



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Effekter på de nordiska medlemsländernas sockerindustri av EU:s reform

Sofia Akhter

Lunds Universitet
Nationalekonomiska institutionen
Magisteruppsats HT 2004

Handledare:
Yves Bourdet
Joakim Gullstrand

Sammanfattning

I början av juni 2003 lämnade Brasilien, Thailand och Australien in en anmälan till World Trade Organisation (WTO) med EU:s sockerpolitik som utgångspunkt. Drygt ett år senare, den 14 juli 2004, presenterade den Europeiska Kommissionen ett förslag på en genomgripande omarbetning av EU:s sockerordning. Uppsatsens syfte är att undersöka effekterna av Europeiska Kommissionens reformförslag på sockerindustrin i de nordiska medlemsländerna, med den nuvarande sockerpolitikens påverkan på dessa länder som bakgrund. Den nuvarande sockerpolitiken och dess effekter på produktion, import och export beskrivs. De långsiktiga effekterna, om reformförslaget genomförs, undersöks genom att se på produktivitet och produktion inom och utom kvoterna, med partiell analys som bakgrund. Sockerindustrin i Danmark, Sverige och Finland har olika förutsättningar inför en reformering och kommer således att drabbas olika, men framtiden ser inte så ljus ut för de nordiska medlemsländerna. Sockerindustrin i Finland kommer med stor sannolikhet att slås ut och näringen i Sverige och Danmark kommer att få det något svårare på längre sikt.

Nyckelord: EU:s sockerpolitik, Effekter av reformförslag, Nordens sockerindustri

Författarens tack

Först och främst vill jag tacka mina handledare Yves Bourdet och Joakim Gullstrand för en mycket bra handledning av uppsatsen. Speciellt uppskattar jag den snabba och tydliga responsen jag fått under skrivandets gång. Jag vill också rikta ett särskilt tack till Patrik Eklöf på Jordbruksverket och Annika Atterwall på SLI, för deras ständiga närvaro och hjälp, samt den inspiration de gett mig till ämnet. Jag tackar även Otto von Arnold på Betodlarna för innehållsrika synpunkter.

Slutligen riktar jag ett stort tack till LRF, speciellt till Lars- Erik Lundkvist.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	s.2
Författarens tack	s.3
Tabell- och figurförteckning	s.6
Förkortningar	s.7
1. Inledning	s.8
2. EU: sockerpolitikens utformning och utveckling	s.10
2.1 Den nuvarande sockerordningen	s.11
2.1.1 Produktionskvoter: A, B och C-socker	s.11
2.1.2 Administrativt fastställda priser	s.12
2.1.3 Raffineringsstöd	s.12
2.1.4 Importavgifter/ Tull	s.13
2.1.5 Exportsubventioner	s.13
2.1.6 Preferensbehandlade länder: AVS; EBA	s.13
2.1.7 Interventionsstöd	s.14
2.1.8 Översikt över EU:s prisregleringar	s.14
2.2 Reformsförslaget	s.15
2.2.1 Prissänkning av nuvarande priser	s.16
2.2.2 Kvotminskning och handel med kvoter	s.16
2.2.3 Frikopplat direktstöd	s.17
2.2.4 Övriga förslag	s.17
3. Förväntade effekter teoretiska aspekter	s.19
3.1 Minskade kvoter	s.19
3.2 Handel med kvoter	s.21
3.3 Sänkta priser	s.21
3.5 Externa effekter	s.23
4. Effekter av EU:s nuvarande sockerpolitik	s.24
4.1 Produktion /marknadsandel	s.24

4.1.1 Importkonkurrens	s.26
4.2 Export	s.28
5. Effekter av reformförslaget på de nordiska medlemsländerna	s.31
5.1. Produktivitet	s.31
5.2 Överproduktion som indikator på lågkostnadsproduktion	s.34
6. Sammanfattning och slutsatser	s.37

Tabell- och figurförteckning

Tabell 1.	Produktion raffinerat av socker ('000 ton)	s.25
Tabell 2.	Produktionskvoter 2003/04, vitt socker ('000 ton)	s.26
Tabell 3.	Andel import av råsocker relativt till inhemskt producerad mängd råsocker (%)	s.27
Tabell 4.	Produktivitet, vitt socker (1991-2002) (ton/ha)	s.32
Tabell 5	Produktions- och kvotschema	s.35
Figur 1.	Bildschema över den nuvarande sockerpolitiken	s.15
Figur 2	Välfärdseffekter av en kvotminskning	s.20
Figur 3.	Välfärdseffekter av en stödprissänkning	s.22
Figur 4.	Genomsnittlig produktionsandel av raffinerat socker (1991-2002)	s.25
Figur 5.	De nordiska medlemsländernas export av vitt socker	s.28
Figur 6.	Finlands export av vitt socker	s.29
Figur 7.	Danmarks export av vitt socker	s.29
Figur 8.	Sveriges export av vitt socker	s.29
Figur 9	Genomsnittlig produktivitet (1991-2002),	s.33
Figur 10.	Produktivitetsutveckling (1991-2002)	s.33
Bilaga 1.	Produktion raffinerat av socker 000' ton	s.39
	Odlad areal, sockerbetor (000' ha)	s.39
Bilaga 2.	Andelen import av råsocker relativt till inhemskt producerad mängd råsocker (%)	s.40
Bilaga 3	Export av raffinerat socker (000' ton)	s.41
Bilaga 4.	Produktivitet, vitt socker (ton/ha), 1991-2002	s.42

Förkortningar

AVS - Afrika, Västindien, Stilla-havsområdet, totalt 71 länder som har fått speciella handelsförmåner av EU, varav totalt 17 omfattas av sockerprotokollet sedan 1975.

GJP - Gemensamma jordbrukspolitiken (EU:s)

EBA - Everything But Arms, ändring av generella preferenssystemet, GSP, mot MUL där alla produkter utom vapen och ammunition importeras tullfritt från dessa länder. Socker står inför en successiv sänkning av tullsatser fram till 2009, då de ska vara fullständigt upphävda.

EG - Europeiska Gemenskapen

MUL - Minst utvecklade länder

LRF- Lantbrukarnas Riksförbund

SBC- Sveriges Betodlares Centralförening

WTO – Världshandelsorganisationen

1. Inledning

I början av juni 2003 lämnade Brasilien, Thailand och Australien in en anmälan till Världshandelsorganisationen (WTO) med EU:s sockerpolitik (EU:s marknadsordning för socker; EU:s sockerordning) som utgångspunkt. Anmälan grundades på två punkter. Det garanterade höga priserna inom produktionskvoterna (A och B) till odlare och producenter anses bidra till en överproduktion som säljs på världsmarknaden till priser under de totala produktionskostnaderna. Den andra invändningen mot den europeiska sockerpolitiken riktades mot exportsubventionerna som läggs på export av raffinerat socker till världsmarknaden, däribland initialt exporterat råsocker till EU från Afrika - Västindien - Stillahavsområdet (AVS)- och Everything But Arms (EBA)- länder. Brasiliens och Australiens sockermarknader är däremot båda residualmarknader, som har använt sig av regleringar på sina sockermarknader (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004-12-21).

Drygt ett år senare, den 14 juli 2004, presenterade den Europeiska Kommissionen ett förslag till en genomgripande omarbetning av EU:s sockerordning. Kommissionen föreslog att avskaffa möjligheten till intervention, sänka det interna sockerpriset, bevilja betodlarna ett frikopplat stöd och minska EU:s produktionskvoter. Reformprocessen ska pågå under fyra år, med start juli 2005. Det finns ännu ingen lagtext eller något beslut fattat, men Europeiska Kommissionens lagförslag till en sockerreform kommer troligen att presenteras i maj/juni 2005, med syftet att ministerrådet ska ha fattat beslut före WTO- mötet i december samma år (SBC 2005-01-04).

Uppsatsens syfte är att undersöka effekterna av den nuvarande sockerordningen samt effekterna av Europeiska Kommissionens reformförslag på sockerindustrin i de nordiska medlemsländerna. Sockerindustrin i Danmark, Sverige och Finland har olika förutsättningar inför en reformering och kommer troligen att drabbas olika. Uppsatsens frågeställning är hur reformen kan förväntas att påverka sockerindustriernas framtid i de nordiska medlemsländerna. För att undersöka

effekterna av reformförslaget, förs resonemang med partiell analys som bakgrund. De olika sockerindustriernas potential utreds genom att se på produktions-, import-, export- och produktivitetsdata. Data från 1991 och framåt har använts eftersom eventuella effekter av EU-medlemskap kan synliggöras, då både Sverige och Finland blev medlemmar 1995. Danmark har däremot varit medlem sedan 1973. En tidsperiod som sträcker sig från 1991 och framåt ger även ge en bättre bild av eventuella trender i datamaterialet. Dessutom har hänsyn inte tagits till de nya medlemsländernas framtida påverkan på sockerindustrin i de nordiska medlemsländerna.

Uppsatsen är disponerad på följande sätt. Först presenteras den nuvarande sockerpolitikens utformning, som följs av en beskrivning av reformeringsförslaget och dess förväntade effekter. Nästa del undersöker kvantitativt hur bl a produktion och export har sett ut från 1991 och framåt, på disaggregerad nivå, för att se följderna av den nuvarande sockerpolitiken. Uppsatsens femte kapitel behandlar hur effekterna av olika reformer förväntas påverka sockerindustrin i Sverige, Danmark och Finland. Det sista kapitlet ger en kort sammanfattning samt en redogörelse för de slutsatser som kan dras.

Uppsatsens relevans är stor. EU:s sockerpolitik ger effekter på en hel industri för både producenter som konsumenter, inte bara för de studerade länderna utan för sockerindustrin i stort och i länder utanför EU.

2. EU:s sockerpolitiks utformning och utveckling

År 1967/68 skapades marknadsordningen för socker mellan de då sex medlemsländernas sockersektorer, med avsikt att skydda EG:s inhemska sockerproduktion. Sedan dess har tullar skyddat sockerindustrin mot extern konkurrens, produktionskvoter reglerat den inhemska produktionen och produktionsavgifter har finansierat produktionsöverskott via exportsubventioner. Två huvudsakliga förändringar har genomförts sedan 1967/68. Den första förändringen skedde 1975 till följd av Storbritanniens inträde. Marknadsordningen för socker integrerade då en del av Storbritanniens åtaganden med AVS-länderna. Sjutton av AVS-länderna har därefter exporterat en viss kvantitet råsocker (från rörsocker) som sedan raffinerats till ett garanterat pris. Nästa stora förändring av systemet skedde 1995 i samband med Uruguay-rundan och kravet på minskat exportbidrag. Resultatet har blivit att kvantiteter över 2,6 miljoner ton socker erhåller ingen exportsubvention, vilket innebär att en större andel av överproduktionen inte får exportbidrag längre (EU 2004-11-10). I övrigt är sockerpolitiken den del inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik, GJP, som hållits mest oförändrad.

