussen de Europese en Nederlandse markt.

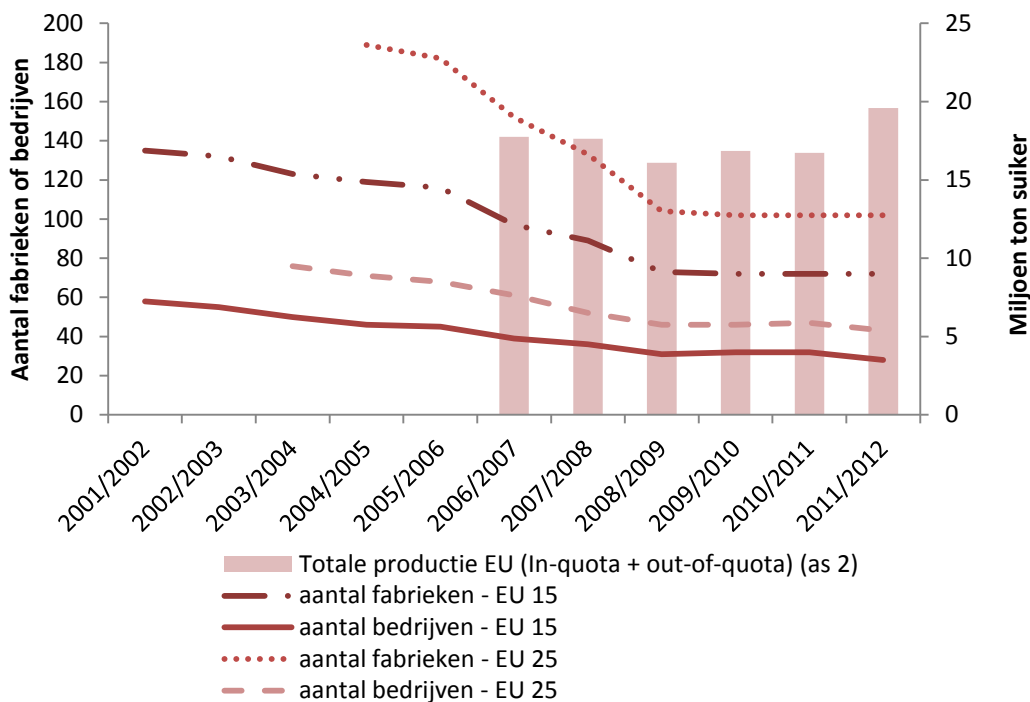
De stabiele Europese productie is in handen van een steeds kleiner aantal bedrijven, zoals Figuur 4.1 laat zien. Binnen de Europese suikerindustrie is door fusies en overnames sprake van toenemende concentratie.

---

<sup>28</sup> Een geografische marktafbakening is geen onderdeel van dit onderzoek. Hiervoor wordt verwezen naar uitspraken van de Europese Commissie en nationale mededingingsautoriteiten. Over het algemeen wordt de suikermarkt nationaal en dus niet Europees afgebakend (zie EC (2001), EC (1999), EC (1997), EC (1973), Italiaanse Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2002). Bij de fusie tussen Cosun en CSM is een geografische markt van maximaal 300 km afgebakend. (NMa, 2007)

<sup>29</sup> NMa 2006, rn 29

Figuur 4.1 Er vindt consolidatie plaats onder suikerproducenten in de Europese Unie



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis CEFS (2012)

In 2008 werd bijna 50 procent van de suiker geproduceerd door de drie grootste Europese suikerproducenten; Südzucker, Nordzucker en het Franse Tereos. Südzucker is overduidelijk de grootste suikerproducent (zie Tabel 4.1). Dit bedrijf was in 2011 in tien landen actief waarmee het ook qua geografische spreiding de grootste Europese producent is. De andere suikerproducenten uit de top tien zijn ook veelal actief in meerdere landen. Alleen de kleinere bedrijven, met een marktaandeel van maximaal 4,5 procent hebben slechts fabrieken in één land. Uit vertrouwelijke informatie blijkt dat de marktaandelen uit Tabel 4.1 niet veel zijn veranderd sinds 2008. In 2011 produceerden de drie grootste suikerproducenten circa 50 procent van het Europese suikerquotum.

**Tabel 4.1 Binnen Europa bevindt Suiker Unie zich in de middenmoot**

Bedrijf	Land van oorsprong	Fabriek in (2011) <sup>30</sup>	Suikerquota in 2008	Europees marktaandeel in 2008 (%)
Südzucker	Duitsland	DE, FR, PL, BE, LT, CZ, AT, RO, SL, HO	3.319.608	24,9%
Nordzucker	Duitsland	DE, PL, DK, CH, LT, FI, SL	2.006.981	15,0%
Tereos	Frankrijk	FR, ES, CZ	1.440.215	10,8%
British Sugar	Verenigd Koninkrijk	UK, ES	1.207.964	9,1%
Suiker Unie	Nederland	NL, DE	916.888	6,9%
Pfeifer & Langen	Duitsland	DE, PL, RO	866.497	6,5%
Cristal Union*	Frankrijk	FR	594.705	4,5%
Krajowa Spółka Cukrowa**	Polen	PO	549.606	4,1%
Azucarera Ebro Agrícolas***	Spanje	ES	494.845	3,7%
Vermandoise*	Frankrijk	FR	416.704	3,1%
<b>Totaal top 10</b>			<b>11.814.013</b>	<b>88,6%</b>
<b>Totaal Europa</b>			<b>13.336.741</b>	<b>100%</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Berkhout, P. en C. van Bruchem (2009). \* Cristal Union heet inmiddels CristalCo. 20 januari 2012 heeft de Franse mededingingsautoriteit de fusie tussen Cristal Union en Vermandoise goedgekeurd<sup>31</sup> \*\* Krajowa Spółka Cukrowa heet inmiddels Polski Cukier. \*\*\* Azucarera Ebro Agrícolas is sinds 2009 onderdeel van AB Sugar company, waar ook British Sugar onderdeel van is.

Suiker Unie is met een marktaandeel van bijna 7 procent van het Europese suikerquotum in 2008 één van de producenten in de middenmoot (6 procent in 2011). Het is de enige suikerproducent die fabrieken in Nederland heeft. Hoewel de NMa in haar eerste fase fusiebesluit (2006) spreekt van een marktaandeel van het gefuseerde Suiker Unie van 80-90 procent, blijkt dat Suiker Unie in 2008 en later 100 procent van het Nederlandse quotumsuiker produceerde.

Naast Nederland zijn er nog zes andere Europese landen waar één suikerproducent het gehele suikerquotum produceert (zie Tabel 4.2). De overige Europese landen uit de tabel zijn ook relatief geconcentreerd. De concentratie in een markt kan gemeten worden door de HHI-index.<sup>32</sup> Een markt met een HHI-index lager dan 0,01 is laag geconcentreerd, een index tussen de 0,01 en 0,18 geeft een gemiddelde concentratie en met een index boven de 0,18 is de markt sterk geconcentreerd.<sup>33</sup> Een index van 1 geeft aan dat de markt voor 100 procent gedomineerd wordt door één bedrijf. Zoals in Tabel 4.2 weergegeven, zijn de HHI-indices in vrijwel alle landen boven de 0,18.<sup>34</sup> Hieruit blijkt dat het merendeel van de Europese landen zijn suikerquotum heeft verdeeld onder slechts een paar suikerproducenten. Hoewel dit geen volledig beeld geeft van de mate van concurrentie in de lidstaten geeft dit wel aan dat industriële grootverbruikers die hun

<sup>30</sup> Op basis van vertrouwelijke informatie

<sup>31</sup> Autorité de la concurrence (2012)

<sup>32</sup> De Herfindahl-Hirschman Index is de som van de gekwadrateerde marktaandelen  $s_i$ . In formulevorm ziet dat er als volgt uit:  $\sum_{i=1}^N s_i^2$ .

