

PATRYCJA PURGAŁ

EWOLUCJA SYSTEMU REGULACJI RYNKU CUKRU W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Artykuł przedstawia kształtowanie się systemu regulacji rynku cukru, jaki obowiązuje w Unii Europejskiej od 1968 roku. Mimo postępujących przeobrażeń Wspólnej Polityki Rolnej, unijny reżim cukrowy przez szereg lat ulegał jedynie drobnym modyfikacjom. Znaczące zmiany we Wspólnej Organizacji Rynku w sektorze cukru nastąpiły dopiero w ostatnim dziesięcioleciu. W opracowaniu dokonano przeglądu wprowadzanych kolejno zasad i instrumentów regulujących zarówno rynek wewnętrzny, jak i dotyczących ochrony tego rynku, z uwzględnieniem ostatniej reformy unijnego sektora cukru z 2006 roku.

Słowa kluczowe: rynek cukru, unijna polityka na rynku cukru, reforma rynku cukru, wspólna organizacja rynku

1. WSTĘP

Cukier jest środkiem spożywczym znanym na świecie od tysięcy lat, jednak jego produkcja z buraków cukrowych w Europie w pełni rozwinęła się dopiero w ubiegłym stuleciu. Do początku XIX wieku produkt ten był wytwarzany niemal wyłącznie z trzciny cukrowej, w krajach strefy podzwrotnikowej¹. Obecnie cukier jest produkowany w większości krajów świata, jednakże już od kilkudziesięciu lat ponad 70% produkcji na globalnym rynku dostarcza grupa około dziesięciu producentów, wśród których znaczącą rolę odgrywa Unia Europejska². Niewątpliwie, tak wysoką pozycję Unia zawdzięcza systemowi regulacji, jaki powstał ponad 40 lat temu i przetrwał przez dłuższą część tego okresu niemal w nienaruszonej formie. Wobec kolejnych, „ewolucyjnych” zmian Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), reforma

¹ Więcej na ten temat zob. D. Mitchell, *Sugar policies: Opportunity for change*, World Bank Policy Research Working Paper 3222, World Bank, February 2004

² Por. Ł. Chudoba, *Wpływ systemu regulacji rynku cukru na przemysł cukrowniczy w Polsce i 15 krajach Unii Europejskiej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2004, s. 5

rynku cukru była jednak nieunikniona. Obowiązującemu prawodawstwu zarzucano zbyt duży interwencjonizm, oderwanie od warunków wolnego handlu, generowanie nadwyżek cukru, zaniżanie cen cukru na świecie (poprzez subsydiowany eksport) i utrzymywanie ich sztucznie wysokiego poziomu na rynku wewnętrznym (za sprawą cen urzędowych)³. Konieczność zmian zasad regulacji i ochrony rynku cukru dodatkowo przyspieszył zarzut wobec UE o łamanie międzynarodowych ustaleń o handlu w ramach WTO⁴. W ten sposób unijny sektor cukrowniczy wkroczył w XXI wiek z perspektywą gruntownych przeobrażeń. Niniejsza publikacja dokonuje przeglądu podstawowych mechanizmów i instrumentów prawno-ekonomicznych, jakie mają zastosowanie na tym rynku.

2. REGULACJA UNIJNEGO RYNKU CUKRU DO 2006 ROKU

Wspólna organizacja rynku w sektorze cukru (ang. *the common market organisation in the sugar sector*) została utworzona w Unii Europejskiej w 1968 roku. Do końca dwudziestego stulecia system ten funkcjonował prawie w niezmienionej postaci, a zasadniczym jego celem było zagwarantowanie producentom godziwego dochodu oraz dostarczenie na rynek własnej produkcji⁵. Na wspólnotowym rynku rolnym zostały zniesione wszelkie ograniczenia w handlu wzajemnym; dla zachowania warunków konkurencji zakazano stosowania ceł (i innych barier) w handlu między poszczególnymi krajami UE oraz odrębnego subsydiowania rolnictwa. Rynek zarządzany był centralnie. Utrzymaniu stabilności cen na rynku wewnętrznym służyły jednolite ceny instytucjonalne (urzędowe): cena interwencyjna na cukier oraz ceny minimalne na buraki cukrowe⁶. Poza zapewnieniem skupu interwencyjnego nadwyżek cukru, zasadniczymi elementami systemu były również m.in.: kwoty produkcyjne, dopłaty do eksportu cukru w ramach określonej kwoty i obowiązek eksportu bez dopłat cukru przekraczających tę kwotę, wysokie cła oraz kontyngenty na import cukru bez cła lub przy obniżonych stawkach celnych. Ponadto w ramach systemu kwotowano rozmiary produkcji substytutów cukru (izoglukozy i syropu inulinowego). Cła importowe gwarantowały ochronę przed konkurencją z krajów trzecich. Opłaty nałożone na producentów i wpłacane do wspólnotowego budżetu miały za zadanie pokryć koszty eksportowanych nadwyżek produkcji nad konsumpcją.

Pierwsza zmiana w systemie nastąpiła w 1975 roku wraz z akcesją Wielkiej Brytanii. W ramach umowy międzynarodowej „ACP Protocol” wspólnotowy rynek został otwarty na przywóz cukru trzcinowego z wybranych krajów Afryki,

³ Por. Ł. Chmielewski, *5 lat polskiego rolnictwa w UE – zmiany i perspektywy – Rynek Cukru*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2009, s. 4

⁴ Światowa Organizacja Handlu (ang. *World Trade Organization*)

⁵ Rozporządzenie Rady nr 1009/67/EWG z dnia 18 grudnia 1967 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru

⁶ Por. J. Nowak, *Regulacje rynku cukru w Polsce i w Unii Europejskiej*, *Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego*, 2002/3.

Karaibów i Pacyfiku (ang. ACP)⁷, które zaczęły korzystać z preferencyjnego dostępu do wysokich cen na wspólnotowym rynku. Pojawienie się tej dodatkowej ilości cukru wymagało wyeksportowania ekwiwalentnej kwoty z zastosowaniem subsydiów eksportowych⁸. Niewielkie dostosowania w systemie następowały również po kolejnych rozszerzeniach.

W tym samym czasie we Wspólnocie zauważano już konieczność zmian w zasadach regulacji oraz w instrumentarium całej WPR. Polityka wsparcia cenowego doprowadziła do nadwyżek produkcyjnych, zaostrzyła się rywalizacja handlu na arenie międzynarodowej. Naciski na zreformowanie WPR stały się jeszcze silniejsze, gdy Unia przystąpiła do rokowań w ramach Rundy Urugwajskiej GATT⁹, co ostatecznie przyczyniło się do wprowadzenia w 1992 roku reformy MacSharry'ego¹⁰. Chociaż początkowo Komisja Europejska planowała włączyć rynek cukru w tę reformę, gruntowne zmiany regulacji ominęły jednak reżim cukrowy. Co więcej, nawet kolejna z wprowadzanych reform WPR (już po zakończeniu Rundy Urugwajskiej) – Agenda 2000 nie objęły sektora cukrowego¹¹.

