

## EU:s sockerreform

Effekter för u-länder som exporterar socker till EU

Livsmedelsekonomiska institutet  
Box 730  
220 07 Lund  
<http://www.sli.lu.se>  
Helena Johansson, Torbjörn Jansson och  
Marcel Adenäuer  
Rapport 2006:6  
ISSN 1650-0105  
Tryckt av MCT/Rahms i Malmö, 2006

# FÖRORD

Socketproduktionen tillhör de sektorer inom EU som erhållit de högsta stöden inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Motståndet mot en reform har därför av förklarliga skäl varit stort från främst råvaruproducenterna samtidigt som reformkraven växt sig allt starkare. När nu EU har lyckats få majoritet för ett steg i en reformering av sockerregleringen innebär detta ett väsentligt genombrott i det reformarbete som pågår inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Effekterna av detta reformbeslut är emellertid komplexa. I första hand gäller det de konsekvenser reformen får för betodlare inom EU och de utvecklingsländer som genom preferensavtal har fått del av det höga stödet inom EU. I denna rapport analyseras reformen direkta och indirekta effekter för olika parter på marknaden. Vem vinner och vem förlorar på reformen i ett medellångt perspektiv?

Lund i december 2006

Dag von Schantz  
Generaldirektör



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>EU:S POLITIK FÖR SOCKER</b>	<b>7</b>
2.1	Inledning	7
2.2	Konflikten mellan rör- och betsocker har koloniala rötter	7
	<i>Betsocker och rörsocker</i>	7
	<i>Historik</i>	8
	<i>En övergripande bild av skydd och subventioner</i>	10
2.3	Socker inom EU	11
	<i>Sockerproduktionen</i>	11
	<i>EU:s marknadsordning för socker</i>	11
2.4	AVS-ländernas preferenstillträde till EU:s marknad	14
	<i>Handelspreferenser</i>	14
	<i>Sockerprotokollet</i>	15
2.5	Flera faktorer utövar ett reformtryck	16
	<i>Reformeringen av EU:s jordbrukspolitik</i>	16
	<i>Utslaget i sockerpanelen i WTO</i>	18
	<i>Preferenstillträde för MUL - Everything But Arms (EBA) initiativet</i>	20
2.6	2006 års reform av EU:s marknadsordning för socker	21
<b>3</b>	<b>EFFEKTER AV EU:S SOCKERREFORM</b>	<b>23</b>
3.1	Inledning	23
3.2	CAPRI-modellen	24
	<i>En modell för att analysera jordbrukspolitiska förändringar</i>	24
	<i>Utbud och efterfrågan</i>	24
	<i>Internationell handel</i>	26
3.3	Analysscenarier	26
3.4	Effekter av enbart EBA-initiativet och WTO:s panelutslag	28
	<i>Förändringar i produktion, konsumtion, priser och internationell handel</i>	29
	<i>En välfärdsanalys av EBA-initiativet och WTO:s panelutslag</i>	32
3.5	Effekter av EBA-initiativet, WTO-utslaget plus reformen	35
	<i>Förändringar i produktion, konsumtion, priser och internationell handel</i>	35
	<i>En välfärdsanalys av reformen</i>	38
3.6	Slutsatser	41
	<i>Givet att EBA-initiativet och WTO beslutet genomförs – vad får reformen för välfärdseffekter?</i>	41
	<i>Vinster för konsumenterna i utvecklingsländerna</i>	42
	<i>Preferenserrosion för AVS-länderna ...</i>	43
	<i>... och reducerade framtida preferensmarginaler för MUL</i>	45
	<i>... men preferenserrosionen motverkas delvis av ett högre världsmarknadspris</i>	46
	<i>Minskade framtida tullintäkterna för MUL</i>	46
	<i>Totalt sett en välfärdsvinst för EU...</i>	47
	<i>... även om producenterna förlorar på det reducerade inkomststödet</i>	47
	<i>Låg kostnadseffektivitet i att ge bistånd via handelspreferenser</i>	48

<b>4</b>	<b>UTVECKLINGSLÄNDER SOM PÅVERKAS AV EU:S SOCKERREFORM</b>	<b>51</b>
4.1	Inlednings	51
4.2	Stora och små sockerexportörer	51
4.3	AVS-länder som har preferenstillträde genom Sockerprotokollet	54
	<i>Ländernas beroende av sockerexport till EU</i>	<i>54</i>
	<i>Ländernas konkurrenskraft</i>	<i>56</i>
	<i>Möjliga vinnare</i>	<i>57</i>
4.4	Kompensation för preferenserrosion	58
<b>5</b>	<b>SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER</b>	<b>61</b>
5.1	Reform av en av EU:s mest snedvridande stödsystem	61
5.2	Den kvantitativa analysen	62
	<i>Scenarier</i>	<i>62</i>
	<i>Resultat</i>	<i>63</i>
5.3	Slutsatser	64
	<b>REFERENSER</b>	<b>67</b>
	<b>APPENDIX</b>	<b>73</b>

# 1

## Inledning

Socker är en av de mest reglerade jordbruksprodukterna i världen. EU, USA och Japan är de länder som har högst skydd och inom EU har marknadspriset legat på mer än det dubbla världsmarknadspriset under de senaste 20 åren. Det höga priset på EU:s marknad har upprätthållits med hjälp av ett garanterat minimipris och höga importtullar som förhindrar konkurrerande import. Dessutom exporterar EU stora mängder socker med hjälp av så kallade exportsubventioner, dvs. en subvention utgår per kg exporterat socker. Subventionerna bidrar till ökad export vilket pressar världsmarknadspriset för socker nedåt.

Sockerrör är en viktig gröda för många utvecklingsländer och de står för cirka två tredjedelar all export av socker. EU:s politik innebär att en stor potentiell exportmarknad är stängd för flertalet utvecklingsländer samt att priset på deras andra exportmarknader är lägre än vad det skulle vara utan EU:s subventioner.

EU:s marknadsordning för socker har därför fått utstå mycket hård kritik, intern såväl som externt. Bland annat har organisationen Oxfam (2002) gett ut en rapport med den talande titeln: *The Great EU Sugar Scam: How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world* (Den stora sockersvindeln: Hur EU:s sockerregim ödelägger försörjningsmöjligheter i utvecklingsländerna). När Kommissionen under 2005 presenterade ett reformförslag för marknadsordningen för socker skulle därför ett i huvudsak positivt bemötande kunna vara att vänta. Istället framfördes kritik från flera utvecklingsländer att förslaget var *för* långtgående trots att det inte innebar någon radikal reform av marknadsordningen.

Orsaken till missnöjet från utvecklingsländernas sida står att finna i så kallad preferenserrosion. Ett antal före detta europeiska kolonier har preferenstillträde till EU:s skyddade marknad, vilket innebär att de har tullfritt tillträde till EU:s marknad för en bestämd volym socker. Dessutom har världens Minst Utvecklade Länder (MUL) utlovats preferenstillträde till EU senast 2009 för alla jordbruksvaror, inklusive

socker, genom det så kallade EBA-initiativet (*Everything but Arms*). Eftersom priset på EU:s skyddade marknad är betydligt högre än världsmarknadspriset är preferenstillträdet värdefullt för sockerproducenterna i de länder som omfattas. En huvudsaklig del i EU:s reform, som genomfördes vid halvårsskiftet 2006, är en sänkning med 36 procent av det administrativt satta priset. När priset på EU:s marknad sänks faller också värdet på preferenstillträdet för de gynnade länderna.

Tanken med handelspreferenser är att stödja mottagarländernas ekonomiska utveckling. Marknadstillträde för export ska stimulera uppbyggnaden av en lokal industri och det överpris som betalas för sockret i förhållande till världsmarknadspriset är tänkt att möjliggöra investeringar i den lokala ekonomin. En grundläggande fråga är då om handelspreferenser är ett bra sätt att uppnå dessa mål. Genom att studera EU:s handelspreferenser för socker och de komplexa mekanismer genom vilka utvecklingsländer vinner och förlorar på EU:s politik för socker går det att se vilka fördelar och nackdelar systemet har.

Syftet med rapporten är att på medellång sikt analysera konsekvenserna av 2006 års reform av EU:s marknadsordning för socker – hädanefter kallat reformen - för två block av utvecklingsländer; dels de utvecklingsländerna som i dagsläget har preferenstillträde till EU:s skyddade marknad, dels MUL som från och med 2009 också ges tillträde till denna marknad. Även effekterna för EU behandlas. Däremot analyseras inte effekterna för de konkurrenskraftiga utvecklingsländer som är utestängda från EU:s sockermarknad genom prohibitiva tullar både före och efter reformen, exempel är Brasilien och Thailand.

Det analysverktyg som används är CAPRI-modellen, vilket är en matematisk programmeringsmodell utvecklad för att analysera effekter av förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken. Genom att simulera hur internationell handel, produktion och priser förändras av reformen, analyseras hur välfärden påverkas i utvecklingsländerna och EU. En viktig del i analysen är att studera inkomstfördelningseffekter mellan konsumenter, producenter och skattebetalare dels inom EU, dels inom utvecklingsländerna. Dessutom studeras fördelningseffekterna



mellan EU och utvecklingsländerna för att svara på: Vem är vinnare och förlorare? Vilken är storleksordningen på vinsterna och förlusterna? Är handelspreferenser ett kostnadseffektivt sätt att föra ekonomiska resurser från EU till utvecklingsländerna?

Vad som främst brukar uppmärksammas i debatten rörande utvecklingsländerna och sockerreformen är den preferenserrosion som producenter i utvecklingsländerna drabbas av när priset på EU:s marknad sänks. Syftet med den här analysen är att även inkludera påverkan på andra grupper, liksom även indirekta effekter på producenterna, för att ge en mer mångfacetterad bild av reformens effekter.

I kapitel 2 ges ett historiskt perspektiv på konflikten mellan bet- och rörsocker. Konsekvenserna av EU:s sockerreglering, dess utformning samt de krafter som drivit fram reformen presenteras också. Den kvantitativa analysen återfinns i kapitel 3. I kapitel 4 ges en överblick av de utvecklingsländer som drabbas av preferenserrosion. En sammanfattning av studien ges slutligen i kapitel 5.



# 2

## EU:s politik för socker

### 2.1 Inledning

EU:s politik för socker har en lång tradition vars rötter sträcker sig till Napoleonkrigen och den koloniala eran. Historien har format politiken och lett till att socker blivit en av EU:s, och även världens, mest skyddade och subventionerade jordbruksprodukter. I detta kapitel ges en kortfattad historik för att illustrera hur pendeln har svängt till förmån för än rörsocker, än betsocker och hur grunden därigenom lagts till dagens politik. Därefter presenteras utformningen av EU:s marknadsordning för socker samt Sockerprotokollet som ger preferenstillträde till EU:s marknad för 19 utvecklingsländer.

EU har sedan tidigt 1990-tal stegvis reformerat den gemensamma jordbrukspolitik (GJP)<sup>1</sup> i syfte att ersätta de mest snedvridande stöden med andra typer av stöd som är mer marknadsanpassade. Ett genomgående drag har varit att minska förekomsten av prisstöd, dvs. stöd som syftar till att hålla priset på jordbruksprodukter på EU:s marknad på en artificiellt hög nivå och istället ge direkta stöd till jordbrukaren, exempelvis stöd för miljöåtgärder och inkomststöd. Marknadsordningen för socker har emellertid länge helt undsluppit denna process trots att prisstöd är ett framträdande drag i den. Ett växande intern och externt tryck har emellertid lett fram till att marknadsordningen slutligen reformerades 2006. De krafter som drivit fram reformen presenteras nedan tillsammans med reformens utformning.

### 2.2 Konflikten mellan rör- och betsocker har koloniala rötter *Betsocker och rörsocker*

Precis som djur lagrar fett bildar många växter sockerarter för att lagra den energi som inte omedelbart behövs. De grödor som främst används för att kommersiellt utvinna socker är sockerrör, sockerbetor och majs. Vad som i dagligt tal brukas kallas socker är egentligen *sackaros*, vilket utvinns ur sockerbetor och sockerrör. Sockerrör är ett flerårigt gräs som

---

<sup>1</sup> På engelska är förkortningen CAP (Common Agricultural Policy).

växer i tropiskt och subtropiskt klimat medan sockerbetan trivs i tempererat klimat. Grovt sett innebär detta att sockerbeter odlas i länder med kallare klimat, främst EU, medan sockerrör odlas i varmare länder och i hög grad av utvecklingsländer. Kemiskt sett är sackaros likvärdigt oavsett om det utvinns ur betor eller sockerrör. Socker som framställs ur andra grödor skiljer sig däremot något från sackaros i sin kemiska sammansättning, vilket har betydelse för vad det kan användas till. Just att sockerrör och sockerbeter ger en likvärdig produkt är en förklaring till den konkurrens mellan betsocker och rörsocker som EU:s sockerreglering är ett uttryck för.

### *Historik*

Många hundra år innan västeuropéerna kom i kontakt med socker odlades sockerrör bland annat i Indien, Kina och i Polynesien. I Persien utvecklades på 500-talet före Kristus en kemisk process för att utvinna socker ur sockerrör. Processen var en inkomstbringande hemlighet till dess att araberna invaderade Persien och lärde känna tekniken. Med den arabiska expansionen spreds sockret till de erövrade länderna, bland annat i Nordafrika ända bort mot Spanien. Västeuropa fick smak för socker genom korstågen på 1000-talet och när handeln mellan öst och väst expanderade under de följande århundradena blev socker en åtråvärd lyxvara i Europa.<sup>2</sup> I och med Christoffer Columbus upptäckt av Amerika spreds sockret vidare till den nya världen. Klimatet i Västindien visade sig vara ypperligt för att odla sockerrör och redan 1516 rapporteras att socker skeppas från Västindien till Spanien.<sup>3</sup> Odlingen spreds snabbt från Brasilien i söder till Nordamerika i norr. Med hjälp av afrikanska slavar på plantagen blev sockret från Västindien betydligt billigare än det från Mellanöstern och Asien vilket snart ledde till att kolonierna blev världsledande producenter.

I Europa var efterfrågan stor. Från att ha varit en exklusiv vara förbehållen de allra rikaste gjorde sjunkande priser det möjligt för en allt större del av befolkningen att konsumera sötsaker. Under 1700-talet och framåt förändrades européernas matvanor och man började äta

---

<sup>2</sup> SKIL (2005).

<sup>3</sup> Mitchell (2004).

marmelad, godis, choklad och annat som innehåller rikliga mängder med socker. Det visade sig emellertid vara problematiskt att förlita sig på avlägsna kolonier för den åtråvärda varan. Det var inte bara kostsamt att transportera sockret, det kunde också uppstå störningar i både produktion och transport som begränsade tillgången. Under Napoleons tid innebar britternas blockad av kontinentala Europa 1807 att det blev omöjligt att importera socker och under det sena 1700-talet och tidiga 1800-talet skakades flera kolonier av uppror vilket begränsade exporten. En konkurrerande sockerindustri baserad på sockerbetor utvecklades därför i Europa under 1800-talet. Höga transportkostnaderna i kombination med tull på råsocker från sockerrör, som infördes först av Frankrike men som spred sig till alla sockerproducerande länder i Europa, gav kolonierna en konkurrensnackdel och betsockret tog snabbt marknadsandelar i Europa. Vid 1800-talets slut stod sockerbetorna för 60 procent av världens sockerproduktion och dominerade den internationella handeln.<sup>4</sup>

Under 1900-talet svängde pendeln till koloniernas fördel. Tullsystemet för rörsocker kritiserades i Frankrike, Belgien, Holland och Storbritannien och avskaffades till slut. Den tekniska utvecklingen innebar att transportkostnaderna sjönk samtidigt som teknisk utveckling ledde till sjunkande produktionskostnader för rörsocker. Därmed blev rörsocker allt mer konkurrenskraftigt och kunde börja hota betsockrets dominerande ställning, vilket speglades i den internationella handeln. I början på 1970-talet var EU en nettoimportör av socker – importen översteg exporten med 2.5 miljoner ton per år.<sup>5</sup> Även USA och Japan importerade stora mängder socker vid den tiden och sammantaget importerade dessa tre länder cirka hälften av världens totala sockerexport.

De forna koloniernas fördel skulle dock inte bestå. Sedan 1970-talet har USA:s import minskat från dryga 5 miljoner ton till strax över 1 miljon ton årligen. EU har blivit en av världens största exportörer med en export på cirka 5 miljoner ton årligen och även Japan har minskat sin import med närmare 1 miljon ton. Förklaringen är inte att betsocker

---

<sup>4</sup> Albert and Graves (1988).

<sup>5</sup> Statistik över handeln i detta och nästkommande stycke är hämtade från Mitchell (2005).

blivit mer konkurrenskraftigt i förhållande till rörsocker utan att de forna importländerna vidtagit politiska åtgärder som skyddar den inhemska produktionen och utestänger internationell konkurrens. EU Kommissionen konstaterar "... sockerbetsproduktionen utsattes för konkurrens från rörsocker och har enbart överlevt till följd av ett ökande tullskydd."<sup>6</sup> På så sätt har de tre största importörer gradvis stängt sina marknader och lågkostnadsproducenter har förlorat en väsentlig exportmöjlighet. Som en följd härav har beslutsfattare i flera länder pressats av sina producenter att införa en kompenserande politik, vilket skapat en dominoeffekt av protektionism för socker världen över.<sup>7</sup> Det är inte heller bara industrialiserade länder som skyddar och subventionerar sin sockerproduktion, flera utvecklingsländer stödjer också sin produktion främst med tullskydd.

### *En övergripande bild av skydd och subventioner*

Världsbanken gör bedömningen att cirka 80 procent av världens totala produktion av socker och 60 procent av den totala handeln är subventionerad i någon form eller skyddas av tullar.<sup>8</sup> Endast ett fåtal av de mer betydande producenterna i världen klarar att producera till världsmarknadspris, exempel är Australien och Brasilien.

I OECD-länderna består mer än hälften av värdet på sockerproduktionen av subventioner eller transfereringar från konsumenterna. Världsbanken beräknar att värdet av EU:s, USA:s och Japans skydd av sockersektorn uppgick till cirka 6.4 miljarder dollar om året under 1999-2001, vilket är ungefär lika med utvecklingsländernas samlade exportvärde för socker, 6.3 miljarder dollar, under motsvarande period.<sup>9</sup> Det motsvarar också mer än hälften av det samlade värdet av den internationella handeln med socker.

EU är den aktör som i störst utsträckning skyddar och stödjer sin sockernäring. OECD (2002) beräknar att värdet av ingreppen uppgår till 2.7 miljarder dollar årligen för EU:s sockernäring. Det är ungefär dubbelt

---

<sup>6</sup> Kommissionen (2003, s. 6)

<sup>7</sup> Larson och Borell (2001).

<sup>8</sup> Mitchell (2004).

<sup>9</sup> Mitchell (2004).

så mycket som värdet av vad den näst största aktören, USA, bistår med.<sup>10</sup>

## 2.3 Socker inom EU

### *Sockerproduktionen*

För att framställa socker krävs först odling av sockerbeter, därefter raffinering vilket görs vid sockerbruk. Eftersom det är kostsamt att transportera sockerbeter längre sträckor är odling och raffinering intimt sammankopplade. Med termerna "sockerproduktion" och "sockerproducenter" omfattas i rapporten båda dessa produktionsled.