<sup>33</sup> Motta (2004)

<sup>34</sup> Bij de landen waar een deel van het suikerquotum in bezit is van andere suikerproducenten dan in de tabel genoemd (categorie overige), wordt de HHI-index als bandbreedte weergegeven. De laagste waarde is de HHI-index op basis van de quotumpercentages van de acht producenten en de hoogste waarde is de HHI-index met de aanname dat de categorie overig één bedrijf is in plaats van (potentieel) meerdere.

suikerbehoefte dichtbij huis in willen kopen, in veel landen zijn aangewezen op slechts enkele suikerproducenten.

**Tabel 4.2 In bijna de helft van de landen is het hele suikerquotum in handen van één suikerproducent**

	DE	FR	UK	NL	PL	BE & LU	ES	CZ	DK	AT	CH	RO	LT	FI	SL	HO
Südzucker	40%	20%			25%	72%		25%		100%		23%			61%	100%
Nordzucker	34%				9%				100%		100%		71%	100%	39%	
Tereos		41%					26%	56%								
British Sugar*			100%				74%									
Suiker Unie	4%			100%												
Pfeifer & Langen	22%				27%							32%				
Cristal Co**		37%														
Polski Cukier					39%											
Overige		2%				28%		19%				45%	29%			
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
HHI	0,33	0,35	1,00	1,00	0,30	0,52-0,60	0,62	0,38-0,41	1,00	1,00	1,00	0,16-0,36	0,50-0,59	1,00	0,52	1,00

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van vertrouwelijke informatie, \*\* inclusief Vermandoise. \* inclusief Azucarera Ebro Agrícolas

Het is niet uitgesloten dat in Nederland gevestigde industriële grootverbruikers suiker afnemen bij buitenlandse suikerproducenten. Hierdoor zou Suiker Unie weliswaar 100 procent van het Nederlandse quotum produceren maar geen 100 procent marktaandeel van de in Nederland verkochte suiker hebben. De diverse bronnen over de mate van handel tussen de Europese lidstaten spreken elkaar tegen en zijn onduidelijk waardoor geen eenduidig beeld kan worden gegeven van de concurrentie die een nationale suikerproducent ondervindt van buitenlandse producenten.<sup>35</sup> Uit de diepte-interviews blijkt dat de Nederlandse suikerverwerkende industrie voornamelijk bij de Nederlandse suikerproducent inkoop.

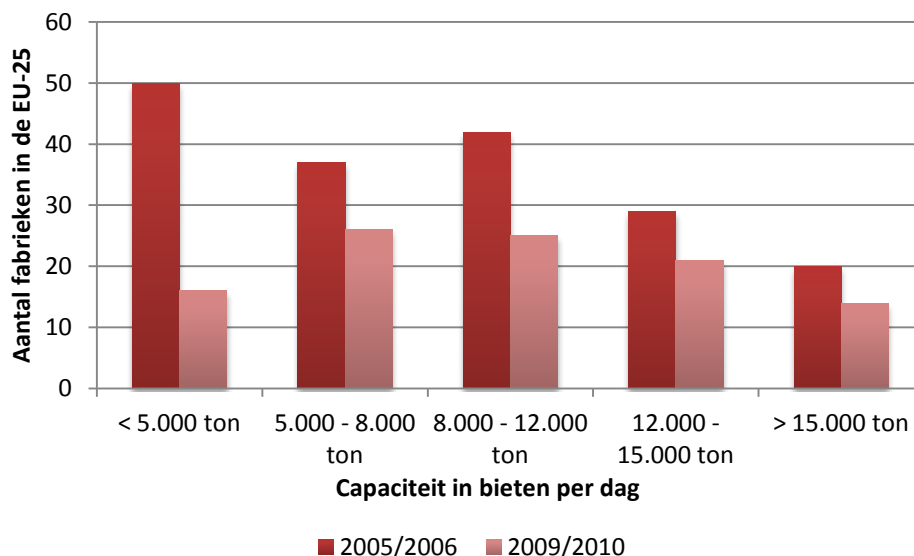
### Schaalvergroting in Europa

Er lijkt sprake te zijn van schaalvergroting in de productie van suiker. Figuur 4.1 toont een afname van zowel het aantal bedrijven als het aantal fabrieken. Dit is deels te verklaren door een dalende Europese productie. Maar daarnaast zijn de overgebleven fabrieken gemiddeld groter dan een paar jaar geleden. Vooral de kleinere fabrieken (minder dan 5.000 ton bieten per dag) zijn gesloten. Van de 50 Europese fabrieken met deze omvang in 2005/2006 waren er in 2009/2010

<sup>35</sup> In oude onderzoeken van Europese mededingingsautoriteiten is gesteld dat er geen substantiële interstate handelstromen waren. Dit kwam volgens de onderzoeken vanwege het reguleringssysteem tot 2006. Een Duitse zaak die de hervorming van 2006 meenam in haar overwegingen kwam tot dezelfde conclusie (Bundeskartellamt, 2006.) Daar staat tegenover dat het CBS en Eurostat beide aanzienlijke handelstromen van en naar Nederland vanuit EU-lidstaten aantonen. De cijfers verschillen echter in omvang maar beide bronnen spreken van aanzienlijke Nederlandse export. De exportcijfers waren dusdanig groot in vergelijking met het Nederlandse quotum van 805.000 ton suiker, dat vermoed wordt dat er wederuitvoer in de cijfers is meegenomen. Al met al kan er geen uitspraak worden gedaan over de hoeveelheid suiker die de Nederlandse suikerverwerkende industrie in het buitenland inkoop.

nog 16 over (EU-25) (zie Figuur 4.2). In Nederland waren er in 2000/2001 vijf fabrieken waarvan er in 2009/2010 nog twee open waren.<sup>36</sup>

**Figuur 4.2** Vooral kleine fabrieken zijn gesloten

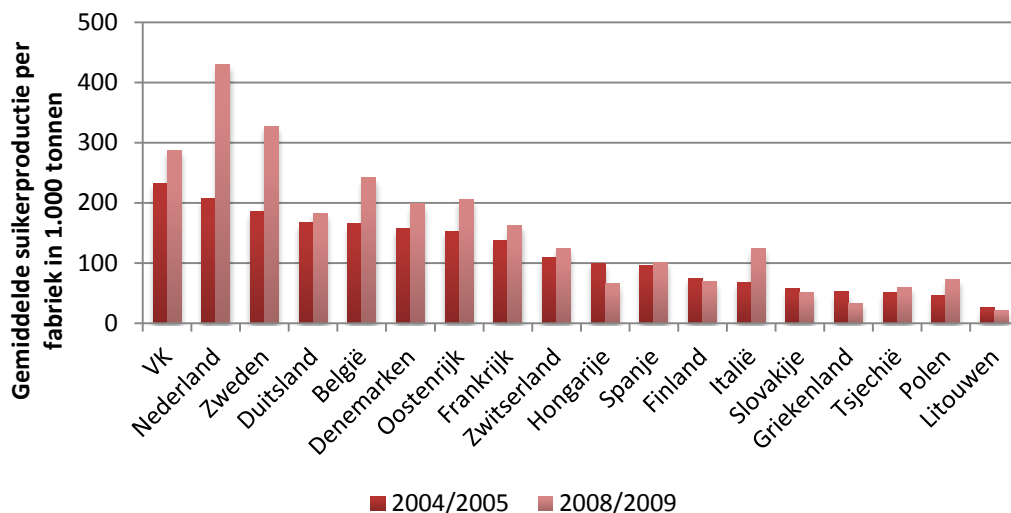


Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Agrosynergie (2011).

Deze schaalvergroting bij de overgebleven fabrieken is ook te zien aan de gemiddelde suikerproductie per fabriek. Figuur 4.3 geeft een vergelijking tussen het campagnejaar 2004/2005, voor de hervorming van het quotabeleid en 2008/2009, na de hervorming van het quotabeleid. De gemiddelde suikerproductie per fabriek is gestegen. Nederland had voor de hervorming in 2006 al één van de hoogste gemiddelde producties per fabriek en dit is na de hervorming versterkt. Met een gemiddelde van ruim 430.000 ton suiker per fabriek in 2008/2009 scoort Nederland het hoogst. Zweden volgt in datzelfde jaar met gemiddeld 327.000 ton suiker per fabriek (zie Figuur 4.3).

