



Bryssel den 31.5.2013
COM(2013) 323 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Utvecklingen av sockerimport till Europeiska unionen från MUL- och AVS-länder

Kommissionens rapport enligt artikel 5.3 i kommissionens förordning (EG) nr 828/2009

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Rättslig ram	3
2.	Inledning	3
3.	Nya förutsättningar för sockerimport.....	4
4.	Sockerimportens utveckling.....	4
4.1.	Sockerimportens storlek.....	4
4.2.	Sockerimportens ursprung	5
4.3.	Import av råsocker respektive vitsocker	5
5.	Utveckling av tillgång och sockerpris.....	5
6.	Nödvändiga marknadsåtgärder	7
7.	Slutsatser	7

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Utvecklingen av sockerimport till Europeiska unionen från MUL- och AVS-länder

Kommissionens rapport enligt artikel 5.3 i kommissionens förordning (EG) nr 828/2009

1. RÄTTSLIG RAM

Enligt artikel 9 i rådets förordning (EG) nr 1528/2007 av den 20 december 2007 om tillämpning av de ordningar som ska tillämpas på produkter med ursprung i vissa stater som ingår i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS) enligt avtal om att sluta ekonomiska partnerskapsavtal eller som leder till att sådana partnerskapsavtal sluts får importen av socker från AVS-länder som inte tillhör de minst utvecklade länderna (MUL) under perioden den 1 oktober 2009–30 september 2015 avbrytas tillfälligt om den sammanlagda importen från samtliga AVS-länder överskrider 3,5 miljoner ton och importen från AVS-länder som inte tillhör de minst utvecklade länderna överstiger 1,6 miljoner ton per regleringsår. Denna mängd har fördelats per produktionsregion vilket garanterar en lägsta tillgångsnivå för varje region som omfattas av ekonomiska partnerskapsavtal. Detta är den så kallade övergångsskyddsmekanismen.

Närmare bestämmelser om övergångsskyddsmekanismen fastställs i artikel 5 i och bilaga IV till kommissionens förordning (EG) nr 828/2009 av den 10 september 2009 om tillämpningsföreskrifter för regleringsåren 2009/10 till 2014/15 för import och raffinering av produkter från sockersektorn med HS-nummer 1701 inom ramen för förmånsavtal. Enligt artikel 5.3 ska kommissionen ”lägga fram en rapport om hur övergångsskyddsmekanismen för socker fungerar”. I rapporten ska kommissionen behandla sockerhandelsflödena från de AVS- och MUL-länder som anges i bilaga I till förordningen.

2. INLEDNING

År 2006 reformerade Europeiska unionen (EU) sin sockerordning för att öka EU:s sockerindustris konkurrenskraft och marknadsanpassning. Viktiga delar i denna reform var en gradvis sänkning på 36 % av EU:s stödpriser till såväl EU-producenter som exportörer i AVS/MUL med förmånsavtal samt en sänkning av EU:s kvotsockerproduktion. Vid reformen 2006 tog man hänsyn till att producenter från AVS- och MUL-länder har förmånstillträde.

Under reformen räknade man med att ”swappar”¹ i handelsflödena från förmånspartner (AVS/MUL) skulle kunna få stor betydelse på importsidan, med ett förväntat världsmarknadspris på vitsocker på 200 US-dollar/ton och en växelkurs på 1,3 US-dollar/euro. Under dessa förutsättningar skulle skillnaden mellan EU:s sockerpris och

¹ I de beräkningarna betonades att ”’swappar’ i handelsflödena skulle kunna få stor betydelse, men omfattningen var fortfarande mycket osäker”, på grund av svårigheterna med att organisera detta system (dvs. all sockerproduktion i länder som omfattas av initiativet ”Allt utom vapen” måste exporteras till EU och länder som omfattas av initiativet ”Allt utom vapen” måste köpa det socker som krävs för deras egen konsumtion på världsmarknaden). Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Reforming the European Union’s sugar policy*, SEK(2005) 808, slutlig, s. 9 (ej översatt till svenska).

världsmarknadspriset eller priset i AVS- och MUL-länderna kanske locka vissa av dessa länder att exportera så stor del som möjligt av sin inhemska produktion till EU genom användning av swappar.

Swapparna är beroende av skillnaden mellan priserna på världsmarknaden och i EU, fraktkostnaderna och importörernas förmåga att organisera detta svåra system. Under reformen ansåg man att högst 3,5 miljoner ton skulle kunna bytas på detta sätt, vilket motsvarade produktionskapaciteten i AVS/MUL.