Inom EU-15 odlas sockerbeter på cirka 1.8 miljoner hektar, vilket motsvarar 1.2 procent av den totala jordbruksarealen.<sup>11</sup> Generellt sett är de gårdar som odlar sockerbeter större än genomsnittet och de har också högre inkomster. Alla länder i EU-15, förutom Luxemborg, odlar sockerbeter och den totala sockerproduktionen varierar mellan 15 och 18 miljoner ton årligen. Sex av de nytillkomna 10 medlemmarna från 2004 års utvidgning har betodling, vilket innebar att den odlade arealen betor då ökade med cirka 30 procent, även om produktionen bara ökade med cirka 15 procent.<sup>12</sup> Det är främst ett land, Polen, som står för merparten av denna produktion. Själva raffineringen av socker är starkt koncentrerad i medlemsländerna och kontrolleras vanligtvis av ett eller ett fåtal företag.<sup>13</sup> I Norden har exempelvis Danisco en stark ställning.

### *EU:s marknadsordning för socker*

Marknadsordningen för socker - hädanefter (socker)regleringen - inkluderades 1968 i CAP. Syftet med regleringen är dels att garantera odlarna ett minimipris och på så sätt stödja deras inkomster, dels att garantera den inhemska försörjningen av socker.<sup>14</sup> Världsmarknadspriset på socker fluktuerar kraftigt och ytterligare ett syfte är därför att stabilisera priset för EU:s producenter.

---

<sup>10</sup> OECD (2002).

<sup>11</sup> Statistik i detta avsnitt baseras på Kommissionen (2003).

<sup>12</sup> De nya medlemsländerna är Cypern, Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien,, Slovenien och Ungern,

<sup>13</sup> Konkurrensverket (2002).

<sup>14</sup> EU Kommissionen (2003).

Från det att CAP infördes i början på 1960-talet fram till tidigt 1990-tal var prisstöd en viktig komponent i den gemensamma jordbrukspolitik. Det innebär att det pris som lantbrukarna får hålls uppe med hjälp av tullar (vilket förhindrar konkurrerande import), interventionsköp (vilket gör att ett stort utbud inom EU inte leder till sjunkande priser) samt produktionskvoter (vilket begränsar produktionen i syfte att hålla priserna uppe). I sockerregleringen är prisstöd en grundläggande komponent. Nedan presenteras de instrument som marknadsordningen innehåller och en indikation ges av situationen för reformen.<sup>15</sup> Själva reformen presenteras i avsnitt 2.6.

*Interventionspris* Ett garanterat minimipris på EU:s marknad sätts administrativt. Priset är betydligt högre än det marknadspris som skulle gälla utan regleringen. Före reformen, sedan 1993, har det legat på 632 euro/ton vilket har varit mer än dubbelt, och också tredubbelt, så högt som världsmarknadspriset.

*Produktionskvoter* Ett högt pris stimulerar produktionen men eftersom priset är artificiellt satt finns inte en motsvarande inhemsk efterfrågan. Prisstöd tenderar därför att resultera i överskottsproduktion, vilket pressar priset. För att kunna vidmakthålla minimipriset har EU därför kvoter för den egna produktionen. Varje har medlemsland en kvot vars storlek baseras på historiska produktionssiffror. Frankrike, Tyskland och Italien har i fallande ordning störst kvoter och tillsammans har de mer än 60 procent av EU:s totala kvot. Den nationella kvoten delades före reformen i en A- och en B-kvot där A-kvoten ungefär motsvarar inhemsk konsumtion medan B-kvoten motsvarar "normal" export. Proportionerna har varit cirka 80-20, med variation mellan länderna, dvs. merparten av sockerproduktionen har gått till inhemsk konsumtion. Kvoterna fördelas till sockerbruken som i sin tur kontrakterar betodlarna.<sup>16</sup> Det har även producerats socker utom kvot, det vill säga produktionskvoten har i vissa fall överskridits. Detta socker kallades C-socker. Endast A- och B-socker har fått prisstöd. C-socker har antingen kunnat exporteras till världsmarknadspris eller lagras och användas som

---

<sup>15</sup> Beskrivningen av marknadsordningen baseras på Kommissionen (2004).

<sup>16</sup> Kvoten gäller den raffinerade slutprodukten (vitt socker) vilket i sin tur begränsar odlingen av sockerbetor.



A- eller B-socker påföljande år. I Tabell 1 presenterar de olika kategorierna av socker.

**Tabell 1: Kategorier av socker inom EU före reformen**

Typ av socker	Volym	Avsättning
A-socker	Kvot 11 728 ton	Inhemsk konsumtion
B-socker	Kvot 2 547 ton	Exporteras med hjälp av exportsubventioner
C-socker	Obegränsad	Exporteras till världsmarknadspris

*Not: Kvoterna för marknadsåret 2003/04*

*Interventionsköp* Ytterligare ett sätt att hantera överskotts är statliga uppköp. Det finns en möjlighet till interventionsköp i sockerregleringen men den har sällan utnyttjats på grund av den höga budgetmässiga kostnaden för omfattande uppköp.

*Exportsubventioner* Det artificiellt höga priset har gjort att den samlade produktionen överstigit efterfrågan och det resulterande överskottet har exporterats med hjälp av exportsubventioner. EU:s B-socker har exporterats med hjälp av exportsubventioner. Subventionen har täckt skillnaden mellan det högre interna EU-priset och det lägre världsmarknadspriset.

**Tabell 2: Exportsubventionernas storlek i förhållande till pris**

År	Interventionspris i EU, euro/ton	Världsmarknadspris euro/ton	Maximalt beviljat exportbidrag euro/ton	Bidragets andel av världsmarknadspriset	Bidragets andel av interventionspriset
2004/05	632	202	414	205 procent	66 procent
2003/04	632	169	508	300 procent	80 procent
2002/03	632	194	486	251 procent	77 procent

*Källa: SJV (2005)*

Totalt har EU årligen exporterat cirka 3 miljoner ton socker de senaste åren med hjälp av exportsubventioner. Dessutom har i snitt 1-2 miljoner ton C-socker exporterats utan exportsubventioner varje år.<sup>17</sup> I Tabell 2

<sup>17</sup> SJV (2005).

ses skillnaden mellan interventionspriset inom EU och världsmarknadspriset. Det kan noteras att det under de senaste åren krävts ett exportbidrag på dryga två tredjedelar av EU:s pris för att överbrygga denna prisskillnad.

Den huvudsakliga budgetmässiga kostnaden för sockerregleringen har varit exportsubventionerna. Kostnaden för sockerregleringen är annars främst indirekt - EU:s konsumenter ger producenterna ett inkomststöd genom att betala dem ett artificiellt högt pris för socker. Ett särdrag för sockerregleringen är att det har funnits ett visst mått av självfinansiering genom en producentavgift för att täcka kostnaderna för exportsubventionerna. Regleringen är dock inte helt självfinansierad eftersom bland annat re-export av en mängd socker som motsvarar EU:s preferensimport på 1.6 miljoner ton (se avsnitt 2.4) belastar EU:s budget.<sup>18</sup>

*Gränsskydd* För att upprätthålla priset har EU tullar som förhindrar konkurrerande import. Skillnaden mellan interventionspriset och världsmarknadspriset anger hur högt gränsskydd som krävs för att kunna bevara den önskade prisnivån på EU:s marknad. Tullarna är i princip prohibitiva vilket innebär alla import utestängs. Den import av socker som *de facto* sker, kommer in på EU:s marknad till låg eller ingen tull under så kallade preferenshandelsavtal.

## **2.4 AVS-ländernas preferensstillträde till EU:s marknad**

### *Handelspreferenser*

En handelspolitisk grundprincip för WTO:s medlemmar är den så kallade mest-gynnad-nations-principen (MGN). MGN-klausulen i *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) förbjuder länder att ge ett land handelsförmåner som inte utsträcks till övriga medlemsländer i WTO. Det finns emellertid möjlighet till undantag från principen, dels om en grupp länder sluter ett frihandelsavtal med varandra, dels finns det vissa generella undantag för att kunna gynna utvecklingsländer. Det går exempelvis att ge utvecklingsländer handelspreferenser. Det innebär

---

<sup>18</sup> OECD (2006).

att ett importland ger vissa exportländer förmåner, vanligtvis en mer gynnsam behandling i fråga om tullar.

EU ger under det så kallade Cotonou-avtalet handelspreferenser till 79 länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-länderna), i huvudsak gamla kolonier till Frankrike och Storbritannien.<sup>19</sup> Cotonou-avtalet har till syfte att främja och påskynda AVS-staternas ekonomiska, sociala och kulturella utveckling för att därigenom bidra till fred och säkerhet och till främjandet av en stabil och demokratisk politisk miljö. Både industrivaror och jordbruksprodukter täcks av avtalet. Särskilt känsliga jordbruksprodukter ur EU:s synpunkt regleras i så kallade råvaruprotokoll, vilket finns för socker, nötkött, bananer och rom. EU:s handelspreferenser för socker regleras i Sockerprotokollet.

### *Sockerprotokollet*

De 18 AVS-länder, plus Indien, som har undertecknat Sockerprotokollet har tullfritt preferenstillträde till EU:s marknad vilket innebär att de drar nytta av EU:s höga prisnivå för socker, se Tabell 3.

**Tabell 3: AVS-ländernas sockergrupp**

Barbados	Kenya	St. Kitts och Nevis
Belize	Kongo	Swaziland
Elfenbenskusten	Madagaskar	Tanzania
Fiji	Malawi	Trinidad och Tobago
Guyana	Mauritius	Zambia
Jamaica	Mozambique	Zimbabwe

Källa AVS-ländernas hemsida <http://www.acpsugar.org>

Ursprunget till preferenstillträdet är Brittiska samväldets sockeravtal från 1951 som formaliserade de brittiska koloniernas traditionella preferenstillträde till den brittiska och kanadensiska marknaden.<sup>20</sup> När Storbritannien blev medlem i EC 1973 var ett grundläggande krav att de forna kolonierna skulle garanteras ett likvärdigt arrangemang även i fortsättningen.<sup>21</sup> Sockerprotokollet infördes 1975 och öppnade EU:s marknad för rörsocker från de berörda länderna.

<sup>19</sup> En lista över de länder som omfattas finns på <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/r12101.htm>.

<sup>20</sup> 1951 Commonwealth Sugar Agreement.

<sup>21</sup> Harris och Tangermann (1993).

Artikel 1 i Sockerprotokollet stadgar:

“den [Europeiska] Unionen åtar sig för en obegränsad framtid att köpa och importera, till ett garanterat pris, specificerade kvantiteter rörsocker, obearbetat eller vitt, som kommer från AVS-länderna och dessa länder åtar sig att leverera det”

Dessutom finns ett Speciellt Preferenssockersystem (*Special Preferential Sugar Agreement, SPS*) enligt vilket EU förbinder sig att importera råsocker från AVS-länderna för raffinering om EU:s sockerbruk skulle ha brist på insatsvara. Den totala kvoten för Sockerprotokollet har under de senaste åren legat på cirka 1.6 miljoner ton medan kvoterna under SPS varierat kraftigt från år till år.<sup>22</sup>

## 2.5 Flera faktorer utövar ett reformtryck

### *Reformeringen av EU:s jordbrukspolitik*

Genom en rad genomgripande reformer – MacSharry reformen (1992), Agenda 2000 (1999) samt 2003 års reform – har EU genomfört en förskjutning bort från de allra mest snedvridande stödformerna mot en mer marknadsorienterad jordbrukspolitik. En grundbult i detta arbete är att ge direkta stöd till jordbrukarna istället för att stödja priserna som jordbrukarna får. I ett första steg kopplades stöden till storleken på odlingsarealen och djurhållningen. I den senaste reformen, 2003 års jordbruksreform, ersattes areal- och djurbidragen i stor utsträckning med ett så kallat gårdsstöd som i huvudsak är frikopplat från produktionen. Att stödet är ”frikopplat” innebär att stödet inte är längre beroende av antal djur eller odlingsareal.<sup>23</sup> Tanken är att låta priserna inom EU närma sig världsmarknadspriserna och att jordbrukarnas produktionsbeslut ska styras av marknadssignaler – dvs. konsumenternas efterfrågan – och inte av vilka produkter som får högst stöd.

---

<sup>22</sup> AVS-ländernas handelspreferenser samt Sockerprotokollet kommer emellertid inte att bestå i nuvarande form. Problemet är att det inte är tillåtet enligt WTO:s regler att bara ge vissa utvecklingsländer speciella förmåner (om det inte rör sig om alla MUL). EU har därför en så kallad *waiver* som har möjliggjort ett undantag för dessa preferenssystem men den löper ut i slutet av 2007. EU förhandlar därför med AVS-länderna om nya handelsavtal, *Economic Partnership Agreement (EPA)* som är förenligt med WTO:s regler, se SJV (2006). Dessa avtal är tänkta att träda i kraft 2008 då det nuvarande Cotonou-avtalet löper ut. Till skillnad från det nuvarande avtalet där preferenserna är ensidiga, dvs. där enbart EU ger tullförmåner, kommer EPA att innebära ömsesidiga tullreduktioner.

<sup>23</sup> Se Ekman (2005) för en fördjupad beskrivning och analys av reformen.

Marknadsordningen för socker har länge undsluppit detta reformarbete på grund av en kraftfull lobbying från organisationer som företräder europeiska betodlare och sockerbolag.<sup>24</sup> Det är dock problematiskt att kombinera rester av den gamla politiken med den nya ordningen och Kommissionen (2003) lyfter fram att det är svårt att förena ett generellt avlänkat stöd till jordbruket med särskilda arrangemang för sockret. Eftersom merparten andra varor inte har motsvarande stöd uppstår en snedvridning då betodling ger sken av att vara mer lönsamt än det egentligen är. I sitt odlingsbeslut väljer då jordbrukare i högre grad att odla betor än andra grödor, trots att det egentligen skulle vara bättre om de odlade något annat.

Kommissionen (2003) lyfter även fram flera andra negativa effekter av sockerregleringen. EU:s konsumenter och den förädlingsindustri inom EU som använder socker som insatsvara får exempelvis betala ett högre pris för socker än vad de skulle ha gjort utan regleringen. Förädlingsindustrins konkurrenskraft försvagas, både på den internationella marknaden och på EU-marknaden, då den betalar ett högre pris än sina utländska konkurrenter för socker. Det beror på att den höga tullen för socker inte omfattar importprodukter som innehåller socker.<sup>25</sup> Även producenter av artificiella sötningsmedel inom EU påverkas negativt. Det höga priset på de skyddade marknaderna har stimulerat utvecklingen av sötningssubstitut. För att inte de ska ta marknadsandelar på sockrets bekostnad har produktionskvoter införts inom EU. De konkurrensbegränsade åtgärderna har minskat möjligheterna som att dra nytta av exempelvis stordriftsfördelar och

---

<sup>24</sup> Inte bara betodlarna utan även sockerbolagen inom EU har betydande fördelar av regleringen. Konkurrensverket (2002) konstaterar att de flesta nationella marknader inom EU kontrolleras av ett fåtal sockerproducerande företag, exempelvis Danisco, som i praktiken inte konkurrerar med varandra. Sockerbolagen delar marknaderna mellan sig och agerar som monopsonist (enda köpare) gentemot odlarna och monopolist (enda säljare) gentemot konsumenterna. Bristen på konkurrens i båda leden ger dem betydande vinster då de kan pressa inköpspriset och höja försäljningspriset. Konsumenterna får betala ett högre pris än interventionspriset medan skillnaden mellan marknadspriset inom EU och interventionspriset inte går till betodlarna utan till sockerbolagen. Traditionellt brukar länder ha lagstiftning för att motverka den här typen av beteende, vilket också gäller för EU, men för jordbruket finns det ett undantag. Artikel 36 i Romfördraget stipulerar att fördragets konkurrensregler ska gälla för jordbruket, *men* att hänsyn ska tas till målen för den gemensamma jordbrukspolitikerna i Artikel 33. Kontentan är att i åtgärder inom jordbrukspolitikerna i viss mån tillåts kringgå den konkurrenslagstiftning som annars gäller inom EU.

<sup>25</sup> Inom EU har förädlingsindustrin därför fått kompensation som till viss del utjämnar kostnadsnackdelen, men det finns ändå ett kraftigt motstånd mot regleringen från förädlingsindustrins sida, se Kommissionen (2003).

produktionskostnaderna för exempelvis *isoglukos*<sup>26</sup> är också betydligt högre i Europa än i USA.

Målen i sig är dessutom förlegade noterar Kommissionen (2003). Målet att säkra tillgången på socker för EU:s hushåll och förädlingsindustri är inte aktuellt idag eftersom utbudet på världsmarknaden inte längre är osäkert. När det gäller det inkomststödande målet kan behovet av extra stöd till just betodlarna diskuteras. Kommissionen (2003) noterar att den genomsnittliga inkomstnivån är högre för sockerbetsodlarna än för de flesta andra jordbrukare. I samma rapport konstaterar Kommissionen också att de gynnade betodlarna generellt sett har det bättre ställt än den genomsnittliga skattebetalaren inom EU. Kommissionen (2003) lägger i stället fram reviderade mål i vilka det bland annat betonas att sektorn ska bli mer konkurrenskraftig internationellt sett och samt att stödet till producenterna i ökande utsträckning ska ske i form av direktstöd i stället för prisstöd.

#### *Utslaget i sockerpanelen i WTO*

I den senaste förhandlingsrundan inom WTO, den så kallade Uruguayrundan 1986-1994, sattes ett tak på 1.3 miljoner ton för hur mycket subventionerar socker som EU får exportera. EU:s tolkning av åtagandet var att endast B-socker omfattas, dvs. socker som exporteras med exportsubventioner och inte C-socker som exporteras till världsmarknadspris. Likaså har EU inkluderat en fotnot i den bindningslista där EU specificerar sina åtaganden i enlighet med Uruguayrundans Jordbruksavtal. Fotnoten stipulerar att EU:s sockerimport från AVS-länderna på cirka 1.6 miljoner ton årligen ska undantas från åtagandet rörande exportsubventionerna. Det vill säga EU ska kunna reexportera en mängd socker som motsvarar AVS-importen med hjälp av exportsubventioner och dessa subventioner ska räknas utöver det överenskomna taket. Sedan Jordbruksavtalet implementerades 1995 har EU exporterat socker i enlighet med denna tolkning av avtalet.

---

<sup>26</sup> Isoglukos är ett spannmålsbaserat sötningsmedel.

EU:s tolkning kom emellertid att ifrågasättas. Två av världens mest konkurrenskraftiga sockerproducenter, Australien och Brasilien samt senare också Thailand, drog EU inför WTO:s tvistlösningspanel 2002.<sup>27</sup> Länderna hävdade att EU exporterade mer subventionerat socker än vad som avtalats i Uruguayrundan och krävde att EU skulle minska sin export. Problemet för dem är att världsmarknadspriset på socker sjunker när EU avsätter den stora överskottsproduktion som sockerregleringen genererar på världsmarknaden. Det innebär att lönsamheten sjunker för deras producenter samt att de förlorar marknadsandelar. Efter Brasilien är EU världens största exportör av socker och det innebär att prispressen varit substantiell. EU:s sockerreglering har med andra ord medfört ett högre pris på EU:s marknad men ett lägre pris på världsmarknaden för socker än vad som skulle vara fallet utan den, till nackdel för konkurrenskraftiga länder utan tillträde till EU:s marknad.