<sup>36</sup> CEFS (2012)

**Figuur 4.3** In Nederland is de gemiddelde suikerproductie per fabriek na de hervorming het hoogst (suikerproductie in duizenden tonnen)



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CEFS (2012), tabel 3 en 11.

### Geografisch integratie

Jaarlijks mag er 3,5 miljoen ton suiker uit de ACP landen geïmporteerd worden. Zoals blijkt uit Tabel 2.2 wordt deze mogelijkheid niet volledig benut.

Een deel van de productie in die landen is direct of indirect in handen van Europese suikerproducenten. Er is daarom sprake van geografische integratie. Enkele voorbeelden hiervan worden gegeven maar dit is naar alle waarschijnlijkheid geen uitputtende lijst.

- **Südzucker:** Deze Duitse suikerproducent werkt samen met het Mauritius Sugar Syndicate om (wanneer volledig operationeel) 400.000 ton witte suiker te produceren. (Agrosynergie, 2011) Vanaf 2010 is dit syndicaat ook de enige verkooporganisatie van de suikerproducenten uit Mauritius.<sup>37</sup>
- **Eridania-Sadam:** Dit Italiaanse bedrijf heeft samen met het Sudanese bedrijf Kenana een Joint Venture opgericht om een nieuwe raffinaderij voor ruwe suiker op te bouwen. Deze moet in 2014 operationeel zijn en een capaciteit hebben van tussen de 500.000 en 1.000.000 ton suiker. De helft van de suiker zal direct door het Italiaanse bedrijf worden geïmporteerd voor de Europese markt (Agrosynergie, 2011)
- **AB Sugar:** Dit moederbedrijf van onder andere British Sugar en het Spaanse Azucarera Ebro Agrícolas heeft 51 procent van de aandelen in Illovo Sugar Limited.<sup>38</sup> Illovo produceert 1,5 miljoen ton suiker per jaar in Afrika. Hiervan exporteert zij 556.000 ton naar onder meer de EU. Illovo heeft een sterke positie in Malawi en Zambia waar zij respectievelijk 100 procent en 93 procent marktaandeel heeft. In Swaziland, Tanzania, Mozambique en Zuid-Afrika ligt haar marktaandeel tussen de 23 en 38 procent.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Südzucker (2012)

<sup>38</sup> AB Sugar (2012)

<sup>39</sup> Illovo sugar limited (2012)



- Tereos: Het Franse Tereos heeft vier suikerrietfabrieken in Afrika in Reunion, Mozambique en Tanzania.<sup>40</sup> Hier werd in 2012 208.000 ton aan suiker geproduceerd.<sup>41</sup>

Verticale integratie is er voor zover bekend alleen tussen Südzucker en het Britse ED&F MAN. Dit Britse bedrijf was in 2012 de op één na grootste suikerhandelaar ter wereld en produceert zelf ook suiker. De fusie is in mei 2012 door de Europese Commissie goedgekeurd onder verkoop van het belang van ED&F MAN in de grootste Italiaanse raffinaderij voor rietsuiker.<sup>42</sup>

### **Toetredingsdrempels verkopers**

Een bedrijf kan pas bietsuiker produceren als het quotum hiervoor heeft ontvangen. Het totale suikerquotum voor Europa is reeds vergeven. Daarom is toetreding tot de productiemarkt van suiker slechts mogelijk door bestaande productiefaciliteiten over te nemen.

De productie van rietsuiker valt niet onder het Europese quotasysteem. Rietsuiker kan daarom zonder volumebeperkingen op de Europese markt worden aangeboden. De beperking zit echter aan de importzijde. Ruwe rietsuiker kan geïmporteerd worden door rietsuikerraffinaderijen om tot witte suiker verwerkt te worden. Import vanuit ACP-landen is heffingsvrij maar zoals eerder beschreven is het aanbod van suiker uit die landen lager dan verwacht. Daar komt bij dat een bedrijf een geregistreerd suikerhandelaar moet zijn alvorens uit deze landen te mogen importeren. Hiervoor moet het bedrijf over een periode van minimaal één jaar suiker uit een niet-ACPland geïmporteerd hebben tegen het reguliere importtarief.

Voor import uit andere landen geldt deze voorwaarde niet maar moet wel een importheffing betaald worden per ton suiker.

Als de drempels van het importeren van ruwe rietsuiker beslecht zijn, gaat het om een forse investering om een raffinaderij op te zetten. Er kan daarom gesteld worden dat er ook voor toetreding tot de markt als rietsuikerraffinaderij toetredingsdrempels zijn.

### **Productdifferentiatie**

Suiker komt in verschillende vormen voor. Over het algemeen kopen industriële grootverbruikers suiker in als geraffineerde witte suiker. In principe is witte suiker een homogeen product. Er kunnen echter wel kwaliteitsverschillen zijn tussen suiker. Zo blijkt uit de diepte-interviews dat suiker uit de ACP-landen kwalitatief slechter is dan Europese suiker.

Ruwe rietsuiker kan niet in elke fabriek verwerkt worden en vormt hiermee al een iets ander product.

### **Collusiegedrag**

De geschiedenis van ontdekt collusiegedrag in de suikerindustrie gaat terug tot aan 1975. In dat jaar heeft de Europese Commissie een uitspraak gedaan over een aantal Europese suikerproducenten waaronder Suiker Unie, Pfeifer & Langen en de voorloper van Südzucker. Kort samengevat hebben de suikerproducenten dusdanig gehandeld dat de in- en uitvoermogelijkheden van suiker binnen de Europese Gemeenschap beperkt werden. Zo zouden

---

<sup>40</sup> Tereos Internacional (2012a)

<sup>41</sup> Tereos Internacional (2012b)

<sup>42</sup> EC (2012b)

onder meer suikerleveranties aan de Italiaanse, Nederlandse en delen van de Duitse markt gecontroleerd zijn en de markten zijn afgeschermd.<sup>43</sup>

Twee andere suikerproducenten en twee suikerhandelaren worden in 1998 door de Europese Commissie veroordeeld voor coördinerend gedrag tussen 1986 en 1990. De suikerhandelaren, Napier Brown en James Budgett vervulden een verkoopplatform voor de suiker van producenten British Sugar en Tate & Lyle. Het verticaal geïntegreerde kartel was actief op de Britse markt.<sup>44</sup>

In april 2013 heeft de Europese Commissie invallen gedaan bij een aantal Europese suikerproducenten in verband met het vermoeden van inbreuk van het kartelverbod.<sup>45</sup> In mei 2013 werd bekend dat in ieder geval Suiker Unie, Südzucker en Nordzucker onderwerp van dit onderzoek zijn.<sup>46</sup>

### 4.2.2 Vraagzijde van de markt

De afnemers van suikerproducenten zijn in te delen in twee groepen. In Nederland wordt circa 30 procent van de geproduceerde suiker via het retailkanaal direct aan de consumptie geleverd, de overige 70 procent wordt afgenomen door de suikerverwerkende industrie. Deze laatste groep zijn de industriële grootverbruikers van suiker waar dit onderzoek op toeziet. Deze ondernemingen verwerken hun suiker in onder meer frisdrank, zuivel, ijs, suikerwerken, gebak en chocoladeproducten. Deze partijen worden vertegenwoordigd door CIUS NL. Haar leden kopen gezamenlijk jaarlijks meer dan 600.000 ton suiker in. Op Europees niveau vertegenwoordigen de leden van CIUS Europe 9 miljoen ton aan suikerinkoop.

#### Inkoopmacht

Tabel 4.2 toont aan dat het nationale suikerquotum veelal is verdeeld over slechts één of enkele suikerproducenten. De onderhandelingsmacht die dit met zich meebrengt voor de suikerproducenten kan worden tegengewerkt door inkoopmacht van de industriële grootverbruikers van suiker. Dit is het geval als deze suikerverwerkende bedrijven individueel een dusdanig groot volume aan suiker afnemen dat zij bijvoorbeeld een lagere prijs kunnen bedingen. Ditzelfde kan bereikt worden als suikerverwerkende bedrijven hun suikerinkoop collectief doen zodat alsnog een groot volume ontstaat.

