

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE COMMISSIE**van 17 september 2013****waarbij een afwijking van Besluit 2001/822/EG van de Raad met betrekking tot de oorsprongregels voor suiker uit Curaçao wordt geweigerd**

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2013) 5826)

(2013/460/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Besluit 2001/822/EG van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Economische Gemeenschap („LGO-besluit”) ⁽¹⁾, en met name artikel 37 van bijlage III,

Overwegende hetgeen volgt:

DE IN BIJLAGE III BIJ BESLUIT 2001/822/EG VERMELDE OORSPRONGSREGELS

- (1) Bijlage III bij Besluit 2001/822/EG betreft de definitie van het begrip „producten van oorsprong” en regelingen voor administratieve samenwerking. Volgens artikel 37 van deze bijlage kan van die oorsprongsregels worden afgeweken wanneer dit gerechtvaardigd is op grond van de ontwikkeling van bestaande industrieën of de vestiging van nieuwe industrieën in een land of gebied.
- (2) In bijlage III bij Besluit 2001/822/EG is in artikel 5, lid 1, onder g), j), k) en o), bepaald dat het geheel of gedeeltelijk vermalen van suiker, het zeven en het verpakken in zakken als be- of verwerkingen worden beschouwd die ontoereikend zijn om de oorsprong te verlenen.
- (3) In bijlage III bij Besluit 2001/822/EG is in artikel 6, lid 4, bepaald dat ACS/LGO/EG-cumulatie van oorsprong voor alle onder hoofdstuk 17 van het GS ingedeelde suikerproducten wordt afgebouwd en dat de hoeveelheden waarvoor deze cumulatie is toegestaan, geleidelijk worden verminderd. Met een vermindering van de hoeveelheid tot 0 ton heeft de afbouw uiteindelijk geleid tot het verbod van deze cumulatie per 1 januari 2011.

EERDER AAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN TOEGESTANE AFWIJKINGEN VOOR SUIKERPRODUCTEN

- (4) In 2002 heeft Nederland verzocht om een afwijking van de regel van oorsprong voor een jaarlijkse hoeveelheid van 3 000 ton op de Nederlandse Antillen verwerkte suikerproducten die zijn ingedeeld onder de GN-codes 1701 11 90, 1701 99 10 en 1701 91 00. Dat verzoek werd toegestaan en deze afwijking is op 31 december 2007 verstreken.

- (5) In 2009 heeft Nederland om verlenging van de in 2002 toegestane afwijking verzocht. Dit verzoek werd bij Beschikking 2009/699/EG van de Commissie ⁽²⁾ afgewezen. Bij die beschikking werd echter, tot de hoeveelheden waarvoor in 2009 en 2010 aan de Nederlandse Antillen invoervergunningen voor suiker waren verleend, een nieuw verzoek om een afwijking toegestaan, dat was inbegrepen in het verzoek om verlenging.

- (6) In 2010 verzocht Nederland voor de periode van 2011 tot en met 2013 om een nieuwe afwijking voor op de Nederlandse Antillen verwerkte suikerproducten. Bij Besluit 2011/47/EU van de Commissie ⁽³⁾ werd de afwijking overeenkomstig artikel 37, leden 1, 3 en 7, van bijlage III bij Besluit 2001/822/EG toegestaan, onder bepaalde voorwaarden die zijn bedoeld om de legitieme belangen van de bedrijven in de LGO te verzoenen met de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker van de Unie. De producten waarvoor een afwijking werd toegestaan, werden daadwerkelijk op de Nederlandse Antillen verwerkt en de waarde die op de Nederlandse Antillen aan de ruwe suiker werd toegevoegd, werd beschouwd als ten minste 45 % van de waarde van het eindproduct te bedragen.

- (7) In Besluit 2011/47/EU is uitgelegd dat uit de afbouw van de ACS/LGO/EG-cumulatie van oorsprong voor suiker, als bepaald in Besluit 2001/822/EG, bijlage III, artikel 6, lid 4, het voornemen van de Unie blijkt om de handelspreferenties te richten op economische activiteiten die duurzaam aan de ontwikkeling van de LGO bijdragen terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de suikersector van de Unie. Dit beginsel werd toegepast om de hoeveelheden te bepalen waarvoor de afwijking krachtens Besluit 2011/47/EU was toegestaan. In het in 2010 ingediende verzoek werd ook aangegeven dat het bedrijf op Curaçao dat gebruik maakte van de eerdere afwijkingen, voornemens was te diversifiëren om niet afhankelijk te zijn van suikerproductie waarvoor opnieuw een afwijking is vereist. Daarom werden de hoeveelheden waarvoor een afwijking was toegestaan, geleidelijk afgeschaft (5 000 ton voor 2011, 3 000 ton voor 2012 en 1 500 ton voor 2013).