Panelens utslag i oktober 2004 var till de klagande ländernas fördel. EU överklagade då panelens beslut i det så kallade överprövningsorganet vars utslag i april 2005 fastslog panelens två huvudslutsatser:

1. Inte bara B-socker ska klassas som subventionerat vid export utan även C-socker.

Panelen menade att C-socker drar fördel av en korssubvention genom stödet till av A- och B-socker. C-socker ska därför räknas som subventionerad export och omfattas därmed av det tak som gäller för den subventionerade exporten. I resonemanget kring korssubventionen tog panelen fasta på att det är möjligt för EU att exportera C-socker till ett pris som understiger produktionskostnaden eftersom stödet till A- och B-socker delvis finansierar C-sockerproduktionen. Panelen menade därför att även om inte exportsubventioner explicit betalas ut för C-sockret så är det ändå subventionerat.

2. EU får inte avräkna reexporten från AVS-länderna från sitt åtagande i det gällande Jordbruksavtalet.

---

<sup>27</sup> Inom WTO finns en tvistlösningsmekanism för att lösa handelsrelaterade tvister mellan länder. Det är en formell process där resultatet är bindande för parterna.

Panelen menade att fotnoten inte är bindande. Det ska inte vara möjligt att föra in undantag från en överenskommelse på andra ställen i det slutliga avtalet.

Allt som allt innebär panelens utslag att EU:s nuvarande export kraftigt överstiger den tillåtna nivån. Enligt det gällande Jordbruksavtalet har EU rätt att exportera 1.273 miljoner ton med hjälp av exportsubventioner. Om både export av C-socker och export av det importerade AVS-sockret ska infogas under detta tak måste EU:s totala export minska med cirka 4 miljoner ton socker årligen.

#### *Preferenstillträde för MUL - Everything But Arms (EBA) initiativet*

I mars 2001 eliminerade EU alla tullar för MUL genom *Everything but arms* (EBA) initiativet. Avtalet är en del i EU:s politik för att främja MUL:s deltagande i världshandeln och omfattar alla varor utom vapen och ammunition. Tre känsliga produkter - bananer, ris och socker - blev undantagna från omedelbar liberalisering och istället sker en stegvis nedtrappning av tullen. För socker gäller att tullen reduceras med 20 procent i juli 2006, 50 procent i juli 2007, 80 procent i juli 2008, för att slutligen helt elimineras senast den 1:e juli 2009.<sup>28</sup> Importen kommer initialt att begränsas av en kvot, storleken på kvoten ökar gradvis till dess att tillträdet är helt fritt 2009. EU har genom en *safeguard clause* i avtalet en möjlighet att vidta åtgärder om importen skulle öka alltför kraftigt.<sup>29</sup>

Sammantaget medför EU:s initiativ att ge MUL ökat marknadstillträde att inflödet av socker kommer att öka. Samtidigt begränsas möjligheten att exportera överskottssocker kraftigt genom WTO:s panelutslag. Det innebär att en allt större volym ska rymmas i en krympande kostym. Detta är en omöjlig ekvation och situationen kan sägas ha nödvändiggjort att också sockerregleringen inom EU reformeras.

---

<sup>28</sup> OEDC (2005a).

<sup>29</sup> Det är möjligt att alla AVS-länder kommer att ges samma förmånliga handelsvillkor som MUL genom de nya handelsavtal (*Economic Partnership Agreements, EPAs*) som håller på att förhandlas fram. Se avsnitt 2.4



## **2.6 2006 års reform av EU:s marknadsordning för socker**

EU:s ministerråd kom i november 2005 överrens om att reformera EU:s marknadsordning för socker. Reformen antogs formellt av EU:s jordbruksministrar i februari 2006 och trädde i kraft den 1 juli 2006. Den nya marknadsordningen gäller till och med den 30 september 2015.

Grundstrukturen i sockerregleringen kvarstår även efter reformen, dvs. prisstödet, produktionskvoterna och gränsskyddet finns kvar. Huvuddraget är att interventionspriset på socker och sockerbetor sänks med 36 respektive 39,5 procent i två steg över en fyraårsperiod. Det innebär att interventionspriset sänks från 632 euro per ton vitt socker för att nå 404 euro per ton under marknadsåret 2009/10. Prissänkningarna sker år 3 och 4. Möjligheten till interventionsköp försvinner men en begränsad form av intervention kommer att finnas kvar under de fyra år som reformen genomförs.

Betodlarna får en 64,2 procentig kompensation för prissänkningen inom ramen för gårdsstödet. Detta stöd får även odlare som går över till andra grödor. Reformen bygger därmed på principerna i 2003 års reform med ett frikopplat stöd som kompensation för prissänkningarna. För de AVS-länder som har preferenstillträde föreslås initialt 40 miljoner euro i bistånd från EU under 2006 för att underlätta den omstrukturering som krävs till följd av det lägre priset.

Kvoterna för A- och B-socker slås samman till en gemensam kvot (i nuläget 17,4 miljoner ton). Ytterligare kvot kommer att finnas tillgängligt att köpa för länder som tidigare producerat C-socker, en miljon ton, samt 100 000 ton för övriga länder. Några tvingande eller permanenta kvotneddragningar görs inte inledningsvis, istället innehåller reformen åtgärder för omstrukturering för att få bort överskottsproduktionen. Omstruktureringsprogrammet löper under fyra år och då är det möjligt för sockerindustrin (sockerbruken) att frivilligt sälja kvoter till Kommissionen. Tanken är att mindre konkurrenskraftiga aktörer på så sätt ska lämna marknaden.

Avslutningsvis är reformen inte en radikal förändring av marknadsordningen. Prisstödet som sådant är fortfarande kvar och

därmed också systemet med kvoter och gränsskydd. Inte heller har marknadstillträdet till EU ökat för länder som verkligen är konkurrenskraftiga sockerproducenter, som Thailand, Brasilien och Australien. Vad som händer med EU:s tullar för socker är en fråga för förhandlingarna i Doha-rundan, Världshandelsorganisationens (WTO) pågående förhandlingsrunda.

# 3

## Effekter av EU:s sockerreform

### 3.1 Inledning

I detta kapitel analyseras effekterna av sockerreformen kvantitativt med hjälp av CAPRI-modellen. Flera förändringar inträffar ungefärligen samtidigt – sockerreformen, EBA-initiativet som ger MUL tillträde till EU:s skyddade inre marknad för socker samt WTO:s panelutslag som kraftigt begränsar EU:s subventionerade export. Därför görs analysen stegvis. Först analyseras vilken effekt EBA-initiativet och WTO-utslaget har för EU, MUL och AVS-länderna.<sup>30</sup> Sedan analyseras hur denna effekt modifieras när reformen genomförs. Vad som utvärderas är storlek och förändring på:

- (i) marknadsbalanser i EU (produktion, konsumtion, förädling, import och export),
- (ii) handelsströmmar till och från EU,
- (iii) marknadspriset för socker,
- (iv) marknadsbalanser i MUL (produktion, konsumtion, förädling, import och export).

Därefter görs en välfärdsanalys för hur producenter, konsumenter, skattebetalare samt förädlingsindustri påverkas i EU, MUL och AVS-länderna. På så sätt ges en fördjupad bild av hur olika grupper påverkas fördelningsmässigt.

Nedan ges först en presentation av CAPRI-modellen och de scenarier som simuleringarna utgår från. Resultaten redovisas därefter först per scenario, därefter i en jämförande diskussion; Givet EBA-initiativet och WTO:s panelutslag, vad betyder reformen för utvecklingsländerna och EU? Resultaten ges på en aggregerad nivå, dvs. för AVS-länderna, MUL och EU i sin helhet.

---

<sup>30</sup> Notera att det är främst de AVS-länder som omfattas av Sockerprotokollet som påverkas, se Tabell 3. Se [http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country\\_en.cfm](http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country_en.cfm) för en lista över alla AVS-länder.

## 3.2 CAPRI-modellen

### *En modell för att analysera jordbrukspolitiska förändringar*

För den kvantitativa analysen används CAPRI-modellen, vilket är en matematisk programmeringsmodell som används för att simulera konsekvenser av jordbrukspolitiska förändringar.<sup>31</sup> CAPRI står för *Common Agricultural Policy Regionalised Impact*. Modellen visar hur produktionens omfattning, priser, den internationella handeln samt samhällsekonomin påverkas av förändringar i politiken. CAPRI består av en utbudsmodell för EU:s jordbruk och en världshandelsmodell för efterfrågan. Jordbrukspolitiken är modellerad i detalj och inkluderar alla relevanta stödsystem, produktionstak, tullar, interventionsköp och exportsubventioner. CAPRI är en regionaliserad modell och består för EU:s del av 246 regioner, inklusive Rumänien och Bulgarien. Det dataunderlag som modellen baseras på är hämtat från en rad källor. Produktionsdata kommer huvudsakligen från Eurostat, data för internationella handelsflöden kommer från FAO medan statistik för handelshinder är från WTO. Dessutom har ett antal tekniska koefficienter hämtats ur FADN.<sup>32</sup>

### *Utbud och efterfrågan*

När utbudet av socker och andra jordbrukprodukter beräknas i modellen är utgångspunkten att jordbrukarna är rationella, dvs. att de agerar så att deras vinst maximeras givet de priser som gäller. Det innebär att utbudet är en funktion av priset, dvs. utbudet ökar när priset stiger. I vilken utsträckning produktionen ökar när priset stiger beror på utbudselasticiteten. Baserat på tillgänglig data, empiriska skattningar och teoretiska överväganden sätts värden på elasticiteterna i modellen så att de representerar det förväntade beteendet.

---

<sup>31</sup>För fördjupad information se Britz et al (2005) samt [http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/rsrch/dynaspat/dynaspat\\_e.htm](http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/rsrch/dynaspat/dynaspat_e.htm).

<sup>32</sup> Eurostat är EU:s statistikorgan, FAO är FN:s organ för jordbruk, skog och fiske, FADN (*Farm Accountancy Data Network*) är en jordbruksekonomisk databas för EU med produktionsdata och dylikt på gårdsnivå för ett urval gårdar.

### Ruta 1: Begreppet elasticitet

Begreppet elasticitet används för att ange hur känslig en variabel är för förändringar i en annan variabel. Formeln är:

$$\text{Elasticitet} = \frac{\text{procentuell förändring i kvantitet}}{\text{procentuell förändring i pris}}$$

**Utbudselasticiteten** anger hur mycket produktionen av en vara förändras när priset på varan ändras. Dvs. om priset stiger med en procent - hur många procent ökar då produktionen? Ökar produktionen med mindre än en procent sägs utbudet vara *oelastisk*, medan utbudet är *elastiskt* om det ökar med mer än en procent.

På motsvarande sätt anger **efterfrågeelasticiteten** hur mycket konsumtionen av en vara minskar när priset på den stiger, respektive hur mycket konsumtionen ökar när priset faller.

Det går även att studera **substitutionselasticiteten** för två varor som är substitut till varandra, dvs. varor som konsumenten anser i viss grad kan ersätta varandra. När priset på en vara faller minskar efterfrågan på substitutet; faller exempelvis priset på Pepsi kan en del konsumenter som annars dricker Coca Cola välja att gå över till Pepsi.

Modellen kalibreras till ett enskilt år, ett så kallat basår, i det här fallet år 2001. Det innebär att när det året simuleras så fås den verkliga produktionen, internationella handeln etc. för det året. Utifrån situationen i basåret görs sedan förändringar som ska representera de scenarier som ska undersökas.

Efterfrågan på socker modelleras i tre steg. Konsumenten bestämmer först hur stor andel av inkomsten som ska spenderas på socker. I nästa steg bestämmer hon hur "sockerbudgeten" ska fördelas mellan importerat respektive inhemskt socker. I det tredje steget fördelas den del av sockerbudgeten som går till importerat socker mellan olika importkällor. De flesta allmänjämviktsmodeller använder sig av detta så kallade Armington-antagande för att kunna differentiera mellan

efterfrågan på inhemska och utländska varor.<sup>33</sup> En fördel är att intra-industriell handel (IIT) tillåts i modellen, dvs. att ett land samtidigt importerar och exporterar en viss vara. Förklaringen till IIT är att konsumenterna vill ha olika typer av en vara. För exempelvis bilar förklarar detta varför det finns både export av bilar från Sverige och import av märken som inte produceras här. För socker är skillnaderna mellan importerat och inhemskt producerat liten, men det kan finnas andra aspekter som gör att konsumenter har preferenser för ett visst ursprung.

### *Internationell handel*

Marknadsmodellen simulerar dels en EU-marknad bestående av EU-länderna, dels en världsmarknad. Handel mellan EU och världsmarknaden styrs av prisskillnader. Världsmarknaden är uppdelad i olika block som består dels av enskilda länder, dels aggregat av länder.<sup>34</sup> I analysen används två block av u-länder: (i) MUL och (ii) AVS-länder som inte är MUL. För varje block finns bilaterala handelsflöden med omvärlden, det vill säga export till vart och ett av de övriga aggregaten samt import från vart och ett av de övriga aggregaten. Det innebär att det explicit går att modellera de preferensarrangemang som dessa ländergrupper har.

### **3.3 Analysscenarier**

För att analysera konsekvenserna av reformen av sockerregleringen konstrueras tre scenarier. För de tre scenarierna görs simuleringar av hur situationen kommer att vara år 2012, givet de olika förutsättningarna. Tidpunkten är vald för att alla förändringar ska vara genomförda samt ha fått full genomslagskraft.

Det första scenariot, *Referens*, kan ses som en *status quo* situation. Det beskriver den mest troliga situation som skulle råda år 2012 om sockerregleringen ej reformeras, om EU ignorerar WTO:s panelutslag samt river upp EBA-initiativet (eller åtminstone inför åtgärder som gör

---

<sup>33</sup> Armington (1969).

<sup>34</sup> De olika blocken är: EU15, EU10, Bulgarien och Rumänien, Norge, resterande Europa, icke-europeiska Medelhavsländer, AVS-länder (som inte är MUL), MUL, Mexiko, Mercosur, resterande Sydamerika, USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland, Kina, Japan, Indien samt "resten av världen." Brasilien ingår i Mercosur.

avtalet verkningslöst för socker). Alla tidigare reformer av GJP är dock fullt genomförda, exempelvis är 2003 års reform genomförd. Scenariot är naturligtvis politiskt orimligt. Syftet med scenariot är att ha en utgångspunkt mot vilken förändringarna i de två andra scenarierna kan jämföras. Det är således inte ett faktiskt alternativ.

I det andra scenariot, *EBA+WTO*, träder EBA-initiativet i kraft som planerat vilket ger MUL obegränsat tillträdet till EU:s marknad för socker, samtidigt som EU respekterar WTO:s panelutslag och i enlighet med det begränsar sin subventionerade export till 1.3 miljoner ton. Marknadsordningen för socker reformeras ej. Inom EU reduceras produktionskvoterna för medlemsländerna att kunna hålla marknadspriset uppe på den politiskt satta nivån när importen ökar.

I det tredje scenariot, *Reform*, genomförs sockerreformen. Även i detta scenario inkluderas effekterna av EBA-initiativet och WTO:s krav. Huvuddraget i reformen är en prissänkning med 36 procent. I modellen sker en omfördelning av 1 miljon ton produktionskvoter inom EU, kvoten ökar i regioner som producerar C-socker och minskas i regioner som inte uppfyller sina kvoter. I simuleringen visar det sig att inga ytterligare kvotneddragningar är nödvändiga utan att de minskningar i import och produktion som prissänkningen leder till är tillräckliga för att balansera marknaden och klara exportbegränsningen. Scenarierna presenteras i Tabell 4.

**Tabell 4: Analysscenarier rörande EU:s politik**

	Referens	EBA + WTO	Reform
<b>Stödpris</b>	oförändrat	oförändrat	-36 procent
<b>Import</b>	oförändrade regler	fri import från MUL	fri import från MUL
<b>Export</b>	oförändrad	max 1.3 miljoner ton	max 1.3 miljoner ton
<b>Kvoter</b>	oförändrade	minskas inom EU så att priset hålls uppe	omfördelning inom EU

När ord som "minskning" och "ökning" används i analysen avser de inte förändringar jämfört med "nuläget" utan jämfört en alternativ situation 2012. Reformscenarierna jämförs med andra ord inte med situationen i en historisk tidpunkt, exempelvis situationen 2006 innan reformen träder i kraft, utan med en alternativ situation 2012. På så sätt studeras bara de effekter som policyförändringarna får. Alla siffror ska tolkas som årliga. Exempelvis är en beräknad välfärdsvinst för konsumenterna den vinst som konsumenterna årligen gör till följd av policyförändringen. Notera att beräkningarna för "producenter" i tabellerna omfattar alla producenter (dvs. alla jordbrukare samt den inledande förädlingen av betsocker/sockerrör, mjölk och oljeväxter) och inte bara sockernäringen. Det innebär att den totala effekten för jordbruket/förädlingen fångas, exempelvis de prisförändringar som reformen ger upphov till för andra jordbruksprodukter än socker och som i sin tur påverkar jordbrukarnas inkomster. På motsvarande sätt omfattas "konsumenternas" konsumtion av alla jordbruksprodukter, och inte bara socker.

Slutligen är värdet på några av parametrarna i CAPRI i osäkra vilket kan påverka resultaten. Det gäller (i) utbudselasticiteten för sockerproducenterna i EU, (ii) utbudselasticiteten i MUL, samt (iii) substitutionselasticiteten för socker av olika ursprung. Därför görs en känslighetsanalys som presenteras i Appendix A1. Den övergripande slutsatsen i känslighetsanalysen är att de i det följande presenterade resultaten står sig när det gäller riktning (ökning eller minskning) samt ungefärlig storleksordning.

### **3.4 Effekter av enbart EBA-initiativet och WTO:s panelutslag**

Det första steget i analysen är att se vad EBA-initiativet och den av WTO påbjudna begränsningen av EU:s subventionerade export har för konsekvenser jämfört med om ingen av dessa förändringar skulle träda i kraft. I Tabell 5-8 nedan redovisas skattade nivåer för *Referens* och *EBA+WTO* samt förändringarna i produktion, konsumtion, priser och internationell handel mellan de två scenarierna. Därefter ges en välfärdsanalys i Tabell 9 som visar hur olika grupper påverkas av dessa förändringar.



### *Förändringar i produktion, konsumtion, priser och internationell handel*

För MUL innebär tillträdet till EU:s skyddade marknad en kraftfull prisökning jämfört med en situation utan EBA-initiativet, vilket leder till att ländernas export till EU ökar substantiellt. Samtidigt innebär WTO:s panelutslag att EU:s subventionerade export måste reduceras från dryga 5 miljoner ton till maximalt 1.3 miljoner ton årligen. Det innebär att EU inte kan göra sig av med överskott av socker på världsmarknaden i samma utsträckning som tidigare. Eftersom priset på socker hålls på en fortsatt hög nivå med hjälp av sockerregleringen absorberas inte det ökade utbudet i någon nämnvärd grad av en ökad efterfrågan inom EU. Inte heller kan EU begränsa importen från AVS-länderna eftersom länderna har en avtalad rätt att exportera en bestämd kvantitet till EU enligt Sockerprotokollet. Den enda utvägen att hantera överskottet är att minska produktionen inom EU. I praktiken innebär det att produktionskvoterna måste reduceras. I modellen sker detta enligt den mekanism som finns i marknadsordningen för socker. Den stipulerar att om en kvotneddragning behövs för att hålla priset upp ska kvoten för varje land reduceras i förhållande till storleken på landets kvot för B-socker.