Socketpolitiken har fått utstå både interna och externa påtryckningar för en ny marknadsordning. Brasiliens, Thailands och Australiens anmälan genom WTO har pressat på ytterligare. Reformeringsförslaget som Europeiska Kommissionen lade fram i juli 2004 har förutom från några av de förmånsberättigade AVS-länderna, även mött internt motstånd. I Sverige har bl a SBC (Sveriges Betodlares Centralförening) invändningar mot förslaget (SBC 2005-01-04). Den svenska regeringen välkomnar däremot förslaget (Regeringskansliet 2005-01-04). SBC invänder i huvudsak mot vad de anser kraftiga sänkningar av priser och kvoter samt mot tidsramen sänkningarna föreslagits att genomföras inom. Enligt SBC hotas betodlarna och anknutna kringnäringar, främst i Sydsverige. Regeringen är däremot för en mer liberaliserad och marknadsorienterad sockerpolitik.

I första delkapitlet beskrivs sockerpolitiken som den är utformad idag och i andra framställs reformeringsförslaget.

2.1 Den nuvarande sockerordningen

Marknadsordningen karakteriseras av tre huvudelement: produktionslönsamhet, prisstöd och specifika handelsbestämmelser. Produktionskvoter reglerar både den totala sockerproduktionen i EU och i varje enskilt sockerproducerande medlemsland. Prisstödet garanterar en viss inkomstnivå både för sockerbetsodlarna och för sockerproducerande industrier. De specifika handelsbestämmelserna styr handeln med socker via subventionerad export, importavgifter samt preferentiell import (t ex AVS- och EBA- länderna) (Agrapen 03-11-30). EU:s reglering omfattar förutom socker, sirap och andra sockerlösningar även sockerbetor och sockerrör, melass, isoglukos, inulinsirap, konstgjord honung och betmassa (Jordbruksverket 2004-11-10). I texten som följer beskrivs produktionskvoter (och produktionsavgifter), administrativt fastställda priser, raffineringstöd och produktionsbidrag, importavgifter/tull, exportsubventioner, EU:s handelspreferenser, interventionspris; eller med andra ord den nuvarande sockerordningens utformning.

2.1.1 Produktionskvoter: A, B och C-socker

Det finns två olika sorters kvoter, en A- och en B-kvot. EU:s garanterade priser gäller endast för produktion inom kvoterna. I EU tilldelas varje land en nationell total kvot, som delas in i en A-kvot och en B-kvot (EU 2004-11-10). I Danmark är A- kvoten ungefär 80 % och B-kvoten 20 %. I Sverige är fördelningen 90 % respektive 10 %, vilket även gäller för Finland. A- kvotens storlek är anpassad till att möta den nationella efterfrågan. B- kvoten är framförhandlad och syftar till att säkra produktionen. De sockerproducerande industrierna delar sedan upp kvoten mellan betodlarna. Den huvudsakliga skillnaden mellan A- och B- kvoten är produktionsavgiftens storlek, som betalas in av odlare och producenter. Överskottet som produceras inom kvoterna exporteras till viss del med exportsubventioner, som

finansieras genom produktionsavgifterna, vilken sockerproducenterna betalar in till EU beroende på producerad kvantitet. Det socker som produceras utöver A- och B-kvoten kallas för C- socker och måste säljas utanför EU utan exportsubventioner, till det rådande världsmarknadspriset. En viss del av C-sockret kan dock även föras över till nästföljande års produktionskvot. På så sätt kan sockerproducenters överproduktion genom lagring falla under A-kvoten och dess fördelaktiga behandling till året därpå. Generellt exporteras två tredjedelar av C-sockret på världsmarknaden och resten förs över som en del av det kommande årets produktionskvot (EU 2004-11-10).

2.1.2 Administrativt fastställda priser

Minimipriser på betor är priset som sockerproducenterna betalar för betodlarnas sockerbetor. Priset sätts av det Europeiska Rådet och är sedan 1995/96 € 46.72 per ton för A-kvotsocker. Minimipriset på B-kvotsocker varierar beroende på produktionsavgiftens storlek har under 1996 - 2003 legat mellan € 28,84 och € 37,48 per ton. Minimipriset gäller endast produktion inom kvoterna. Priset som betalas på C-socker är beroende av vad sockerindustrin får för sockret på världsmarknaden. Vanligtvis betalas betodlarna när allt C-socker är exporterat, i slutet av marknadsåret. Syftet med ett minimipris är att garantera en viss inkomstnivå för både betodlare och den sockerproducerande industrin (EU 2004-11-10).

2.1.3 Raffineringsstöd och produktionsbidrag

Raffineringsstödet garanterar raffineringsindustrin ett visst stöd och syftar till att förbättra villkoren för raffinaderier som raffinerar rörsocker. Kemi- och läkemedelsföretag som använder sig av socker till produktion av icke-livsmedel får produktionsbidrag. Företagen erbjuds att köpa socker till världsmarknadspriset inklusive fraktkostnader. Argumentet bakom är att de inte tjänar på EU:s marknadsordning för socker. Produktionsbidraget bekostas genom EU:s produktionsavgifter (EU 2004-11-10).

2.1.4 Importavgifter/ Tull

Importavgifter läggs på både råsocker och raffinerat socker som importeras av EU. Importavgifterna skyddar EU:s egen sockerproduktion bl a genom att bibehålla höga priser inom EU (tre gånger högre än världspriset) (EU 04-11-10). Importavgiften delas in i två delar, en fast del som är € 419 per ton och rörlig del som i genomsnitt uppgick till € 115 per ton 2003. Den rörliga delens speglar världsmarknadspriset och var € 87 per ton året innan. Detta innebär att det totala tullskyddet ligger kring € 500 per ton ($419+87=506$ resp $419 +115=534$). Med ett världsmarknadspris kring € 200 per ton, givet fraktkostnader ger detta EU:s socker en skyddat prisnivå kring € 700 per ton (EU 2004-11-10). I figur 1 visas det gränsskyddade priset, d v s världsmarknadspriset plus både den rörliga och fasta tullen.

2.1.5 Exportsubventioner

Exportsubventioner betalas ut till exportörer av socker framställt från betor inom kvoterna och från rörsocker importerat under AVS- avtalet eller avtalet med Indien. Den årliga kvantiteten som exporteras med subventioner ligger mellan 2,1 och 2,5 miljoner ton vitt socker. Förutom vitt socker får även andra typer av socker (råsocker, sirap m m) och livsmedel innehållande socker exportsubventioner. Storleken på exportsubventionen är skillnaden mellan världsmarknadspriset på socker och interventionspriset. I figur 1 ses exportpriset, som ligger mycket nära det gränsskyddade priset. Exportpriset är interventionspriset inklusive kostnader för fob-position till EU- hamn.

2.1.6 Preferensbehandlade länder: AVS, EBA

EU importerar varje år totalt 1,8 miljoner ton oraffinerat rörsocker från länder med handelspreferenser. AVS- länderna och Indien exporterar ca 1,3 miljoner ton under Cotonou- avtalet (tidigare Lomé- konventionen) och resterande exporteras av EBA-länder och Balkan. (Danisco 04-11-11)

Enligt avtalen köper EU en viss mängd socker till garanterade priser från 17 av AVS-länderna. Priserna sätts varje år efter förhandlingar mellan parterna och ligger nära EU:s interventionspris för råsocker (ACP 04-11-10).

Prisskillnaden mellan det pris som EU garanterar och priset AVS-länderna får på den inhemska marknaden kan vara tillräckligt stor för att uppmuntra odlarna att exportera så mycket att de inte täcker sin egen efterfrågan. Detta kompenseras sedan genom att köpa socker på världsmarknaden. Risken för detta är däremot begränsad, eftersom exportkvantiteten är reglerad genom avtalet.

År 2001 skrev EU på EBA-avtalet, som var en ändring av det generella preferenssystemet, GSP, för världens 49 fattigaste länder. Alla produkter utom vapen och ammunition importeras tullfritt från dessa länder. Socker står inför en successiv sänkning av tullsatser fram till 2009, då de ska vara fullständigt upphävda. (Riksdagen, EU-svar 2003-11-23)

2.1.7 Interventionspris

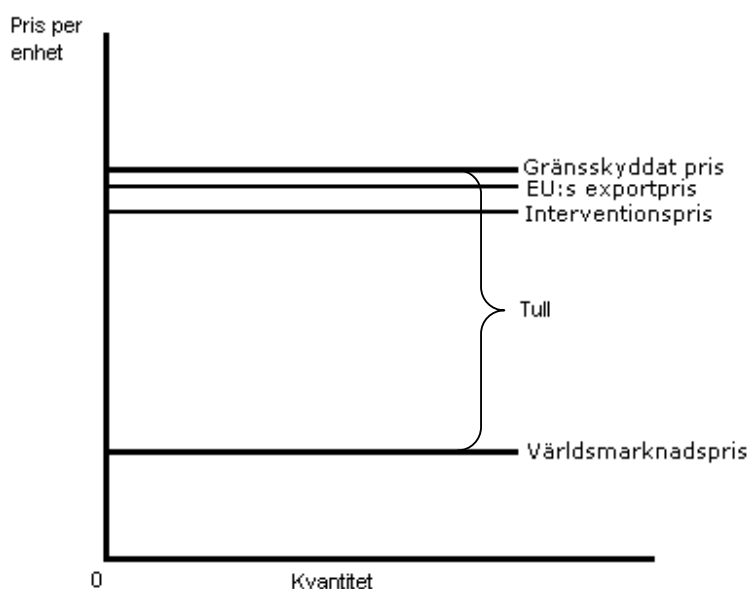
Interventionspriset är det pris som EU:s interventionsorgan ska betala för att garantera ett visst minimipris på socker inom EU. Priserna på både råsocker och raffinerat socker har varit frysta sedan 1993 och har bara använts en enda gång de senaste 25 åren. Anledningen till detta är att marknadsordningens övriga system med bl a årlig produktionskvotsreglering och exportsubventioner, effektivt har hållit det interna priset över interventionspriset (EU 2004-11-11). I figur 1 visas interventionspriset, som används för att beräkna exportpriset och exportsubventionen.