Er zijn slechts enkele industriële grootverbruikers van suiker die meer dan één miljoen ton suiker per jaar afnemen in Europa. Maar deze bedrijven hebben veelal locaties in meerdere landen waardoor ze hun suikerbehoefte niet bij één suikerproducent afnemen. Toch zullen deze bedrijven een bepaalde mate van tegenwerkende inkoopmacht uitoefenen.

Uit de diepte-interviews blijkt dat collectieve inkoop vrijwel niet voorkomt. Een reden hiervoor is dat bedrijven vrezen voor het kartelverbod uit de Mededingingswet.

---

<sup>43</sup> Europese Commissie (1975)

<sup>44</sup> EC (1999)

<sup>45</sup> EC (2013b).

<sup>46</sup> Het Financieele Dagblad (2013) & The Washington Post (2013)

## Overstapdrempels

### *Overstappen naar niet-Europese suikerproducenten*

Industriële grootverbruikers van suiker kunnen alleen suiker afnemen buiten de EU door dit te importeren. Suiker uit de ACP-landen kan zonder importtarief worden geïmporteerd maar heeft als belemmering dat de kwaliteit mogelijk lager is dan Europese suiker. Ook gaat het veelal om ruwe suiker en hebben industriële grootverbruikers niet de faciliteiten om hier witte suiker van te maken. Daarnaast voldoet de omvang van het aanbod van suiker uit deze landen niet aan de verwachting van de Europese Commissie. Zo wordt slechts 49 procent van de maximale toegestane hoeveelheid geïmporteerd. Een deel hiervan is via lange termijncontracten, joint ventures of deelnemingen in suikerproducenten in de ACP-landen reeds gebonden aan Europese suikerproducenten, zoals besproken onder geografische integratie in paragraaf 4.2.1. Dit deel van de productie van de ACP-landen kan daarom niet meer direct door industriële grootverbruikers geïmporteerd worden. Tot slot moet een bedrijf een geregistreerd suikerhandelaar zijn alvorens te mogen importeren uit de ACP-landen.<sup>47</sup>

Voor suiker uit andere landen moet een importtarief van € 419 per ton witte suiker en € 339 per ton ruwe suiker betaald worden. Dit vormt een financiële drempel om over te stappen op niet-Europese suikerproducenten.

Een laatste drempel voor industriële grootverbruikers om te importeren is de beperkte opslagcapaciteit. In Nederland is het gebruikelijk dat Suiker Unie de suiker opslaat in haar silo's en deze transporteert naar de industriële grootverbruikers als daar de kleinere voorraad op is. Op deze manier hoeven industriële grootverbruikers zelf geen grote opslagcapaciteit aan te houden. Bij import zal de koper in veel gevallen voor de opslag moeten zorgen waardoor dit een drempel vormt om over te stappen op niet-Europese suikerproducenten. De importdrempel die door de beperkte opslagcapaciteit wordt veroorzaakt, kan worden opgelost door tussenkomst van een tussenhandelaar. De rol van de tussenhandelaar wordt later besproken.

### *Overstappen naar Europese suikerproducenten*

In Nederland gevestigde industriële grootverbruikers ondervinden twee drempels om hun suiker bij niet-Nederlandse suikerproducenten af te nemen. Allereerst, de hogere prijs vanwege transportkosten. De NMa heeft in haar tweede fase fusiebesluit over Cosun en CSM geconcludeerd dat de transportkosten tot een afstand van maximaal 300 km vanaf de Nederlandse fabriek geen belemmering vormen voor grensoverschrijdend vervoer van industriële suiker.<sup>48</sup> Voor Duitsland wordt uitgegaan van 220 km.<sup>49</sup> Bij een 5 procent prijsstijging van Nederlandse suiker kan daardoor binnen een straal van 300 respectievelijk 220 km suiker rendabel geïmporteerd worden. De NMa lijkt hiermee te stellen dat er overstapmogelijkheden zijn voor industriële grootverbruikers indien het gefuseerde Suiker Unie de prijs verhoogt.

Een tweede overstapdrempel is het huidige quotasysteem. Europese lidstaten hebben elk een productiequotum voor suiker toegewezen gekregen dat zij zelf verdeeld hebben over de in hun

---

<sup>47</sup> Rural Payments Agency (2013)

<sup>48</sup> NMa (2007) rn 61.

<sup>49</sup> In dit land zijn de transportkosten per ton hoger vanwege een lager maximum toegestane te vervoeren tonnage. Rn. 60.

land aanwezige suikerproducenten. Elke Europese suikerproducent is daarom gebonden aan een maximale hoeveelheid die ze als quotumsuiker mogen verkopen (zie Box 4.1 voor de implicaties hiervan die uit de economische literatuur volgen). De consumptie van suiker is veelal hoger dan de quotumproductie (zie Tabel 2.1) waardoor suikerproducenten hun gehele productie aan de markt kwijt kunnen. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat als een industriële grootverbruiker van Suiker Unie wil overstappen op bijvoorbeeld Nordzucker, deze laatste producent zijn gehele quotum al verdeeld heeft over haar afnemers. Een nieuwe klant accepteren is voor de suikerproducent dan alleen interessant als deze een hogere prijs dan zijn bestaande klanten betaalt. Hierdoor daalt de prijsprikkel voor de industrieel grootverbruikers om over te stappen. Het genoemde NMa-besluit bevestigt het probleem van het reeds verdeelde suikerquotum van suikerproducenten onder hun bestaande klanten. Zo hebben verschillende niet-Nederlandse suikerproducenten aangegeven prioriteit te geven aan het leveren aan hun reeds bestaande klanten in hun eigen afzetgebied, alsmede aan klanten in tekortgebieden.<sup>50</sup> Ook uit de diepte-interviews met diverse industriële grootverbruikers blijkt dat het in de praktijk voorkomt dat buitenlandse suikerproducenten geen quotum meer over hebben waardoor overstappen niet mogelijk is.

Het quotasysteem veroorzaakt een capaciteitsgrens met als gevolg dat de concurrentieprikkel in de markt verzwakt (zie Box 4.1).

#### Box 4.1 Capaciteitsgrenzen verzwakken concurrentie

In de economische theorie over *industrial organization* is bekend dat capaciteitsgrenzen de prikkel wegnemen om een concurrerende prijs vast te stellen (Shy, 1996). Dit kan geïllustreerd worden door bij een competitieve situatie te beginnen en vervolgens te analyseren of bedrijven met winst de prijs kunnen verhogen. Indien dit het geval is, is de competitieve situatie geen evenwicht.

Neem aan dat twee suikerproducenten de prijs van suiker gelijkstellen aan de marginale kosten, dit is de meest competitieve situatie. Beide bedrijven maken in deze situatie geen winst (Tirole 1988, p. 211). Bedrijf 1 kan in deze situatie niet alle geïnteresseerde afnemers in de markt bedienen, het quotum voor bedrijf 1 is lager dan de vraag naar suiker. Stel nu dat suikerproducent 2 de prijs licht verhoogt. In dat geval zouden de afnemers van bedrijf 2 willen overstappen naar bedrijf 1, maar deze producent kan deze extra vraag niet bedienen. Sommige afnemers zijn dan op bedrijf 2 aangewezen en betalen een prijs die hoger is dan de marginale kosten. De prijsverhoging was dus winstgevend voor bedrijf 2 en de competitieve situatie is geen evenwicht. Meer algemeen volgt uit de literatuur dat in marktsituaties met capaciteitsbeperkingen, bedrijven supra-competitieve winst maken en de prijs boven de marginale kosten vaststellen.