- (8) In het in 2010 ingediende verzoek benadrukte Nederland dat het bedrijf op Curaçao dat gebruik maakte van de eerdere afwijkingen, zijn productie wil diversifiëren met mengsels en „biosuiker”, die beide voor geheel andere markten zijn bedoeld dan de suikerproducten waarop

⁽¹⁾ PB L 314 van 30.11.2001, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 239 van 10.9.2009, blz. 55.

⁽³⁾ PB L 21 van 25.1.2011, blz. 3.

het in 2010 ingediende verzoek betrekking had. De afwijking waar in 2010 om werd verzocht, was nodig om het benodigde investeringskapitaal te kunnen verdienen dat voor deze diversificatie vereist is. Daarom werd er bij het toestaan van de afwijking op grond van Besluit 2011/47/EU van uitgegaan dat de afwijking de vereiste omzet zou genereren om de genoemde investeringen in de diversificatie van producten en activiteiten te financieren, zodat het bedrijf dat gebruik maakte van de afwijking, niet langer op afwijkingen zou zijn aangewezen.

HET EERSTE IN 2013 INGEDIENDE VERZOEK OM EEN AFWIJKING VOOR SUIKERPRODUCTEN

- (9) Op 11 februari 2013 heeft Nederland namens de regering van Curaçao verzocht om voor de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013 (de einddatum van Besluit 2001/822/EG) opnieuw te mogen afwijken van de oorsprongsregels in bijlage III bij Besluit 2001/822/EG. Het verzoek betrof een totale jaarlijkse hoeveelheid van 5 500 ton suikerproducten van GN-code 1701 14 90, omschreven als „biosuiker”, van oorsprong uit derde landen en verwerkt op Curaçao om naar de Unie te worden uitgevoerd.
- (10) Dit verzoek werd op 17 april 2013 officieel ingetrokken door Nederland omdat de in het verzoek beschreven verwerkende activiteiten niet langer werden uitgevoerd op de Nederlandse Antillen. Het bedrijf op Curaçao had een deel van zijn suikerverwerkende activiteiten, met name de productie van uit ruwe rietsuiker vervaardigde suikerklontjes verpakt voor de verkoop in het klein, naar België verplaatst vanwaaruit momenteel aan supermarkten in Nederland wordt geleverd. Het heeft zijn resterende productielijn verlegd naar het zeven, schoonmaken, vermalen en eenvoudig mengen van biologische suiker en het verpakken ervan in zakken van 1 000 kg voor het vervoer.

HET TWEEDE IN 2013 INGEDIENDE VERZOEK OM EEN AFWIJKING VOOR SUIKERPRODUCTEN

- (11) Op 17 april 2013 heeft Nederland voor de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013 een tweede verzoek om een afwijking ingediend voor 5 000 ton suikerproducten, omschreven als biologische ruwe rietsuiker van GN-code 1701 14 90. Nederland verklaarde dat uit gesprekken met de Curaçaose autoriteiten was gebleken dat de hoeveelheden waarvoor een afwijking bij Besluit 2011/47/EU voor 2013 was toegestaan, onvoldoende zouden zijn om de suikerverwerkende activiteiten van het bedrijf op Curaçao te kunnen voortzetten.
- (12) Het tweede verzoek was hoofdzakelijk terug te voeren op de in het betrokken bedrijf gewijzigde omstandigheden — dat namelijk zijn bedrijfsactiviteiten had verlegd naar de verwerking van biologische rietsuiker —, op een verandering in de mondiale suikermarkt — waar de EU een netto-invoerder van suiker was geworden —, op het feit dat de toegevoegde waarde van grondstoffen uit derde landen meer dan 45 % van de prijs af fabriek van het eindproduct bedroeg en op het scheppen van directe en indirecte werkgelegenheid op Curaçao. Nederland ver-

streekte op 14 juni 2013 en 28 juni 2013 aanvullende informatie om het verzoek van 17 april 2013 te ondersteunen.

- (13) Bij brief van 16 juli 2013 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten verzocht kennis te nemen van haar beoordeling van het verzoek en van haar voornemen om aan te bevelen het verzoek af te wijzen. De Commissie heeft de Nederlandse autoriteiten eveneens verzocht deze beoordeling door te sturen naar het bedrijf waaraan de afwijking mogelijk wordt toegestaan, om zowel Nederland als het betrokken bedrijf in staat te stellen feitelijke of juridische elementen kenbaar te maken die mogelijk van toepassing zijn op het verzoek voordat de Commissie een definitief besluit neemt. De uiterste datum voor het antwoord was 25 juli 2013. Op 24 juli 2013 werd een antwoord van de Nederlandse autoriteiten ontvangen.