Do czasu przyjęcia zobowiązań Rundy Urugwajskiej, z niewielkimi modyfikacjami obowiązywały zasady ustalania wielkości kwot produkcyjnych wprowadzone od sezonu 1981/82. Były one ustalane na okresy sześcioletnie. System uzupełniano jedynie o kwoty dla nowych państw członkowskich oraz od 1994 r. o kwoty na syrop inulinowy¹². W 1995 roku w następstwie Rundy Urugwajskiej

⁷ ACP – ang. The African, Caribbean and Pacific Group of States

⁸ *A description of the Common Organisation of the Market in Sugar*, European Commission Agriculture Directorate General, September 2004, s. 4.

⁹ Układ Ogólny w Sprawie Ceł i Handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) – organizacja powstała w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, działająca w latach 1948–1994. W 1995 r. jej zadania przejęła WTO – Światowa Organizacja Handlu (*World Trade Organisation*). Rundę Urugwajską (1986–1995) w sektorze rolnym stanowiły wielostronne negocjacje zmierzające do liberalizacji w handlu produktami rolnymi, głównie poprzez ograniczenie instrumentów pozataryfowych, redukcję ceł i subsydiów eksportowych oraz ograniczenie wsparcia wewnętrznego. Runda zakończyła się podpisaniem w 1995 roku „Porozumienia w Sprawie Rolnictwa”.

¹⁰ Reforma ta polegała m.in. na wprowadzeniu płatności bezpośrednich rekompensujących rolnikom straty powstałe w dochodach w wyniku stopniowego obniżania gwarantowanych cen produktów rolnych (przede wszystkim zbóż i wołowiny). Jednocześnie uzależniono możliwości ww. płatności od zmniejszenia powierzchni upraw lub obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej.

¹¹ Opublikowany przez Komisję Europejską w dniu 18 lipca 1997 roku pakiet reform (nazywany również pakietem Santera) obejmował zmiany finansowania budżetu, reformę polityki rolnej oraz przedłużenie działania funduszy strukturalnych i funduszu kohezyjnego, jak również przygotowywał do podjęcia rokowań z krajami Europy Środkowej i Wschodniej o przystąpieniu do UE. Agenda 2000 pogłębiała reformy WPR z 1992 r. poprzez dalsze odchodzenie od wysokich cen rynkowych na rzecz płatności bezpośrednich. Reformą objęto sektory: niektórych upraw polowych (zboża, oleiste, wysokobiałkowe, ziemniaki), wołowiny i mleka. **Okoliczności pominięcia sektora cukrowego podczas Agendy 2000** opisują S. Tangermann, W. Munch w opracowaniu: *Sugar Markets in Central Europe and Eastward Enlargement of the European Union*, Diskussionsbeitrag 9705, Institute of Agricultural Economics, University of Gottingen, December 1997.

¹² Zastosowanie systemu kwotowego w sektorze cukrowym uregulowane było rozporządzeniem Komisji (EEC) nr 1443/82 z 8 czerwca 1982 r.

nastąpiła modyfikacja systemu, która polegała na wprowadzeniu mechanizmu dopasowywania wielkości kwot produkcyjnych do zobowiązań podjętych przez Wspólnotę. Unia Europejska zgodziła się na redukcję zarówno wartości subsydiów eksportowych (o 36%), jak i ilości cukru eksportowanego z zastosowaniem dopłat (o 21%) w ciągu 6 lat¹³. Kwoty produkcyjne w miarę potrzeby corocznie (na okres sezonu) zmniejszało się tak, aby kwota całkowita (A+B) równała się sumie przewidywanego zużycia cukru w UE oraz dopuszczalnej wielkości subwencjonowanego eksportu. W tym celu przed 1 października każdego roku dokonywało się bilansu¹⁴ pozwalającego określić ilość cukru, którą należało wyeksportować w czasie sezonu.

Tabela 1. Kwoty produkcyjne cukru białego w UE-15 w latach 1995/96–2000/01

Region	Kwota A (w tonach)		Kwota B (w tonach)	
	bazowa w sezonach 1995/96–2000/01	redukcja w sezonie 2000/01	bazowa w sezonach 1995/96–2000/01	redukcja w sezonie 2000/01
Austria	316 529,0	10 844,0	73 881,0	2 531,0
Belgia i Luksemburg	680 000,0	22 096,9	146 000,0	4 744,5
Dania	328 000,0	13 012,0	96 629,3	3 833,4
Francuskie Departamenty Zamorskie	466 000,0	9 229,8	46 600,0	986,7
Finlandia	133 433,0	2 718,0	13 343,0	271,7
Francja (metropolia)	2 530 000,0	101 983,4	759 232,8	30 245,7
Grecja	290 000,0	5 907,7	29 000,0	590,7
Hiszpania	960 000,0	12 654,7	40 000,0	527,1
Holandia	690 000,0	25 536,6	182 000,0	6 735,6
Irlandia	182 000,0	3 707,6	18 200,0	370,7
Niemcy	2 637 703,0	107 522,4	811 609,9	33 084,3
Portugalia (Azory)	9 090,9	185,1	909,1	18,7
Portugalia (kraj)	63 636,4	1 111,0	6 363,6	111,0
Szwecja	336 364,0	6 852,3	33 636,0	685,4
Wielka Brytania	1 040 000,0	21 186,2	104 000,0	2 118,8
Włochy	1 320 000,0	39 453,5	248 250,0	7 420,0
Unia Europejska	11 982 756,3	384 001,2	2 609 654,7	94 275,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2038/1999 r. oraz rozporządzenia Komisji nr 2073/2000 z 29 września 2000 r.

Po odjęciu limitu zapisanego w porozumieniu GATT/WTO otrzymywało się ilość, która musiała być wyeksportowana bez dopłat (tzw. cukier C). W sezonie

¹³ Por. *EU sugar Policy reform*, OECD 2007, s. 52.

¹⁴ Bilans sporządzano na podstawie prognoz dotyczących produkcji, spożycia, importu i przewidywanego stanu zapasów

2000/01, który kończył 6-letni okres objęty ustaleniami WTO, redukcja kwot całkowitych (A+B) łącznie dla cukru, izoglukozy i syropu inulinowego wyniosła 498,8tys. t w przeliczeniu na cukier biały¹⁵.

W konsekwencji zobowiązań Rundy Urugwajskiej oraz z uwagi na postępujące zmiany zasad i instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej, pod koniec 2000 r. Komisja Europejska przekazała do Rady Europejskiej projekt nowego rozporządzenia, który zapowiadał przebudowę systemu organizacji rynku cukru we Wspólnocie. Po wprowadzeniu szeregu poprawek, projekt został zatwierdzony w 19 czerwca 2001 roku jako rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001¹⁶. Poniżej omówiono najważniejsze elementy systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej, jakie obowiązywały po wejściu w życie ww. rozporządzenia. Obejmują one regulacje dotyczące cen, podaży oraz handlu zagranicznego.