#### Overig

Op de suikermarkt zijn tussenhandelaren actief. Zij kunnen, namens industriële grootverbruikers, suiker importeren (uit ACP- en andere landen). Daarnaast kunnen ze meedoen aan *reduced import tariff* tenders. De tussenhandelaren voorzien daarom ook in een deel van het suikeraanbod op de Europese markt. De vraag is echter of dit een neerwaartse prijsdruk op de Europese suikerprijs uitoefent. De suikerprijs in de ACP-landen volgt de Europese suikerprijs maar ligt wel lager

<sup>50</sup> NMa (2007) rn 71

(tussen de € 50 en € 100 per ton suiker).<sup>51</sup> De diepte-interviews wekken echter de indruk dat het suikeraanbod uit deze landen geen neerwaartse prijsdruk uitoefent op de Europese suikerprijs. Dit komt mogelijk doordat het volume uit die landen ontoereikend is – deels vanwege gebondenheid aan Europese suikerproducenten – en omdat de kwaliteit van de suiker lager is. Import uit andere landen is onderhevig aan een importtarief waardoor ook dit aanbod geen lagere Europese prijs teweegbrengt.

Tussenhandelaren kunnen wel het gebrek aan opslagcapaciteit oplossen. Door in opslag te voorzien, wordt het voor industriële grootverbruikers makkelijker gemaakt om te importeren. Er is geen informatie waaruit blijkt dat dit in de praktijk ook gebeurt.

Aan de aanbodkant van de suikermarkt faciliteren ze de export van *out of quatum* suiker naar buiten Europa. Dus ook voor de suikerproducenten kunnen tussenhandelaren van belang zijn.

### Substitutie

Er zijn diverse suikervervangende producten waaronder stevia, aspartaam, asesulfaam, sorbitol, xylitol en isoglucose. Uit diepte-interviews met verschillende industriële grootverbruikers blijkt echter dat deze in de praktijk niet of nauwelijks worden gebruikt om suiker te vervangen. De voornaamste reden hiervoor is dat suiker niet alleen een zoete smaak geeft aan het product waar het in gebruikt wordt, maar het ook massa geeft aan dat product. De genoemde suikervervangers zijn intensieve zoetstoffen en missen deze massa waardoor de *bite* van het product verandert. Afhankelijk van het product kan een deel van de suiker worden vervangen door een andere zoetstof. Volledige vervanging door stevia is niet mogelijk. In *light* producten wordt suiker wel volledig vervangen door alternatieve zoetstoffen (stevia uitgesloten).

Daarnaast hebben de suikervervangende producten nog individuele redenen waarom zij niet veel gebruikt worden. Zo heeft aspartaam een slechte naam vanwege het vermeende negatieve effect op de gezondheid. Toch wordt deze vervanger gebruikt in consumptieproducten. Ook verandert de smaak van het product als alternatieven voor suiker worden gebruikt. Voor dranken is isoglucose een beter alternatief voor suiker dan andere zoetstoffen. Dit product valt ook onder het suikerregime en er wordt jaarlijks minder dan 700.000 ton binnen het quatum van geproduceerd (Strand, 2002).

De conclusie is dat suikervervangende producten hooguit imperfecte substituten zijn. Hierdoor is er geen sprake van een drukkend prijseffect door het aanbod van substituten.

## 4.3 Conclusies

Wat kan er op basis van de beschreven marktstructuur als verklaring van de (ontwikkeling van de) Europese suikerprijs worden gegeven? Voor een goed werkende markt is het van belang dat er geen sprake is van een structureel tekort of overschot. Uit paragraaf 2.2.2 volgt echter dat er een structureel tekort aan suiker lijkt te zijn op de Europese markt.

---

<sup>51</sup> Agrosynergie (2011), figuur 34

Daarnaast wijst een geconcentreerde aanbod- of vraagzijde van de markt op een ongebalanceerde onderhandelingsmacht. Indien deze factoren ervoor zorgen dat de markt niet goed functioneert, zijn er verschillende factoren die dit kunnen compenseren. Zo kunnen lage toetredingsdrempels, lage overstapdrempels en reële substituten eventuele verkoopmacht van de aanbieders tegenwerken. Voor de beoordeling hiervan is gekeken naar de marktomvang, de aanbodzijde en de vraagzijde van de markt.

De aanbodzijde van de nationale suikermarkten is geconcentreerd. In zeven van de bekeken landen produceert één suikerproducent het gehele suikerquotum van dat land. Nederland is één van deze zeven Europese landen.

De Europese markt van suikerproducenten is steeds geconcentreerder geworden. Dat komt door de consolidatieslag. Verder speelt nog mee dat er schaalvergroting heeft plaatsgevonden onder de suikerproducenten. De gemiddelde suikerproductie van de Europese fabrieken is sinds 2005 gestegen. Een deel van het suikeraanbod op de Europese markt wordt van buiten de EU geïmporteerd. De 3,9 miljoen ton suiker die in 2011/2012 uit alle landen werd geïmporteerd, nam 23,6 procent in van de Europese suikerconsumptie. Wat betreft de import uit de ACP-landen is een deel hiervan gebonden aan de Europese suikerproducenten. Vanwege hun dochterondernemingen, lange termijncontracten of joint venture kan een deel van het aanbod uit die landen niet meer door industriële grootverbruikers geïmporteerd worden.

Het aanbod op de suikermarkt kan niet worden vergroot door toetreding van nieuwe suikerproducenten. Het quotasysteem zorgt er namelijk voor dat een bedrijf pas (quotum) suiker kan produceren als het quotum heeft ontvangen van de lidstaat. Oftewel, een nieuwe suikerproducent kan alleen toetreden door bestaand quotum over te nemen. Toetreding zorgt dus niet voor extra aanbod van suiker. Extra aanbod kan wel worden gecreëerd door rietsuikerraffinaderijen. Dit vergt echter forse investeringen.

De marktanalyse laat zien de Europese markt een productietekort heeft. Dit versterkt de onderhandelingspositie van de suikerproducenten en heeft een prijsopdrijvend effect. Dit wordt verder versterkt door de concentratie op de nationale markten en het gebrek aan potentiële toetreding van suikerproducenten. Indien industriële grootverbruikers zouden kunnen overstappen naar een concurrent, zou dit de onderhandelingspositie van de afnemer vergroten. Inkoopmacht kan leiden tot een lagere prijs. Aangezien elke Europese suikerproducent echter gebonden is aan een jaarlijks quotum en deze over het algemeen al verdeeld heeft, is overstappen geen reële optie. Het quotasysteem remt daarmee de concurrentie op de suikermarkt. Daarnaast is het de vraag of de industriële grootverbruiker goedkoper uit is bij een concurrent door de hogere transportkosten als deze concurrent verder weg is gevestigd.

Overstappen op geïmporteerde suiker is ook geen reële mogelijkheid voor industriële grootverbruikers vanwege importdrempels. Hieronder valt het lage aanbod uit de ACP-landen, het importtarief voor de andere landen, het gebrek aan opslagcapaciteit en de lagere kwaliteit van suiker uit de ACP-landen. Een laatste mogelijkheid zou zijn om over te stappen naar een substituuut. Producten zoals aspartaam en stevia zijn echter geen reële substituten aangezien ze geen massa aan het product geven.

Concluderend, zowel de aanbodzijde (geconcentreerde markten) als de vraagzijde (gebrek aan inkoopmacht) van de markt bieden verklaringen voor de (ontwikkeling van de) Europese suikerprijs voor industriële grootverbruikers. Het aanbodtekort, de geconcentreerde nationale markten en het gebrek aan overstapmogelijkheden leiden ertoe dat de Europese suikerproducenten verkoopmacht hebben. Dit verklaart waarom de Europese suikerprijs hoger ligt dan de wereldprijs en de laatste jaren aanzienlijk is gestegen.