2.1.8 Översikt över EU:s prisregleringar

För att ge en bild över hur den nuvarande sockerordningens system ser ut visas i Figur 1 sockerpolitikens prisregleringar. Världsmarknadspriset är ungefär € 200 per ton socker och det gränsskyddade priset motsvarar världsmarknadspriset plus tull och ligger ungefär på € 700 per ton. EU:s exportpris är interventionspriset plus lagrings- och transportkostnader och rör sig nära det gränsskyddade priset, uppskattningsvis på

€ 680 per ton. Interventionspriset, som används som bas för att få exportpriset, är ungefär € 630 per ton på vitt socker. (Jordbruksverket 2004-11-21)

Figur 1. Bildschema över den nuvarande sockerordningen



Källa: El-Agraa, s. 246 och Patrik Eklöf, Jordbruksverket (telefonintervju 04-12-21)

2.2 Reformförslaget

Den 14:e juli 2004 framlade Kommissionen sitt förslag på en reformering av sockersektorn i "Fullbordandet av en hållbar modell för Europas jordbruk genom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken - reformen av sockersektorn" (EU 2004-11-11). Den gemensamma jordbrukspolitiken, som sedan tidigt 1990-tal har reformerats genom att övergå från prisstöd och produktionsbidrag till direktstöd till jordbrukarna, har undgått marknadsordningen för socker. Kommissionen anser att målen för sockerproduktion inom EU bör harmoniseras med målen för EU:s övriga produktion inom jordbruket. Den gamla jordbrukspolitiken huvudmål var självförsörjning, något som blev åtråvärt efter erfarenheterna från depressionen på 1920-talet och andra världskriget. Jordbrukspolitiken idag har ändrats till att vara inriktad mot marknaden. Produktionen ska styras av konsumenternas efterfrågan och

den kostsamma överkonsumtionen ska begränsas. Utöver detta har viss hänsyn tagits till kritiken mot sockersektorns överpriser, brist på konkurrens och preferensavtalens påverkan på tredje land, som i huvudsak även är utvecklingsländer.

Nedan beskrivs reformförslagets nya strukturer för pris- och kvotsystemen, direktstödet som syftar till att kompensera jordbrukarna vid inkomstbortfall och övriga förslag.

2.2.1 Prissänkning av nuvarande priser

Kommissionen föreslår att interventionsstödet som regleringsmekanism och därmed även interventionspriset avskaffas. Argumentet för detta är att det endast använts en gång som styrmedel.

Ett referenspris ska ersätta interventionspriset och ska agera utgångspunkt för minimipris på sockerbetor, tullnivå, garantipriser på preferensavtalat socker och tröskelvärdet för privat lagring. Referenspriset ska minskas under tre år med 20 % av interventionspriset under de två första åren och 34 % det sista året. Minimipriset på sockerbetor ska minskas parallellt med 25 % av det tidigare minimipriset under de två första åren och 37 % det sista året. Bakgrunden till detta beslut är att EU:s nuvarande sockerpriser är tre gånger högre än världsmarknadspriserna.

2.2.2 Kvotminskning och handel med kvoter

En mer marknadsinriktad storlek på produktionskvoten föreslås genom att minska den totala produktionskvoten från 17,4 miljoner till 14,6 miljoner ton under fyra år. Den största andelen av kvoten kommer att vara socker producerat inom EU. Allt socker som produceras utöver kvoten kommer att behandlas som C-socker och exporteras utan exportsubvention.

Vidare föreslår Europeiska Kommissionen att A- och B- kvoterna slås samman och C- sockret finns kvar som tidigare.

Mindre effektiva regioner kommer drabbas och som lösning föreslås handel med kvoter mellan medlemsstater. Kvotförsäljaren förblir dock ansvarig både för omplacering av arbetskraft och för anläggningens miljösituation. För närvarande är det några få medlemsländer som har försäljning av kvoter inom landet. I dagsläget tilldelas medlemsstaten kvoten, som ger sockerindustrin ansvar att fördela kvoten mellan betodlarna. Vem som blir ansvarig för kvotförsäljningen framgår inte av reformförslaget.

2.2.3 Frikopplat direktstöd

Prissänkningarna och kvotminskningarna kommer att medföra inkomstbortfall för betodlarna. Inkomstbortfallet ska kompenseras med direktbetalningar som uppgår till 60 % av det förväntade bortfallet. Betalningarna ska integreras i det samlade gårdsstödet, vilket kan göras på två sätt. Antingen med utgångspunkt i den totala sockerbetsarealen eller utifrån sockerbetareal som motsvarar sockerbetsproduktion under kvoten. Beräkningarna ska båda göras med hänsyn till berörd kvot före reformen. Medlemsstaterna bestämmer själva fördelningen av enskilda, regionala och nationella betalningar. Direktstöden kommer delvis att kunna finansieras genom minskade utgifter på exportsubventioner och avskaffande av produktionsbidragen.

2.2.4 Övriga förslag

Överföringar av överskottsocker till nästkommande år kan fortfarande räknas av mot efterföljande års kvot. Kommissionen föreslår att överfört överskott kan komma att följas av framtida proportionella kvotminskningar, för att minska överförd mängd.

Om det gränsskyddade priset (världsmarknadspriset + tull) faller under referenspriset vill Europeiska Kommissionen inrätta ett system för privat lagring genom anbudsförfarande. I figur 1 har interventionspriset, efter genomförd reform, ersatts av ett lägre referenspris och det är utifall det gränsskyddade priset hamnar under referenspriset denna åtgärd kommer att användas.

Vidare föreslås socker som används i kemi- och läkemedelsprodukter att inte räknas in i kvoterna. Enligt Europeiska Kommissionen kommer detta leda till att produktionsbidragen inte längre behövs och kan avskaffas.

EU:s avtal med AVS- länderna och Indien kommer att kvarstå med undantag för ett lägre garantipris på vitsocker motsvarande det som EU:s betodlare får, d v s EU:s referenspris.

Kommissionen föreslår införandet av en tullkvot för Västra Balkan, som i dagsläget är både sockerexportör till EU och nettoimportör. Anledningen bakom detta är att EU vill se en ”hållbar utveckling” av Balkanområdets produktion och förbrukning.

Deklassifieringssystemet, som gör det möjligt att nedklassa kvotsocker till C-socker, föreslås avskaffas för att öka konkurrenskraften. Denna åtgärd har använts för att inte överskrida den tillåtna mängden exportsubventionerat socker. Eftersom de mest produktiva producenterna är de som deklassifierar störst mängd socker, belastas dessa således i störst utsträckning av nedklassningsmekanismen.

3. Förväntade effekter – teoretiska aspekter

De viktigaste förändringarna av en ny sockerordning är (EU 04-11-10):

- Minskning av kvoterna från 17,4 miljoner ton till 14,6 miljoner ton kommer att leda till minskad inhemsk produktion.
- Minskad subventionerad sockerexport med ungefär två miljoner ton.
- Importökning med en halv miljon ton från länder med förmånsavtal. Med tullkvoter gentemot Balkan, tros denna ökning i huvudsak härröra från EBA-länderna.

Förslagets syfte går i linje med det övriga jordbrukets reformering, med en mer marknadsekonomisk produktion, som gynnar den mest effektiva producenten. Detta kapitel diskuterar ur ett partiellt analys- perspektiv de bakomliggande faktorerna till produktionen. De interna effekterna utvecklas vidare grafiskt i två figurer, följt av reformförslagets externa effekter.

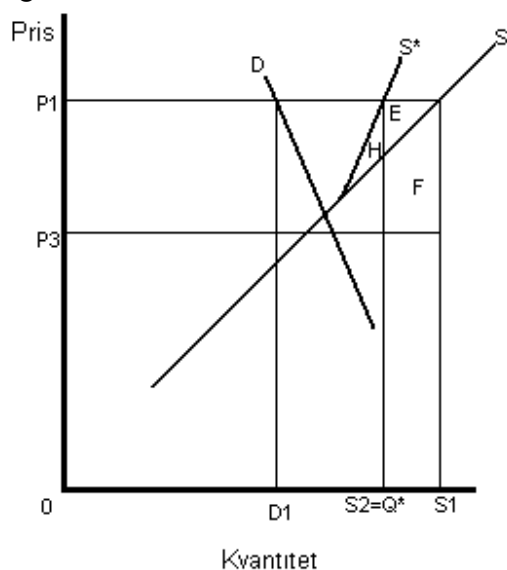
3.1 Minskade kvoter

Ländernas produktivitet och produktionsandel av den inre marknaden kommer vara avgörande faktorer för betodlarnas framtid i Norden. Om kvotminskningen fördelas proportionellt mellan länderna kommer marknadskoncentrationen att vara opåverkad. Om kvotminskningen istället fås genom färre kvotinnehavare kommer marknadskoncentrationen däremot att öka. Betodlarnas inkomster kommer att minska till följd av minskad producerad mängd betor inom kvoterna.

I figur 2 visas effekterna enligt partiell analys grafiskt. I figuren är 0-S1 den initiala och totala producerade kvantiteten A- och B- socker inom EU. C- sockret utesluts,

eftersom detta socker i huvudandelen av medlemsländerna produceras för att bibehålla A- och B-kvoten. En proportionellt minskad total kvot för alla odlare, skiftar den inhemska utbudskurvan från S till S* och minskar kvantiteten från 0-S1 till 0-S2. En proportionell minskning av kvoten för alla odlare innebär att de mer effektiva betodlarnas kvoter minskar i samma utsträckning som de mindre effektiva betodlarnas. Priset på socker inom EU antas vara samma som innan kvotminskningen p g a den yttre tullmuren. Av reformförslaget framgår inte vad som förväntas hända med tullnivån mer än att referenspriset ska agera utgångspunkt för tullnivån. Om inte tullnivån sänks, kommer konsumentpriserna inte ändras inom EU (Blume, Färnstrand, Strand s.96). Tullnivån kommer mycket troligen att sänkas i det nya kommande WTO- avtalet (Patrik Eklöf, telefonintervju 2005-01- 17), men med hur mycket och inom vilken tidsram är osäkert. Detta innebär att konsumenterna fortsätter köpa kvaliteten D1 till priset P1, högt över världsmarknadspriset P3, på medelfristig sikt. Reformen resulterar i minskat producentöverskott med arean E+H, där E är en direkt konsekvens av minskad produktion. H är ett resultat av en ineffektiv allokering av kvoter, som baseras på historisk produktion, d v s tidigare produktion, och inte på produktivitet. Budgetbesparingarna inom sockersektorn motsvarar arean E+F.