DE AAN BE- OF VERWERKTE NIET VAN OORSPRONG ZIJNDE GOEDEREN TOEGEVOEGDE WAARDE

- (14) In bijlage III bij Besluit 2001/822/EG is in artikel 37, lid 7, bepaald dat afwijkingen worden toegestaan wanneer de waarde die is toegevoegd aan de niet van oorsprong zijnde goederen die in het betrokken LGO of de betrokken LGO zijn bewerkt of verwerkt, ten minste 45 % van de waarde van het eindproduct bedraagt, mits door deze afwijking geen ernstige schade kan ontstaan voor een economische sector van de Unie of van een of meer lidstaten.
- (15) De door Nederland doorgestuurde informatie van het bedrijf op Curaçao over de berekening van de op Curaçao gegenereerde waarde voor de productie van „bioriet-suiker” in 2013 vermeldt de toegevoegde waarde door de verwerking van 5 000 ton „biosuiker”. Het bedrijf vermeldde tevens de aankoop prijs voor één ton ruwe „biosuiker” van oorsprong uit derde landen en de prijs af fabriek waartegen één ton „biosuiker” wordt verkocht. Volgens het bedrijf laten deze cijfers een toegevoegde waarde van 52 % zien ten opzichte van de prijs af fabriek. Volgens dezelfde informatie zou de productie van 1 500 ton „biosuiker” een toegevoegde waarde genereren van 88 % ten opzichte van de prijs af fabriek.
- (16) De door Nederland doorgegeven informatie van het bedrijf op Curaçao over de berekening van de op Curaçao gegenereerde waarde voor „bruine kristalsuiker” op 1 januari 2013 vermeldt de toegevoegde waarde door de ben verwerking van 5 500 ton „bruine kristalsuiker”. Als de hoogst mogelijke toegevoegde waarde per ton voor „bruine kristalsuiker” als realistisch wordt beschouwd, bedraagt de toegevoegde waarde ten opzichte van de prijs af fabriek ongeveer 52,4 %. Er zijn echter minder handelingen nodig voor de verwerking van „biosuiker” dan voor „kristalsuiker” verpakt voor de verkoop in het klein.

De toegevoegde waarde die inherent is aan deze handelingen en de daadwerkelijke verwerkingskosten kunnen om die reden alleen maar lager zijn voor „biosuiker” verpakt voor het vervoer in zakken van 1 000 kg dan voor „bruine kristalsuiker” verpakt voor de verkoop in het klein.

- (17) Volgens het verslag „Global Sugar Outlook-2013” ⁽¹⁾ komen de productiekosten voor rietsuiker in Brazilië, de meest concurrerende regio ter wereld voor de productie van suiker, neer op 224,7 USD per ton om rietsuiker te produceren en 95 USD per ton om het suikerriet te verwerken tot ruwe suiker. De totale kosten, inclusief de administratieve kosten, bedragen 367,8 USD per ton ofwel 283 EUR per ton ruwe rietsuiker bij een wisselkoers van 1 EUR = 1,3 USD. Rekening houdend met de oogstwerkzaamheden en verwerkingshandelingen die met de productie van ruwe suiker uit rietsuiker gepaard gaan, lijkt het onwaarschijnlijk dat de kosten voor het eenvoudige schoonmaken, vermalen en verpakken van biologische rietsuiker, hetgeen slechts een fractie van het productieproces vormt, hoger zouden zijn. Uitgaande van 283 EUR per ton als realistische productiekosten voor de berekening van de toegevoegde waarde voor het schoonmaken, vermalen en verpakken van biologische ruwe rietsuiker in het bedrijf op Curaçao, komt de prijs af fabriek neer op 1 020,19 EUR per ton en de toegevoegde waarde ten opzichte van de prijs af fabriek op slechts 32,2 %.
- (18) In de simulatie van vergelijkbare kosten in overweging 17 ligt de toegevoegde waarde onder de 45 %. Daarom is het niet realistisch dat het bedrijf op Curaçao een dergelijke toegevoegde waarde kan verkrijgen door een eenvoudige verwerking uit te voeren. In plaats daarvan moet worden aangenomen dat de aan de Commissie verstrekte cijfers andere kosten en baten bevatten, die de bevolking in Curaçao niet ten goede komen.