2.1. REGULACJA CEN

System regulacji cen obowiązujący od wejścia w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 obejmował przede wszystkim: cenę podstawową na buraki oraz cenę interwencyjną na cukier biały. W sezonach 2001/02–2005/06 ceny te były „zamrożone”. Podstawowa cena skupu buraków cukrowych o zawartości cukru 16% została ustalona na 47,67 euro/t. Cena minimalna buraków A (do produkcji kwoty A) wynosiła 46,72 euro/t, natomiast buraków B (do produkcji cukru kwoty B) – 32,32 euro/t. Ceny za buraki dostarczone poza tymi kwotami nie były gwarantowane i mogły być niższe od cen minimalnych. Cena interwencyjna cukru białego (standardowej jakości) wynosiła 631,9 euro/t. W krajach o niedoborze podaży nad popytem obowiązywały ceny interwencyjne o 2–4% wyższe.

W sytuacji równowagi podażowo-popytowej do oszacowania średniej ceny zbytu na rynku Wspólnoty używano się tzw. ceny docelowej cukru białego. Wyrażała ona optymalny (z punktu widzenia producentów) poziom cen, gwarantujący im odpowiednie dochody. W sezonach 2001/02–2005/06 wynosiła ona 665 euro/t (była około 5% wyższa od ceny interwencyjnej). W praktyce, ceny rynkowe cukru w Unii tylko nieznacznie przekraczały cenę docelową, bo silna konkurencja na rynku wykluczała windowanie cen.

2.2. REGULACJE PODAŻY

KWOTY PRODUKCYJNE

Rozmiary produkcji cukru (i pośrednio także buraków cukrowych) objęte cenami urzędowymi podlegały ograniczeniom. Każdy region Wspólnoty miał

¹⁵ Rozporządzenie Komisji nr 2073/2000 z 29 września 2000 r.

¹⁶ Zgodnie z dążeniem Wspólnoty do uproszczenia polityki rolnej i zmniejszania liczby istniejących przepisów prawnych Rozporządzenie (WE) nr 1260/2001 zastępowało nie tylko wcześniejsze rozporządzenie nr 2038/1999, lecz także część jedenastu innych rozporządzeń Rady obowiązujących poprzednio.

przyznany limit produkcji cukru, określany jako kwota całkowita (składająca się z dwóch części: A i B), przy czym przez region zazwyczaj rozumiało się terytorium kraju¹⁷. Kwoty produkcyjne przyznane w określonej wielkości każdemu państwu były rozdysponowane przez właściwe władze (zwykle były to odpowiednie ministerstwa) do spółek cukrowych, które następnie dzieliły je między poszczególne cukrownie. Ostatnim szczeblem było rozdysponowanie praw dostaw buraka cukrowego między plantatorów zaopatrujących cukrownie. Kwoty produkcyjne mogły być transferowane między cukrowniami, ale tylko na terenie jednego państwa (nawet wtedy, gdy dany koncern działał na terenie różnych państw). Plantatorzy zachowywali prawo do uprawy buraków w ramach przyznanych im kwot również w przypadku likwidacji cukrowni (kwoty te przejmowała inna cukrownia, często w ramach tego samego koncernu).

Kwota A oznaczała ilość cukru przeznaczoną na zaopatrzenie rynku wewnętrznego. Kwota B odpowiadała ilości cukru, która zgodnie z zawartymi porozumieniami międzynarodowymi mogła być eksportowana z dopłatami. Nadwyżkę produkcji cukru ponad kwoty A i B określano jako cukier C. Cukier pozakwotowy nie mógł być sprzedany na rynku Wspólnoty i musiał być wyeksportowany bez dopłat w ściśle określonym terminie. W przypadku niedopełnienia tego obowiązku przewidziano dotkliwe kary¹⁸. W praktyce, u każdego producenta na początku kampanii cały wyprodukowany cukier zaliczany był najpierw do kwoty A (z którą związane były najniższe opłaty). Po przekroczeniu limitu kwoty A dalsza produkcja traktowana była jako kwota B i wreszcie, po wyczerpaniu limitu kwoty całkowitej (A i B), reszta produkcji stanowiła cukier C. Każde państwo członkowskie musiało określić szacunkową wielkość produkcji cukru w bieżącym roku gospodarczym dla każdej cukrowni na terenie kraju oraz ostateczne wielkości produkcji za poprzedni rok gospodarczy (1 lipca – 30 czerwca)¹⁹. Jeśli było to konieczne, niezbędne redukcje ustalonych wcześniej kwot A i B były rozkładane na poszczególne kraje członkowskie. Czynnikiem sprzyjającym takiej procedurze korekcyjnej była różnica okresów obowiązywania kwot produkcyjnych (rok gospodarczy 1 lipca – 30 czerwca) i limitu subwencjonowanego eksportu (rok kalendarzowy 1 stycznia – 31 grudnia). Możliwe było więc elastyczne dopasowanie kwot do limitów po upływie pierwszego kwartału roku gospodarczego, gdy poprzednie prognozy były już dostatecznie wiarygodne.

W okresie 2001/02 – 2005/06 redukcja poziomu kwot bazowych (cukru, izo-glukozy i inuliny) wyniosła łącznie 115 tys. ton, z zachowaniem dotychczasowego

¹⁷ Wyjątkiem były Belgia i Luksemburg, tworzące jeden region, oraz Francja, której terytoria zamorskie tworzyły odrębny region.

¹⁸ Kary były określone w rozporządzeniu Komisji (EEC) nr 2670/81 z 14 września 1981 r. Dla cukru C sprzedanego na rynku wewnętrznym nakładało się najwyższą opłatę importową z okresu sześciu miesięcy od daty jego wyprodukowania (w sezonie 2000/01 cło importowe wynosiło 419 euro/t), zwiększone dodatkowo o 12,5 euro/t dla cukru C.

¹⁹ Por. J. Nowak, *Regulacje rynku cukru w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego”, 2002/3.

mechanizmu redukcji kwot w celu dopasowania ich do limitów eksportowych WTO. Warto zauważyć, iż postanowienia Rundy Urugwajskiej o corocznym redukowaniu limitów wielkości eksportu cukru objętego subwencjami oraz kwoty tych subwencji dla Wspólnoty, istotnie wpłynęły na sposób ustalania kwot produkcyjnych przy rozszerzeniu Unii Europejskiej. Aby nie zachodziła konieczność zmniejszenia limitów dotychczasowych 15 członków UE, kwota całkowita każdego nowo przyjmowanego państwa nie mogła być większa od sumy zużycia krajowego oraz wnoszonego do Wspólnoty własnego limitu subwencionowanego eksportu. Wielkość kwoty B (w ramach tej kwoty całkowitej) musiała być wystarczająco duża, aby opłaty produkcyjne bilansowały się z niezbędnymi dodatkowymi dopłatami eksportowymi.