Figur 2. Välfärdseffekter av en kvotminskning



Källa: Colman och Roberts s.107

3.2 Handel med kvoter

Från att handel med kvoter endast har varit tillåten inom medlemsstater blir den med reformslaget även tillåten mellan medlemsstater. Om förslaget skulle leda till total fri försäljning, blir det möjligt för de mer effektiva producenterna att producera mer genom att de mindre effektiva odlarna säljer sin kvot till dem. I figur 2 kan Europeiska Kommissionens förslag på handel med kvoter mellan medlemsstater ses som att H elimineras totalt sett inom EU, eftersom det blir möjligt för lågkostnadsproducenter att köpa kvoter av högkostnadsproducenter. Samtidigt skiftar utbudet från S^* till S , vilket pressar ner priserna och således även betodlarnas intäkter. Produktionen kommer att lokaliseras till den mest effektiva producenten på den inre marknaden på lång sikt.

3.3 Sänkta priser

Sänkta priser på betor och ett referenspris som ersätter det högre interventionspriset bidrar till att förstärka den mest effektiva producentens ställning på den interna marknaden. Inom EU är däremot konkurrensen och intrahandel låg bland annat på grund av hög marknadskoncentration, högt tullskydd och A-kvoten, som är lika stor som efterfrågan i varje enskilt medlemsland. Importavgiften/tullen sätter med andra ord den övre prisgränsen inom EU.

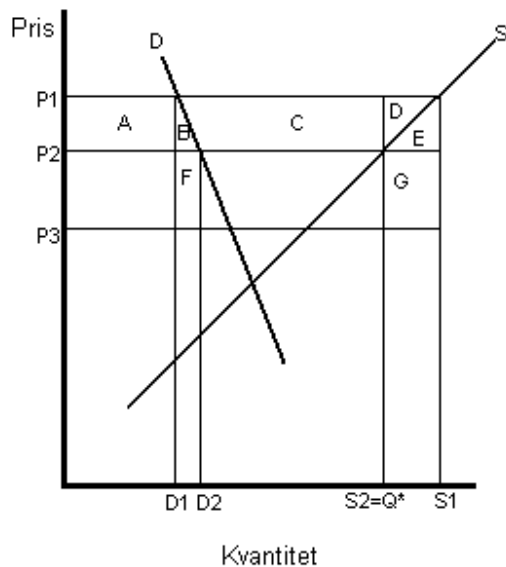
I figur 3 visas effekten av ett lägre referenspris på socker som produceras inom kvoterna, som borde vara utgångspunkten i framtida satta minimipriser och tullnivåer. Även denna modell bortser från C-sockret, eftersom det säljs till det gällande världsmarknadspriset. Modellen antar också att EU:s export inte påverkar världsmarknadspriset för att renodla effekterna och därför tas inte exportsubventioners effekter på världsmarknaden med i modellen.

På EU-marknaden består efterfrågan på socker dels av direktkonsumtion (25 %), dels av industriell konsumtion (75 %). Eftersom det är osäkert hur lägre minimipriser

påverkar priser på produkter som är filtrerade genom den industriella konsumtionen (t ex Coca- Cola), tar jag bara hänsyn till direktkonsumtionen av socker i modellen (Annika Atterwall, SLI, intervju 2005-01-12).

Europeiska Kommissionens förslag på att ersätta interventionspriset på socker med ett lägre referenspris (som ligger närmare världsmarknadspriset P_3), antas motsvara en sänkning från P_1 till P_2 i figuren. Sänkningen påverkar både konsumtionen och produktionen. Direktkonsumtionen ökar från D_1 till D_2 och producenternas utbud minskar från S_1 till S_2 . Konsumentöverskottet ökar med arean $A+B$ och producentöverskottet minskar med $A+B+C+D$. EU:s budgetkostnader (exportbidrag, produktionsbidrag och raffineringstöd) minskar med $B+C+D+E+F+G$. Välfärdsnettot blir $B+F+E+G$ (Colman and Roberts,1994, s.107f). Om en minskning av referenspriset inte leder till minskade konsumentpriser p g a imperfekt konkurrens, får ovannämnda effekter inget genomslag.

Figur 3. Välfärdseffekter av en stödprissänkning



Källa: Colman och Roberts s.107

De olika effekterna sammanfattas nedan:

Kvotminskning	Minskade budgetkostnader och producentöverskott, men påverkar nödvändigtvis inte konsumenten.
Kvothandel	Effektivare producenter på marknaden. Sänkt inhemsk prisnivå. Kan även leda till mer överproduktion.
Prissänkning	Gynnar konsumenter och skattebetalare. Producenter förlorar, men kompenseras till viss del av det frikopplade direktstödet.

3.4 Effekter på tredje land

Som följd av de minskade kvoterna kommer den subventionerade exporten, d v s den export av socker som produceras inom kvoterna, att minska. Detta kommer vidare att leda till lägre exportinkomster för regioner som exporterar stor andel inom kvoterna. Det är därför intressant att se hur stor andel av de nordiska medlemsländerna export som subventioneras.

En minskad export av vitt socker från EU kommer leda till mindre EU-socker på världsmarknaden. Om utbudet av socker minskar på världsmarknaden pressas världsmarknadspriset på socker uppåt, som vidare har positiva inkomsteffekter för de exporterande länderna utanför EU. Ett högre världsmarknadspris på socker har även en positiv efterverkning på EU:s budgetkostnader, eftersom skillnaden mellan världsmarknadspriset och interventionspriset, som är samma som exportsubventionen/bidraget, minskar. Andra storexportörer, som t ex Brasilien, marknadsandelar på världsmarknaden ökar och länder som importerar EU- socker nu kommer bli att substituera detta med annat socker.

4. Effekter av EU:s nuvarande sockerpolitik

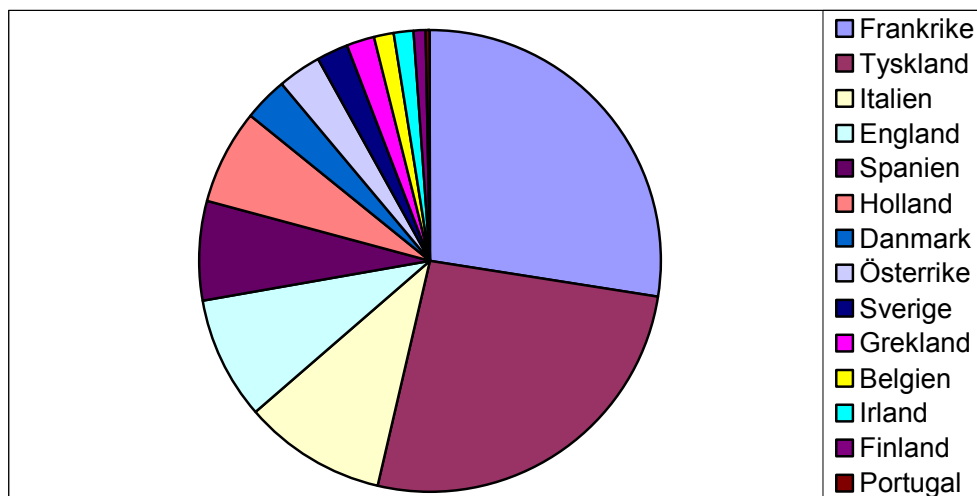
För att undersöka de nordiska medlemsländernas potential för fortsatt sockerbetsodling, är det väsentligt att se hur den nuvarande sockerordningen påverkar produktion och export. Ländernas nuvarande status markerar hur väl rustade de är inför olika förändringar av EU:s sockerpolitik. I detta kapitel undersöks de nordiska medlemsländernas relation sinsemellan och till de övriga medlemsstaterna. Data från 1991 och framåt har även varit relevant, dels för att utläsa eventuella trender, dels för att undersöka om Finlands och Sveriges EU-medlemskap 1995 har påverkat deras produktion och export. Först undersöks hur produktionen och importen har utvecklats sedan 1991 i EU som följs av en översikt av medlemsstaternas export.

4.1 Produktion/marknadsandel

Socker produceras i alla medlemsstater, förutom i Luxemburg. EU-15 producerar årligen mellan 15 och 18 miljoner ton raffinerat socker, vilket motsvarar ungefär 13% av produktionen på världsmarknaden. Frankrike och Tyskland står tillsammans för hälften av medlemsstaternas totala produktion.

Ländernas marknadsandelar, som en genomsnittlig produktionsandel på den interna marknaden visar de nordiska medlemsländernas relativa vikt som producenter på EU:s sockermarknad. I figur 4 visas den genomsnittliga produktionen (1991-2002) av raffinerat socker i EU:s medlemsstater. Av de nordiska länderna producerar Danmark mest och Finland minst. Som en del av den totala andelen producerade de nordiska länderna i snitt mellan åren 2001-2003 6,7 %, motsvarande Spaniens produktion. Andra mindre producenter i medlemsländerna är Irland och Portugal (som är minst).

Figur 4. Genomsnittlig produktionsandel av raffinerat socker (1991-2002)



Källa: FAOstat

Hur EU-medlemskapet har påverkat sockerproduktionen i Sverige och Finland kan visas som den genomsnittliga produktionen av raffinerat socker före respektive efter Sveriges och Finlands inträde i EU. I tabell 1 uppvisar Finland en produktionsökning med knappt 1 % och Sverige en ökning med 21 %. Anledningen bakom Sveriges produktionsökning under andra perioden är högre garanterade priser på socker som medlemsland. För Finland beror den mindre ökningen på ökad import av råsocker för att täcka den inhemska konsumtionen, som är högre än produktionskvoterna. Alla länder förutom Italien, Holland, och Belgien ökade sin produktion.