3. NYA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SOCKERIMPORT

Regleringsåret 2009/2010 var det första året för tillämpningen av en helt ny rättslig ram för import. Från och med den 1 oktober 2009 övergick AVS-förmånsimports-systemet från fördelningen per land inom ramen för sockerprotokollet för AVS till tullfri och kvotfri import inom ramen för de ekonomiska partnerskapsavtalen och Allt utom vapen-avtalen, vilket har gett AVS/MUL betydligt större marknadstillträde. MUL-ländernas sockerexport till EU liberaliserades helt och sockerimporten från de AVS-länder som inte är bland de minst utvecklade länderna omfattades endast av en volymbaserad skyddsmekanism.

Under 2009/2010 minskade exporten från AVS/MUL till EU något, men från och med 2010/2011 har vi sett en gradvis men kontinuerlig ökning av exporten. Världsmarknadspriserna har varit särskilt höga de senaste tre åren, varför EU-marknaden har blivit mindre attraktiv. AVS-/MUL-länderna drar också nytta av höga priser på lokala och regionala marknader samt på världsmarknaden. År 2011 exporterade AVS/MUL globalt 3,2 miljoner ton socker, varav 1,9 miljoner ton till EU. Dessutom ökade produktionen och exporten från AVS/MUL långsammare än förväntat på grund av vissa förseningar i pågående investeringar.

Några AVS-länder fattade också 2008 ett strategiskt beslut om att öka exporten av vitsocker. Denna utveckling tillsammans med ökande konsumtion i AVS-/MUL-länderna har minskat mängden råsocker som är tillgänglig för export till EU.

År 2011 uppgick **konsumtionen** av socker i AVS-/MUL-länderna till 7,3 miljoner ton, jämfört med 5,1 miljoner ton 2004, vilket motsvarar en ökning med 41 % under den perioden.

Mer information finns i tabell V i bilagan.

4. SOCKERIMPORTENS UTVECKLING

Efter 2006 års sockerreform gick EU från att vara nettoexportör av socker till att bli en nettoimportör.

4.1. Sockerimportens storlek

Under perioden **2001/2002–2005/2006** var den genomsnittliga sammanlagda importen av socker till EU 2,1 miljoner ton, varav 1,6 miljoner ton från AVS/MUL.

Från och med regleringsåret 2006/2007 började de totala sockersändningarna från tredjeländer att öka betydligt, och under regleringsåret **2010/2011** hade sockerimporten redan ökat till en rekordhög nivå på 3,7 miljoner ton (+77 % jämfört med perioden 2001/2001–2005/2006). Samtidigt växte förmånsimporten av socker från AVS/MUL till 1,8 miljoner ton (+16 % jämfört med perioden 2001/2001–2005/2006).

Under regleringsåret **2011/2012** var den totala importen av socker till EU något mindre än för det föregående regleringsåret, 3,6 miljoner ton (- 3 %). Förmånsimporten av socker från AVS/MUL fortsatte dock att öka upp till 1,84 miljoner ton (+1,9 % jämfört med föregående regleringsår), vilket var ett nytt rekord. Förmånsimporten av socker har därmed ökat kontinuerligt sedan reformen 2006, om än inte i den omfattning som väntades i det mest optimistiska scenariot, inklusive swappar.

Mer information om import finns i bilaga I.

4.2. Sockerimportens ursprung

Denna uppåtgående trend gällde framför allt import från följande AVS-/MUL-länder: Moçambique, Swaziland, Malawi, Zambia, Zimbabwe, Laos och Kambodja.

Färska uppgifter tyder på att det mest lovande MUL-landet för ytterligare utökad sockerproduktion och export till EU är Moçambique.

Mer information om import finns i bilagorna II, III och IV.

4.3. Import av råsocker respektive vitsocker

Enligt det tidigare sockerprotokollet tilläts enbart socker som tilldelats landet, främst råsocker för raffinering. Ett av de viktigaste nya inslagen efter reformen av sockerordningen var därför möjligheten att importera vitsocker. Några AVS-länder, främst Mauritius, har också ökat sin export av vitsocker i förhållande till råsocker för att få ut ett högre mervärde.

Under regleringsåret 2011/2012 ökade råsockerimporten till EU till en ny rekordnivå på 2,7 miljoner ton, vilket motsvarade 76 % av den totala importen.

Mer information om import finns i bilaga I.