W roku gospodarczym 2005/2006 łączna kwota produkcji cukru dla 25 krajów UE wynosiła 17,4 mln ton. Przyznane w tym czasie dopłaty do eksportu wraz z ceną na rynku światowym, były jednak niższe od gwarantowanej ceny interwencyjnej, co wywołało konieczność uruchomienia pierwszego od wielu lat skupu interwencyjnego. W celu przywrócenia równowagi rynkowej i ograniczenia dalszych zakupów interwencyjnych Komisja Europejska podjęła decyzję o redukcji kwot produkcyjnych. Łączna kwota A i B została zmniejszona o 10,3% – z 17,4 mln ton do 15,6 mln ton cukru białego²⁰.

ZAKUPY INTERWENCYJNE

Interwencyjny skup cukru²¹ wyprodukowanego w ramach kwot A i B był traktowany jako swoista „siatka bezpieczeństwa” i stanowił dla producentów gwarancję ceny minimalnej. W sytuacji, gdy rynkowe ceny zbytu cukru spadłyby poniżej ceny interwencyjnej, agencje interwencyjne zobowiązane były do zakupu (po cenie interwencyjnej) każdej ilości cukru wyprodukowanego w ramach tych kwot. W praktyce przypadki skupu interwencyjnego w sektorze cukrowym zdarzały się bardzo rzadko²².

OPŁATY PRODUKCYJNE NA DOPLATY EKSPORTOWE

Podtrzymywanie na terenie Unii Europejskiej ceny cukru na poziomie wyższym od cen światowych wymagało kosztownego dotowania eksportu nadwyżek produkcyjnych. Służył temu system opłat pobieranych od producentów cukru i plantatorów buraków, który nie tylko pozwalał zdobyć odpowiednie środki na dotacje, ale w praktyce był ważnym instrumentem regulującym i stabilizującym rynek cukru. Na system ten składały się:

²⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1609/2005 z dnia 30 września 2005 r. dotyczące redukcji kwot produkcyjnych w sektorze cukru w roku gospodarczym 2005/2006.

²¹ Ogólne zasady skupu interwencyjnego regulowało rozporządzenie Komisji (WE) nr 1262/2001 z 27 czerwca 2001 r.

²² Interwencja taka miała miejsce w sezonie 1986/87 – było to 15 tys. ton cukru skupionych we Włoszech. Kolejna nastąpiła dopiero w roku gospodarczym 2005/2006, co ostatecznie skłoniło Komisję Europejską do decyzji o redukcji kwot produkcyjnych w tym sezonie.

- **opłata podstawowa** w wysokości 2% ceny interwencyjnej dla produkcji w ramach kwoty całkowitej (A + B),
- **opłata dodatkowa** dla kwoty B, która mogła osiągnąć maksymalnie 37,5% ceny interwencyjnej; była stosowana wówczas, gdy opłaty podstawowe nie były wystarczające,
- **opłaty uzupełniające** w przypadku gdy środki zgromadzone dzięki w/w opłatom były za małe na pokrycie obciążeń eksportowych; wysokość opłat uzupełniających zmieniała się w zależności od bilansu wpływów z opłat oraz wydatków dla danej kampanii, oraz
- **opłaty eksportowe** – ich nałożenie było możliwe w sytuacji, gdyby ceny światowe cukru były wyższe od cen interwencyjnych obowiązujących we Wspólnocie²³.

Istotą stosowanego w UE systemu opłat było to, że ich wysokość zależała bezpośrednio od kosztu dotowania eksportu. Dzięki temu producenci traktowali priorytetowo pełne zaspokojenie popytu na rynku wewnętrznym, gdyż dzięki temu minimalizowali nakładane opłaty. W ten sposób, w połączeniu z kwotowaniem produkcji można było osiągnąć pełne zaopatrzenie rynku, stabilne ceny i opłacalność produkcji oraz zminimalizować koszty niezbędne do uzyskania samowystarczalności UE w zaopatrzeniu w cukier. Opłaty produkcyjne pobierane były od przetwórców w dwóch ratach, w formie zaliczki. Podstawą do opłat były stawki wyznaczone przez tzw. Komitet Zarządzający Cukrem (*Sugar Management Committee*) w Brukseli. Pobrane przez agencje interwencyjne opłaty były przekazywane do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej²⁴.

Plantatorzy wnosili opłaty produkcyjne w momencie sprzedaży. Za dostarczone buraki otrzymywali cenę podstawową obniżoną o wielkość opłat (różnych dla kwot A i B). W związku z tym ceny minimalne buraków cukrowych ustalało się w wysokości 98% ceny podstawowej dla buraków w kwocie A oraz w granicach 60,5–98,0% w kwocie B. Za buraki standardowej jakości cukrownie były zobowiązane płacić plantatorom co najmniej ceny minimalne, kontraktowane w ramach kwot A i B.

ZAPASY I OPŁATY MAGAZYNOWE

Przed wprowadzeniem zmian w 2001 roku producenci cukru w UE zobowiązani byli do utrzymywania minimalnej rezerwy cukru²⁵, określonej procentowo w stosunku do wielkości produkcji w ramach kwoty A (3%). Dysponentem tej

²³ Taka sytuacja miała miejsce w okresie między kwietniem 1980 r. a majem 1981 r.

²⁴ Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (ang. EAGGF – *European Agriculture Guidance and Guarantee Funds*) został utworzony w kwietniu 1964 roku na podstawie Traktatu Rzymskiego z 1957 roku w celu finansowania rolnictwa. Od 2007 roku Fundusz ten został zastąpiony przez dwa nowe, tj. Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (finansowanie działań z zakresu polityki rozwoju wsi) oraz Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (finansowanie działań z zakresu tzw. I filara WPR).

²⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Europejskiej nr 2038/1999 z 13 września 1999 r.

rezerwy był Komitet Zarządzający Cukrem w Brukseli. Koszty magazynowania były rekompensowane. Rozporządzenie z 2001 r. zniosło całkowicie zwroty kosztów magazynowania. Zmiana ta miała na celu wzmocnienie konkurencji na rynku z korzyścią dla konsumentów, handlu i przemysłu zużywającego cukier. Konsekwencją tego było także zniesienie zwrotów kosztów magazynowania niekwotowanego cukru (cukru C) przenoszonego na następny rok. Wcześniejsza praktyka w tym zakresie była przez Komisję oceniana jako przeszkoda we właściwym działaniu systemu kwotowego.

Ponadto, zlikwidowano uciążliwe dla producentów zobowiązania do utrzymywania minimalnych zapasów cukru, wprowadzone po tym, gdy w 1974 r. wystąpiły we Wspólnocie braki w zaopatrzeniu w ten produkt, związane z gwałtownym wzrostem jego cen na rynku światowym. Zniesiona została także możliwość denaturacji cukru na pasze, w ramach produkcji limitowanej.

2.3. REGULACJE HANDLU ZAGRANICZNEGO

Przed importem cukru chroniło wysokie cło konwencyjne w wysokości 419 euro/t cukru białego. Obowiązywały również dodatkowe cła importowe uzgodnione z WTO, które ograniczały do minimum import cukru poza kontyngentami o zerowych stawkach celnych, zwłaszcza z krajów ACP, Indii, Kuby, Brazylii, a także z najsłabiej rozwiniętych państw świata LDC (ang. Least Developed Countries). Oprócz tego, określone były kontyngenty na import cukru przy zerowych stawkach celnych z zachodnich krajów bałkańskich oraz z niektórych innych krajów (przy obniżonych stawkach celnych).