Tabell 1. Produktion av raffinerat socker (000'ton)

Land	Genomsnitt mellan		Förändring i %
	1991-1994	1995-2002	
Frankrike	4192	4311	2,8
Tyskland	3911	4085	4,4
Italien	1572	1527	-2,9
England	1291	1392	7,8
Spanien	997	1106	10,9
Holland	1084	1003	-7,5
Belgien	969	945	-2,5
Danmark	466	507	8,8
Österrike	428	463	8,2
Sverige	318	385	21,1
Grekland	273	291	6,6
Irland	206	213	3,4
Finland	140	141	0,7
Portugal	3	40	1233,3

Källa: FAOstat

I bilaga 1 kan produktionen för samtliga år ses och samtliga länder förefaller följa en ganska jämn produktionsnivå för hela perioden. Detta är resultatet av en nationellt tilldelad produktionskvot, som varje år baseras på föregående års produktion som i viss mån leder till en cementering av den årliga produktionsmängden för medlemsländerna.

I de nordiska länderna är Danisco det enda företaget som producerar och raffinerar socker. Danisco tilldelar även kvoterna mellan betodlarna inom dessa länder. Ländernas totala kvoter sätts med hänsyn till produktionen året innan. Kvoterna som visas i tabell 2 har satts för 2003-2004 och är något lägre än produktionen under referensperioden (2002) för alla länder, utom för Grekland.

Tabell 2. Produktionskvoter 2003/04, vitsocker (000' ton)

Land	A- kvot	B- kvot	Totalt
Frankrike	2970	799	3769
Tyskland	2613	804	3417
Italien	1311	247	1558
England	1035	104	1139
Spanien	957	40	997
Holland	684	180	864
Belgien	675	145	820
Danmark	325	96	421
Österrike	314	73	387
Sverige	335	33	368
Grekland	289	29	318
Irland	181	18	199
Finland	133	13	146
Portugal	72	7	79
Totalt EU-15	11894 (82 %)	2588 (18 %)	14482
Totalt EU-25			17441

Källa: EU 2004-11-10 *Exkl. kvot för raffinering av importerat socker

4.1.1 Import

Om en reformering enligt reformförslaget genomförs är den nuvarande importen och dess utveckling under den senaste perioden av vikt. En importökning på en halv miljon ton beräknas följa av reformförslaget.

Hur viktig importen är av råsocker relativt till den inhemska produktionen åskådliggörs i tabell 3, där importen av råsocker i förhållande till den inhemska

produktionen innan och efter Sveriges och Finlands EU-medlemskap. Portugal får ett annorlunda resultat jämfört med de andra länderna, eftersom de importerar betydligt mer råsocker än vad de producerar. Alla värden över etthundra innebär således att det importerats mer än vad som produceras inom landet. Andra länder som importerar mycket i förhållande till sin egen produktion är Belgien, England och Finland. De flesta länderna har även ökat sin import av råsocker i förhållande till den egna produktionen under de observerade perioderna. Portugal är däremot det enda land som minskat sin import betydligt, även om de fortfarande importerar mer än vad de producerar. Jag ifrågasätter däremot resultatens tillförlitlighet gällande Portugal, då det härrör ur en kraftig inhemsk produktionsökning mellan 1996 och 1997. Landets egen produktion av råsocker kan inte öka så kraftigt på ett år och således borde ökningen ha sitt ursprung ur en ökad import av råsocker, som i statistiken räknas till egen produktion. I bilaga 2 visas resultaten för samtliga år mellan 1991 och 2002. Siffrorna visar att den uträknade kvoten kan variera mycket från år till år. För Sveriges del varierar kvoten mellan 9,9 och 26,6 under den valda perioden.

Tabell 3. Andelen import av råsocker relativt till inhemskt producerad råsocker (%)

Land	Genomsnitt mellan		Förändring (%)
	1991-1994	1995-2002	
Österrike	19,8	36,9	86,6
Belgien	45,5	102,4	125,3
Danmark	23,5	33,0	40,5
Finland	59,8	56,8	-4,9
Frankrike	15,1	15,2	0,4
Tyskland	17,3	19,9	15,1
Grekland	7,5	22,4	197,1
Irland	34,8	41,2	18,4
Italien	19,4	28,6	47,3
Holland	24,6	21,9	-11,0
Portugal	9118,3	2424,9	-73,4
Spanien	32,0	40,5	26,4
Sverige	18,3	17,7	-3,1
England	81,4	85,8	5,4

Källa FAOstat

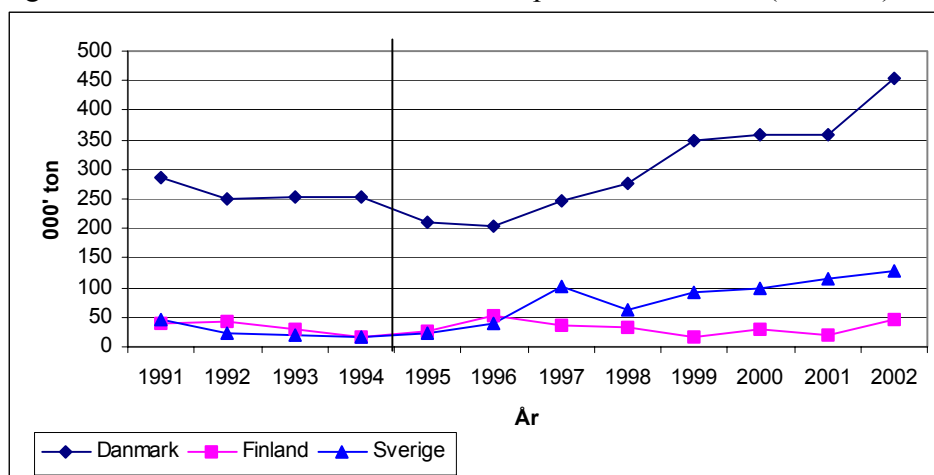
4.2 Export

Under hela den aktuella tidsperioden (1991 och framåt) har EU varit världens största exportör av raffinerat socker, följt av Brasilien och Thailand. De största exporterande medlemsstaterna är Frankrike och Tyskland (EU 2004-11-11). I detta delkapitel presenteras medlemsländernas totala export av vitt socker och hur stor andel av denna som är subventionerad för medlemsstaterna i Norden.

I bilaga 3 visas medlemsländernas export från 1991 och framåt. Mellan 1991 och 1994 räknas Österrikes, Sveriges och Finlands export inte med i den totala exporten, eftersom de inte blev medlemmar förrän 1995. Exporten har varierat mellan 6,6 och 8,9 miljoner ton under observationsperioden och har i stort varit tämligen jämn för medlemsländerna, med undantag för Belgien.

Hur den nuvarande sockerordningen har påverkat ländernas exporttrend visas i figur 5. Innan 1995 exporterade Finland mer socker än Sverige, men perioden efter skiljer sig exporten betydligt och Sveriges ökar. För Sveriges del beror ökningen på det tillkomna exportbidraget, som följde med EU- medlemskapet. Danmark har en betydligt högre export än de två andra länderna, både initialt och framåt i tiden.

Figur 5. De nordiska medlemsländernas export av vitt socker (000' ton)

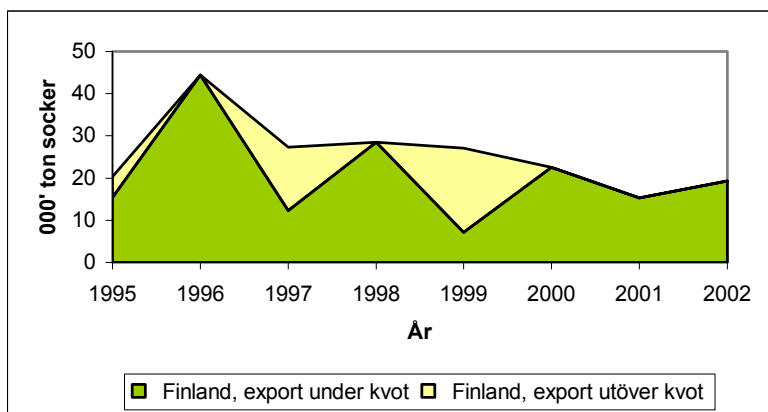


Källa: FAOstat

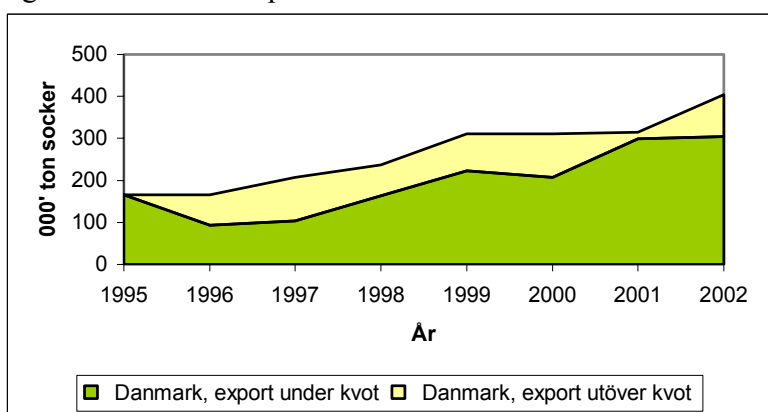
I figurerna 6-8 visas de nordiska medlemsländernas export av kvotsocker och C-socker, med överföringen för varje år bortdragen. Danmark är det enda landet som

exporterar utöver kvoten samtliga år från 1995 och fram. Först efter 1998 exporterar Sverige socker utan exportsubvention och Finland exporterar endast inom kvoten mellan åren 2000 och 2002.

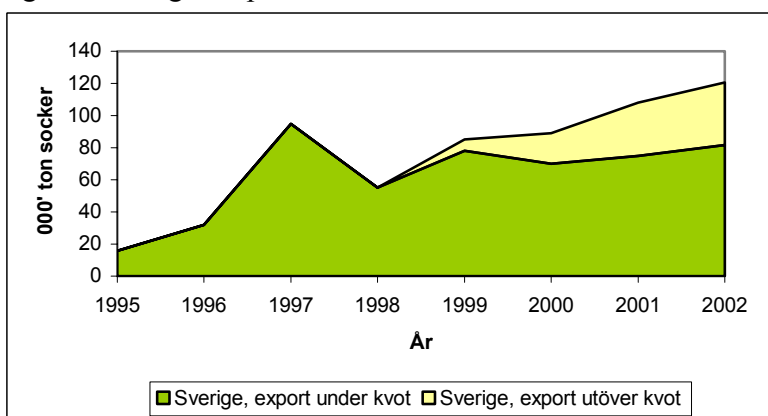
Figur 6. Finlands export av vitt socker



Figur 7. Danmarks export av vitt socker



Figur 8. Sveriges export av vitt socker



Källa: FAOstat

Samtliga nordiska medlemsländer producerar endast en liten del av den totala andelen raffinerat socker inom EU. Ländernas totala kvot motsvarar tillsammans en fjärdedel av Frankrikes, som är den största producenten på den inhemska marknaden. Finland, Danmark och Sverige exporterar i huvudsak inom de tilldelade kvoterna, vilket innebär att deras export till stor del är beroende av exportsubventioner.