## 5 Conclusies

*Dit onderzoek is erop gericht om de prijsvorming en de prijsopbouw van de levering van suiker aan Nederlandse industriële gebruikers te begrijpen en te verklaren. De nadruk van het onderzoek ligt op de Nederlandse markt, maar aangezien suiker onderwerp is van stringent Europees beleid kan niet voorbij worden gegaan aan de Europese context. De suikerprijs is over een periode van twee jaar met circa 50 procent gestegen en de ontwikkeling is tegengesteld aan de wereldsuikerprijs. Deze prijsontwikkeling is veroorzaakt door een structureel tekort aan suiker op de markt, een sterke geconcentreerde aanbodzijde op de nationale markten en de aanwezigheid van prijsopdrijvende marktfactoren zoals hoge toetredings-, import- en overstapdrempels.*

De suikerprijs is sinds 2011 fors gestegen. Inmiddels ligt deze in campagnejaar 2012/2013 met € 728 per ton ruim boven de Europese minimumprijs van € 632 die jarenlang gold en de huidige referentieprijs van € 404 per ton. Deze snelle stijging veroorzaakt zorgen over de impact op de inflatie en het concurrentievermogen van de suikerverwerkende industrie. Niet-Europese concurrenten hebben toegang tot suiker waarvan de prijs sinds 2011 eerder is gedaald dan gestegen. Wat vooral opvalt is de tegengestelde ontwikkeling in de suikerprijs op de verschillende markten. De wereldmarktprijs en de Europese suikerprijs zijn niet gecorreleerd wat gebruikelijk is voor een relatief homogeen product zoals suiker.

### Europese suikerbeleid

Het Europese productiequotum van ruim 13,3 miljoen ton suiker is lager dan de Europese consumptie van suiker. Deze consumptie was namelijk in 2011/2012 circa 16,8 miljoen ton suiker. Binnen het Europese productiequotum heeft Nederland het recht om ruim 800.000 ton op de markt te brengen, dat komt neer op 6 procent van het totale Europese quotum.

In 1968 werd de *Common Market Organisations* (CMO) van suiker geïntroduceerd. Onderdeel hiervan is de productiequotum, de minimumprijs voor suikerbieten en de importheffing met importquota. De importheffingen die aan de Europese Commissie betaald moeten worden, hebben als doel om de interne markt te beschermen tegen concurrentie van buiten de Europese Unie. De huidige heffing is € 419 per ton witte suiker en € 339 per ton ruwe suiker. Een aantal landen is aangewezen waaruit heffingsvrij geïmporteerd kan worden met een maximum van ruim 4 miljoen ton suiker. 3,5 miljoen ton suiker hiervan zou uit de ACP-landen moeten komen (een groep landen in Afrika, het Caribische gebied en de Pacific).

In het geval van een tekort op de Europese markt kan de Europese Unie besluiten tot de volgende maatregelen. De EC kan tenders uitzetten voor het omzetten van *out-of-quotum* suiker naar quotumsuiker en tenders uitzetten voor extra suikerimport tegen een gereduceerd tarief, zogenoemde *reduced tariff tenders*. Daarnaast kan de EC de heffingsvrije quota verhogen per land of erga omnes (voor iedereen).

Het huidige suikerquotabeleid heeft als einddatum 2015. Daarom wordt er aankomende juni een beslissing genomen over de toekomst van het suikerquotabeleid. Op 13 maart 2013 heeft het Europese Parlement gestemd voor het behoud van het suikerquotum tot 2020. Dit is een eerste

stap naar verlenging van het suikerquotum. De definitieve beslissing wordt in juni 2013 genomen door de Europese Commissie en de Raad van Ministers.

De suikerverwerkende industrie in Nederland koopt suiker vooral direct *over the counter* bij de producent in. Dit is gedreven door schaarste aan suiker: industriële grootverbruikers zijn bang door het Europees bepaalde productieplafond achter het net te vissen. Afnemers willen mede daarom tijdig in de jaarlijkse productiecyclus levering zeker stellen voor het hele jaar.

### Opbouw van de suikerprijs

De prijsopbouw van suiker is deels te reconstrueren op basis van openbare gegevens. Zo vormt de bietenprijs de belangrijkste inkoopcomponent. Deze prijs is de afgelopen jaren gedaald. Per ton suiker gaat € 202 op aan de inkoop van bieten. Een tweede component is de ledentoeslag die bietentelers van Royal Cosun ontvangen. Deze wordt gebaseerd op de winstgevendheid van Royal Cosun. Het is een vorm van winstuitkering aan de leden van de coöperatie, de bietentelers. In lijn met de prijsstijging van suiker is de ledentoeslag ook gestegen. Dit toont aan dat Royal Cosun de afgelopen jaren in toenemende mate winst heeft gemaakt. Op basis van een aanname van de overige productiekosten die uit de brutomarge minus de ledentoeslag betaald moeten worden, kan de Lerner-index berekend worden (de winstopslag). Deze toont aan dat de mark-up van Royal Cosun in de periode 2006/2007 tot en met 2012/2013 tussen de 26 procent en 51 procent lag. Vanaf 2009/2010 is de winstopslag gestegen tot 51 procent. Vanaf 2006/2007 is de gemiddelde productie per fabriek van Royal Cosun is toegenomen. Hierdoor zijn de gemiddelde kosten eerder afgenomen dan toegenomen. Met andere woorden, de stijgende Europese suikerprijs lijkt niet het gevolg te zijn van hogere productiekosten. De prijsopbouw bevat een groeiende winstmarge, die duidt op een gebrek aan concurrentie in de suikermarkt.

### Benchmark Amerikaanse suiker en Europees graan

Door de prijsontwikkeling in vergelijkbare markten naast die van de suikermarkt te leggen, kunnen mogelijk verklaringen worden gevonden voor de prijsontwikkeling van suiker. Als benchmark zijn de Amerikaanse suikermarkt en de Europese graanmarkt gekozen.

De Amerikaanse suikermarkt kent net als de Europese suikermarkt een productiequotum, een importheffing. Ook is Amerika netto importeur van suiker. Een belangrijk verschil tussen de twee markten is dat het Amerikaanse quotum jaarlijks wordt vastgesteld op basis van import- en consumptieverwachtingen. Ook reageert de Amerikaanse import van suiker snel op prijsveranderingen. Daardoor volgt de Amerikaanse suikerprijs de bewegingen van de wereldmarktprijs. In Europa ontbreekt deze samenhang tussen de Europese prijs en de wereldmarktprijs en momenteel zelfs sprake van een tegengestelde beweging in de prijsontwikkeling. Het suikerbeleid in de VS stelt de markt in dit land in staat sneller te reageren op prijsveranderingen dan de Europese suikermarkt.

De graanmarkt kent ook een minimumprijs en (een weliswaar variabele) importheffing. Een belangrijk verschil met de suikermarkt is het ontbreken van een productiequotum. Dit maakt de graanmarkt in vergelijking meer responsief. Ook is graan een minder homogeen product dan suiker en lijkt de markt qua organisatie meer op een gebruikelijke *commodity* markt. Dit verklaart waarschijnlijk waarom de Europese graanprijs sterk correleert met de wereldmarktprijs.

## Marktstructuur

Aangezien de Europese consumptie hoger is dan de Europese quotumproductie van suiker, moet dit aanbodtekort op een andere wijze aangevuld worden. Dit kan door te importeren, in te teren op voorraden of door interventies van de Europese Commissie. Hoewel er de afgelopen twee jaar circa 3,7 miljoen ton quotumsuiker is geïmporteerd (en 1,2 miljoen is geëxporteerd) was de verwachting dat dit veel hoger zou zijn. Dit komt voor een belangrijk deel doordat respectievelijk slechts 40 procent en 49 procent van de totale heffingsvrije import uit ACP-landen in 2009/2009 en 2010/2011 is benut. De tweede mogelijkheid, het interen op bestaande voorraden, heeft slechts een beperkt effect aangezien de voorraden relatief klein zijn in omvang. Ook de suikerverwerkende industrie zelf houdt geen voorraden aan door het gebrek aan opslagfaciliteiten. Hierdoor kan de opslag van suiker door de afnemers ook niet fungeren als 'smeermiddel' in de markt. Tot slot kan de Europese Commissie interveniëren. Zo is in campagnejaar 2011/2012 in totaal 1,05 miljoen ton extra suiker op de markt gebracht. Op een productiequotum van 13,3 miljoen ton is dit een aanzienlijke interventie, maar dit is onvoldoende gebleken om het gat tussen aanbod en vraag te dichten.