Rozmiary subsydiowanego eksportu cukru podlegały ograniczeniom w wyniku porozumienia pomiędzy UE a WTO. W latach 2001–2005 ilość dotowanego eksportu ograniczono do ok. 1,3 mln ton rocznie, a wartość dotacji do 497 mln euro. Dotacje pokrywały różnicę pomiędzy wysoką gwarantowaną ceną cukru na rynku wewnętrznym UE a znacznie niższymi cenami tego produktu na światowym rynku. Środki finansowe na subsydia eksportowe pochodziły z opłat produkcyjnych²⁶.

Eksport i import cukru oparty był na systemie licencji wydawanych przez krajowe agencje interwencyjne (licencje były ważne na obszarze całej Unii Europejskiej). Licencje te służyły monitorowaniu eksportu i importu (nie były koncesjami). Wielkości dopłat w przypadku subsydiowanego eksportu cukru była ustalana podczas przetargów. Oferty składane przez eksporterów do agencji interwencyjnych były przysyłane do Komitetu Zarządzającego Cukrem w Brukseli, który następnie ustalał maksymalną stawkę dopłaty. Dla eksportu cukru C licencje wystawiało się dopiero po sprawdzeniu, że cukier ten został wyprodukowany poza kwotami A i B.

Za pośrednictwem agencji wypłacane były nie tylko subsydia eksportowe, lecz także dopłaty do cukru przeznaczonego na cele niespożywcze (wykorzystywanego w przemyśle chemicznym). Dopłaty pokrywały różnicę między cenami wewnętrznymi

²⁶ Por. Ł. Chudoba, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek cukru*, [w:] Ocena Wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 34.

UE a światowymi. Od 1 lipca 2001 r. refundacje produkcyjne do cukru zużywanego w przemyśle chemicznym były całkowicie pokrywane z opłat produkcyjnych²⁷.

3. PRZYGOTOWANIA DO REFORMY

Skonstruowany dla rynku cukru system regulacji miał zapewnić godziwą dochodowość uprawy buraków i opłacalność produkcji cukru, i jednocześnie gwarantować środki finansowe na dopłaty do eksportu cukru. W konsekwencji jednak, ceny cukru na rynku wewnętrznym UE były generalnie dużo wyższe niż ceny tego produktu na rynku światowym. Mimo, iż system ten uważany był za samowystarczalny, ponieważ subsydia eksportowe były w przeważającej mierze pokrywane wpływami z opłat produkcyjnych, konsumenci cukru w krajach Wspólnoty musieli płacić wysokie ceny, a system nie zachęcał producentów do zmniejszania kosztów produkcji²⁸. Zmiany przewidziane na okres 2001/02 – 2005/06 wprowadzały jedynie niewielkie modyfikacje w regulacji. Proces powiększania się Wspólnoty, jej sytuacja budżetowa oraz przebieg negocjacji WTO wymagały przygotowania przez Komisję Europejską poważniejszych zmian w organizacji rynku cukru²⁹. Pierwsze założenia zostały zaprezentowane przez Komisarza F. Fischlera we wrześniu 2003 roku. Propozycja zawierała trzy scenariusze reformy: utrzymanie status quo, stopniową redukcję lub pełną liberalizację.

Wariant I zakładał utrzymanie kwot produkcji i ceny interwencyjnej, jednak nie na dotychczasowym poziomie. Wynikało to z założenia obniżki stawek celnych i otwarcia na import cukru, głównie trzcinowego, z najslabiej rozwiniętych krajów. **Wariant II** charakteryzował się redukcją cen na rynku wewnętrznym i stopniowym zniesieniem kwot. Zakładano, że ceny rynku wewnętrznego będą się dostosowywały do cen importu i tym samym nastąpi stabilizacja poziomu importu i produkcji. Realizacja powyższego wariantu miała nastąpić w 2 etapach: najpierw bez płatności wyrównawczych, później z wyrównaniem utraconych dochodów plantatorów buraków cukrowych w formie płatności bezpośrednich. **Wariant III** przewidywał pełną liberalizację rynku w latach 2010–2015, czyli zniesienie krajowego systemu wsparcia cen, likwidację kwot produkcji, odejście od taryf celnych i restrykcji importowych. Także w przypadku wyboru wariantu III rozważana była możliwość wprowadzenia płatności bezpośrednich, tylko dla rolników uprawiających buraki cukrowe³⁰. Trzecia propozycja była właściwie od razu skazana na odrzucenie, gdyż żadne państwo ze znaczącym sektorem cukrowniczym nie zgodziłoby się na pełne uwolnienie rynku. Z uwagi, iż dotych-

²⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 z 19 czerwca 2001 r., Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1265/2001 z 27 czerwca 2001 r.

²⁸ Por. Ł. Chudoba, *Wpływ Wspólnej Polityki.....*dz. cyt., s. 32.

²⁹ Więcej na temat okoliczności wprowadzenia reformy w raporcie OECD: *EU sugar Policy reform*, OECD 2007, s. 58.

³⁰ B. Kasperowicz, *Rynek Cukru w Europie po reformie*, prezentacja podczas konferencji „Postęp w uprawie buraków i gospodarce surowcowej”, STC, Toruń, czerwiec 2009 r., s. 2.

czasowy system nie miał racji przetrwania, zdecydowano o rozwinięciu koncepcji stopniowego ograniczania wsparcia i redukcji produkcji.

W lipcu 2004 roku Komisja Europejska przedstawiła Radzie UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa projekt reformy, który między innymi zakładał redukcję ceny interwencyjnej na cukier i zastąpienie jej przez cenę referencyjną, połączenie kwoty produkcji cukru A i B w jedną kwotę i jej redukcję w fazach – łącznie o 2,8 mln ton (regulacje dotyczące cukru C nie uległyby zmianie), transfer kwot między państwami członkowskimi i wprowadzenie programu przekształcania zakładów przetwórstwa cukru, wprowadzenie bezpośredniego wsparcia dochodu producentów buraka cukrowego w wysokości ok. 60% utraty dochodów powstałych na skutek ww. cięcia cen, zniesienie refundacji produkcji dla przemysłu chemicznego oraz wprowadzenie prywatnego magazynowania. Reforma rynku cukru w zaproponowanej formie nie zyskała jednak poparcia większości państw członkowskich³¹, między innymi z uwagi na pomysł umożliwienia transferu kwot produkcyjnych między krajami członkowskimi (*de facto* ryzykowałoby to likwidacją przez koncerny części zagranicznej produkcji w wybranych krajach).