Produktionen och exportens storlek och utveckling återspeglar den nuvarande sockerordningens påverkan på EU:s sockerindustri. Eftersom produktionskvoterna sätts med en historisk referenstid bibehålls produktionsnivåerna inom länderna genom åren. Detta innebär att kvoterna kan vara mer begränsande för en del länder, då det nuvarande systemet för produktionskvoter inte tar hänsyn till om ett land ökat sin effektivitet i produktionen (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004-12-21).

5. Effekter av reformförslaget på de nordiska medlemsländerna

I kapitel fyra beskrevs den nuvarande sockerpolitikens påverkan på produktion och export inom den Europeiska Unionen. I detta kapitel utreds medlemsländernas sockerindustriers framtidsutsikter i allmänhet och den nordiska i synnerhet. Anledningen till att alla EU:s medlemsländer beaktas är dels för att ge en helhetsbild av den europeiska marknadens produktivitet, dels för att kunna sätta de nordiska medlemsländernas produktivitet i ett sammanhang som är särdeles relevant för deras framtida produktionsmöjligheter. Reformförslaget innefattade som tidigare nämnt minskade kvoter, sänkta priser och handel med kvoter, vilka alla enligt ekonomisk teori implicerar att produktionen kommer att lokaliseras till de kostnadseffektivaste producenterna inom EU. Marknadspolitiska olikheter mellan medlemsländerna som t ex hur det frikopplade direktstödet kan komma att fördelas, analyseras inte. Skälet till detta är att reformförslaget är ett mycket brett förslag som troligtvis kommer att justeras till en mer detaljerad nivå. Produktivitet är ett mått som innefattar både betodlarnas/sockerproducenternas effektivitet och den brukade jordens kvalitet i ett land och är följaktligen den avgörande faktorn inför det gällande reformförslaget, allt annat lika. I delkapitel 5.2 kompletteras produktivetsmåttet med ett resonemang kring hur produktion utöver kvoten kan indikera på kostnadseffektiv produktion.

5.1 Produktivitet

För att mäta produktivitet studeras ländernas avkastning i antal ton vitt socker per hektar. Producerad mängd vitt socker divideras med odlad areal (se bilaga 1). Antagandet om att hög avkastning per hektar innebär mer kostnadseffektiv odling görs. Anledningen till att sockerpriserna inom EU inte används som mått på kostnadseffektiv produktion är att variationer i växelkurser och övergång till Euro också påverkar priserna. Genom att använda antal ton vitt socker/ha som

produktivitetmått tas både ländernas olika sockerhalt i sockerbeter och produktionsprocessernas påverkan på mängden färdigt vitt socker i beaktande. Samtliga medlemsstaters produktivitet studeras.

Tabell 4 visar att de centraleuropeiska länderna Belgien, Frankrike, Österrike, Holland och Tyskland har högre produktivitet än länderna kring Medelhavsområdet och de nordiska medlemsstaterna. Detta är helt beroende av kort växtsäsong i norr och varma temperaturer i söder, som hämmar betornas tillväxt (Ministeriet för Födevaror, Landbrug og Fiskeri 2004-12-21).

I tabell 4 går det att utläsa att Danmark ligger över genomsnittet för alla länder (7,5) från den andra observationsperioden i genomsnitt (se bilaga 4). Sverige och Finland ligger i genomsnitt under genomsnittet hela observationsperioden. Finland har inte bara den lägsta avkastning av de nordiska medlemsländerna, utan även hela EU:s lägsta produktivitet, med ett genomsnitt på 4,3 (se även bilaga 4).

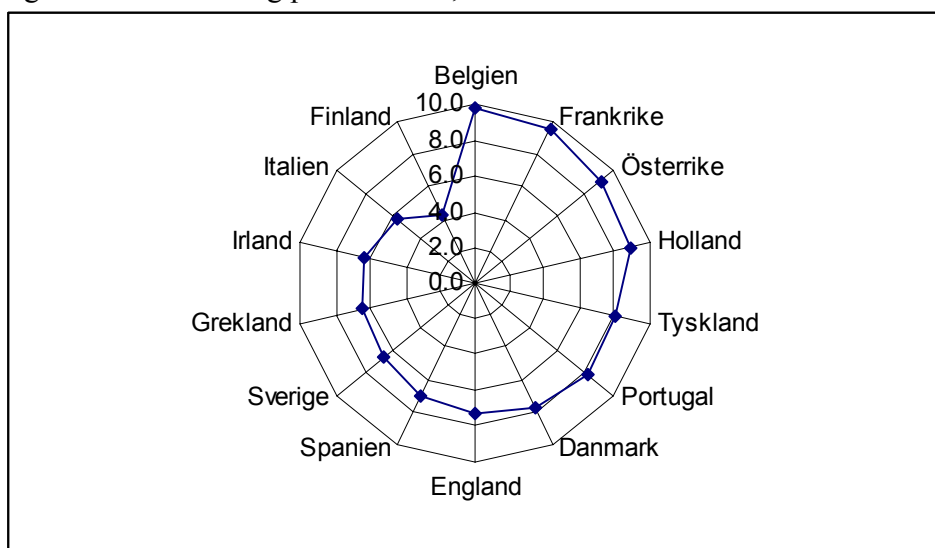
Tabell 4. Produktivitet, vitt socker (1991-2002) (ton/ha)

Land	Genomsnitt mellan		
	1991-1994	1995-2002	1991-2002
Belgien	9.7	9.8	9.8
Frankrike	9.3	9.7	9.6
Österrike	8.1	9.6	9.1
Holland	9.1	8.9	8.9
Tyskland	7.4	8.4	8.1
Portugal	5.4	7.1	6.5
Danmark	7.1	8.0	7.7
England	6.8	7.5	7.3
Spanien	5.8	8.1	7.3
Sverige	6.6	6.7	6.7
Grekland	6.0	6.7	6.4
Irland	6.3	6.5	6.4
Italien	5.5	5.7	5.7
Finland	4.3	4.2	4.2

Källa: FAOstat

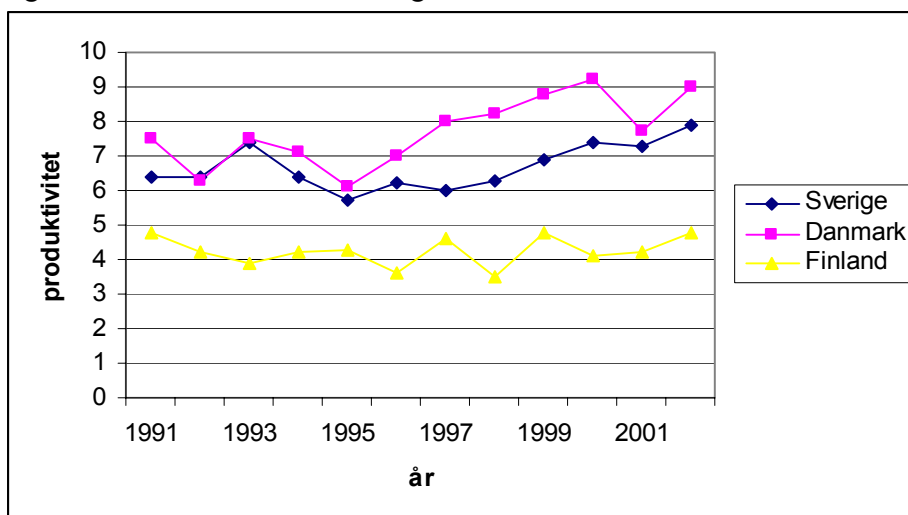
I Figur 9 går det att utläsa den genomsnittliga produktiviteten under perioden 1991 - 2002. Ju längre ut i nätet landets genomsnittliga produktivitet ligger, desto mer vitt socker per odlad hektar får sockerodlarna i respektive land ut.

Figur 9. Genomsnittlig produktivitet, 1991-2002.



Källa: FAOstat

Figur 10. Produktivitetsutveckling



Källa: FAOstat

Av figur 10 ovan framgår att produktivitetsutvecklingen följer olika mönster för de nordiska medlemsländerna. Beträffande Sverige är det uppenbart att produktiviteten kan ha gagnats i och med medlemskapet 1995. Även Danmark har genomgått en

produktivetsförbättring från år 1995 och framåt, även om 2001 var ett dåligt år. Finland, å andra sidan, har inte genomgått någon förbättring. Produktiviteten år 2002 ligger kvar på samma nivå som 1991, vilket innebär att någon effekt av EU-medlemskapet inte är synlig. Diagrammet visar åt vilket håll utvecklingen går, och det är tydligt att Finland inte lyckats förbättra sin produktivitet i samma skala som sina nordiska medlemskollegor.

Enligt en rapport utförd av den danska statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004-12-21) visar även produktionen av C-socker ett medlemsland produktivetspotensial. Rapportens resultat var samstämmiga med det ovan använda modifierade produktivetsmått, vilket innebär att de centraleuropeiska delarna har högre avkastning än de norra och södra delarna. Detta innebär att om förslaget med angående handel med kvoter får genomslag, är sannolikheten stor att produktionen flyttas till de centraleuropeiska delarna på lång sikt.

5.2 Överproduktion som indikator som lågkostnadsproduktion

Ett annat tillvägagångssätt som kan användas för att undersöka sockerindustriernas framtidspotential är att se på hur kvoterna fylls i förhållande till marginalkostnaden. Resonemanget bygger på att kvoten som ett land fyller, anger omkostnaderna på marginalen (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004-12-21). Om ett land endast fyller sin A-kvot borde således omkostnaderna på marginalen ligga kring priset på A- kvotsocker och samma sak gäller för B-kvotsocker. Vidare innebär detta att om ett land konsekvent producerar stora kvantiteter över kvoterna bör landet ha långt lägre omkostnader och antas kunna producera till världsmarknadspriset.