Den kvantitativa analysen visar en kraftfull minskning av EU:s sockerproduktion jämfört med *Referens* - uppskattad till drygt 7 miljoner ton, vilket redovisas i Tabell 5. Det innebär att mer än en tredjedel av den totala produktionen inom EU försvinner till följd av EBA-initiativet och WTO-utslaget. EU går vidare från att vara en nettoexportör till att bli nettoimportör av socker genom den drastiska minskningen av exporten med nästan 4 miljoner ton och den motsvarande ökningen av importen.

I Tabell 6 ges en mer detaljerad bild av handelsströmmarna till och från EU. Importen av socker från de 50 länderna i gruppen MUL ökar kraftigt från en nästan försumbar nivå i *Referens* till drygt 4 miljoner ton i *EBA+WTO*. Hur stor ökningen *de facto* blir beror på bland annat på vilka preferenser EU:s konsumenter har när det gäller socker från olika ursprung.

**Tabell 5: Marknadsbalanser i EU25 2012 (miljoner ton)**

	Referens	EBA+WTO	Förändring
<b>Produktion</b>	19.55	12.52	-7.03
<b>Konsumtion</b>	15.66	16.54	0.88
<b>Förädling</b>	0.45	0.48	0.03
<b>Foder</b>	0.06	0.06	0.00
<b>Import</b>	1.77	5.84	4.07
<b>Export</b>	5.16	1.27	-3.89

*Källa: CAPRI simulering*

**Tabell 6: Viktiga handelsströmmar till och från EU25 2012 (miljoner ton)**

	Referens	EBA+WTO	Förändring
<b>Import MUL</b>	0.06	4.16	4.17
<b>Import AVS</b>	1.59	1.58	-0.01
<b>Export Europa ej EU</b>	1.39	0.67	-0.72
<b>Export Medelhavsländer</b>	2.56	0.40	-2.16
<b>Export MUL</b>	0.13	0.02	-0.11
<b>Export AVS</b>	0.58	0.07	-0.51

*Källa: CAPRI simulering. Till gruppen Medelhavsländer räknas här Marocko, Tunisien, Algeriet, Egypten, Turkiet och Israel.*

**Tabell 7: Marknadspriset för socker 2012 (euro/ton)**

	Referens	EBA+WTO	Förändring (%)
<b>EU25</b>	707	688	-2.7
<b>MUL</b>	367	496	+35.1
<b>AVS</b>	386	403	+4.4
<b>MED</b>	354	374	+5.6

*Källa: CAPRI simulering*

**Tabell 8: Marknadsbalanser i MUL 2012 (miljoner ton)**

	Referens	EBA+WTO	Förändring
<b>Produktion</b>	3.50	4.60	1.14
<b>Konsumtion</b>	4.96	3.60	-1.40
<b>Förädling</b>	0.16	0.10	-0.06
<b>Import</b>	1.80	3.26	1.46
<b>Export</b>	0.17	4.16	4.06

*Källa: CAPRI simulering*

I CAPRI-modellen antas att socker av olika ursprung har en hög substitutionselasticitet. Det innebär att det spelar liten roll för EU:s konsumenter varifrån det sockret kommer och därför blir importen så pass hög som 4 miljoner ton.

Merparten av EU:s sockeröverskott exporteras i *Referens* till de icke-europeiska Medelhavsländerna samt till europeiska länder som inte är medlemmar i EU, en export som nästan upphör då WTO:s panelutslag träder i kraft. Exempelvis återstår enbart knappt en femtedel av exporten till Medelhavsländerna, vilket kan ses i Tabell 6. Även MUL och AVS-länderna importerar det socker som EU avsätter på världsmarknaden i *Referens* och också den importen minskar. En konsekvens av att exportsubventionerna elimineras är nämligen att priserna stiger främst på de forna exportmarknaderna men genom handelslänkar även på andra marknader. Anledningen är helt enkelt att exportsubventioner gör att importen blir billigare för det importerande landet än vad den skulle vara utan subventioner. När de försvinner stiger priserna - för AVS-länderna och Medelhavsländerna ökar priset på socker med drygt 4 respektive 5 procent, vilket kan ses i Tabell 7, vilket gör att efterfrågan i dessa länder minskar.

Inom EU hålls priset uppe genom att kvoterna för den inhemska produktionen minskas, men det sker ändå en viss press nedåt på grund av det ökande utbudet och priset faller med ett par procent, se Tabell 7. Den största prisförändringen upplever MUL - priserna stiger med 35 procent när EU:s skyddade marknad öppnas för dem.

Vad händer då i MUL? Den substantiella prisökningen leder till att produktionen av socker i länderna ökar med ungefär en tredjedel, det vill säga drygt en miljon ton, se Tabell 8. Den kraftfulla ökningen av exporten på 4 miljoner ton syns också här. Jämfört med exporten på 0.17 miljoner ton i *Referens* är det en mycket stor ökning. Det är dock inte enbart en ökad produktion som ligger bakom exportexpansionen utan också en omfördelning av den existerande produktionen, från lokal konsumtion och andra exportmarknader, till EU:s marknad. Vad som först kan noteras är att importen nästan fördubblas. Orsaken är att den produktion som tidigare gick till inhemsk konsumtion i dessa länder

numera exporteras till EU medan den inhemska efterfrågan täcks av import. Eftersom prisskillnaden mellan världsmarknaden och EU är stor är detta en lönande affär. Likaså sker en omdirigering från andra exportmarknader till EU för de MUL som inte haft preferenstillträde till EU:s marknad.<sup>35</sup> Även de MUL som tidigare hade preferenstillträde genom Sockerprotokollet kan omdirigera export, eftersom deras export till EU begränsades av en kvot under protokollet men i princip är obegränsad under EBA-initiativet.<sup>36</sup> Den inhemska konsumtionen minskar slutligen något på grund av att socker blivit dyrare på den lokala marknaden, vilket också ökar utrymmet att öka exporten.

### *En välfärdsanalys av EBA-initiativet och WTO:s panelutslag*

Utifrån förändringarna i produktion, konsumtion, priser och handelsmönster går det att göra en välfärdsanalys för att belysa vem som vinner och vem som förlorar på EBA initiativet och WTO:s panelutslag. Förutom den totala välfärdsvinsten/förlusten för varje aggregat av länder, beräknas också den omfördelning av välfärd som sker inom ländergrupperna mellan konsumenter, producenter, förädlingsindustri och skattebetalare.<sup>37</sup> På så sätt ges en fördjupad bild av hur olika grupper påverkas.

För konsumenterna mäts förändringen i välfärd med *money metric* vilket kan sägas svara på frågan "Hur mycket pengar skulle konsumenterna behöva få för att ha det lika bra som i *Referens*?" Stiger exempelvis priset på socker så räcker konsumenternas budget till mindre socker (inklusive produkter som innehåller mycket socker). Konsumenterna får det då sämre ställt i jämförelse med utgångsläget.<sup>38</sup> *Money metric* används för att mäta med hur mycket pengar konsumenten behöver kompenseras med för att ha det lika bra i den nya situationen som i den ursprungliga. Den summa som krävs är konsumentens välfärdsförlust. På

---

<sup>35</sup> Detta går ej att se i tabellen eftersom MUL:s export inte är uppdelad på mottagarländer där.

<sup>36</sup> Sockret måste dock vara producerat i det egna landet i enlighet med ursprungsreglerna. Skulle importen bli så stor att den "hotar EU:s marknad" finns en *safeguard clause* i EBA-initiativet som gör det möjligt för EU att begränsa importen, se avsnitt 2.5. Några sådana begränsningar har dock inte medtagits i simuleringen.

<sup>37</sup> EU:s jordbrukspolitik är gemensam och bekostas av den gemensamma budgeten. Budgeten finansieras av medlemsstaterna och i förlängningen är det därför EU:s skattebetalare som bekostar de jordbrukspolitiska utgifterna.

<sup>38</sup> I det här sammanhanget inkluderas inga folkhälsoaspekter av minskad sockerkonsumtion.

motsvarande sätt gör konsumenterna en välfärdsvinst om priset på socker faller.<sup>39</sup>

Producenternas välfärd mäts av jordbrukets inkomster,<sup>40</sup> vilket beräknas som summan av alla intäkter minus variabla kostnader, exklusive kostnader för arbetskraft och kapital. Vinsten för förädlingsindustrin beräknas på motsvarande sätt och med förädlingsindustrin menas industri som använder socker som insatsvara.

Statsbudgeten påverkas av tullinkomster och utgifter för jordbrukstöd, där skattebetalarna får bekosta de senare och gynnas av de förstnämnda. Tullintäkter beräknas med hjälp av tullsatser och handelsflöden. I Tabell 9 ges förändringarna i välfärd för MUL, AVS-länderna och EU jämfört med *Referens*.

**Tabell 9: Förändring av välfärd 2012 i EBA+WTO vs. Referens (miljoner euro)**

	MUL	AVS	EU25
<b>Konsumenter</b>	-778	-181	716
<b>Producenter</b>	1 195	191	-1 120
<b>Förädlingsindustri</b>	-48	-8	75
<b>Tullintäkter</b>	586	-290	-53
<b>Stöd till jordbruket</b>	0	0	1 077
<b>Övrigt</b>	-17	-1	-1
<b>Summa</b>	938	-289	694

*Källa: CAPRI-simulering*

För EU medför genomförandet av EBA-initiativet och WTO:s panelutslag en nettovinst om totalt 694 miljoner euro. De stora förlorarna är inte oväntat jordbrukarna som går miste om en dryg miljard euro årligen i inkomster när den skyddade marknaden öppnas för MUL och den subventionerade exporten begränsas, men konsumenterna vinner på

<sup>39</sup> Ett högre pris på socker leder till ett högre pris på förädlade produkter som exempelvis sylt, men analysen visar inte om detta innebär lägre vinster för industrin, högre konsumentpriser eller bådadera. I beräkningarna antas att konkurrensen fungerar och hela prisförändringen bokförs som konsumentförlust.

<sup>40</sup> Den monopolställning som sockerbolagen har (se fotnot 24) modelleras ej i CAPRI. Därför går det ej att *separat* ta hänsyn till att delar av välfärdsvinsten av sockerregleringen tillfaller sockerbolagen. Det innebär att de redovisade välfärdsförändringarna för producenter omfattar både betodlare och det första förädlingssteget för socker. Notera som tidigare påpekats (se avsnitt 3.3) att de redovisade välfärdsförändringarna omfattar summan av effekterna för *alla* jordbrukare samt dessutom det första förädlingssteget för mjölk och vegetabiliska oljor.

något lägre priser och för skattebetalarna innebär minskade utgifter för exportsubventionerna en betydande vinst. Eftersom den subventionerade exporten begränsas, faller helt enkelt kostnaderna för exportsubventionerna.

Även i u-länderna finns både vinnare och förlorare. Det råder dock en viss skillnad mellan ländergrupperna, eftersom AVS-länderna redan har preferenstillträde till EU:s marknad i utgångsläget medan MUL får det i och med EBA-initiativet. Producenterna i MUL vinner en dryg miljard euro på det ökade marknadstillträdet till EU och även producenterna i AVS-länderna är vinnare, om än i betydligt mindre grad med 191 miljoner euro. Visserligen pressas priset något på EU:s marknad av konkurrensen från MUL men det kompenseras av att AVS-länderna också exporterar till andra länder än EU. Här stiger priset något på grund av minskningen av EU:s subventionerade export. Den sammantagna effekten för AVS-ländernas producenter blir därför positiv.

I både MUL och AVS-länderna drabbas konsumenterna negativt. När världsmarknadspriset på socker stiger blir importen dyrare vilket drabbar konsumenterna. Minskade exportsubventioner är med andra ord positivt för producenterna som får bättre betalt när världsmarknadspriset inte längre pressas ner men negativt för konsumenterna eftersom socker och sockerhaltiga livsmedel blir dyrare för dem.

En intressant och förhållandevis betydelsefull post i sammanhanget är tullintäkterna. Import av socker är belagd med tull både i MUL och i AVS-länderna.<sup>41</sup> När MUL väljer att exportera sin produktion istället för att sälja den på den inhemska marknaden ökar importen och därmed tullintäkterna. Motsvarande gäller inte för AVS-länderna då de redan har preferenstillträde. Istället minskar tullintäkterna eftersom importen minskar när världsmarknadspriset på socker stiger. För AVS-länderna är detta den enskilt viktigaste förlustposten. Här fås en indikation av hur

---

<sup>41</sup> I de tullintäkter som redovisas i tabellen ingår alla intäkter och inte bara de som kommer från import av socker. När sockerpriset förändras relativt priset på andra matvaror kan även konsumtionen av andra varor påverkas något. I den mån den internationella handeln påverkas av ändringar i konsumtionsmönstret, och därmed eventuella tullintäkter påverkas, ingår detta i de totala tullintäkterna.

EU:s politik för socker indirekt gynnar AVS-länderna – EU importerar socker från AVS-länderna till ett högt pris, exporterar överskottet med hjälp av exportsubventioner varpå AVS-länder kan importera billigt socker från världsmarknaden och inkassera tull. I vilken mån det *de facto* är de samma AVS-länder som exporterar och som importerar socker går dock inte att utläsa från modellen.

När välfärdseffekterna summeras blir nettoeffekten positiv för MUL. Producentvinsten och de ökade tullintäkterna är större än förlusten för konsumenterna i form av ökade priser vilket ger en nettovinsten på 938 miljoner euro årligen. För AVS-länderna är däremot totaleffekten negativ med ett årligt minus på 289 miljoner euro.

Sammantaget blir konsekvensen av EBA-initiativet och WTO:s panelutslag att AVS-länderna och MUL kommer att stå för en stor andel av sockerutbudet på EU:s marknad och få ett högt pris. MUL blir klara vinnare totalt sett på grund av den preferensmarginal som EBA-initiativet ger dem, eftersom det pris som EU betalar för deras export ligger betydligt över världsmarknadspriset. AVS-länderna, som redan har preferenstillträde, förlorar totalt sett. I EU är inte oväntat producenterna de stora förlorarna och produktionen minskar kraftigt, men vinsten för konsumenterna i kombination med minskade utgifter för jordbrukspolitiken mer än uppväger denna förlust.

### **3.5 Effekter av EBA-initiativet, WTO-utslaget plus reformen**

Nästa steg är att inkludera reformen i analysen. Nedan beskrivs effekterna av reformen, inklusive EBA-initiativet och effekterna av WTO:s panelutslag, jämfört med *Referens*. I Tabell 10-13 redovisas skattade nivåer för respektive scenario samt förändringar i produktion, konsumtion, priser och internationell handel för EU, AVS-länderna och MUL. Därefter ges en välfärdsanalys i Tabell 14. Det kommenteras även hur utfallen i avsnittet ovan modifieras när reformen genomförs.

#### *Förändringar i produktion, konsumtion, priser och internationell handel*

Reformscenariot skiljer sig främst från *EBA+WTO* genom det kraftfulla prisfallet på EU:s marknad. En första observation är att efterfrågan på

socker är oelastisk, dvs. även om priset faller kraftigt på EU:s marknad kommer inte konsumtionen att öka speciellt mycket. Detta gäller både för förädlingsindustrin och för hushållen. Därmed kommer de största effekterna att märkas på utbudssidan, vilket bekräftas av modellsimuleringarna.

Inom EU faller marknadspriset på socker med mer än 40 procent i *Reform* jämfört med *Referens*, vilket redovisas i Tabell 11.<sup>42</sup> Det lägre priset medför att det blir mindre attraktivt för både MUL och AVS-länderna att exportera till EU jämfört med *EBA+WTO*. Därmed blir MUL:s exportexpansion betydligt mindre än i föregående fall. Det innebär att EU:s inhemska produktion inte kommer att minska lika mycket som i *EBA+WTO* men EU:s betodlare får istället ett betydligt lägre pris för sin produktion.

I Tabell 10 visas att produktionsminskningen i EU blir knappt 3 miljoner ton, vilket är en minskning med knappt 15 procent jämfört med *Referens*. Med andra ord så mer än halveras den produktionsminskning på 7 miljoner ton som EBA-initiativet och WTO:s panelutslag ger upphov till, när reformen genomförs. Den stora importökningen på över 4 miljoner ton socker som noteras ovan uteblir, istället minskar importen totalt sett jämfört med *Referens*. Vad gäller exporten så minskar den kraftigt, oavsett om reformen genomförs eller ej. Den minskningen är en följd av WTO:s panelutslag, som sätter ett bindande tak på den subventionerade exporten, ett faktum som inte påverkas av reformen.

---

<sup>42</sup> Prisfallet blir i simuleringen större än den 36 procentiga sänkningen av interventionspriset. Orsaken är rent modelleteknisk. På grund av *tacit collusion*, dvs. informell kartellbildning som ger sockerindustrin monopolmakt i prissättningen, så är marknadspriset inom EU högre än interventionspriset före reformen. I *Reform* sätts marknadspriset lika med interventionspriset helt enkelt eftersom förekomsten av *tacit collusion* inte modelleras i CARPI.



**Tabell 10: Marknadsbalanser i EU25 2012 (miljoner ton)**

	Referens	Reform	Förändring
<b>Produktion</b>	19.55	16.66	-2.89
<b>Konsumtion</b>	15.66	15.89	0.23
<b>Förädling</b>	0.45	0.53	0.08
<b>Foder</b>	0.06	0.08	0.03
<b>Import</b>	1.77	1.13	-0.64
<b>Export</b>	5.16	1.29	-3.87

Källa: CAPRI-simulering

**Tabell 11: Marknadspriset för socker 2012 (euro/ton)**

	Referens	Reform	Förändring (%)
<b>EU25</b>	707	403	-42.0
<b>MUL</b>	367	374	1.9
<b>AVS</b>	386	387	0.3
<b>MED</b>	354	368	4.0

Källa: CAPRI-simulering

**Tabell 12: Viktiga handelsströmmar till och från EU25 2012 (miljoner ton)**

	Referens	Reform	Förändring
<b>Import MUL</b>	0.06	0.22	0.16
<b>Import AVS</b>	1.59	1.09	-0.50
<b>Export Europa ej EU</b>	1.39	0.68	-0.71
<b>Export Medelhavsländer</b>	2.56	0.41	-2.15
<b>Export MUL</b>	0.13	0.01	-0.12
<b>Export AVS</b>	0.58	0.06	-0.52

Källa: CAPRI-simulering Till gruppen Medelhavsländerna räknas här Marocko, Tunisien, Algeriet, Egypten, Turkiet och Israel.