INVESTERINGEN IN DE BESTAANDE INDUSTRIE OP DE NEDERLANDSE ANTILLEN OM TE VOLDOEN AAN DE OORSPRONGSREGELS VOOR SUIKER

- (19) Overeenkomstig artikel 37, lid 3, onder c), van bijlage III bij Besluit 2001/822/EG moet bij het onderzoek van de aanvragen rekening worden gehouden met de gevallen waarin duidelijk kan worden aangetoond dat belangrijke investeringen in een industrie door de toepassing van de oorsprongsregels ontmoedigd worden en waarin, door het toestaan van een afwijking, een investeringsprogramma kan worden uitgevoerd dat er op den duur toe leidt dat deze regels kunnen worden nageleefd.
- (20) De beëindiging van de ACS/LGO/EG-cumulatie van oorsprong voor suiker per 1 januari 2011 was vooraf bekend bij het bedrijf op Curaçao en het had voldoende tijd om zich erop voor te bereiden en te diversifiëren in de richting van producten waarvoor geen afwijking is vereist.

- (21) In de periode 2009 tot en met 2013 gebruikte het bedrijf op Curaçao de afwijkingen voor het genereren van de noodzakelijke omzet om te investeren in diversificatie in de richting van de productie van producten waarvoor geen afwijking van de oorsprongsregels is vereist. Volgens de informatie van het bedrijf waren er zeer weinig investeringen in 2009 en werd tussen 2010 en 2012 geen enkele investering gedaan. De afwijkingen hebben daarom slechts bijgedragen aan het behoud van de huidige activiteiten van het bedrijf op Curaçao en hebben niet duurzaam bijgedragen aan de ontwikkeling van een bestaande industrie of de vestiging van een nieuwe industrie. Het valt daarom te betwijfelen of een nieuwe afwijking het bedrijf zou stimuleren nieuwe investeringen te doen.
- (22) Suikermengsels van GS-post 2106, die pectine of caseïne bevatten, kunnen pas als van oorsprong uit Curaçao worden beschouwd en zodoende in aanmerking komen voor preferentiële toegang tot de Unie als de waarde van de niet van oorsprong zijnde suiker die is gebruikt bij de vervaardiging van het eindproduct, niet meer dan 30 % bedraagt van de prijs af fabriek van het product. Door te diversifiëren in de richting van de productie van deze mengsels, zoals voorgesteld in het onderhavige verzoek, zou het bedrijf nog altijd om een afwijking moeten verzoeken om aan de oorsprongsregels te kunnen voldoen.

VERMOGEN VAN DE BESTAANDE INDUSTRIE OP DE NEDERLANDSE ANTILLEN OM HAAR UITVOER VAN SUIKER NAAR DE UNIE VOORT TE ZETTEN

- (23) Overeenkomstig artikel 37, lid 3, onder b), van bijlage III bij Besluit 2001/822/EG moet bij het onderzoek van de aanvragen rekening worden gehouden met de gevallen waarin de toepassing van de bestaande oorsprongsregels de mogelijkheden van een bestaande industrie in een LGO om haar uitvoer naar de Unie voort te zetten, duidelijk zou verminderen, met name indien dit tot stopzetting van haar activiteiten zou leiden.
- (24) De Commissie houdt een balans bij om de suikemarkt te analyseren en na te gaan of de suikervoorraden toereikend zijn, of extra suiker nodig is en of suiker van de markt moet worden gehaald om een prijsniveau te behouden dat dicht bij de referentieprijs ligt. De balans toont onafgebroken een hoeveelheid van 50 000 tot 60 000 ton suiker, ingevoerd tegen betaling van de volledige rechten.
- (25) Voor suikerproducten van GN-code 1701 14 90 geldt in de Unie een douanetarief van 419 EUR per ton. Ervan uitgaande dat de wereldmarktprijs voor op de Londense termijnmarkt verhandelde witte suiker rond de 380 EUR per ton ligt, waarbij de kosten voor raffinage zijn inbegrepen, en dat een douanerecht van 419 EUR van toepassing is, dan zou de prijs van deze suiker minstens 800 EUR per ton bedragen bij levering in de Unie inclusief rechten. De gemiddelde prijs van dergelijke in de Unie vervaardigde suikerproducten, zoals meegedeeld

⁽¹⁾ Gepubliceerd in „Sugar and HFCS Production Costs — Global Benchmarking”, uitgegeven door LMC International.

door de lidstaten overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad⁽¹⁾, bedraagt ongeveer 725 EUR per ton. Onder deze omstandigheden zijn deze suikerproducten waarschijnlijk niet met winst in te voeren in de Unie, tenzij het om kwaliteitssuiker zoals biologische of fairtradesuiker gaat, die tegen een veel hogere prijs wordt verkocht dan andere suikerproducten.