I tabell 5 subtraheras den totala kvoten från ländernas genomsnittliga produktion mellan 1996 och 2002 för att få fram den genomsnittliga överproduktionen. Enligt ovanstående resonemang borde den genomsnittliga överproduktionen indikera vilka

av medlemsländerna som har mest kostnadseffektiv produktion. Medlemsländerna delas in i tre kategorier: länder som knappt fyller sin totala kvot, länder som fyller sin totala kvot med marginal och slutligen länder som fyller sin totala kvot med mycket god marginal. För den förstnämnda gruppen krävs ett A-kvotsockerpris för att näringen ska kunna fortsätta och för den andra gruppen ett B- kvotsockerpris. Den tredje gruppen däremot kan producera till världsmarknadspris. Anledningen till att totala kvoter används och inte hur ett land fyller sina A- respektive B- kvoter för att räkna ut omkostnaderna på marginalen är att dessa länders B- kvoter är relativt små. Gränsen flyttas därför ut och omfattar även B-kvoten.

Tabell 5 visar att inga av de nordiska medlemsländerna klarar av att producera till världsmarknadspris. För Finland, som tillhör kategori ett, d v s länder som knappt fyller sin totala kvot, krävs det A-kvotsockerpris. Sverige och Danmark fyller båda sin totala kvot med marginal, vilket kräver ett B-kvotsockerpris för produktion av socker på lång sikt. Tyskland och Frankrike är de enda länderna som fyller sin totala kvot med mycket god marginal och har med största säkerhet möjlighet att producera socker till världsmarknadspris på längre sikt.

Tabell 5 Produktions- och kvotschema

Land	Genomsnittlig produktion 1996-2002	A- kvot	B- kvot	Totalt	Genomsnittlig överproduktion	Relativ överproduktion
Tyskland	4480	2613	804	3417	1063	0,24
Frankrike	4703	2970	799	3769	934	0,20
England	1539	1035	104	1139	400	0,26
Holland	1093	684	180	864	229	0,21
Belgien	1048	675	145	820	228	0,22
Spanien	1215	957	40	997	218	0,18
Danmark	565	325	96	421	144	0,25
Österrike	506	314	73	387	119	0,24
Italien	1665	1311	247	1558	107	0,06
Sverige	428	335	33	368	60	0,14
Irland	230	181	18	199	31	0,13
Finland	152	133	13	146	6	0,04
Grekland	317	289	29	318	-1	0,00
Portugal	49	72	7	79	-30	-0,61

Källa: FAOstat och EU 04-11-11

Om en proportionell sänkning av den totala kvoten skulle göras i medlemsländerna, samtidigt som handel med kvoter mellan medlemsländerna skulle tillåtas resulterar detta i, enligt resultaten i tabellen ovan, oberörd produktion i länder som fyller sin kvot med mycket god marginal. I länder som fyller sin kvot med marginal kommer produktionen att minska, eftersom de är bundet till kvoten. Ju längre ner inom gruppen de är placerade, desto mer bundna är medlemslandet. Enbart en proportionell kvotminskning leder till fortsatt ineffektiv produktion i högkostnadsländerna längst ner i tabellen. Handel med kvoter skulle kunna reducera denna ineffektivitet genom de bundna högkostnadsländerna säljer sina kvoter till de obundna lågkostnadsproducenter i Centraleuropa. För de nordiska medlemsländerna innebär detta att Finlands produktion med stor säkerhet kommer att förläggas i något annat EU-land och att mindre produktiva regioner i Sverige och Danmark kan komma att få det svårare. Detta kommer leda till minskade inkomster för betodlarna och sockerindustrin. Danmarks relativa överproduktion är däremot den högsta i hela EU, vilket högst sannolikt talar för att betodlingen inte kommer att förläggas någon annanstans inom EU.

Om interventionspriset kommer att ersättas av ett lägre referenspris som ska verka som utgångspunkt för bl a minskat tullskydd och minskade minimipriser kommer detta försvåra situationen för de nordiska medlemsländernas sockerindustri ytterligare. En väl utvecklad sockerindustri bör däremot påverka deras konkurrenskraft i viss utsträckning. Förutsatt att minimipriserna inom EU sänks, minskar utbudet och konsumtionen ökar troligen. Länderna som fyller sin kvot med mycket god marginal är inte beroende av de garanterade minimipriserna i samma utsträckning, alltså påverkas inte deras produktion av den föreslagna prissänkningen i samma omfattning som övriga länder. Om den yttre tullmuren sänks ökar konkurrensen betydligt mellan EU:s betodlare och rörsockerodlare i tredje land, främst i tredje världen. För sockerproducenterna inom EU skulle detta kunna innebära en produktionsomläggning till raffinering av rörsocker i större skala.

6. Sammanfattning och slutsatser

Uppsatsens syfte var att undersöka effekterna av den nuvarande sockerordningen samt effekterna av Europeiska Kommissionens reformförslag på sockerindustrin i de nordiska medlemsländerna. Inledningsvis presenterades den nuvarande sockerpolitiken, som följdes av en beskrivning av hur reformförslaget ser ut. I kapitel tre utreddes de förväntade välfärdseffekterna med partiell analys av reformförslaget. Nästa kapitel beskrev hur produktionen, importen och exporten såg ut, som följd av den nuvarande sockerordningen. I det sista kapitlet undersöktes de förväntade effekterna på sockerindustrin i de nordiska medlemsländerna om reformförslaget skulle genomföras, genom att se på produktivitet och produktion utöver den tilldelade kvoten, med den partiella analysen som bakgrund.

På vilket sätt EU:s sockerordning påverkar medlemsländerna återspeglas i deras produktion och export. Den nuvarande sockerordningen skyddar sockerindustrin mot konkurrens från tredje land med höga tullar. Garanterade minimipriser och exportsubventioner ger skydd åt mindre konkurrenskraftig produktion i de nordliga och sydliga delarna av EU. De nordiska medlemsländerna har idag en liten andel av den totala interna marknaden. Exporten från Sverige har ökat sedan medlemskapet, som en följd av exportsubventioner och garanterade minimipriser. I Finland, som är ett underskottsområde, har exporttrenden varit negativ mellan 1995 och 2002.

Enligt partiell analys leder kombinationen av lägre kvoter och handel med kvoter mellan medlemsstater till minskat utbud av kvotsocker samt omlokaliserad produktion till de mer produktiva områdena. Om det nya referenspriset resulterar i lägre konsumentpriser, leder detta till ökad efterfrågan och minskat utbud av kvotsocker. Det minskade utbudet kommer troligtvis från de länder vars produktion är beroende av de garanterade minimipriserna.

Sockerindustrin i Danmark, Sverige och Finland har olika förutsättningar inför en reformering och kommer troligen att drabbas olika. Framtiden ser inte så ljus ut för

Finland. För Sverige och Danmark ser framtiden sannolikt inte lika mörk ut. Även innan medlemskapet i EU lyckades Sverige producera socker och betor till ett lägre pris än EU:s. Produktivitetmåttet avslöjar en låg ranking för Finland, och en genomsnittlig placering för Danmark och Sverige, relativt till de övriga medlemsländerna. När produktivitetmåttet kompletteras av ländernas genomsnittliga produktion utöver de tilldelade kvoterna, visas ländernas förmåga att producera till olika priser. För att sockerindustrin i de nordiska medlemsländerna ska bibehålla sin produktion krävs A-kvotsockerpris i Finland och B- kvotsockerpris för både Sverige och Danmark. Effekter av kvotminskning och handel med kvoter bekräftar vad produktivitetmåttet uppdagade. Sockerindustrin i Finland kommer med stor sannolikhet att slås ut och näringen kommer att få det något svårare i Sverige på längre sikt, eftersom det enligt produktivitetmåttet finns konkurrenskraftigare producenter på den inhemska marknaden. Danmarks höga ranking i relativ överproduktion, visar att landet med största sannolikhet inte kommer att sälja sina kvoter.

Hur framtiden för den nordiska sockerindustrin kommer att se ut i stort, om det föreslagna reformförslaget genomförs, har i denna uppsats analyserats, med den nuvarande sockerordningens påverkan som bakgrund. För ett framtida lagförslag kommer det troligen att krävas fler detaljer. De nationella tillämpningarna av lagen, om de genomförs kan även skilja sig åt. Däribland det frikopplade direktstödet fördelningsnyckel, som är den avgörande faktorn för ersättnings storlek mellan enskilda och regionala utbetalningar till sockerbetodlarna. Utvidgningen av EU kommer sannolikt att påverka ett framtida lagförslag. Därför är det intressant att kontinuerligt följa utvecklingen av den Europeiska Unionens sockerpolitik i framtiden.

Bilaga 1.

Produktion vitt socker (000' ton)

Land/År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Genomsnitt
Frankrike	4060	4345	4346	4015	4199	4179	4723	4266	4522	4223	3645	4728	4271
Tyskland	3911	4049	4010	3673	3826	4203	4045	4037	4401	4384	3740	4043	4027
Italien	1509	1869	1419	1492	1491	1436	1740	1596	1705	1552	1283	1409	1542
England	1220	1358	1321	1263	1220	1477	1465	1440	1548	1325	1235	1424	1358
Spanien	873	950	1138	1027	1022	1130	1159	1221	987	1157	960	1212	1070
Holland	1046	1191	1133	967	988	1035	1020	825	1120	1061	953	1023	1030
Belgien	965	956	1029	924	919	954	1018	794	1092	941	840	1005	953
Danmark	485	411	499	469	412	493	555	538	552	547	436	521	493
Österrike	429	402	478	403	443	492	487	490	501	411	423	455	451
Sverige	245	306	381	339	328	366	364	368	412	412	401	432	363
Grekland	241	294	306	249	287	265	364	201	232	368	315	295	285
Irland	213	223	176	213	223	227	205	219	216	219	199	198	211
Finland	152	135	128	144	151	124	161	115	166	132	130	148	141
Portugal	1	2	4	6	5	3	17	21	70	55	78	70	28

Källa: FAOstat

Odlad areal, sockerbeter (000' ha)

Land/År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Genomsnitt
Frankrike	457	461	441	437	458	460	462	456	444	410	429	438	446
Tyskland	554	534	522	503	524	516	504	503	489	452	448	459	501
Italien	277	296	276	282	284	258	295	288	284	249	223	246	271
England	170	197	197	195	196	199	196	189	183	173	177	169	187
Spanien	165	163	180	183	172	157	158	149	135	125	107	115	151
Holland	123	121	117	115	116	117	114	110	120	111	109	109	115
Belgien	103	101	99	95	99	98	96	94	101	91	96	97	97
Danmark	65	65	66	66	68	70	69	66	63	59	56	58	64
Österrike	51	54	53	52	52	53	52	50	47	43	45	45	50
Sverige	39	48	51	53	58	59	60	59	60	55	55	55	54
Grekland	42	50	48	42	40	39	49	41	42	47	44	43	44
Irland	33	31	32	35	35	32	32	33	34	32	31	31	33
Finland	32	32	33	34	35	35	35	33	35	32	31	31	33
Portugal	0	0	1	1	1	1	4	3	8	8	5	9	3