W międzyczasie trzech liczących się światowych producentów i eksporterów cukru: Brazylia, Australia i Tajlandia złożyło skargę do WTO, w której zarzucano UE niedozwolone dotowanie eksportu cukru. Jak wspomniano wcześniej, Wspólnocie przysługiwał limit na subsydia eksportowe w wysokości 1,3 mln ton (wartość dopłat 499 mln euro). UE wliczała do tej ilości tylko cukier, który uzyskiwał te subsydia, całkowicie pomijając w kalkulacji eksport cukru C, który był sprzedawany poza granice celne UE bez fizycznych dopłat. W maju 2005 roku WTO uznała skargę za zasadną, oceniając, iż każdy cukier z UE ma status subsydiowanego przy wywozie ze względu na liczne mechanizmy wsparcia produkcji, które mają zastosowanie na unijnym rynku. W konsekwencji wywóz taki musiał ustać w trzecim kwartale 2006 roku. Decyzja WTO przyspieszyła pracę nad reformą³².

Kolejny projekt Komisja Europejska opublikowała w czerwcu 2005 roku. Negocjacje trwały do jesieni. W dniu 24 listopada 2005 r. na posiedzeniu Rady Ministrów ds. Rolnictwa i Rybołówstwa UE reforma wspólnotowej organizacji rynku cukru stała się faktem. Osiągnięty kompromis polityczny wprowadzał zmiany zasad funkcjonowania tego sektora od sezonu 2006/2007.

4. NOWA REGULACJA RYNKU CUKRU

Zasadniczym celem reformy regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej, która weszła w życie w lipcu 2006 roku było zmniejszenie wsparcia i ograniczenie

³¹ Polska ostatecznie również zgłosiła sprzeciw z uwagi na propozycję łącznej redukcji kwot A i B, transfer kwot między krajami członkowskimi oraz termin wprowadzenia reformy.

³² Por. Ł. Chmielewski, *5 lat polskiego rolnictwa w UE – zmiany i perspektywy – Rynek Cukru*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2009, s. 5.

produkcji, przy jednoczesnej restrukturyzacji sektora. Państwa członkowskie oczekiwały zagwarantowania wystarczającej podaży cukru i ochrony rynku od ekstremalnych wahań cen. Oczekiwano poprawy cenowej konkurencyjności cukru unijnego, jednak przy utrzymaniu godziwych dochodów rolniczych z produkcji buraków cukrowych. Istotne było również podtrzymanie preferencyjnego dostępu do unijnego rynku dla krajów ACP oraz LDC. Ponadto, Komisja zakładała także uproszczenie regulacji oraz ograniczenie wydatków budżetowych³³.

Postanowiono zrezygnować z eksportu części cukru C. Zmiany uregulowań dotyczyły zarówno cen urzędowych, jak i podaży. Część regulacji handlu zagranicznego pozostała analogiczna, jak w latach 2001/02–2005/06³⁴. W tabeli 2 zaprezentowano najważniejsze elementy reformy.

Tabela 2. Wybrane założenia reformy systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Cena referencyjna cukru białego (euro/t)	631,9	631,9	541,5	404,4
Cena referencyjna cukru surowego (euro/t)	496,8	496,8	448,8	335,2
Cena minimalna buraków cukrowych (euro/t)	32,86	29,78	27,83	26,29
Opłata produkcyjna (euro/t cukru)	–	12,00	12,00	12,00
Opłata restrukturyzacyjna (euro/ t cukru)	124,6	173,8	113,3	–
Pomoc restrukturyzacyjna (euro/t kwoty cukru)	730,0	730,0	625,0	520,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Rady (WE) nr 318/2006, 320/2006, oraz 1234/2007

4.1. ZMIANY CEN URZĘDOWYCH

Zniesiono cenę interwencyjną (gwarantowaną) na cukier biały oraz surowy i zastąpiono ją ceną referencyjną, która w kolejnych sezonach ulegała stopniowej redukcji. Ostatecznie obniżka cen cukru białego wyniosła 36% z 631,9 euro/t w sezonie 2007/2008 do 404,4 euro/t w sezonie 2009/10. Cena referencyjna nie jest gwarancją ceny. Jednocześnie wprowadzono system raportowania cen cukru, który pozwala stwierdzić, kiedy cena rynkowa spada poniżej ceny referencyjnej. Uruchamiany jest wtedy system prywatnego magazynowania cukru.

³³ Por. *The European Sugar Sector – a long term competitive future*, European Commission, September 2006, s.2

³⁴ Dotychczasowa umowa o bezcłowym imporcie do UE cukru z krajów ACP jest stopniowo zastępowana umowami o partnerstwie gospodarczym z każdym z tych krajów oddzielnie. Ponadto, od 1 listopada 2009 r. kraje LDC mogą eksportować cukier do UE bez cła w ilościach nie ograniczonych limitem, ale po przekroczeniu limitu 3,5 mln ton mogą zostać wprowadzone ograniczenia.

W wyniku negocjacji utrzymano jednak dostęp do działań interwencyjnych w charakterze środka przejściowego na cztery lata gospodarcze: 2006/07–2009/10, ustalając cenę interwencyjną na poziomie 80% ceny referencyjnej z następnego roku, dla cukru białego w maksymalnej ilości 600 tys. t rocznie dla całej Wspólnoty.

W przypadku buraków cukrowych użytych do produkcji cukru kwotowego utrzymano mechanizm ceny minimalnej. Jej wysokość również uległa stopniowej redukcji w kolejnych sezonach (tabela 2).

4.2. ZMIANY W REGULACJI PODAŻY

KWOTY PRODUKCYJNE

Kwoty A i B połączone i zastąpiono jednolitą kwotą produkcyjną. Jednocześnie umożliwiono dokupienie 1,1 mln ton dodatkowej kwoty do produkcji cukru (większość krajów z tego skorzystała) za jednorazową odpłatnością 730 euro/t (zob. tabela 3). W celu dobrowolnego zmniejszenia produkcji i zbywania limitów stworzono system zachęt, który był adresowany do producentów cukru i plantatorów buraków. Został on oparty o opłaty restrukturyzacyjne. Ponadto, pozostawiono możliwość obligatoryjnej redukcji połączonej kwoty cukru od sezonu 2010/2011, jeśli działania w ramach funduszu restrukturyzacji będą niewystarczające. W pierwszych dwóch latach reformy (2006/07–2007/08) do funduszu oddano kwotę 1,8 mln ton cukru. Jednak faktycznie, po uwzględnieniu dokupionej przez producentów dodatkowej kwoty ponad 1 mln ton, rzeczywiste zmniejszenie limitów produkcji cukru wyniosło jedynie 750 tys. ton.