**Tabell 13: Marknadsbalanser i MUL 2012 (miljoner ton)**

	Referens	Reform	Förändring
<b>Produktion</b>	3.50	3.56	0.06
<b>Konsumtion</b>	4.96	4.82	-0.14
<b>Förädling</b>	0.16	0.15	-0.01
<b>Import</b>	1.80	1.76	-0.04
<b>Export</b>	0.17	0.34	0.17

Källa: CAPRI-simulering

Förutom att EU:s import minskar sker det också en omfördelning när det gäller dess ursprung jämfört med *Referens*, vilket blir tydligt när EU:s handelsströmmar studeras närmare i Tabell 12. För AVS-länderna innebär det lägre priset på EU:s marknad i *Reform* att exporten från dem minskar från 1.59 miljoner ton till 1.09 miljoner ton. Utan reformen skedde det knappt någon minskning av exporten alls.

För MUL är situationen däremot en annan. Tillträdet till EU:s skyddade marknad genom EBA-initiativet innebär fortfarande att länderna får ett betydligt högre pris för sin sockerexport jämfört med *Referens*, eftersom de till skillnad från AVS-länderna inte har preferenstillträde i *Referens*. Därför mer än tredubblas, nästan fyrdubblas, exporten från MUL till EU jämfört med *Referens* från 0.06 miljoner ton till 0.22 miljoner ton, vilket kan ses i Tabell 12. Det är dock inte på långa vägar en lika stor expansion som i fallet utan en reform, där MUL exporterar 4 miljoner ton till EU.

I Tabell 13 redovisas marknadsbalanserna för MUL. Vad som kan noteras är en fördubbling av exporten från 0.17 miljoner ton till 0.34 miljoner ton årligen, vilket åstadkoms genom en viss ökning av produktionen men även genom en minskning av den inhemska konsumtionen. MUL:s export är i tabellen inte uppdelad på mottagarländer, men det sker en omdirigering från andra exportmarknader till EU för de MUL som tidigare inte hade preferenstillträde till EU:s marknad. De MUL som tillhör gruppen AVS-länder ökar sin export till EU, eftersom Sockerprotokollet ger tillträde för en bestämd kvot socker medan exporten är kvotfri under EBA-initiativet. Precis som i *EBA+WTO* stiger marknadspriset till följd av begränsningen av EU:s export, vilket får till följd att MUL:s import av socker minskar.

### *En välfärdsanalys av reformen*

För EU innebär reformen en betydande välfärdsvinst på drygt 4 miljarder euro årligen, vilket redovisas i Tabell 14. Konsumenterna och förädlingsindustrin är de stora vinnarna, medan främst producenterna, vars vinst faller med 1.7 miljarder euro årligen, och till viss del även skattebetalarna, förlorar. De senare på grund av att det skattefinansierade stödet till jordbruket ökar. Som en del i reformpaketet

får sockerbetsodlarna kompensationen för prissänkningen i form av direktstöd som ingår i gårdsstödet, vilket är en direkt utgift i jordbruksbudgeten. Till stor del kvittas denna utgiftsökning mot minskningen i EU:s exportsubventioner, men det blir ändå en nettoökning på 298 miljoner euro i jordbruksstödet. Ökningen redovisas som ett minus eftersom välfärden för skattebetalarna minskar. Tidigare var det istället till stor del konsumenterna som subventionerade sockerproduktionen via priset. Priset är dock fortfarande artificiellt högt även efter reformen och konsumenterna delfinansierar även fortsättningsvis stödet till sockerproduktionen inom EU.

**Tabell 14: Förändring av välfärd 2012 i Reform vs. Referens (miljoner euro)**

	MUL	AVS	EU25
<b>Konsumentvinst</b>	37	50	5 931
<b>Producentvinst</b>	-44	-81	-1 746
<b>Förädling</b>	1	2	444
<b>Tullintäkter</b>	-43	-367	-251
<b>Stöd till jordbruket</b>	0	0	-298
<b>Övrigt</b>	1	6	-39
<b>Summa</b>	-48	-390	4 041

*Källa: CAPRI-simulering*

För MUL innebär reformen totalt sett en förlust på 48 miljoner euro jämfört med *Referens*. Det innebär att vinsten på 938 miljoner euro från EBA-initiativet för MUL försvinner när EU genomför reformen. Jämfört med *Referens*, dvs. *status quo*, är välfärdsförändringarna dock små för både konsumenter och producenter, 37 respektive 44 miljoner euro. För konsumenterna är reformen en vinst, vilket kan verka kontraintuitivt eftersom priset på importerat socker stiger i MUL, se Tabell 11. Förklaringen är att reformen leder till lägre priser för *andra* livsmedel än socker som EU exporterar, särskilt för spannmål som är ett nära substitut till sockerbeter för odlarna. I *Referens* driver den subventionerade sockerbetsodlingen upp priset på jordbruksmark inom EU, vilket är en slags indirekt beskattning av andra grödor. I *Reform* ökar både odling och export av andra grödor när sockerbetsodlingen minskar och priset på dessa grödor faller något på exportmarknaden, exempelvis med 0.3 procent för spannmål. Konsumenterna i MUL förlorar därmed en smula

på sockret men vinner en smula på spannmål och fågel, för vilka spannmål är foder, och nettoeffekten blir positiv. En indirekt negativ effekt av sockerregleringen för utvecklingsländerna är därför att andra importerade livsmedel blir dyrare än de skulle vara utan regleringen. Det kan också noteras att prisfallet på andra jordbruksprodukter även påverkar jordbrukets inkomster i MUL, vilket totalt sett ger en minskning i jordbrukets inkomster trots det högre priset på socker. Det vill säga, sockerproducenterna i MUL gynnas av högre priser till följd av preferenstillträdet till EU men prisnedgången på andra jordbruksvaror till följd av reformen drabbar de producenter i MUL som producerar dessa varor. Totalt sett blir förlusten för dem större än vinsten för sockerproducenterna, vilket ger en nettoförlust. Hade inte MUL fått preferenstillträdet via EBA-initiativet hade alltså effekterna av reformen gett en ännu större negativ effekt för dessa länder.

AVS-länderna drabbas av en välfärdsförlust på 390 miljoner euro årligen i *Reform* jämfört med *Referens*. Liksom tidigare vinner producenterna på det högre världsmarknadspriset för socker men förlorar på det lägre priset på EU:s inre marknad. Nettoeffekten är negativ i det här fallet (den var positiv i *EBA+WTO*) eftersom prisfallet på EU:s marknad är så pass mycket större i *Reform* än i *WTO+EBA*, men den är ändå inte särskilt stor. I förhållande till den totala producentvinsten i AVS-länderna i *Referens*, som är drygt 4 miljarder euro rör det sig om en minskning på 0.2 procent. För enskilda länder kan det dock röra sig om betydande summor. Konsumenterna får totalt sett en välfärdsökning på 50 miljoner euro när priset på andra importerade livsmedels faller och priset på socker stiger på motsvarande sätt som i MUL. Merparten av förlusten för AVS-länderna består av tullintäkter som staten går miste om. Som tidigare påpekats är förlusten emellertid inte främst knuten till själva reformen utan beror på att EU:s subventionerade export har minskat till följd av panelutslaget i WTO. Det högre världsmarknadspriset innebär att ländernas import av socker minskar och därmed minskar också tullintäkterna.

Sammanfattningsvis så har MUL mycket att vinna på att få fritt tillträde till EU:s skyddade marknad för socker genom EBA-initiativet, men denna vinst raderas när EU genom reformen av sockerregleringen

sänker nivån på det skyddade priset med en dryg tredjedel. AVS-länderna förlorar oavsett om reformen genomförs eller ej när EBA-initiativet och WTO:s panelutslag träder i kraft, men förlusten för dem blir större när EU genomför reformen eftersom de då dessutom drabbas av preferenserrosion. EU vinner totalt sett i båda fallen, men vinsten är störst vid en reform.

### 3.6 Slutsatser

*Givet att EBA-initiativet och WTO beslutet genomförs – vad får reformen för välfärdseffekter?*

Som synes är en huvudsaklig effekt av reformen för utvecklingsländerna att sänkningen av interventionspriset reducerar det framtida värdet av preferenstillträdet till EU:s inre marknad. AVS-länderna drabbas av preferenserrosion när det pris som de får för sin sockerexport faller och MUL förlorar den avkastning som EBA-initiativet skulle ha gett dem i avsaknad av reform. Därför har MUL, med stöd av AVS-länderna och fler NGO:s<sup>43</sup> exempelvis Lutherhjälpen/Svenska kyrkan, argumenterat för en mindre långtgående reform med en lägre prissänkning av EU:s interventionspris.<sup>44</sup> Argument är att det höga interventionspriset hjälper utvecklingsländerna att (åter)uppbygga sin sockernäring samt gör det möjligt att förbättra arbetsvillkor och miljöhänsyn på sockerplantagen.

Är då ett högt skyddat pris bakom tullmurar på EU:s marknad dit fattiga länder har preferenstillträde ett bra sätt att transferera resurser till utvecklingsländer? Skulle det vara en god idé att riva upp reformen för att använda marknadsordningen för socker som ett slags bistånd till fattiga länder? Flera frågor är av intresse i det här perspektivet, inte bara den preferenserrosion som drabbar producenterna i utvecklingsländerna till följd av reformen, utan också:

- (i) Hur påverkas andra grupper i utvecklingsländerna av reformen?
- (ii) Är handelspreferenser i sig är ett bra instrument för att främja ekonomisk utveckling?

---

<sup>43</sup> NGO står för *non-governmental organisation* vilket är frivilliga organisationer av olika slag.

<sup>44</sup> Se LDCs (2004), Axelsson Nycander och Jonasson (2005) och Oxfam International (2004).

- (iii) Är EU:s politik för socker i sitt ursprungliga skick ett kostnadseffektivt sätt för EU att transferera resurser till fattiga länder, eller finns det andra sätt att uppnå motsvarande mål till lägre kostnad?

Svaren på de här frågorna ger dels en uppfattning om effekterna av de aktuella handelspreferenserna för socker, men också generella slutsatser för hur handelspreferenser rent allmänt fungerar genom att peka på de mekanismer genom vilka mottagare och givare påverkas. Utgångspunkten i det här avsnittets diskussion är Tabell 15 i vilken förändringarna i välfärd redovisas i *Reform* jämfört med *EBA+WTO*.<sup>45</sup> Det vill säga, givet EBA-initiativet och WTO:s panelutslag, vad är skillnaden om reformen genomförs eller ej totalt sett för ländergrupperna samt för konsumenter, producenter och skattebetalare i de olika ländergrupperna.

**Tabell 15 Förändring av välfärd 2012 (miljoner euro) Reform vs. EBA+WTO**

	MUL	AVS	EU25
<b>Konsumentvinst</b>	815	231	5 214
<b>Producentvinst</b>	-1 240	-272	-626
<b>Industri</b>	48	10	369
<b>Tullintäkter</b>	-630	-77	-198
<b>Stöd till jordbruket</b>	0	0	-1 375
<b>Övrigt</b>	21	7	-37
<b>Summa</b>	-986	-101	3 347

Källa: CAPRI-simulering

#### *Vinster för konsumenter i utvecklingsländerna*

I diskussioner som rör preferensererosion är fokus ofta på producenterna i utvecklingsländerna, helt enkelt eftersom det är de som drar den största direkta nyttan av handelspreferenserna. Mindre uppenbar är påverkan på andra grupper i samhället, trots att den kan vara betydande, eftersom den är mer indirekt.

<sup>45</sup> Notera att i tabellerna ovan skedde jämförelsen hela tiden mot *Referens*, dvs. en situation helt utan politiska förändringar.

Vad som är tydligt i Tabell 15 är att inte alla drabbas negativt i utvecklingsländerna av reformen, givet EBA-initiativet och WTO:s panelutslag. Konsumenter i både MUL och AVS-länderna får det bättre om reformen genomförs, deras välfärdsvinst är 815 miljoner euro respektive 231 miljoner euro. Även förädlingsindustrin i dessa länder vinner på reformen, även om summorna i det fallet är små. Storleken på konsumentvinsterna är dessutom stor i förhållande till producentförlusterna. För AVS-länderna vinner konsumenterna ungefär lika mycket som producenterna förlorar, 231 respektive 272 miljoner euro. Även i MUL är konsumentvinsten av reformen stor i förhållande till producenternas förlust, 815 jämfört med 1240 miljoner euro, dvs. cirka två tredjedelar av producentförlusten.

Orsaken till att reformen gagnar konsumenterna i u-länderna har berörts ovan (se avsnitt 3.5). Panelutslaget i WTO gör att socker blir dyrare för konsumenterna i importerande länder eftersom den subventionerade exporten från EU begränsas. När reformen genomförs är visserligen socker fortfarande dyrare för konsumenterna men eftersom reformen medför att andra livsmedel blir billigare att importera från EU för utvecklingsländerna så blir nettoeffekten för konsumenterna positiv. Främst importen av spannmål och fågel blir billigare eftersom reformen minskar de snedvridningar som missgynnat spannmålsodling inom EU samt den animalieproduktion för vilken spannmål är foder.

Detta betyder att en transferering av resurser till utvecklingsländerna med hjälp av handelspreferenser till viss del sker på bekostnad av de lokala konsumenterna eftersom själva grunden för preferenserna – EU:s marknadsordning för socker – fördyrar andra livsmedel som länderna importerar. Transfereringen är med andra ord inte en ren vinst för mottagarländerna, vilket kan verka vara fallet om enbart producenternas situation studeras. Omvänt så skulle ländernas konsumenter förlora motsvarande summa om inte reformen genomförs.

#### *Preferenserrosion för AVS-länderna ...*

Producenterna i utvecklingsländerna är dock förlorare totalt sett. För de AVS-länder som har byggt upp en sockernäring beroende av det höga priset på EU-marknaden riskerar sänkningen att tvinga fram

rationaliseringar och strukturomvandling. Detta kan bli kostbart, speciellt för länder där socker är en betydande exportvara. De AVS-länder som har merparten av EU-kvoterna är Mauritius, som har en tredjedel av kvoten, samt Fiji och Guyana, som har en fjärdedel av kvoten tillsammans. De är alla högkostnadsländer och Chaplin och Matthews (2005) påpekar att deras högkostnadsstruktur är en direkt konsekvens av att under lång tid ha haft ett garanterat tillträde till EU:s marknad genom Sockerprotokollet. Detta indikerar att det kan finnas vissa problem med att använda handelspreferenser för att stödja den ekonomiska utvecklingen i fattiga länder.<sup>46</sup>

En betydande risk finns att u-länder som inte är långsiktigt konkurrenskraftiga bygger upp en sockerindustri baserat på tillträdet till EU:s marknad. Orsaken är helt enkelt att det höga priset gör det intressant för länder som inte har komparativa fördelar i sockerproduktion att satsa på näringen, dvs. preferenserna skapar *artificiella* komparativa fördelar, vilket exempelvis Levantis et al (2005) påpekar. Ytterligare ett problem är att sektorer som gynnas av handelspreferenser riskerar att bli ineffektiva på grund av skyddet från internationell konkurrens. Den dag då länder utsätts för internationell konkurrens genom preferenserrosion kommer sektorn obönhörligen att slås ut och landet drabbas de av stora omställningskostnader. EU:s reform av sockerregleringen är dessutom inte en isolerad företeelse som leder till preferenserrosion. Det kommer i framtiden troligen att bli allt svårare att upprätthålla preferensmarginaler. En orsak är de pågående multilaterala handelsförhandlingarna inom WTO som syftar till att sänka tullarna på jordbruksvaror, vilket innebär att den konkurrensfördel som låg/ingen tull innebär gentemot de länder som inte har preferenstillträde minskar. En annan orsak är att exempelvis EU strävar efter att ersätta prisstöd med direkta stöd till jordbruket, vilket innebär att det i framtiden inte är säkert om det kommer att finnas ett högre pris inom EU att dra nytta av.

En mindre tydlig effekt kan också nämnas, som inte alltid uppmärksammas på grund av tendensen att främst fokusera på

---

<sup>46</sup> Se exempelvis Brenton och Ikezuki (2005) för en fördjupad diskussion av effekter av handelspreferenser inom jordbruksområdet.



producenterna i den näring som gynnas av handelspreferenser. Snedvridningen i lönsamhet mellan socker och andra näringar medför att finansiella resurser och arbetskraft dras från de områden där landet har naturliga komparativa fördelar till sockernäringen. Investeringar i sockernäringen tränger helt enkelt ut investeringar i andra sektorer som länderna skulle kunna utveckla. I förlängningen kan detta få långsiktigt negativa konsekvenser för landets framtida ekonomiska utveckling. Även i det här fallet är det tydligt att den transferering som handelspreferenser ger upphov till, dvs. det överpris som EU betalar i förhållande till världsmarknadspriset, inte är utan kostnad för mottagarländerna. Den medför att de bygger upp en industristruktur som de kanske inte har långsiktig nytta av.

#### *... och reducerade framtida preferensmarginaler för MUL*

Den stora förlusten för MUL, nästan en miljard euro årligen, som redovisas i Tabell 15 är en förlust av *framtida* möjliga transfereringar, inte en förlust av existerande exportintäkter. Vad MUL *reellt* förlorar på alla de förändringar som träder i kraft är 48 miljoner euro årligen, vilket kan ses i Tabell 14 (där *Reform* jämförs med *Referens*). Det betyder inte att denna förlust är obetydlig. För mycket fattiga länder kan även välfärd förluster av mindre magnituder få stora negativa konsekvenser för dem som drabbas.

Att reformen genomförs är emellertid inte enbart av ondo för MUL:s producenter. Även med reformen kommer priset på socker att vara substantiellt högre på EU:s skyddade inre marknad än i andra länder, vilket kan ses i Tabell 11 där marknadspriset inom EU, MUL, AVS-länderna och Medelhavsländerna redovisas. Om producenterna i MUL inte klarar att exportera till detta pris, är det mindre troligt att de har förutsättningar för att bygga en långsiktigt konkurrenskraftig produktion. Med tanke på de problem som handelspreferenser kan ge upphov till i form av artificiella komparativa fördelar och att fortsatt preferensererosion är trolig, är det positivt för länderna att ha mer korrekta prissignaler från början.

*... men preferensererosionen motverkas delvis av ett högre världsmarknadspris*

Preferensererosion uppstår eftersom priset på EU:s marknad faller jämfört med världsmarknadspriset. Världsmarknadspriset är dock inte oförändrat utan stiger efter reformen till följd av att EU minskar den subventionerade exporten av överskottssocker. För producenter som exporterar till andra marknader än preferensmarknader (förutom EU så ger också USA handelspreferenser för socker) är prisökningen positiv. Beroende på hur exportstrukturen ser ut hos det enskilda landet innebär det att graden av preferensererosion minskar.

*Minskade framtida tullintäkterna för MUL*

Förutom preferensererosion uppstår ytterligare en negativ effekt av reformen för utvecklingsländerna, i det här fallet indirekt, genom kopplingen mellan handelspreferenserna och tullintäkter. För en rad utvecklingsländer är tullintäkter en viktig inkomstkälla för statskassan, speciellt då de har få alternativa skattebaser. Importtullen drabbar dock de inhemska konsumenterna genom högre priser och det kan konstateras att fattiga hushåll proportionellt sett drabbas hårdare av tullar på livsmedel eftersom mat är en större andel av deras hushållsutgifter jämfört med rikare hushåll.