De aanbodzijde van de nationale suikermarkten is sterk geconcentreerd. Naast Nederland zijn er nog zes andere Europese landen waar één suikerproducent het gehele suikerquotum produceert. Ook de Europese markt is geconcentreerd; in 2011 werd 50 procent van de quotumsuiker geproduceerd door de drie grootste Europese suikerproducenten; Südzucker, Nordzucker en het Franse Tereos. De marktaandelen op basis van quotumsuiker geven geen volledig beeld van de mate van concurrentie in de lidstaten. Maar het betekent voor industriële grootverbruikers die hun suikerbehoefte dichtbij huis in willen kopen, dat zij in veel landen zijn aangewezen op slechts enkele suikerproducenten.

De sterk geconcentreerde aanbodzijde van de suikermarkt en het tekort aan suiker hebben beide een prijsopdrijvend effect. Dit kan worden tegengegaan door lage toetredings-, import- en overstapdrempels en de aanwezigheid van reële substituten. Deze corrigerende marktkrachten zijn in de suikermarkt niet aanwezig. Zo kan een nieuwe suikerproducent pas toetreden als het suikerquotum krijgt toegewezen van een lidstaat. Het quotum wordt niet groter waardoor toetreding tot de productiemarkt van suiker slechts mogelijk is door bestaande productiefaciliteiten over te nemen. Het aanbieden van rietsuiker is wel mogelijk zonder quotum maar hierbij is sprake van importdrempels. Zo geldt er een importtarief behalve voor onder meer de ACP-landen. Het aangeboden volume in de ACP-landen is echter relatief laag, de kwaliteit is mogelijk lager en een deel van de productie in die landen is direct of indirect reeds in handen van Europese suikerproducenten.

Indien industriële grootverbruikers zouden kunnen overstappen naar een andere suikerproducent, zou dit prijsverlagend werken. Het is alleen de vraag of een concurrent op grotere afstand van de afnemer een betere prijs kan bieden vanwege de transportkosten. Daarnaast hebben Europese suikerproducenten veelal hun gehele quotum al verdeeld over hun klanten waardoor zij geen volume kunnen aanbieden aan een potentiële overstapper.

Tegenwerkende inkoopmacht komt zeer waarschijnlijk alleen van grote industriële grootverbruikers. Maar er zijn slechts enkele industriële grootverbruikers van suiker die meer dan één miljoen ton suiker per jaar afnemen in Europa.

Tot slot zijn suikervervangende producten hooguit imperfecte substituten. Dit komt mede omdat suiker naast een zoete smaak ook massa geeft aan het product waarin het gebruikt wordt. Alternatieven zoals aspartaam en stevia zijn intensieve zoetstoffen die deze massa niet hebben waardoor de toepassing in het productieproces niet gelijkwaardig is. Het ontbreken van substituten verstevigt de marktmacht van de suikerproducenten in Europa doordat inkopers maar beperkte uitwijkmogelijkheden hebben.

## Literatuur

- AB sugar (2012), via [www.absugar.com/Our-Group/Africa](http://www.absugar.com/Our-Group/Africa)
- Adenauer, M. Heckelei, T. (2005) Economic incentives to supply sugar beets
- Aerts, C (2011). Position paper Nederlandse suikersector. Suiker Unie
- Agrosynergie (2011). evaluation of CAP measures applied to the sugar sector
- Autorité de la concurrence (2012), Press release: The Autorité de la concurrence clears the acquisition of Vermandoise by Cristal Union. 20 januari, via [www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=418&id\\_article=1771](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1771)
- Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.) (2009), Landbouw-Economisch Bericht 2009. Rapport 2009-047. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.
- Bundeskartellamt (2006) zaak B2-90/05 Pfeifer & Langen – Zuckerfabrik Jülich, 3 augustus 2006.
- CEFS (2012). Sugar Statistics 2012
- CIUS (2012). Nederlandse suikergebruikende levensmiddelenindustrie vraagt afschaffing suikerquota vanaf 2015. Persbericht 16-2-2012.
- Domènech E,C. et al. (2008). An interpretation of the European sugar regime new legislation in view of WTO rules and negotiations
- EC (1973) zaak 26.918, Europese Suikerindustrie van 2 januari 1973
- EC (1975). Gevoegde zaken 40-48/73. Suiker Unie 1975 CCR 1663, 16-12-1975
- EC (1997) zaak Irish Sugar plc 14 mei 1997
- EC (1999), 1999/210/EC: Commission Decision of 14 October 1998 relating to a proceeding pursuant to Article 85 of the EC Treaty Case IV/F-3/33.708 - British Sugar plc, Case IV/F-3/33.709 - Tate & Lyle plc, Case IV/F-3/33.710 - Napier Brown & Company Ltd, Case IV/F-3/33.711 - James Budgett Sugars Ltd (notified under number C(1998) 3061)
- EC (2001) zaak COMP/M.2530 Südzucker/Saint Louis Sucre
- EC (2007), VERORDENING (EG) Nr. 1234/2007 VAN DE RAAD van 22 oktober 2007, artikel 47
- EC (2011) The EU cereals regime. “DG Agriculture and Rural Development” Unit C5.
- EC (2012a) Single CMO management committee, Balance sheet, 20-12-2012. Agri C5, Working document Point 1.2b

- EC (2012b), Mergers: Commission approves Südzucker's acquisition of control over ED&F MAN subject to conditions. Press release 16 mei 2012.
- EC (2013a) Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, 14 maart 2013. DS/2013/04
- EC (2013b), Antitrust: Commission confirms unannounced inspections in the sugar sector, 15 mei 2013. Via [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-443\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-443_en.htm)
- EC TARIC (2013). Official Import Tariffs  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/dds2/taric/taric\\_consultation.jsp?Lang=en&Taric=1701&Expand=true&SimDate=20130328#1701000000](http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=en&Taric=1701&Expand=true&SimDate=20130328#1701000000)
- EC tender (2013). Commission implementing regulation. no 281/2013
- EU (2006). The European Sugar Sector: A long term competitive future. KF-X1-06-124-EN-
- EU (2013), Bilateral trade and trade with the world, 23 mei 2013, via  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113340.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113340.pdf)
- Financieele Dagblad (2013), Kartelonderzoek treft ook Suiker Unie, 18 mei 2013.
- Galen, van M. Janssens, S. Meer, van der, R. & Baltussen, W. (2011). Concurrentie-monitor suiker. LEI-rapport 2011-015. Maart 2011.
- Gohin, A. Bureau, J. (2006) Modelling the EU sugar supply to assess sectoral policy reforms. *European Review of Agricultural Economics* Vol. 33(2), pp. 223-247.
- Gudoshnikov, S. (2010). Impact of the EU sugar reform on the beet processing sector
- HPA (2013) Granen. Via [www.hpa.nl/medebewind/granen/inleiding](http://www.hpa.nl/medebewind/granen/inleiding)
- Illovo sugar limited (2012) Integrates annual report. Via [www.illovosugar.co.za/Home.aspx](http://www.illovosugar.co.za/Home.aspx)
- Italiaanse Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2002) zaak C5151 Seci – Sadam, Coprob, Ininbieticola/Eidiana – Eribrand 1 augustus 2002
- Jurenas, R (2013) Sugar program: The basics. Congressional Research Service. 21-02-13
- Lerner, A. (1934), The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power, *Review of Economic Studies*, vol. 1, pp. 157-175.
- Martin, S. (2002), *Advanced Industrial Economics*, Oxford: Blackwell.
- MO productschappen(2013) Circulatie nr. 13.003. 8 januari 2013
- Motta, M (2004), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press.

Nations online, Overzicht LDC landen:

[www.nationsonline.org/oneworld/least\\_developed\\_countries.htm](http://www.nationsonline.org/oneworld/least_developed_countries.htm)

NEI (2001). Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector

Nieburg O. (2013). EU sugar quotas should go by 2017, says Council of the EU. Artikel 13-03-2013. Via [www.confectionerynews.com/Commodities/EU-sugar-quotas-should-go-by-2017-says-Council-of-the-EU](http://www.confectionerynews.com/Commodities/EU-sugar-quotas-should-go-by-2017-says-Council-of-the-EU)

NMa (2006) Besluit zaak Cosun/CSM. 5703/12.