Tabela 3. Kwoty produkcji cukru (w tonach) w Unii Europejskiej w roku gospodarczym 2006/07

Kraj	Kwota podstawowa	Kwota dodatkowa
Belgia	819 812	62 489
Czechy	454 862	20 070
Dania	420 746	31 720
Niemcy	3 416 896	238 560
Grecja	317 502	10 000
Hiszpania	996 961	10 000
Francja (metropolia)	3 288 747	351 695
Francuskie Departamenty Zamorskie	480 245	–
Irlandia	199 260	10 000
Włochy	1 557 443	10 000
Łotwa	66 505	10 000
Litwa	103 010	8 985
Węgry	401 684	10 000
Holandia	864 560	66 875

tabela ze strony 223

Kraj	Kwota podstawowa	Kwota dodatkowa
Austria	387 326	18 486
Polska	1 671 926	100 551
Portugalia	69 718	10 000
Portugalia (Azory)	9 953	–
Słowacja	207 432	10 000
Słowenia	52 973	10 000
Finlandia	146 087	10 000
Szwecja	368 262	17 722
Wielka Brytania	1 138 627	82 847
UE-25	17 440 537	1 100 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Rady (WE) nr 318/2006

POMOC RESTRUKTURYZACYJNA

W celu stworzenia zachęty do zaniechania produkcji cukru przez producentów o najniższej konkurencyjności w sezonach 2006/07–2009/10 wprowadzono system restrukturyzacji, który polegał na sprzedaży (zrzekaniu się) kwot produkcyjnych w zamian za pomoc finansową, liczoną za każdą tonę kwoty, której zrzekł się producent. Utworzono tzw. fundusz dla zniwelowania skutków społecznych i przywrócenia dobrego stanu środowiska naturalnego oraz fundusz pomocy dla regionów najbardziej dotkniętych skutkami reformy. Plantatorom buraków i dostawcom maszyn uczestniczącym w produkcji buraków, którzy ponieśli straty w wyniku procesu restrukturyzacji i eliminacji produkcji buraków cukrowych przysługiwało część pomocy restrukturyzacyjnej. Fundusz utworzony był z opłaty restrukturyzacyjnej wnoszonej przez okres trzech lat przez producentów wszystkich środków słodzących objętych kwotą (nie była ona naliczana od tony, której zrzeknie się dany przedsiębiorca).

■ *Opłaty produkcyjne na dopłaty eksportowe w ramach kwoty uzgodnionej z WTO*

Wprowadzono opłatę produkcyjną wynosi 12 euro/t wyprodukowanego cukru, przy czym producenci cukru mogą zażądać od plantatorów buraków cukrowych poniesienia do 50% tej opłaty.

■ *Wprowadzenie płatności bezpośrednich dla plantatorów buraków cukrowych*

Jednym z ważniejszych elementów reformy rynku cukru było wprowadzenie płatności bezpośrednich rekompensujących spadek cen buraków cukrowych. Płatności te są w całości finansowane z budżetu UE.

■ *Korekta regulacji zmierzająca do przyspieszenia zbycia limitów produkcyjnych*

Szybko okazało się, iż skonstruowany mechanizm zbycia kwot produkcyjnych nie uzyskuje dużego zainteresowania ze strony producentów cukru. W związku z tym Komisja Europejska w 2007 roku przedstawiła dodatkowe uregulowania

prawne, które miały na celu uatrakcyjnienie funduszu restrukturyzacji. Plantatorom buraków cukrowych stworzono możliwość składania wniosków o przyznanie pomocy restrukturyzacyjnej (tzw. inicjatywa plantatorów, z tym że plantatorzy mogli złożyć wnioski do wysokości 10% kwoty danego producenta cukru). Wnioski plantatorów mogły zostać „przejęte” przez producentów cukru. Komisja zaproponowała także „zachętę” w postaci dodatkowej jednorazowej płatności w wysokości 237,50 euro/t cukru (około 33 euro/t buraków) dla plantatorów buraka cukrowego, którzy na stałe zaprzestaną uprawy buraka cukrowego (zarówno w ramach inicjatywy plantatorów, jak i przy rezygnacji z kwot przez producenta). Ponadto, pomoc restrukturyzacyjna dla plantatorów i podmiotów świadczących usługi w wysokości 10% została uznana jako stała³⁵.

Jednocześnie przedłużono stosowanie tzw. „wycofania zapobiegawczego”, czyli stopniowego zmniejszanie całkowitej kwoty³⁶ do roku gospodarczego 2009/10. Cukier „wycofany” z kwotowania mógł być zużyty w przemyśle (np. na wytwarzanie bioetanolu). Mechanizm ten był uruchamiany w sytuacji, kiedy na rynku może pojawić się nadwyżka cukru. KE uznała, że taka sytuacja zachodzi w sezonie 2007/08 i ograniczyła produkcję kwotową o nieco ponad 2 mln ton.

Tabela 4. Kwoty produkcji cukru (w tonach) w Unii Europejskiej w roku gospodarczym 2009/10

Kraj	Kwota (w tonach)
Belgia	676 235,0
Bułgaria	0,0
Czechy	372 459,3
Dania	372 383,0
Niemcy	2 898 255,7
Irlandia	0,0
Grecja	158 702,0
Hiszpania	498 480,2
Francja (metropolia)	2 956 786,7
Francuskie Departamenty Zamorskie	480 244,5
Włochy	508 379,0
Łotwa	90 252,0
Litwa	0,0
Węgry	105 420,0
Holandia	804 888,0
Austria	351 027,4
Polska	1 405 608,1

cd. tabeli na następnej stronie

³⁵ Por. D. Błęszyńska, *Przewidywane zmiany na unijnym rynku cukru w roku gospodarczym 2008/09*, „Burak cukrowy”, 2008/1, s. 8.

³⁶ Por. Ł. Chudoba, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej...dz. cyt.*, s. 35.

tabela ze strony 225

Kraj	Kwota (w tonach)
Portugalia	0,0
Portugalia (Azory)	9 953,0
Rumunia	104 688,8
Słowacja	0
Słowenia	112 319,5
Finlandia	80 999,0
Szwecja	293 186,0
Wielka Brytania	1 056 474,0
UE-27	13 336 741,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 183/2009

Producenci mogli wytworzyć mniej cukru, ale opłatę produkcyjną musieli wnieść od przysługującego im limitu, czyli w praktyce zapłacili także za ilość, której nie mogli wytworzyć³⁷. Jednocześnie zaproponowano częściowe zwolnienie producentów cukru z opłaty restrukturyzacyjnej w 2007/2008 w ilości równej kwocie wycofania prewencyjnego z 2007/2008 r., tj. 13,5% (jeśli kwota zostanie oddana w sezonie 2008/2009). Ponadto, dla tych państw członkowskich, które oddały kwoty do funduszu restrukturyzacji w latach 2006/2007 i 2007/2008, jeśli udzielona pomoc była mniejsza od tej przewidzianej w roku gospodarczym 2008/2009, zdecydowano się wyrównać wstecz świadczoną pomoc restrukturyzacyjną.

W rezultacie zmian w regulacji wprowadzonych w 2007 roku, unijni producenci zbyli prawa do produkcji łącznie ponad 5,77 mln ton cukru, izoglukozy i syropu inulinowego. Należy jednak zauważyć, iż w 2007 roku Unia została rozszerzona o kolejne dwa kraje Bułgarię i Rumunię, którym należało przyznać odpowiednie limity produkcyjne. Uwzględniając również dodatkowy ponad milionowy limit do rozdysponowania przekazany producentom, można szacować, iż faktyczna sprzedaż praw do produkcji w sektorze cukrowniczym wyniosła nieco ponad 4,4 mln ton. Z produkcji cukru całkowicie zrezygnowało pięć krajów: Irlandia, Bułgaria, Łotwa, Portugalia i Słowenia. Z eksporterów, Wspólnota stała się importerem cukru. Cena cukru dla konsumentów nie uległa znaczącemu zmniejszeniu, mimo że był to jeden z najważniejszych argumentów uzasadniających wprowadzenie reformy. Należy jednak zauważyć, iż już w okresie 2006–2008 wydatki z unijnego budżetu na sektor cukru spadły o prawie 70%, głównie za sprawą zniesienia refundacji eksportowych³⁸. Od sezonu 2009/10 limit produkcji na cukier wynosi ponad 13,3 mln ton (zob. tabela 4).