När reformen genomförs går framför allt MUL miste om betydande framtida möjliga tullintäkter.<sup>47</sup> Orsaken, som berörts ovan, är att hur mycket länderna kommer att exportera efter preferenstillträdet beror på prisnivån i EU. Utan reform är priset högt, vilket kommer att ge en stor export, med reform är priset fortfarande högre än världsmarknadspriset vilket kommer att stimulera exporten från MUL men ökningen kommer inte att bli lika stor i det fallet. När det är mycket lönsamt att exportera kommer den sockerproduktion som utan EBA-initiativet gått till lokal konsumtion i högre grad att exporteras. Socker till lokal konsumtion importeras då, vilket betyder att ländernas tullintäkter ökar. Med reformen och ett lägre sockerpris på EU:s marknad kommer behovet att importera för att täcka den lokala konsumtionen inte vara lika stort och därmed blir också tullintäkterna lägre.

---

<sup>47</sup> Precis som i fallet med preferensmarginalen är det alltså inte fråga om en faktisk förlust.

### *Totalt sett en välfärdsvinst för EU...*

För EU är sockerreformen ett steg bort från prisstödet till socker, där ett artificiellt högt pris medför en transferering från konsumenter till producenter, mot ett mer transparent och mindre snedvridande stöd i form av direktstöd som finansieras av skattebetalarna. På så sätt följer reformen logiken i 2003 års jordbruksreform där stöd skiftas från produktionen till producenten. Sockerreformen innebär dock inte någon genomgripande reform av EU:s sockerreglering. Prisstödet finns fortfarande kvar, även om nivån på interventionspriset är lägre, vilket innebär att socker fortfarande får mer gynnsamma stödvillkor än merparten av andra jordbruksprodukter. Trots detta innebär reformen en betydande välfärdsvinst på 3.3 miljarder, se Tabell 15, för EU jämfört med att enbart genomföra EBA-initiativet och respektera WTO:s panelutslag. Konsumenter och förädlingsindustri inom EU får betala ett lägre pris för socker samtidigt som produktionssnedvridningen inom EU:s jordbruk till fördel för socker minskar. Förklaringen till det senare är att så länge priset för socker hålls på en artificiellt hög nivå inom EU relativt andra jordbruksprodukter väljer jordbrukarna som får tillgång till kvot i högre utsträckning att odla sockerbetor framför exempelvis spannmål än vad de skulle göra utan prisstödet. När den artificiella skillnaden i pris minskar, minskar också den produktionsstyrande effekten av stödet. Det ger en jordbruksstruktur inom EU som i större utsträckning speglar EU:s komparativa fördelar inom jordbruk och konsumenternas efterfrågan.

### *... även om producenterna förlorar på det reducerade inkomststödet*

EU:s producenter förlorar oavsett om reformen genomförs eller ej givet EBA-initiativet och WTO:s panelutslag, men förlusten är störst vid en reform. Förklaringen är ökad konkurrens i kombination med att den forna inkomsttransferringen inte kompenseras fullt ut av det nya direktstödet inom ramen för gårdsstödet, dvs. inkomststödet till sockerproducenterna har reducerats. Ur ett producentperspektiv är därför en kraftfull minskning av produktionen att föredra istället för en prissänkning.

### *Låg kostnadseffektivitet i att ge bistånd via handelspreferenser*

En positiv effekt av handelspreferenser är att mottagarländerna tillförs finansiella resurser genom att det importerande landet betalar ett högre pris än världsmarknadspriset för ländernas export. Detta kan ses som en form av bistånd från importländerna. Resurserna kan investeras i mottagarländerna sockernäring men även användas för att diversifiera ekonomin. Mauritius är ett exempel på ett AVS-land som utnyttjat inkomsterna från sockerexporten för att bygga upp en textilindustri och satsa på turism.<sup>48</sup> Som synes i Tabell 15 innebär den lägre framtida preferensmarginalen att den här formen av bistånd blir lägre än vad den skulle ha varit utan reformen.

Är då handelspreferenser ett kostnadseffektivt sätt för EU att ge bistånd? Analysen visar att så inte är fallet. Att avstå från reformen för att gynna MUL och AVS-länderna är ett kostsamt och ineffektivt sätt att föra resurser till dessa länder. I Tabell 15 redovisas att MUL och AVS-länderna sammantaget förlorar ca 1.1 miljarder euro i årligen, i bland annat framtida möjliga exportintäkter när reformen genomförs, givet EBA-initiativet och WTO-utslaget. Vinsten för EU av reformen är 3.3 miljarder euro årligen, vilket innebär att detta motsvarar kostnaden för EU om reformen inte skulle genomföras. Det skulle alltså kosta 3.3 miljarder euro varje år för att föra över 1.1 miljarder till dessa länder.

Eftersom den vinst som EU gör är betydligt större än den sammantagna förlust som AVS-länderna och MUL gör, kan EU i princip genomföra reformen, årligen transferera 1.1 miljarder i traditionellt bistånd utan omvägen via sockerregleringen och ändå ha en betydande nettovinst i välfärd kvar. Dessutom minskar produktionsstyrningen i mottagarländerna, dvs. de länder som har mindre goda förutsättningar för sockerproduktion slipper att dra på sig direkta och indirekta kostnader relaterade till socker för att få biståndet. Det kan jämföras med de förändringar som skett inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik sedan tidigt 1990-tal. Den så kallade avlänkningen till följd av 2003 års reform innebär att stödet inte längre ska vara knutet till produktionen utan riktas till producenten, och därmed möjliggöra en mer marknads-

---

<sup>48</sup> Gillson, Hewitt och Page (2005).

och efterfrågestyrd produktion. Ett "avlänkat bistånd" ökar på motsvarande sätt möjligheterna att för producenterna att själva välja sin produktionsinriktning, jämfört med ett bistånd som har en ensidig koppling till sockerproduktion, vilket långsiktigt kan ge en mer diversifierad ekonomisk utveckling i mottagarländerna.

Sammanfattningsvis bekräftar analysen att AVS-länderna kommer att drabbas av preferensererosion på grund av reformen, samt att MUL kommer att gå miste om betydande del av det framtida värdet av preferenstillträdet till EU:s sockermarknad som de får genom EBA-initiativet. Bilden är dock mer komplex än att utvecklingsländerna enbart är förlorare, eftersom det fördelningsmässigt också finns vinnare, främst konsumenterna. Även de sockerproducenter som exporterar till icke-preferensmarknader utanför EU vinner. Det vill säga, erosion av handelspreferenser uppvägs till viss del av ökade priser på världsmarknaden som blir en följd av EU:s kraftiga minskning av sin subventionerade export av socker. Den minskningen beror dock snarare på WTO:s panelutslag som begränsar EU:s möjligheter att subventionera exporten, än på själva reformen. Analysen visar slutligen att kostnaden för att med en ej reformerad marknadsordning föra 1.1 miljarder euro till MUL och AVS-länderna skulle uppgå till 3.3 miljarder euro årligen. Om EU vill transferera resurser till MUL och AVS-länderna skulle det vara betydligt mindre kostsamt att ge ett direkt bistånd än att göra det via en oförändrad sockerreglering.

Avslutningsvis finns ytterligare vinnare som inte inkluderas i analysen, det är de konkurrenskraftiga sockerproducenter som inte omfattas av EU:s handelspreferenser, exempelvis Thailand och Brasilien. Även deras producenter vinner på det högre världsmarknadspriset. Det finns också en möjlighet att reformen av EU:s sockerregim sätter press på andra länder att också se över sin politik. I USA har exempelvis betodlarna länge varit motståndare till en reform med hänvisning till att EU:s sockerreglering stör världsmarknaden så att konkurrens inte sker på lika villkor.<sup>49</sup> Den här typen av argument försvagas av reformen.

---

<sup>49</sup> IPC (2005).



# 4

## Utvecklingsländer som påverkas av EU:s sockerreform

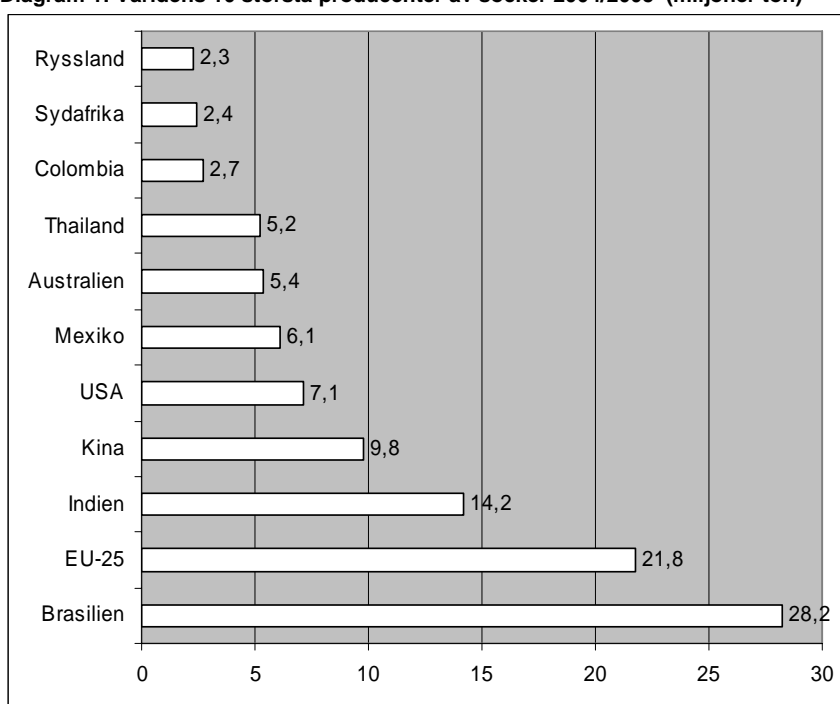
### 4.1 Inlednings

Eftersom det inte är möjligt att med CAPRI-modellen analysera hur enskilda utvecklingsländer påverkas ges i detta kapitel en överblick av vilka AVS-länder som i dagsläget är mest beroende av sina handelspreferenser för socker, för att på så sätt bedöma vilka länder som kan komma att påverkas kraftigast av preferensererosion. Två aspekter är av betydelse. För det första får länderna en lägre inkomsttransferering när priset faller på EU:s marknad. För det andra finns det en risk att länderna drabbas av omställningskostnader om deras sockerindustri inte är konkurrenskraftig till de nya priserna. Nedan ges först en övergripande bild av världens exportörer av socker innan AVS-länderna beroende av handelspreferenserna för socker presenteras.

### 4.2 Stora och små sockerexportörer

AVS-länderna är små exportörer på världsmarknaden. Världens största råsockerproducenter är Brasilien, EU och Indien. Tillsammans stod de för knappt hälften av världens produktion under 2004/2005. Efter Brasilien, som ensam står drygt en tredjedel av den totala exporten, är EU världens näst största exportör, se Tabell 16. Andra stora exportörer är Australien och Thailand.

**Diagram 1: Världens 10 största producenter av socker 2004/2005 (miljoner ton)**



Källa: USDA (2005).

**Tabell 16: Världens ledande exportörer av socker 2004/2005**

Exportörer	Miljoner ton socker
Brasilien	18.0
EU-25	5.4
Australien	4.4
Thailand	3.6
Guatemala	1.4
Colombia	1.2
Sydafrika	1.0
Cuba	0.7
Övriga	10.6
<i>Totalt världen</i>	46.32

Källa: USDA (2005).



Det finns också en rad utvecklingsländer för vilka socker är en betydelsefull exportvara, även om länderna inte i sig är stora aktörer på världsmarknaden. Flertalet av dessa är länder som har preferenstillträde till EU.

**Tabell 17: Sockerexportens betydelse för små exportörer 1997-2002**

Typ av producent	Land	Sockerexport/total varuexport (%)	Sockerexport till EU/total varuexport (%)
Protokoll, AVS	Guyana	21	16
Protokoll, AVS	St. Kitt och Nevis	21	16
Protokoll, AVS	Fiji	19	12
Protokoll, AVS	Mauritius	19	19
Protokoll, AVS	Belize	15	8
Protokoll, AVS	Barbados	10	10
Protokoll, AVS	Jamaica	6	6
Protokoll, AVS	Malawi	6	5
Ej Protokoll, ej AVS	Guatemala	6	0
Ej Protokoll, ej AVS	Nicaragua	5	0
Ej Protokoll, ej AVS	El Salvador	4	0
Ej Protokoll, ej AVS	Moldavien	3	0
Protokoll, AVS	Zambia	3	1
Protokoll, AVS	Zimbabwe	3	1
Ej Protokoll, ej AVS	Sudan	3	0
Ej Protokoll, ej AVS	Panama	3	0
Ej Protokoll, AVS	Moçambique	3	1
Ej Protokoll, ej AVS	Dominikanska republiken	2	0

*Källa: Baserat på Gillson, Hewitt and Page (2005). AVS innebär att landet tillhör de AVS-länder som har preferenstillträde till EU:s marknad under Cotonou-avtalet (omfattar ej socker) och Protokoll innebär att landet har preferenstillträde till EU i enlighet med Sockerprotokollet (omfattar socker). Se avsnitt 2.4 för detaljer.*

### 4.3 AVS-länder som har preferenstillträde genom Sockerprotokollet

#### Ländernas beroende av sockerexport till EU

I vilken utsträckning enskilda länder drabbas av preferenserrosion till följd av EU:s sockerreform beror på ett flertal faktorer.

Tabell 18: AVS-ländernas export av socker till EU (2001)

AVS-länder	Värdet av sockerexporten till EU (miljoner USD)	Transfer som procent av total export	Transfer per capita (USD)	Transfer som procent av BNP
<b>Låginkomstländer</b>				
Elfenbenskusten	5.5	0.1	0.2	0
Kenya	2	0.1	0	0
Kongo	1.1	0	0.2	0
Madagaskar	8.3	0.5	0.3	0.1
Malawi	20.6	3.9	1.2	0.7
Tanzania	7.5	0.6	0.1	0
Zambia	8.1	0.6	0.5	0.1
Zimbabwe	33.5	1.1	1.6	0.2
<b>Lägre medelinkomstländer</b>				
Fiji	82.1	8.6	59.2	2.9
Guyana	102.5	12.7	79.4	8.7
Jamaica	78.1	3.8	17.2	0.6
Swaziland	94.9	7.0	51.3	4.3
<b>Övre medelinkomstländer</b>				
Belize	24.9	8.9	59.9	1.9
Mauritius	304.2	11.9	150.6	4.0
Trinidad och Tobago	24.7	0.3	11.3	0.2
<b>Höginkomstländer</b>				
Barbados	27.2	7.1	60.2	0.6
Total	825.2	2.1	3.0	0.6

Källa: Milner, Morgan och Zgovu (2004) Klassificering av länder efter inkomst enligt Världsbanken (2004).

De länder som har EU som sin huvudsakliga exportmarknad för socker är mer känsliga för prissänkningen än de som har en bredare

exportmarknad. Länder som främst exporterar till EU är Barbados, Kenya, Mauritius, Jamaica, Guyana, Tanzania samt Trinidad och Tobago. För däremot Kongo, Elfenbenskusten, Zambia och Zimbabwe är även andra exportmarknader viktiga.<sup>50</sup> Likaså spelar det roll hur dominerande ställning sockret har i den lokala ekonomin, vilket i sin tur beror på ekonomins storlek och graden av diversifiering. Milner, Morgan och Zgovu (2004) har beräknat värdet av den inkomsttransferering som EU:s politik för socker medför för mottagarländerna.<sup>51</sup> Totalt sett uppgår värdet till 60 procent av exportvärdet, dvs. varje kronas värde av sockerexport till EU skulle endast generera cirka 40 öre vid gällande världsmarknadspris. Genom att relatera värdet av transfereringen till ländernas totala export fås en indikation på hur viktig inkomsttransfereringen från sockerexporten till EU är för landet, se Tabell 18.<sup>52</sup>

Det kan konstateras att för flera av länderna är transfereringen liten i förhållande till den totala exporten. För Barbados, Belize, Fiji och Swaziland är transfereringen relativt viktig, knappt 10 procent av den totala exporten, medan värdet överstiger 10 procent av exportvärdet för Guyana och Mauritius.

Det går även att studera hur stor transfereringen är per capita, se Tabell 18, och beroende på transfereringens storlek och befolkningens mängd är skillnaden stor mellan länderna. För en del av de afrikanska länderna, Kenya, Kongo, Elfenbenskusten, Madagaskar, Tanzania och Zambia, understiger transfereringen 1 USD per capita. I små ekonomier som Barbados, Belize, Fiji, Guyana och Swaziland däremot överstiger transfereringen 50 USD per capita och för Mauritius uppgår transfereringen till hela 150 USD per person och år.

För att ta hänsyn till att en dollars värde i transferering är värd mer i ett fattigt land än i ett rikare, beräknas också transfereringens bidrag till

---

<sup>50</sup> Milner, Morgan och Zgovu (2004).

<sup>51</sup> De får en liknande fördelning av inkomsttransfereringen över länder som exempelvis McDonald (1996).

<sup>52</sup> Metoden för att skatta värdet av inkomsttransfereringen baseras på Newbery och Siglitz (1981) och går ut på att jämföra värdet av det höga sockerpriset under Sockerprotokollet med en hypotetisk situation utan ett Sockerprotokoll. Beräkningarna baseras på enhetsvärdet av den faktiska importerat AVS-socker och världsmarknadspriser antas vara detsamma i de båda alternativen.

landets BNP. Effekten syns särskilt tydligt för Mauritius och Swaziland. Trots att inkomsttransfereringen per capita är tre gånger så hög till Mauritius jämfört med Swaziland, så är bidraget till BNP högre i Swaziland, vilket speglar skillnaden i inkomstnivå mellan de två länderna. Transfereringen är relativt sett viktigast för Guyana, där bidraget till BNP är 8.7 procent. Länder där transfereringen bidrar till mer än en procent av BNP är Belize, Fiji, Guyana, Mauritius och Swaziland.

Det råder som synes stora skillnader mellan länderna när det gäller betydelsen av inkomsttransfereringen från EU för ekonomin. I vilken mån länderna gynnas av arrangemanget syns när allokeringen av transfereringen mellan länderna analyseras. Gillson, Hewitt och Page (2005) visar att av de gynnade exportörerna är det fem länder – Mauritius, Fiji, Guyana, Jamaica och Swaziland – som får mer än tre fjärdedelar av den totala inkomsttransfereringen. Vad som är tydligt är att EU:s preferensordning för socker hittills främst har gynnat medelinkomstländer.

Eftersom det är ett fåtal länder för vilka inkomsttransfereringen från EU är betydelsefull för ekonomin står också ett fåtal länder för de största potentiella förlusterna vid preferenserrosion. Enligt Milner et al (2004) beräkningar är den absolut största förloraren är Mauritius. Därefter är det främst Jamaica, Guyana och Fiji som drabbas. Likartade resultat får Alexandraki och Lankes (2004) som beräknar effekterna av preferenserrosion för en rad medelinkomstländer. De finner att Mauritius är det land som är särskilt utsatt när det gäller socker, följt av Guyana, Fiji och Swaziland.