- (26) Daarom is het waarschijnlijk dat een aanzienlijk deel van de invoer in de Unie tegen betaling van het volledige douanerecht biologische of fairtradesuiker betreft, omdat deze suiker in de detailhandel voor een bedrag tot 3 000 EUR per ton kan worden verkocht. Uit het volume van de invoer van biologische rietsuiker in de Unie tegen betaling van de volledige rechten blijkt dat de exporteurs van suiker wereldwijd op de huidige markt overleven.
- (27) Als 283 EUR per ton als realistische productiekosten voor de berekening van de toegevoegde waarde voor het vermalen en verpakken van biologische ruwe rietsuiker in het bedrijf op Curaçao, de door het bedrijf gemelde winstmarge en verzendingskosten en de in de Unie te betalen invoerrechten bij de door het bedrijf gemelde aankoop prijs van ruwe suiker worden opgeteld, dan nog zou het bedrijf op Curaçao in staat moeten zijn om „biosuiker” op een kosteneffectieve manier uit te voeren naar de Unie zonder een beroep te moeten doen op een afwijking op grond waarvan de importeur in de Unie wordt vrijgesteld van de betaling van de geldende invoerrechten. De in het verzoek van Nederland vermelde verkoopprijs per ton „biosuiker” aan de afnemer in Nederland kan bovendien als voldoende hoog worden beschouwd om de gevolgen van de toepassing van het volledige douanerecht te compenseren.
- (28) Als LGO-marktdeelnemer begeeft het bedrijf op Curaçao dat de suikerproducten verwerkt, zichzelf op de wereldmarkt en is het vrij om zijn producten naar elk deel van de wereld, inclusief de Unie, uit te voeren. Dit bedrijf kan daarom worden vergeleken met andere marktdeelnemers over de hele wereld die dezelfde activiteit uitvoeren. Met name de hoogte van de vervoerskosten van de LGO naar de Unie, die volgens de informatie van het bedrijf neerkomen op 42,59 EUR per ton, plaatsen het bedrijf op Curaçao niet in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van andere spelers op de markt omdat het bedrijf vrij is zijn producten op markten te verkopen die dichterbij de productieplaats liggen dan de Unie.
- (29) De uitvoer van suiker, melasse en honing vormt slechts 6 % van de totale uitvoer van goederen uit Curaçao, met uitzondering van olieproducten. De afhandeling van containers in verband met de in- en uitvoer van suikerproducten maakt slechts 2 % uit van de totale afhandeling van containers in verband met de in- en uitvoer. De

bijdrage van deze uitvoer aan de ontwikkeling van het land is in het beste geval gering.

- (30) De afwijking zou wat werkgelegenheid betreft naar verwachting tot tien extra banen leiden, wat onevenredig laag is in vergelijking met de gevraagde verhoging van de productiehoeveelheid. De tien extra banen die naar verwachting zullen worden gecreëerd, zijn bovendien minder dan de twintig banen die verloren zijn gegaan sinds het verzoek in 2010, toen Nederland meldde dat er vijfendertig mensen in het bedrijf op Curaçao werkten, en het tweede verzoek in 2013, toen werd gemeld dat er vijftien mensen in het bedrijf werkten.

CONCLUSIE

- (31) De gevolgen van een weigering van de nieuwe afwijking waarom op 17 april 2013 is gevraagd, zullen minimaal zijn. Een weigering vormt ook geen belemmering voor het bedrijf om zijn uitvoer van suikerproducten naar de Unie voort te zetten en zorgt evenmin voor een ontmoediging van investeringen in de suikerindustrie op Curaçao omdat de winstmarge nog altijd voldoende is om investeringen te vergemakkelijken, zelfs indien in de Unie het volledige douanerecht wordt betaald.
- (32) Als gevolg hiervan is de gevraagde afwijking niet gerechtvaardigd op grond van artikel 37, lid 1, artikel 37, lid 3, onder b) en c), en artikel 37, lid 7, van bijlage III bij Besluit 2001/822/EG.
- (33) De in dit besluit vervatte maatregelen zijn in overeenstemming met het advies van het Comité douanewetboek,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het op 17 april 2013 door Nederland ingediende en op 14 en 28 juni 2013 aangevulde verzoek om een afwijking van Besluit 2001/822/EG met betrekking tot de oorsprongsregels voor suiker uit Curaçao wordt geweigerd.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, 17 september 2013.

Voor de Commissie

Algirdas ŠEMETA

Lid van de Commissie

⁽¹⁾ PB L 299 van 16.11.2007, blz. 1.