5. UTVECKLING AV TILLGÅNG OCH SOCKERPRIS

Tillgångens utveckling

Under regleringsåren 2006/2007 och 2007/2008 fanns det en överkapacitet på EU:s sockermarknad och EU tvingades dra tillbaka kvotsocker från marknaden. Situationen med överskott varade till början av regleringsåret 2008/2009. Från och med regleringsåret 2009/2010 övergick EU:s sockermarknad från överkapacitet på marknaden till att vara en mer

balanserad marknad. Det öppna tillträdet för AVS-/MUL-länderna skapade nya möjligheter för EU-aktörerna att köpa in socker, men det pressade också ned sockerpriserna i EU. Denna utveckling i kombination med ökande världsmarknadspriser ledde dock till att vissa EU-importörer hade svårt att tillgodose sitt leveransbehov. Under kalenderåret 2011 blev det uppenbart att EU:s sockermarknad inte längre hade överkapacitet utan snarare var ansträngd. Från och med regleringsåret 2011/2012 förhandlades sockerpriserna under de nya ekonomiska förutsättningarna och sockerproducenterna lyckades få mycket högre priser på EU-marknaden.

Prisutvecklingen

Under övergångsperioden **juli 2006–september 2009** sjönk EU:s inhemska pris på vitsocker med 12 %, från 630 euro per ton till 555 euro per ton.

Under perioden **oktober 2009–februari 2010** kom importen in som förväntat enligt övervakningssystemet för EPA/Allt utom vapen. Detta ledde till att EU:s inhemska pris sjönk från 555 euro per ton i september 2009 till 493 euro per ton i november 2009 (-11 %), trots den tillfälliga ökningen i världsmarknadspriserna som i februari 2010 nådde den högsta nivån på 30 år, på 522 euro per ton.

Under de efterföljande månaderna började världsmarknadspriserna att sjunka, med ett markant fall mellan **februari och maj 2010**, från 522 euro per ton till 376 euro per ton (-28 %). Under den här perioden stabiliserades de inhemska marknadspriserna i EU på omkring 475 euro per ton.

Världsmarknadspriserna ökade dock kraftigt under andra halvåret 2010 och var högre än EU-priset under **september 2010–januari 2011**: i december 2010 var världsmarknadspriset på vitsocker mycket högre än EU-priset, **628** euro per ton jämfört med **486** euro per ton.

Under första halvåret 2011 gick EU och världsmarknaden åt olika håll och i **maj 2011** hade världsmarknadspriserna sjunkit från **628** euro per ton till **400** euro per ton, till följd av stor tillgång på världsmarknaden. Under samma period ökade EU-priset från **486** euro per ton till **536** euro per ton.

Vid början av regleringsåret **2011/2012** hade utsikterna ändrats. Det stod klart att de importkoncessioner som beviljats AVS och MUL genom EPA-/Allt utom vapen-avtalen inte ledde till något överskott i importflödena. De tidigare förväntningarna om att EU:s sockermarknad skulle översvämmas av socker från AVS/MUL visade sig inte vara realistiska och det såg ut som om importen från AVS- och MUL-länderna inte skulle kunna täcka skillnaden mellan EU:s (kvot)produktion och efterfrågan. Detta ledde till att EU:s sockerpriser började stiga betydligt över världsmarknadspriset och till och med blev högre än före 2006 års reform, i motsats till den kontinuerliga minskningen i världsmarknadspriserna från början av 2011. Under 2012 ökade EU-priset stadigt, upp till rekordnivån **738** euro per ton i **januari 2013**.

Mer information finns i diagrammet i bilaga VIII.

6. NÖDVÄNDIGA MARKNADSÅTGÄRDER

Paradoxalt nog har kommissionen under de senaste regleringsåren i stället för att tillämpa övergångsskyddsmekanismen tvingats söka vägar för att få in mer socker på EU-marknaden för att täcka bristen på EU:s sockermarknad för livsmedel (dvs. EU:s kvotmarknad). EU kan välja mellan två försörjningskällor:

- Frisläppa socker producerat utöver kvoten på den inre marknaden.
- Tillåta ytterligare import.

Under regleringsåret **2010/2011** levererades sammanlagt ytterligare **1,35 miljoner ton** socker till EU-marknaden, varav

- **500 000** ton frisläppt socker som producerats utöver kvoten till nolltaxa (och 26 000 ton isoglukos),
- **500 000** ton i ytterligare import inom ramen för en tullkvot med nolltullsats,
- **350 000** ton togs in genom anbudsförfaranden till sänkt tullsats.

Under regleringsåret **2011/2012** levererades ytterligare **1 miljon ton** socker till EU-marknaden, varav

- **400 000** ton frisläppt socker som producerats utöver kvoten (och 21 000 ton isoglukos) till en taxa på 85 euro per ton,
- **250 000** ton frisläppt socker som producerats utöver kvoten (och 13 000 ton isoglukos) till en taxa på 211 euro per ton,
- **399 000** ton socker som importerats till sänkt tullsats (inklusive 15 000 ton vitsocker).