### *Ländernas konkurrenskraft*

Förutom i vilken grad länderna är beroende av inkomsttransfereringen är det också intressant om länderna är konkurrenskraftiga eller ej. Garside et al (2006) visar att av några av de främsta förmånstagarna - Mauritius, Fiji, Swaziland, Guyana och Belize - är det endast Swaziland som producerar i närheten av konkurrenskraftiga priser. Garside gör dock bedömningen att Guyana och Belize har möjlighet att effektivisera sin produktion och därmed pressa sina kostnader. Garside visar också

att i Swaziland är beskattningen av sockerindustrin en viktig bidragsgivare till de statliga inkomsterna och stå för cirka 3 procent av de totala inkomsterna, vilket tyder på att näringen är effektiv. I Barbados, Jamaica, St. Kitt och Nevis samt Trinidad och Tobago däremot dränerar sockernäringen de nationella statliga finanserna genom att vara beroende av subventioner. Även Fiji har en ineffektiv sockerindustri som dras med stora förluster och höga kostnader.

I södra Afrika finns flera länder med låga produktionskostnader. Malawi och Zambia är redan konkurrenskraftiga till världsmarknadspris, enligt Garside, medan Swaziland, Tanzania och Kongo bedöms ligga på rimliga nivåer. Ett uttalat undantag är Mauritius. De afrikanska länderna har också möjlighet att expandera produktionen för att på så sätt dra nytta av stordriftsfördelar. För länderna i Västindien är det svårare att öka produktionsarealen eftersom de i flertalet fall rör sig om förhållandevis små och bergiga öar.

Sammantaget är de största förlorarna de länder som har ett högt beroende i kombination med låg konkurrenskraft, vilket enligt Garside främst är Mauritius och Fiji. Flera länder i Västindien och Stilla havet, samt Mauritius, dras med höga kostnader och ineffektiva industrier. Den senare gruppen riskerar att drabbas av omställningskostnader till följd av EU:s reform. Lyckas de inte effektivisera sin sockerindustri kan deras export till EU förväntas minska.

### *Möjliga vinnare*

Garside et al (2006) lyfter också fram att det finns potentiella vinnare i AVS-ländernas sockergrupp. Det är konkurrenskraftiga länder som kan expandera sin produktion till följd av EBA-initiativet, främst Malawi och Zambia. Sockerprotokollet har tidigare begränsat ländernas export till en bestämd kvot, medan EBA-initiativet ger MUL - till vilka Malawi och Zambia räknas - obegränsat tillträde till EU:s marknad. Ytterligare ett land som både är MUL och tillhör AVS-ländernas sockergrupp är Kongo-Kinshasa. Garside klassar Kongo-Kinshasas som en möjlig vinnare då landets produktionskostnader visserligen ligger i det övre spannet för lågkostnadsländer men det kan finnas utrymme för förbättringar. Även Tanzania har ett kostnadsläge som potentiellt kan

göra landet konkurrenskraftigt. Hittills har Tanzania begränsats av låga kvoter för EU:s marknad och varit helt utestängd från USA:s marknad. Om landet kan öka sin produktion menar Garside att även Tanzania kan bli en vinnare. Som påpekats i kapitel 3 vinner slutligen även de AVS-länder som exporterar till icke-preferensmarknader, eftersom världsmarknadspriset stiger.

#### 4.4 Kompensation för preferenserrosion

Det finns två vägar att gå tillväga för att kompensera drabbade, om de ska kompenseras:<sup>53</sup>

- ❖ Kompensation för förlorade inkomsttransfereringar.
- ❖ Stöd för att omstrukturera produktionen för att antingen göra sockernäringsen mer konkurrenskraftig eller utveckla andra sektorer.

**Fortsatt inkomsttransferering** Om ett syfte med EU:s politik är att transferera resurser till gynnade länder via handelspreferenserna, är det som visas i avsnitt 3.6 mer effektivt och mindre kostsamt att exempelvis ge länderna bistånd direkt. Reformen skulle då kunna vara ett tillfälle för EU att börja föra över pengarna på ett effektivare sätt. En fördel med preferenserna är dock att transfereringen till utvecklingsländerna faktiskt blir av. Det är inte alls säkert att exempelvis ett obundet bistånd är ett alternativ för givarlandet.

En förklaring ligger i varför handelspreferenser är så pass populärt bland givarländerna, vilket lyfts fram av Mold (2005): En transferering via handelspreferenser kräver ingen direkt utbetalning av givarlandet, dvs. budgeten belastas inte. Kostnaden för givarlandet är istället en framtida minskning av tullintäkterna. En förlorad intäkt är en betydligt mindre transparent kostnad än en direkt utgift vilket många gånger är en politisk fördel. En ytterligare fördel är att kapaciteten att *de facto* exportera är låg i många fattiga länderna vilket innebär att det givna marknadstillträdet i många fall inte resulterar i några stora importvolymmer för givarlandet. Detta kan ses som positivt då det rör sig

---

<sup>53</sup> OECD (2005b).

om politiskt känsliga varor i givarlandet. Skulle avtalen ändå få oönskade effekter är dessutom avtal om handelspreferenser generellt inte bindande till skillnad från multilaterala liberaliseringar utan givarlandet kan ändra eller avsluta avtalen.<sup>54</sup> Sammantaget betyder detta att handelspreferenser inte "kostar" lika mycket för givarlandet som ett direkt bistånd. Slutligen, då ett visst mått av *aid fatigue* råder i många givarländer ses det som motiverat att underlätta utvecklingsländernas exportmöjligheter istället för att bara ge bistånd.

Ur ett rättviseperspektiv finns det egentligen heller inget skäl att ge extra kompensation till producenter/arbetare som förlorar framtida inkomster på grund av preferensererosion jämfört med dem som drabbas av andra chocker, eller helt enkelt är fattiga. Dessutom kan en fortlöpande kompensation till sockernäringen fördröja en nödvändig omställning av industrin. Stöd till omstrukturering och effektivisering brukar därför förordas istället för ett fortsatt inkomststöd.<sup>55</sup>

**Stöd till omstrukturering** är stöd som hjälper de drabbade att lämna jordbruket, inrikta sig mot nya produktionsmöjligheter eller effektivisera sockernäringen.

Det finns inget formellt krav inom exempelvis WTO att givare av handelspreferenser ska ta ansvar för eventuella problem som uppstår i mottagarländerna när preferenserna urholkas. Det kan dock finnas ett moraliskt ansvar eftersom det är givarlandets politik som bidragit till att skapa en produktionsstruktur som måste reformeras när preferenserna eroderas. Utan stöd kan nödvändiga reformer ta längre tid att genomföra och övergångsperioden därmed förlängas.

I reformen finns kompensation och stöd till omstrukturering inkluderad till sockernäringen inom EU. Även AVS-länderna är av EU utlovade att få viss kompensation, dels genom utvecklingsstöd, dels genom det nya handelsavtal, EPA, som skall ersätta Cotonou-avtalet, se avsnitt 2.4. Bridges (2006) rapporterar att AVS-länderna är missnöjda med den

---

<sup>54</sup> Sockerprotokollet kan inte ändras unilateralt av EU men EBA initiativet har mekanismer som kan användas för att begränsa stora importvolymer.

<sup>55</sup> Se exempelvis Gillson, Hewitt och Page (2005) för en fördjupad diskussion rörande hur ett effektivt transitionspaket kan utformas för länder som drabbas av preferensererosion för socker.

kompensation som de erbjuds av EU. Vid WTO:s ministermöte i Hongkong 2005 föreslog EU en kompensation på 184 miljoner euro årligen från 2007 till 2013 till AVS-länderna.<sup>56</sup> Enligt Bridges kommer sockernäringsen inom EU att kompenseras med 6 miljarder euro under samma period. Axelsson Nycander och Jonasson (2005) menar dessutom att AVS-länderna tidigare har haft negativa erfarenheter av hur kompensationen från EU fungerat när handelsvillkoren för bananer och rom tidigare försämrats.

Sammanfattningsvis är de AVS-länder som främst drabbas av preferenserrosion de som före reformen gynnades mest av preferenstillträdet. Fem länder får mer än tre fjärdedelar av den totala inkomsttransfereringen från EU före reformen, det är Mauritius, Fiji, Guyana, Jamaica och Swaziland. Av dessa länder har främst Mauritius och Fiji låg konkurrenskraft. Potentiella vinnare bland de länder som omfattas av Sockerprotokollet finns i södra Afrika, och är främst Malawi och Zambia.

---

<sup>56</sup> MUL kompenseras ej för uteblivna intäkter.



# 5

## Sammanfattning och slutsatser

### 5.1 Reform av en av EU:s mest snedvridande stödsystem

På grund av omfattande skydd och subventioner är marknaden för socker en av de mest snedvridna i världen. Värdemässigt står industrialiserade länder för en stor andel av protektionismen men även många utvecklingsländer gynnar sin sockernäring, exempelvis genom tullskydd. Konsekvensen är att produktionsmönster och internationell handel inte svarar mot länders och producenters komparativa fördelar. Högkostnadsproducenter gynnas medan lågkostnadsproducenter - av vilka många är utvecklingsländer - stängs ute från potentiella exportmarknader. Trots detta har EU:s marknadsordning för socker helt undsluppit det reformarbete som pågått inom EU sedan tidigt 1990-tal för att förändra de mest snedvridande stöden.

Marknadspriset för socker inom EU har varit mer än dubbelt så högt som det rådande världsmarknadspriset under de senaste 20 åren. För att kunna vidmakthålla detta pris har EU kvoter för den inhemska produktionen och tullar som förhindrar billig import. Det höga priset gör att produktionen överstiger efterfrågan och det resulterande överskottet exporteras med hjälp av exportsubventioner. Även om sockerbetsodlarna och sockerproducenter inom EU är de som främst gynnas av politiken, drar även ett antal utvecklingsländer nytta av det höga priset på EU:s marknad. Genom Sockerprotokollet har EU ett preferensavtal med ett antal AVS-länder (Afrika, Västindien och Stilla havet) samt Indien vilket innebär att EU importerar en bestämd mängd socker till det höga EU-priset från dem till låg eller ingen tull.

Internationella åtaganden i kombination med en stegvis förändring av den gemensamma jordbrukspolitikerna samt en tilltagande medvetenhet rörande politikens nackdelar har dock lett fram till en reform som genomfördes vid halvårsskiftet 2006. Ett huvuddrag i reformen är en sänkning av interventionspriset med 36 procent. För de AVS-länder som i dagsläget har preferenstillträde innebär det lägre priset att värdet av preferenstillträdet faller, dvs. de drabbas av preferenserrosion, och för de av FN klassificerade Minst Utvecklade Länderna (MUL), som får tull-

och kvotfritt tillträde till EU:s marknad för socker senast 2009 genom *Everything but Arms* (EBA) initiativet, innebär reformen att det framtida värdet av EBA-initiativet faller.

Syftet med rapporten är att på medellång sikt analysera konsekvenserna av den föreslagna reformen av EU:s sockerreglering för två block av u-länder; dels de AVS-länderna som i dagsläget har preferenstillträde till EU:s skyddade sockermarknad, dels de MUL som från och med 2009 också ges fullt tillträde till denna marknad. Även de övergripande effekterna för EU behandlas.

## 5.2 Den kvantitativa analysen

### Scenarier

Tre scenarier konstrueras. För att alla förändringar ska hinna införas och få genomslag avser analysen situationen år 2012.

**EBA+WTO** Det första scenariot är den situation som skulle råda 2012 om reformen inte genomförs (*EBA+WTO*). Det är dock inte detsamma som dagens rådande situation eftersom två andra förändringar träder i kraft, oavsett om EU reformerar sin sockerreglering eller ej. För det första kommer världens minst utvecklade länder (MUL) att få tullfritt och obegränsat tillträde till EU:s inre marknad för sin sockerexport från och med år 2009 genom EBA-initiativet. För det andra har EU nyligen förlorat en tvist i WTO rörande sin export av socker. Följden blir att EU måste reducera sin sockerexport från dagens dryga 5 ton till maximalt 1.3 miljoner ton årligen för att uppfylla WTO:s krav.

**Reform** Det andra scenariot innebär att EU:s föreslagna reform genomförs (*Reform*). Huvuddraget i reformen är en prissänkning med 36 procent. Även i detta scenario inkluderas effekterna av EBA-initiativet och WTO:s krav.

**Referens** Dessutom skattas ett tredje scenario (*Referens*) som representerar *status quo* före reformen, dvs. utan reform, EBA-initiativet och WTO-panelen. Detta är ett referensscenario mot vilket de båda andra scenarierna jämförs.

Den matematiska simuleringsmodellen CAPRI, som är konstruerad för att analysera effekterna av jordbrukspolitiska förändringar, används för att skatta scenarierna.

### *Resultat*

**EBA+WTO** Fritt tillträde till EU:s marknad för MUL innebär att deras export ökar kraftigt. Samtidigt måste EU:s export begränsas på grund av WTO:s panelutslag. Kombinationen ökad import och minskade avsättningsmöjligheter leder till en kraftig minskning av EU:s sockerproduktion. Utfallet blir att AVS-länderna, som redan har preferenstillträde, samt MUL, som får preferenstillträde, kommer att stå för en stor del av utbudet på EU:s marknad.

För MUL är nettoeffekten en stor välfärdsvinst. Producenterna i AVS-länderna pressas av ökad konkurrens då fler länder fått tillträde till EU:s marknad men vinner på att världsmarknadspriset stiger till följd av EU:s reduktion av den subventionerade sockerexporten, nettoeffekten för producenterna blir positiv. Totalt sett blir dock välfärdseffekten för AVS-länderna negativ. Vinsten för producenterna är lägre än förlusten för konsumenterna till följd av att sockret blir dyrare för dem i kombination med de minskade tullintäkterna som följer när importen av socker faller på grund av det högre världsmarknadspriset.

EU gör en välfärdsvinst totalt sett genom att upphöra med exportsubventioner och öppna marknaden för konkurrerande länder. Konsumenterna och förädlingsindustrin vinner eftersom sockerpriset på EU:s marknad pressas något av den ökade konkurrensen. Dessutom vinner skattebetalarna på att utgifterna i jordbrukspolitiken faller när exportsubventionerna elimineras. EU:s betodlare och sockerindustri förlorar.

**Reform** När priset på EU:s marknad faller med en dryg tredjedel på grund av reformen, förändras effekterna av främst EBA-initiativet substantiellt.

Sänkningen av priset på EU:s marknad medför att MUL:s exportexpansion till följd av EBA-initiativet blir betydligt mindre än om

priset hade varit fortsatt högt. Även importen från AVS-länderna faller på grund av reformen.

För EU innebär reformen en klar nettovinst. Vinsten är betydligt större än om bara EBA-initiativet genomförts och WTO:s panelutslag respekterats. För både MUL och AVS-länderna är reformen däremot en nettoförlust jämfört mot både *status quo* (*Referens*) samt en situation med enbart EBA-initiativet och WTO:s panelutslag (EBA+WTO).

### 5.3 Slutsatser

MUL har mycket att vinna på att få fritt tillträde till EU:s skyddade marknad för socker genom EBA-initiativet, men denna vinst försvinner när EU genom reformen av sockerregleringen sänker nivån på det skyddade priset med en dryg tredjedel. Även i förhållande till *status quo* (utan EBA-initiativet och WTO:s panelutslag) innebär reformen en nettoförlust för MUL. AVS-länderna förlorar oavsett scenario men förlusten för dem blir störst när EU genomför reformen.

Bilden är dock mer komplex än att utvecklingsländerna enbart är förlorare, eftersom det också finns vinnare där. Dessutom visar analysen att handelspreferenser är ett ineffektivt och dyrt sätt att föra resurser till utvecklingsländerna. Kostnaden för EU att transferera motsvarande 1.1 miljard euro till MUL och AVS-länderna, med hjälp av EBA-initiativet i kombination med en oförändrad marknadsordning för socker, skulle uppgå till cirka 3.3 miljarder euro årligen.

I utvecklingsländerna vinner konsumenterna eftersom reformen gör att sockerregleringens negativa effekter för andra jordbruksprodukter inom EU minskar. Det leder till lägre priser för vissa livsmedel som MUL och AVS-länderna importerar. Likaså vinner de sockerproducenter, både i MUL och AVS-länderna men även i andra länder som inte omfattas av EU:s preferenser, som exporterar till icke-preferensmarknader på ett högre världsmarknadspris. Preferenserrosionen motverkas därför till viss del av ett högre världsmarknadspris.

Tanken med handelspreferenserna i grunden god. Marknadstillträde i kombination med höga och fasta priser är tänkta att underlätta

uppbyggnaden av en konkurrenskraftig sockernäring i utvecklingsländerna. Men med preferenserna finns en inbyggd risk att näringen aldrig kommer att kunna klara sig på världsmarknaden. Bristande konkurrens och ett garanterat högt pris ger utrymme för ineffektivitet och att områden med mindre goda förutsättningar för socker lockas att investera. Den dag då preferenserna eroderas antingen genom att den generella tullnivån sjunker eller, som i detta fall att prisnivån inom EU faller, kommer högkostnadsländer att drabbas av omställningskostnader. Antingen måste då sockernäringen effektiviseras eller så behöver alternativa näringar byggas upp. Detta är vad flera AVS-länder kommer att drabbas av till följd av sockerreformen vilket är problematiskt för dem. För MUL minskar risken att i framtiden drabbas av preferenserrosion till följd av reformen, eftersom det lägre priset på EU:s marknad ger dem mer korrekta prissignaler från början.

Avslutningsvis visar analysen att EU:s sockerreglering och dess reform har stor betydelse både för priset på socker på EU:s inre marknad och på världsmarknaden. I framtiden kommer emellertid priset på socker att allt mer kopplas till prisutveckling för råolja eftersom det av sockerrör/sockerbetor kan produceras etanol, vilket är ett förnybart drivmedelsalternativ. Det innebär att nya marknader kan komma att öppnas för konkurrenskraftiga producenter av rör- och betsocker.



## Referenser

Adenäuer, Marcel (2005), "Reform of the CMO for sugar – Impacts on the European agriculture", *Working paper*, Bonns Universitet: Bonn.

Albert, Bill och Adrian Graves (1988), "Introduction" i *The world sugar economy in war and depression 1914-40*, (reds.) Bill Albert och Adrian Graves. Routledge: London.

Alexandraki, Katerina och Hans Peter Lankes (2004), "The impact of preference erosion on middle-income developing countries", *IMF working paper*, 04/169, International Monetary Fund: Washington, D.C.

Armington, P. S. (1969), "A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Origin," *IMF Staff Working Paper* 16, International Monetary Fund: Washington, DC.

Aksoy, M. Ataman och John C. Beghin (2004), *Global agricultural trade and developing countries*, Världsbanken: Washington D.C.

Axelsson Nycander, Gunnel och Anna Jonasson (2005), *En söt historia? EU, sockret och utvecklingen – Fallstudie från Moçambique och Lutherhjälpens förslag inför reformeringen av EU:s sockerregim*, Lutherhjälpen, Svenska kyrkan, Intellecta Tryckindustri: Solna.

Brenton, Paul och Takako Ikezuki (2005), "The impact of agricultural trade preferences, with particular attention to the least-developed countries," i *Global agricultural trade and the developing countries* (red.) M. Ataman Aksoy och John C. Beghin, Världsbanken: Washington D.C..

Britz, Wolfgang (ed.) (2005), *CAPRI Modeling System Documentation*, Institute for Agricultural Policy, Market Research and Economic Sociology, Bonns Universitet: Bonn.

Chaplin, Hannah och Alan Matthews (2005), "Coping with the fallout for preference-receiving countries from EU sugar reform," *Discussion paper*

100:2005, Institute for international integration studies, Trinity College: Dublin.