³⁷ Ł. Chmielewski, *5 lat polskiego rolnictwa w UE – zmiany i perspektywy – Rynek Cukru*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2009, s. 6.

³⁸ Tamże.

Obecna regulacja Wspólnej Organizacji Rynków w sektorze cukru obowiązuje do 2015 roku. Niemniej jednak, w międzyczasie na forum Unii Europejskiej rozpoczęła się debata na temat kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku³⁹. Jakikolwiek zmiany w uregulowaniach unijnego sektora cukru zmierzające do jego dalszej modernizacji oraz większej liberalizacji rynku mogłyby nastąpić, nie będą one łatwe do przeforsowania wobec różnych, często rozbieżnych stanowisk zarówno państw członkowskich, jak i grup interesariuszy⁴⁰.

5. PODSUMOWANIE

Wspólna Organizacja Rynku w sektorze cukru funkcjonuje w Unii Europejskiej od ponad czterdziestu lat. W tym czasie, głównie poprzez zapewnienie wysokich i stabilnych cen urzędowych oraz subwencjonowanie eksportu, UE zdołała konkurować z producentami cukru trzcinowego i stała się drugim po Brazylii największym eksporterem cukru na globalnym rynku. Obecnie produkcja cukru w Unii Europejskiej stanowi około 10% światowej podaży tego surowca. Wraz z kolejnymi przeobrażeniami Wspólnej Polityki Rolnej oraz rosnącą presją na arenie międzynarodowej do większego respektowania przez UE warunków wolnego handlu, system ten nieuchronnie musiał ewoluować. Gruntowne zmiany w regulacji nastąpiły w ostatnim dziesięcioleciu. Państwa członkowskie nie zdecydowały się jednak na pełną liberalizację rynku, podejmując reformę stopniowego ograniczania wsparcia i redukcji produkcji.

Realizacja reformy wspólnotowego rynku cukru wprowadzonej w 2006 roku umożliwiła redukcję kwoty, choć na razie w mniejszym stopniu, niż zakładane na początku 6 mln ton. Z produkcji cukru całkowicie zrezygnowało pięć krajów. Z eksportera, Wspólnota stała się importerem cukru. Zniesienie refundacji eksportowych już po dwóch latach reformy przyniosło znaczny spadek wydatków z unijnego budżetu na sektor cukru. Mimo, że jednym z najważniejszych argumentów uzasadniających wprowadzenie reformy było obniżenie cen cukru (redukcja ceny urzędowej cukru wyniosła w ostatnich czterech latach 36%), cena cukru dla konsumentów nie uległa jednak znaczącemu zmniejszeniu. Obecne rozwiązania obowiązują do 2015 roku. Niewątpliwie oznacza to, iż rynek ten potencjalnie czeka dalsze zmiany regulacji, szczególnie w perspektywie uwarunkowań, jakie pojawią się wraz z nowym kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku.

³⁹ Więcej na temat debaty o przyszłości WPR na stronach Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm

⁴⁰ Stanowisko w debacie nt. przyszłości WPR po 2013 roku zabrała już Międzynarodowa Konfederacja Europejskich Plantatorów Buraka CIBE – zob. *European Beet Growers first contribution to the debate on the CAP after 2013*, International Confederation of European Beet Growers, SUC 10/5038, Brussels, June 2010.

BIBLIOGRAFIA

- *A description of the Common Organisation of the Market in Sugar*, European Commission Agriculture Directorate General, September 2004.
- *Agreement on Agriculture*, WTO, Geneva 1994.
- Błęszyńska D., *Przewidywane zmiany na unijnym rynku cukru w roku gospodarczym 2008/09*, „Burak Cukrowy”, 2008/1.
- Chmielewski Ł., *5 lat polskiego rolnictwa w UE – zmiany i perspektywy – Rynek Cukru*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2009.
- Chudoba Ł., *Wpływ systemu regulacji rynku cukru na przemysł cukrowniczy w Polsce i 15 krajach Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2004.
- Chudoba Ł., *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek cukru* [w:] R. Mroczek (red.), *Ocena Wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
- *EU sugar Policy reform*, OECD 2007
- *European Beet Growers first contribution to the debate on the CAP after 2013*, International Confederation of European Beet Growers, SUC 10/5038, Brussels, June 2010, www.cibe-europe.eu.
- Kasperowicz B., *Rynek Cukru w Europie po reformie*, prezentacja podczas konferencji „Postęp w uprawie buraków i gospodarce surowcowej”, Stowarzyszenie Techników Cukrowników, Toruń, czerwiec 2009.
- Mitchell D., *Sugar policies: Opportunity for change*, World Bank Policy Research Working Paper 3222, World Bank, February 2004.
- Nowak J., *Regulacje rynku cukru w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego”, 2002/3.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1262/2001 z 27 czerwca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży cukru przez agencje interwencyjne.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1265/2001 z 27 czerwca 2001 r.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1609/2005 z 30 września 2005 r.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2073/2000 z 29 września 2000 r.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2670/81 z 14 września 1981 r.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1785/81 z dnia 30 czerwca 1981 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3330/74 z dnia 19 grudnia 1974 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2038/1999 z 13 września 1999 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 z 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 319/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia

bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników.

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.
- Rozporządzenie Rady nr 1009/67/EWG z dnia 18 grudnia 1967 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru.
- Rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 1443/82 z 8 czerwca 1982 r.
- Tangermann S., Munch W., *Sugar Markets in Central Europe and Eastward Enlargement of the European Union*, Diskussionsbeitrag 9705, Institute of Agricultural Economics, University of Gottingen, December 1997.
- *The European Sugar Sector – a long term competitive future*, European Commission, September 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugar/infopack_en.pdf [10.04.2010].

EVOLUTION OF THE EU SUGAR POLICY

Summary: The paper presents evolution of the EU sugar policy, that has been in force since 1968. Despite of progressive alterations of the Common Agricultural Policy, the EU sugar regime has gone only through minor modifications. Significant changes in the sugar Common Market Organisation (CMO) occurred in the last decade. The outlook of rules and instruments regulating the internal market, as well as concerning market protection is illustrated in the study, including the recent reform of the EU sugar sector taken in 2006.

Key words: sugar market, the EU sugar policy, sugar market reform, Common Market Organisation (CMO)

*Mgr Patrycja Purgal
Departament Programowania i Analiz
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa
patrycja.purgal@minrol.gov.pl*