NMa (2007) Besluit 5703/ Cosun – CSM, 20 april 2007

OECD (2007). Sugar Policy Reform in the European Union and in World Sugar Markets. ISBN-92-64-04020-5

OECD-FAO (2011). Agricultural Outlook 2011-2020. Chapter 6 Sugar. P.119 – 132.

Royal Cosun (2008) Kringvergadering, via

<http://cosuncorporate.new.datacon.nl/1792/1812/1919/pres%20rvb%20kringver%2008.pdf>

Royal Cosun (2010) Jaarverslag 2009

Royal Cosun (2011) Jaarverslag 2010

Royal Cosun (2013) Jaarverslag 2012. 14 maart 2013

Rural Payments Agency (2013) Guidance on importing sugar into the European Union. Leaflet ET 3. February 2013

Shy, O. (1996), Industrial Organization. MIT press.

Strand (2002) Tacit collusion in the EU sugar market. Swedish Competition Authority. JEL codes: L41, L66, Q13

Südzucker (2012) Profile 2012, via

[www.suedzucker.de/en/Downloads/Download\\_Daten/Unternehmenspraesentationen/Unternehmenspraesentation\\_2012/Unternehmenspraesentation-englisch\\_2012.pdf](http://www.suedzucker.de/en/Downloads/Download_Daten/Unternehmenspraesentationen/Unternehmenspraesentation_2012/Unternehmenspraesentation-englisch_2012.pdf)

Sugarcane(2013) "EU sugar policy" viewed on 25 April: <http://sugarcane.org/global-policies/policies-in-the-united-states/sugar-in-the-united-states>

Suiker Unie (2013), Europese suikersector duurzaam in balans, ook na 2015: Position paper Nederlandse suikersector.

Tereos Internacional (2012a), Tereos Internacional in brief, via

[www.tereosinternacional.com.br/tereosinternacional/inst/en/in\\_brief.html](http://www.tereosinternacional.com.br/tereosinternacional/inst/en/in_brief.html)

- Tereos Internacional (2012b), sugar cane assets, via  
[www.tereosinternacional.com.br/tereosinternacional/inst/en/sugarcane\\_assets.html](http://www.tereosinternacional.com.br/tereosinternacional/inst/en/sugarcane_assets.html)
- The Washington Post (2013) Sugar Producers From Suedzucker to Nordzucker Visited by EU, 14 mei 2013, via <http://washpost.bloomberg.com/Story?docId=1376-MMSKX86JIJW001-7RII51UCSBFUSAF2FHTSMHAOHH>
- Tirole, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press.
- United States International Trade Commission(USITC) (2013) HTS Online Reference Tool. Section IV, Chapter 17. Productnummer: 1701.99.50.
- United States Sugar Corporation (USSC) (2005) Statement of Mr Robert Coker on USDA Farm Bill Listening Session
- USDA & FSA (2013), Historical Sweetener Market. Via [www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=dsa-hs](http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=dsa-hs)
- USDA (2011). Post-Reform European Union Sugar - Prospects for the Future. GAIN Report Number: E60078
- USDA (2012). EU-27 sugar annual report. 4-27-2012. GAIN Report Number: E70018



## Bijlage A Productiequotum van de Europese lidstaten

Tabel 5.1 Productie en quotum per land per jaar

Land	Quota 2009/2010	Out of quota 2009/2010	Totale productie* 2009/2010	Quota 2010/2011	Out of quota 2010/2011	Totale productie 2010/2011	Quota 2011/2012	Out of quota 2011/2012	Totale productie 2011/2012
België	676.235	149.627	843.158	676.235	79.061	689.185	676.235	17.410	880.660
Tsjechië	372.459	105.505	478.818	372.459	90.389	458.876	372.459	233.755	615.440
Denemarken	372.383	68.761	444.976	372.383	86.314	453.395	372.383	146.620	519.003
Duitsland	2.898.256	1.221.249	4.232.290	2.898.256	755.366	3.469.277	2.898.256	998.330	4.266.670
Griekenland	158.702	0	171.787	158.702	0	142.182	158.702	0	159.278
Spanje	498.480	47.444	549.741	498.480	32.268	527.497	489.480	99.451	612.813
Frankrijk	2.956.787	1.522.064	4.460.400	3.004.811	1.233.460	4.225.287	3.004.811	1.683.373	4.774.869
Frankrijk (Dom**)	480.245	19.291	449.478	432.220	0	257.607	432.220	0	416.896
Italië	508.379	0	508.842	508.379	13.153	554.530	508.379	10.623	506.523
Litouwen	90.252	22.828	113.089	90.252	2.203	92.450	90.252	62.101	152.403
Hongarije	105.420	19.694	125.114	105.420	15.080	120.500	105.420	16.460	121.880
Nederland	804.888	168.878	992.766	804.888	88.242	873.130	804.888	178.480	998.368
Oostenrijk	351.027	36.031	381.233	351.027	92.916	443.627	351.027	195.901	546.928
Polen	1.405.608	240.617	1.646.225	1.405.608	60.062	1.465.670	1.405.608	436.662	1.910.567
Azoren	9.953	0	426	9.953	0	718	9.953	0	1.700
Roemenië	104.689	39.384	146.212	104.689	25.200	123.664	104.689	41.348	145.848
Slovenië	112.320	52.690	162.040	112.320	28.329	140.649	112.320	120.888	233.207
Finland	80.999	1.402	87.857	80.999	1.202	80.675	80.999	7.586	94.235
Zweden	293.186	98.452	402.829	293.186	38.701	315.429	293.186	119.345	416.860
Groot-Brittannië	1.056.474	263.839	1.308.056	1.056.474	55.781	994.791	1.056.474	207.460	1.314.558
<b>Totaal</b>	<b>13.336.741</b>	<b>4.077.756</b>	<b>17.505.338</b>	<b>13.336.741</b>	<b>2.697.728</b>	<b>15.429.140</b>	<b>13.336.741</b>	<b>4.728.794</b>	<b>18.688.706</b>
<i>EU Consumptie</i>			<b>16.426.000</b>			<b>17.213.000</b>			<b>16.867.000</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van data van Europese Commissie \* Totale productie is de oogst die van het land wordt gehaald, de hoeveelheid suiker die naar de markt wordt gebracht kan verschillen door voorraden. \*\*De Franse overzeese departementen. Portugal en Bulgarije hebben geen quotum.



## Bijlage B ACP landen

De Europese Unie heeft haar markten opengesteld voor importen vanuit de LDC- (Less Developed Countries) en ACS-landen. Dit is gelijk aan de ACP-landen (African, Caribbean and Pacific) (Lei, 2011) De volgende landen worden door de Europese Commissie aangemerkt als ACP-landen.

- Angola
- Antigua en Barbuda
- Bahamas
- Barbados
- Belize
- Benin
- Botswana
- Burkina Faso
- Burundi
- Cameroon
- Cape Verde
- Central African Republic
- Chad
- Comoros
- Congo (Democratic Republic of the)
- Cook Islands
- Coted' Ivoire
- Cuba
- Djibouti
- Dominican Republic
- Equatorial Guinea
- Eritrea
- Ethiopia
- Fiji
- Gabon
- Gambia
- Ghana
- Grenada
- Guinea
- Guinea-Bissau
- Guyana
- Haiti
- Jamaica
- Kenya
- Kiribati
- Lesotho
- Liberia
- Madagascar
- Malawi
- Mali
- Marshall Islands
- Mauritania
- Mauritius
- Micronesia (Federated States of)
- Mozambique
- Namibia
- Nauru
- Niger
- Nigeria
- Niue
- Palau
- Papua
- New Guinea
- Rwanda
- Saint Kitts and Nevis
- Saint Lucia
- Saint Vincent and the Grenadines
- Samoa (Western)
- Sao Tome and Principe
- Senegal Seychelles
- Sierra Leone
- Solomon Islands
- Somalia
- South Africa
- Sudan
- Suriname
- Swaziland
- Tanzania (United Republic of)
- Timor-Leste
- Togo
- Tonga
- Trinidad and Tobago
- Tuvalu
- Uganda
- Vanuatu
- Zambia
- Zimbabwe

Bron: EU (2013)



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)