Ekman, Sone (2005), "Frikopplade stöd - konsekvenser för svenskt jordbruk," *Rapport 2005:2*, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI): Lund.

Elobeid, Amani och John Beghin (2005), "Multilateral trade and agricultural policy reforms in sugar markets," *Working paper 04-WP 356*, Centre for agricultural and rural development, Iowa State University, Ames: Iowa.

EU-NEI (2000), "Evaluation of the common organization of the markets in the sugar sector," *Rapport* framtagen av Netherlands Economic Institute samt Directorate-General for Agriculture of the Commission of the European Community, Bryssel.

Garside, Benjamin, Thomas Hills, José Carlos Marques, Veronika Thiel (2006). "Who gains from sugar quotas?", ODI-LSE DESTIN DV406 *Research project*, Overseas Development Institute (ODI): London.

Gillson, Ian, Adrian Hewitt och Sheila Page (2005), "Forthcoming changes in the EU banan/sugar markets: A menu of options for an effective EU transitional package", *ODI Report*, Overseas Development Institute: London.

Harris, Simon A. och Stefan Tangermann (1993), "A review of the EC sugar regime," i *The economics and politics of world sugar policies*, (reds.) Stephen V. Marks och Keith E. Maskus, The University of Michigan press: Ann Arbor.

IPC (2005), "A look at the EU's proposed sugar reforms," *Review*, International Policy Council (IPC) - Food and Agricultural Trade, <http://www.agritrade.org/Publications/EU%20Sugar%20Reform.pdf>

Kommissionen (2003), "Reforming the European Union's sugar policy - summary of impact assessment work," *Commission staff working paper*, Bryssel.



Kommissionen (2004), *A description of the common organization of the sugar market*, Bryssel.

Konkurrensverket (2002), "Sweet fifteen: The competition on the EU sugar markets," Rapport 2002:7, Konkurrensverket: Stockholm.

Larson, Donald F. och Brent Borrell (2001), "Sugar policy and reform," *Policy research working paper 2602*, Världsbanken: Washington DC.

LDCs (2004), Proposal of the least developed countries of the world to the European Union regarding the adaptation of the EBA-initiative in relation to sugar and the role for the LDCs in the future orientation of the EU sugar regime.

Levantis, Theodore, Frank Jotzo och Vivek Tulpulé (2005), "Sweetening the transition in EU sugar preferences: The case of Fiji," *The world economy*, Vol. 28, No. 6, s. 893-915.

McDonald, S. (1996), "Reform of the EU's sugar policies and ACP countries," *Development policy review*, vol.4, no. 2, s. 131-49.

Milner, Chris, Wyn Morgan och Evious Zgovu (2004), "Would all ACP sugar protocol exporters lose from sugar liberalization?" *Journal of development research*, vol. 16, no. 4, s. 790-808.

Mitchell, Donald O. (2004), "Sugar policies: Opportunities for change," *World bank policy research working paper no. 3222*, Världsbanken: Washington DC.

Mitchell, Donald O. (2005), "Sugar policies: An opportunity for change," *Global agricultural trade and developing countries*, M. Ataman Aksoy och John C. Beghin (red.), Världsbanken: Washington D.C.

Mold, Andrew (2005), "Taking politics out of preferences: The need for a new deal for Africa," *Comment*, Bridges no. 1, januari 2005, s. 3-6.

Newberry, D. M. G. och J. E. Stiglitz (1981), *The theory of commodity price stabilization: a study in the economics of risk*, Oxford University Press: Oxford.

OECD (2002), *Working party on agricultural policies and markets, background information on selected policy issues in the sugar sector*, Directorate for food, agriculture and fisheries, Organisation for Economic Co-operation and development: Paris.

OECD (2005a), *Preferential trading arrangements in agricultural and food markets – The case of the European Union and the United States*, OECD: Paris.

OECD (2005b), "The role of compensation in policy reform," Working Party on Agricultural Policies and Markets, OECD:Paris.

OECD (2006), "EU sugar policy reform," Working Party on Agricultural Policies and Markets, OECD:Paris

Oxfam International (2002), "The great EU sugar scam: How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world," *Oxfam Briefing Paper* No. 27: Oxfam International.

Oxfam International (2004), "Dumping on the world: How EU sugar policies hurt poor countries," *Oxfam Briefing Paper* 61: Oxfam International.

SKIL (2005), "How sugar is made – the history," *Informationsmaterial*, Sugar Knowledge International, <http://www.sucrose.com/> (2005-10-20).

SLI (2005), "Frikopplade stöd – konsekvenser för svenskt jordbruk," *Rapport* 2005:2, Livsmedelsekonomiska institutet: Lund.

SJV (2005), *Utfasning av exportbidrag – underlag för pågående WTO-förhandlingar*, Jordbruksverket: Jönköping.

SJV (2006), "Jordbruk och utveckling i EPA-förhandlingarna," *Rapport* 2006:32, Jordbruksverket: Jönköping.

UNDP (2006), *Human development report 2006*, United Nations Development Programme (UNDP): New York.

USDA (2005), *Sugar and sweeteners yearbook tables*, United States Department of Agriculture, Economic Research Service: Washington D.C. <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Sugar/Data/data.htm>

Världsbanken (2004), *Global economic prospects*, Världsbanken: Washington D.C.



# Appendix

## A1 Känslighetsanalys

De kvantitativa resultat som genereras vid simuleringarna beror på en rad parametrar i CAPRI-modellen. I fallet socker råder en viss osäkerhet rörande det exakta värdet på (i) utbudselasticiteten för sockerproducenterna i EU, (ii) utbudselasticiteten i MUL, samt (iii) substitutionselasticiteten för socker av olika ursprung. Nedan diskuteras problematiken och en känslighetsanalys genomförs, vilket innebär att värdet på parametrarna ändras och påverkan på resultaten utvärderas. För att undvika att få ett orimligt stort antal scenarier att handskas med i känslighetsanalysen förändras bara en av de tre olika parameteruppsättningarna vid varje tillfälle. Det kan konstateras att de ovan presenterade resultaten står sig i känslighetsanalysen vad gäller riktning och ungefärlig storleksordning.

### *Utbudselasticiteten i EU*

Storleken på utbudselasticiteten i EU påverkar hur EU:s sockernäring reagerar på det lägre priset efter reformen. De elasticiteter som CAPRI-modellen bygger på är beräknade med hjälp av gårdsdata och de ligger mellan 0.9 och 2.0 för olika regioner inom EU.<sup>57</sup> Det innebär att en minskning av priset med en procent skulle leda till en minskning av produktionen med mellan 0.9 och 2.0 procent, beroende på region.

När reformen är genomförd, får EU:s sockerproduktion vara maximalt 16 miljoner ton för att det dels ska finnas utrymme för importen från MUL och AVS-länderna, dels att det ska vara möjligt att hålla EU:s subventionerade export under taket på 1.3 miljoner i enlighet med WTO:s panelutslag. Med de utbudselasticiteter som modellen baseras på räcker själva prissänkningen, i kombination med en viss omfördelning av kvoter till de mer produktiva regionerna i EU, för att uppnå denna reduktion av produktionen och det finns därför inget behov av att minska produktionskvoterna. Frågan är då om ett prisfall från drygt 700

---

<sup>57</sup> Beräkningarna är inte publicerade.

euro per ton till cirka 400 euro per ton *verkligen* kommer att resultera i en produktion på ungefärligen 16 miljoner ton? Vad skulle hända om elasticiteterna i verkligheten är högre eller lägre?

Om utbudselasticiteten i själva verket skulle vara högre skulle en betydligt mindre prissänkning vara tillräcklig för att ge samma utbudsminskning. Eftersom MUL inte kommer att kunna producera tillräckligt med socker för att täcka hela EU:s behov, kommer marknadspriset i EU då att vara betydligt högre. För att undersöka hur resultaten påverkas ökas utbudselasticiteterna i modellen med i snitt faktor 1.5 (det exakta värdet för faktorn för varje elasticitet beror på regionala karaktäristika och den ursprungliga elasticiteten för regionen). Vad som sker är att priset på socker endast sjunker till cirka 510 euro per ton. Konsekvensen blir att mer socker importeras från MUL och AVS-länderna och därmed skulle välfärdsförlusten för dessa länder bli mindre.

De verkliga utbudselasticiteterna skulle också kunna vara lägre än de i modellen. Att minska storleken på utbudselasticiteten får motsatt effekt, dvs. en mer kraftfull sänkning av priset på EU:s marknad, men ingen känslighetsanalys har gjorts för det alternativet. Orsaken är att mekanismer i form av kvotreduktion träder in för att hålla priset upp om det skulle falla under den fastställda minimiprisnivån.

### *Konsumenternas substitutionselasticitet för socker av olika ursprung*

Storleken på substitutionselasticiteten för socker av olika ursprung bestämmer i vilken grad konsumenter anser att inhemskt producerat socker, importerat socker, samt import från olika länder är utbytbar.

Socker är betydligt mer reglerat än vad andra varor som handlas internationellt brukar vara. Det skapar ett modelltekniskt problem eftersom efterfrågan modelleras med hjälp av Armington-ansatsen, vilket innebär att de nuvarande importvolymerna antas speglar konsumenternas preferenser. I dagsläget importerar EU cirka 50 tusen ton socker från MUL (några AVS-länder är också MUL), vilket är mycket lite i dessa sammanhang. Det motsvarar exempelvis cirka tre procent av

AVS-ländernas totala sockerexport till EU och knappt 0.3 av EU:s årliga sockerproduktion. I modellen tolkas detta som att EU:s konsumenter, vid dagens priser, inte vill ha mer socker från dessa länder. I själva verket ligger förklaringen till den låga importen på det politiska planet – kvotbegränsningarna inom Sockerprotokollet i kombination med marknadsordningen för socker gör att det inte är möjligt för länderna att exportera större mängder till EU. När importen från MUL inte längre begränsas av dessa regelverk på grund av EBA-initiativet, kommer EU:s konsumenter att kunna köpa socker från MUL till ett betydligt lägre pris än idag, vilket troligen kommer att leda till en kraftfull ökning av importen. Den efterfrågefunktion som modellen bygger på begränsar dock hur stor den här ökningen kan bli, eftersom det finns en koppling till importens storlek idag.

I Armington-specifikationen av efterfrågan finns därför en parameter för att korrigera att små importvolymerna i *Referens* inte reflekterar konsumenternas preferenser vid det då rådande förhållandet mellan EU:s och MUL:s sockerpriser. Frågan är då hur en sådan parameter ska konstrueras och problemet är att finns mycket lite empirisk information att basera konstruktionen på. Därför kalibrerades parametern manuellt till dess att beteendet blev trovärdigt. Med "trovärdigt" menas att betydande kvantiteter importerats trots att importpriset ligger nära EU:s pris. Utbudselasticiteten sätts till 10 för substitution mellan inhemskt och importerat socker, och till 20 för importerat socker från olika länder.

Ytterligare simuleringar har gjorts med substitutionelasticiteter som har halva, respektive det dubbla värdet jämfört med de simuleringar som redovisats ovan. Det visade sig vara svårt att dubbla elasticiteterna eftersom de resulterande ekvationerna då får en extrem kurvatur. Teoretiskt skulle ett högre värde göra att socker från olika ursprung blir i ännu högre grad utbytbar, vilket skulle leda till en ännu högre import från MUL i *EBA+WTO* och *Reform* än vad som redovisats ovan. Exportkapaciteten i MUL är dock begränsad, eftersom länderna inte får exportera mer till EU än vad de själva kan producera. I *EBA+WTO* är länderna redan nära den gränsen.

Att halvera elasticiteterna, dvs. att låta dem vara 5 respektive 10, reducerar importen från MUL med cirka 50 procent (till ungefär 2 miljoner ton) i *EBA+WTO*. Det förändrar storleken på välfärdsförändringarna, men inte riktningen. Exempelvis reduceras välfärdsvinsten för EU från 4.04 miljarder euro till 3.76 miljarder euro i *Reform* jämfört med *Referens*, och den motsvarande välfärdsförlusten för MUL ökar från 48 till 87 miljoner euro. För AVS-länderna ger halveringen av substitutionselasticiteterna endast marginella effekter.

#### *Utbudselasticiteten i MUL*

EBA-initiativet innebär att MUL får tillgång till EU:s skyddade marknad för socker där priset är betydligt högre än det pris ländernas producenter hittills har fått. Frågan är hur mycket utbudet i MUL kommer att öka till följd av det högre priset. Detta bestäms av värdet på utbudselasticiteten. I CAPRI-modellen är utbudselasticiteterna för socker från MUL och AVS-länderna initialt satta till 1. En beräkningsprocedur används sedan för att få fram värden som är konsistenta med mikroekonomisk teori. Resultatet är att utbudselasticiteten sätts till 0.94 för MUL och 0.95 för AVS-länderna. I *EBA+WTO* ger dessa elasticiteter en substantiell ökning av produktionen.

För att pröva andra värden på elasticiteterna sätts också de initiala värdena till 2. Ett högre värde på utbudselasticiteten innebär att utbudsreaktionen hos MUL vid en given prisökning blir större, alternativt att det krävs en lägre prisökning för att ge samma utbudsreaktion som tidigare. Det leder till en större export från MUL i *EBA+WTO* och *Reform* än vad som redovisats ovan. Eftersom den faktiska importen också hänger samman med konsumenternas substitutionselasticitet för socker av olika ursprung i EU, blir ökningen i export proportionellt sett mindre än ökningen i MUL:s utbudselasticitet. Om både substitutionselasticiteten för EU och utbudselasticiteten för MUL är högre, skulle importen bli betydligt högre än den ovan redovisade. På motsvarande sätt skulle importen vara betydligt lägre om båda elasticiteterna är lägre. Om värdet på elasticiteterna är felspecificerade i motsatt riktning, exempelvis med för hög substitutionselasticitet för konsumenterna i EU och för låg



utbudselasticitet för MUL, eller tvärt om, skulle felen tendera att ta ut varandra.

## **A2 Länderklassificering**

Följande länder klassas av FN som de *minst utvecklade länderna* (MUL) UNDP (2006):

Afghanistan, Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Benin, Bhutan, Kongo-Kinshasa, Centralafrikanska republiken, Kap Verde, Djibouti, Eritrea, Etiopien, Gambia, Guinea, Ekvatorialguinea, Guinea Bissau, Haiti, Kambodja, Kiribati, Komorerna, Laos, Liberia, Leshoto, Madagaskar, Mali, Myanmar, Mauretanien, Maldiverna, Malawi, Moçambique, Niger, Nepal, Rwanda, Salomonöarna, Sudan, Sierra Leone, Senegal, Somalia, Sao Tomé och Príncipe, Tchad, Togo, Östtimor, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Samoa, Republiken Jemen samt Zambia.

## Tidigare utgivna publikationer från SLI

### Rapporter

- 2000:1 Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?
- 2000:2 Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millennierunda
- 2001:1 Prusbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel
- 2001:2 Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin
- 2001:3 Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement
- 2001:4 Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000
- 2001:5 Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter
- 2002:1 EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries
- 2002:2 Märkning av genmodifierade livsmedel – en samhällsekonomisk analys
- 2002:3 Märkning av genmodifierade livsmedel – en företagsekonomisk analys
- 2002:4 Internationell handel – även för jordbruket?
- 2002:5 Mjolkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad
- 2003:1 Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen
- 2003:2 Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion
- 2004:1 Svensk livsmedelsexport – analys av vilka som exporterar och vad
- 2004:2 EU:s och USA:s livsmedelsbistånd – effekter på lokal produktion och import
- 2004:3 En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?

- 2004:4 Regional inkomstutveckling och ekonomisk koncentration – med fokus på jordbruket
- 2004:5 Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?
- 2004:6 Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder
- 2004:7 Ekonomiska drivkrafter för djurtransporter
- 2004:8 Att bevara betesmarker – en analys av ekonomiska styrmedel
- 2004:9 Det svenska jordbrukets konkurrenskraft efter EU-inträdet
- 2005:1 Resursanvändning i svenskt fiske – en analys av kapacitet och effektivitet
- 2005:2 Vem ska reglera maten? – EU:s livsmedelslagstiftning och subsidiaritetsprincipen
- 2005:3 Vad kan staten göra åt fetma?
- 2005:4 Konkurrenskraft på fiskeriprodukter – Sverige i världen
- 2006:1 Livsmedelssäkerhet – hinder eller möjlighet för u-ländernas export? Exempel: Fisk och skaldjur
- 2006:2 Fiskeriförvaltning med individuella kvoter
- 2006:3 En politik för fisken eller fisket? – en studie av EU-förhandlingarna om 2003 års reform av fiskeripolitiken
- 2006:4 Lantbruket & konkurrenskraften
- 2006:5 Competitiveness in the Agricultural Sector of Bosnia and Herzegovina

### **Skrifter**

- 2002:1 Analys av enhetliga arealstöd i EU
- 2003:1 Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken – en konsekvensanalys
- 2003:2 Arealstöd till jordbruket – Hur påverkas produktionen i Sverige?
- 2003:3 Är förhandlingsprocessen i EU ett hinder för jordbruksreformer?

- 2003:4 Gränseffekter på en gränslös marknad – prisskillnader på livsmedel inom EU
- 2003:5 Ekologiskt jordbruk – lönsamt för jordbrukaren?
- 2004:1 Landsbygdsutveckling – en analys av projekt för ökad sysselsättning
- 2004:2 Prisbildning och marknad för ekologiska livsmedel i fem EU-länder
- 2004:3 Spårbarhet i livsmedelskedjan
- 2005:1 Den svenska avregleringen 1990 – lärdomar för frikoppling av jordbruksstöd
- 2005:2 Frikopplade stöd - konsekvenser för svenskt jordbruk
- 2005:3 Ekonomisk integration och prisskillnader på livsmedel – EU-medlemskapets betydelse för prisutjämning
- 2006:1 Geografisk Ursprungsbeteckning och landsbygdsutveckling i EU

### **Working Papers**

- 2003:1 Decoupling: The case of Swedish crop production
- 2004:1 Decoupling: The concept and past experience
- 2005:1 The Swedish 1990 Agricultural Reform – Adjustments of the Use of Land
- 2005:2 Methodology for Assessing the Regional Environmental Impacts of Decoupling: A Focus on Landscape Values?
- 2005:3 Deeper Integration and Productivity – The Swedish Food and Beverage Industry
- 2005:4 Who Survives and Grows after EU Membership? The Case of Swedish Milk Farmers.
- 2006:1 Capacity and Efficiency in Swedish Pelagic Fisheries
- 2006:2 Market Power and European Competition in the Swedish Food Industry
- 2006:3 Food Aid from the EU and the US – its consequences for local food production and commercial food trade

## **Årsrapport**

Publiceras årligen fr.o.m. år 2000

### **Tidigare utgivna rapporter där SLI har medverkat**

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10.

Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10.

Tullreduktioner – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2002:5.

Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:31.

”High Prices in Sweden – a Result of Poor Competition?”  
Konkurrensverkets A4-serie, 2003.

Konflikt eller samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål, Jordbruksverket, SJV:s rapportserie 2005:4.

Krav på säker mat – självklarhet eller handelshinder?, Svenska FAO-kommitténs skriftserie, nr 2/05.