7. SLUTSATSER

I samband med 2006 års reform förutsågs att EU:s sockermarknad under mycket specifika förhållanden skulle kunna översvämmas med socker från MUL-länderna. Två villkor måste vara uppfyllda: 1) Det måste finnas en stor skillnad mellan EU-priset och världsmarknadspriset och 2) det måste finnas förmåga att organisera ett komplext system för att exportera lokal produktion från de sockerproducerande MUL-länderna och importera samma mängd från världsmarknaden för att tillgodose det inhemska behovet.

Efter importliberaliseringen 2009 verkar mycket få länder ha lyckats organisera ett så komplext handelssystem. Sockerimporten från dessa länder har ändå nått rekordnivåer, om än inte i den omfattning som skulle ha utlöst skyddsåtgärder, under regleringsåren 2009/2010–2011/2012.

Fram till utgången av regleringsåret 2014/2015 väntas den högsta nivån på sockerimporten från AVS-/MUL-länder ligga i intervallet 2,1–2,2 miljoner ton. Därför är det mycket osannolikt att skyddsåtgärder kommer att utlösas under denna tillämpningsperiod.

BILAGA I

EU27 SOCKERIMPORT EFTER REGLERINGSÅR (OKT–SEPT) – KN 1701 I TON											
	2001–02	2002–03	2003–04	2004–05	2005–06	Genomsnitt 2001/02 2005/06	2007–08	2008–09	2009–10	2010–11	2011–12
AVS och MUL	1 605 650	1 471 504	1 583 673	1 570 403	1 544 446	1 555 135	1 518 806	1 886 113	1 521 920	1 807 498	1 842 447
varav AVS	1 531 465	1 386 191	1 485 563	1 457 685	1 417 174	1 455 616	1 496 276	1 854 121	1 469 558	1 742 997	1 784 101
Allt utom vaper	74 185	85 313	98 110	112 718	127 272	99 520	22 530	31 992	52 362	64 500	58 346
CXL (2)	82 899	82 899	82 899	82 899	82 899	82 899	715 275	770 933	594 749	1 219 176	1 196 580
Balkan	205 559	325 407	91 979	492 334	394 013	301 858	356 268	356 360	340 942	344 124	359 399
Andra ursprung	70 649	86 102	153 752	178 838	201 681	138 204	106 794	134 946	58 484	315 949	152 576
EU SAMMANLAGD IM	1 964 757	1 965 912	1 912 303	2 324 474	2 223 039	2 078 097	2 697 142	3 148 352	2 516 096	3 686 747	3 551 002
varav råsocker							2 205 305	2 623 549	1 930 752	2 563 972	2 703 252
vitsocker							491 837	524 803	585 344	1 122 775	847 750
(1) Laos, Kambodja, Nepal, Bangladesh.											
(2) Brasilien, Kuba, Australien, Indien (före 2005 omfattades Indien av AVS-protokollet)											

Källa: Eurostat Comext-databas

BILAGA II

[illegible]

BILAGA III

BILAGA IV

[illegible]

BILAGA V

	KONSUMTION							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MUL ej AVS	1 095 000	1 225 000	1 360 000	1 460 000	1 575 000	1 677 500	1 765 000	1 860 000
SUMMA AVS	4 053 966	4 420 869	4 536 894	4 597 828	4 830 907	5 187 183	5 358 832	5 404 366
Summa MUL+AVS	5 148 966	5 645 869	5 896 894	6 057 828	6 405 907	6 864 683	7 123 832	7 264 366
Källa: ISO, råvärde.								

BILAGA VI

	PRODUKTION							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MUL ej AVS	265 000	250 000	280 000	310 000	260 000	225 000	275 000	305 000
SUMMA AVS	6 119 767	5 928 438	5 926 168	5 748 037	5 650 445	5 859 932	5 677 900	6 154 852
Summa MUL+AVS	6 384 767	6 178 438	6 206 168	6 058 037	5 910 445	6 084 932	5 952 900	6 459 852
Källa: ISO, Internationella sockerorganisationen (råsockerekvivalent).								

BILAGA VII

	EXPORT							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MUL ej AVS	214 960	280 000	220 000	140 000	252 751	463 141	431 476	378 006
SUMMA AVS	2 923 344	2 773 966	2 840 530	2 612 995	2 629 260	2 391 984	2 443 570	2 847 671
Summa MUL+AVS	3 138 304	3 053 966	3 060 530	2 752 995	2 882 011	2 855 125	2 875 046	3 225 677
Källa: ISO, Internationella sockerorganisationen (råsockerekvivalent).								

BILAGA VIII

EU- och världsmarknadspriser