Källa FAOstat

Bilaga 2

Andelen import av råsocker relativt till inhemskt producerad mängd råsocker (%)

Land/År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Österrike	18.6	14.5	18.6	27.4	31.3	31.5	28.6	29.6	28.4	38.9	55.8	51.0
Belgien	45.6	60.6	34.0	41.7	60.1	36.1	77.5	145.5	109.0	88.9	171.5	130.9
Danmark	21.6	25.5	25.2	21.6	26.0	29.9	33.6	31.0	23.5	21.9	50.0	48.0
Finland	53.0	55.1	69.3	61.6	30.5	51.3	40.5	68.1	58.8	59.4	80.1	65.9
Frankrike	15.5	14.3	14.4	16.3	17.3	17.5	12.3	13.2	14.5	14.2	17.0	15.4
Tyskland	17.8	16.5	15.5	19.3	16.3	16.0	16.3	18.1	18.0	19.2	27.4	27.8
Grekland	4.0	8.9	10.1	7.2	28.0	23.0	17.0	20.5	33.4	26.9	15.9	14.3
Irland	30.6	35.0	43.1	30.3	27.4	26.9	33.4	36.3	41.1	42.9	61.7	59.6
Italien	26.7	17.2	14.7	19.1	21.5	30.4	23.2	25.3	22.7	26.8	37.3	41.8
Holland	27.3	27.7	21.4	22.1	21.0	21.9	17.9	27.7	24.9	15.7	22.5	23.6
Portugal	15388.2	10130.5	6571.5	4382.9	5290.9	8933.4	1756.1	1388.1	479.1	603.4	452.7	495.2
Spanien	32.2	42.1	30.4	23.3	31.3	36.6	38.7	39.5	47.3	39.8	49.6	41.1
Sverige	22.7	13.2	10.7	26.6	9.9	13.5	15.5	19.3	17.9	20.6	21.7	23.4
England	83.1	83.4	77.1	81.9	83.1	72.0	76.2	82.1	80.1	89.5	106.0	97.0

Källa FAOstat

Bilaga 3

Export av raffinerat socker (000' ton)

Land/År	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Österrike	30	41	32	50	52	155
Belgien	960	1059	798	1565	1561	898
Danmark	286	249	254	254	210	204
Finland	41	42	31	15	26	52
Frankrike	2520	2651	2857	2541	2859	2714
Tyskland	1712	1537	1758	1530	1517	1324
Grekland	28	9	5	3	3	3
Irland	70	69	57	37	62	70
Italien	106	207	350	143	161	113
Holland	490	452	514	530	412	303
Portugal	2	2	5	9	11	14
Spanien	109	117	111	243	277	259
Sverige	46	22	20	17	22	38
England	308	421	534	599	578	437
Total export	6591	6773	7243	7454	7751	6584
Total kvot	13249	13337	13355	13262	14128	14166
Export utanför kvoten, C- socker	1572	2265	2918	1983	1581	2369
Export inom kvoten	5019	4508	4325	5471	6170	4215
Land/År	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Österrike	117	131	155	150	130	136
Belgien	1251	1606	1104	1609	1397	1243
Danmark	247	276	348	357	360	455
Finland	35	34	18	28	21	47
Frankrike	2840	2997	2778	3003	2824	2772
Tyskland	1471	1550	1516	1560	1740	1313
Grekland	23	29	6	6	26	20
Irland	105	67	83	57	88	78
Italien	252	375	394	390	327	378
Holland	401	374	272	397	391	292
Portugal	22	112	78	89	86	90
Spanien	345	306	277	326	282	186
Sverige	102	62	93	98	115	127
England	679	864	704	786	704	528
Total export	7890	8783	7826	8856	8491	7665
Total kvot	14338	14218	14295	13886	14146	13390
Export utanför kvoten, C-socker	3148	2033	3385	3777	1320	3264
Export inom kvoten	4742	6750	4441	5079	7171	4401

Källa FAOstat och EU

* Sedan 1995 är däremot endast 2,6 miljoner ton av export inom kvoten som får exportsubvention

Bilaga 4

Produktivitet (produktion vitt socker 000' ton/ odlad areal av socker 000' ha)

Land/År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Genom snitt
Belgien	9.4	9.4	10.4	9.7	9.3	9.7	10.6	8.4	10.8	10.4	8.8	10.4	9.8
Frankrike	8.9	9.4	9.9	9.2	9.2	9.1	10.2	9.4	10.2	10.3	8.5	10.8	9.6
Österrike	8.3	7.5	9.0	7.7	8.6	9.3	9.4	9.9	10.6	9.5	9.4	10.2	9.1
Holland	8.5	9.9	9.7	8.4	8.5	8.8	8.9	7.5	9.4	9.6	8.7	9.4	8.9
Tyskland	7.1	7.6	7.7	7.3	7.3	8.2	8.0	8.0	9.0	9.7	8.4	8.8	8.0
Portugal	4.0	5.4	6.4	5.7	3.6	4.5	4.9	6.0	8.4	7.0	14.5	7.7	8.0
Danmark	7.5	6.3	7.5	7.1	6.1	7.0	8.0	8.2	8.8	9.2	7.7	9.0	7.7
England	7.2	6.9	6.7	6.5	6.2	7.4	7.5	7.6	8.5	7.7	7.0	8.4	7.3
Spanien	5.3	5.8	6.3	5.6	5.9	7.2	7.4	8.2	7.3	9.2	9.0	10.6	7.1
Sverige	6.4	6.4	7.4	6.4	5.7	6.2	6.0	6.3	6.9	7.4	7.3	7.9	6.7
Grekland	5.8	5.9	6.4	5.9	7.2	6.8	7.4	4.9	5.5	7.8	7.1	6.8	6.5
Irland	6.4	7.1	5.5	6.0	6.4	7.0	6.3	6.7	6.4	6.8	6.4	6.3	6.4
Italien	5.5	6.3	5.1	5.3	5.3	5.6	5.9	5.5	6.0	6.2	5.8	5.7	5.7
Finland	4.8	4.2	3.9	4.2	4.3	3.6	4.6	3.5	4.8	4.1	4.2	4.8	4.3
Genomsnitt													7,5

Källa: FAOstat

Källförteckning

Publicerade källor

Blume, C. Färnstrand E. och Strand, N. (2002), *Sweet fifteen: The Competition on the EU Sugar Markets*, Ödeshög; AB Danegårds Grafiska

Colman, D. and Roberts, D. The Common Agricultural Policy, in M.J Aris and N. Lee (eds) *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, 1994, s. 92-118

El-Agraa, A.M. (2001), *The European Union: Economics and Policies*, Singapore; Pearson Education Asia Pte Ltd

Elektroniska källor

ACP, *ACP sugar trade*, (2003),
<http://www.acpsugar.org/protocols.htm#GuaranteedPrices>), (2004-11-10)

Agrapen; *EU sugar policy: assessment of current impact and future reform*, (2001),
<http://www.agrapen.nl/suikersamenvatting>, (2003-11-30)

Dagens Nyheter, *WTO pressar EU om sockerreform*, (2004),
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=148&a=294584&previousRenderType=8>,
(2004-11-11)

Danisco, *The EU sugar market regime in brief*, (2004),
http://www.daniscosugar.com/upl_material/eu_sugar_market_regime_en.pdf),
(2004-11-11)

Europeiska Kommissionen, *International Analysis- Production Structures within the EU*, (2003), http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/rep_en.pdf
(2004-11-24)

Europeiska Kommissionen, *A description of the common organization of the market in sugar*, (2004),
http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/descri_en.pdf.)
(2004-11-10)

EU press release memo , *EU sugar sector: Facts and figures*, (2004),
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/177&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>, (2004-11-10)

Europeiska Kommissionen, *Newsletter:Förslag till översyn av sektorn för socker*, (2000), http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/27/27_sv.pdf), (2004-11-11)

Europeiska Kommissionen, *Fullbordandet av en hållbar modell för Europas jordbruk genom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken – reformen av sockersektorn*, (2004), http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugarprop_sv.pdf, (2004-11-11)

FAO, FAOstat Agriculture Data, www. <http://apps.fao.org/> (2004)

Jordbruksverket, Rapport: *Marknadsöversikt- vegetabilier*, (2003), Marknadsenheten, http://www.sjv.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra03_23.pdf , (2004-11-21)

Jordbruksverket, *Reform av EU: s marknadsordning*, (2004), http://www.sjv.se/download/SJV/%C4mnesomr%E5den/Handel,+marknad/Import,+export/Nyhetsbrev/2004/Nr_40_Reform_av_EU-s_marknadsordning_f%F6r_socker.pdf, (2004-11-10)

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri; Statens jordbrugs- og Fiskeriøkonomsike Institut, *Reform af EU's sukkerpolitik- Konsekvenser for EU og udviklingslandene*, (2001), <http://www.foi.dk/engelsk/index.htm>, (2004-12-21)

Regeringskansliet; Jordbruksdepartementet; Pressmeddelande 19 juli 2004, *Ann-Christin Nykvist kommenterar förslaget till sockerreform*, <http://www.regeringen.se/sb/d/3892/a/27745>, (2005-01-04)

Riksdagen; EU- upplysningen, *Eusvar Vilken handelspolitik tillämpar EU mot världens fattigaste länder?: Eusvar, Vad är Eus generella preferenssystem för utvecklingsländer?*, <http://www2.riksdagen.se>, (2003-11-23)

SBC, *SBC:s kommentarer till reformförslaget: Förslaget till sockerreform- ett hårt slag mot de sydsvenska jordbruksnäringarna!*, http://www.betodlarna.se/radoinfo/aktuellt_040714_SBC%20pressrel.asp, (2005-01-04)

SBC, *Möte med EU:s jordbruksministrar 22 november* http://www.betodlarna.se/radoinfo/aktuellt_0401123_ministerradet22nov.asp, (2005-01-04)

Intervjuer

Patrik Eklöf, Jordbruksverket, (2004-12-21) och (2005-01-17)

Annika Atterwall, Livsmedelekonomiska institutet (SLI), (2005-01-12)