

IZABELA LIPIŃSKA

## Przemiany na wspólnotowym rynku cukru w nowych warunkach gospodarczych

1. Kampania 2006/2007 jest pierwszą, w toku której wdrażane są zasady nowej wspólnej organizacji rynku cukru. Jej funkcjonowanie jest stymulowane zarówno przez politykę wewnętrzną państw członkowskich UE, jak i poprzez rosnące zobowiązania przyjmowane pod naciskiem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Duży wpływ ma w tym przypadku pogłębiający się kryzys na światowym rynku tego produktu, który jest związany z nadprodukcją i brakiem rynków zbytu. Zarówno z ekonomicznego, jak i przyrodniczego punktu widzenia wytwarzanie cukru buraczanego w skali globalnej na dobrą sprawę nie jest zasadne. Wypiera go produkcja tańszego cukru pozyskiwanego z trzciny cukrowej<sup>1</sup>.

Obecną politykę cukrową kształtują przede wszystkim zawarte przez Wspólnotę porozumienia międzynarodowe z najbardziej ubogimi krajami LDC („wszystko poza bronią”) oraz krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku<sup>2</sup>. Pierwsze z nich dotyczy stopniowo zwiększanie importu bezcłowego cukru do lipca 2009 r., co spowoduje ulokowanie na rynku europejskim około 4 mln ton tego produktu; drugie odnosi się do wprowadzenia na rynek wewnętrzny 1,3 mln ton cukru trzcinowego.

<sup>1</sup> Na rynkach światowych koszt wyprodukowania 1 tony cukru trzcinowego wynosi około 170 euro, a w przypadku cukru buraczanego jest 3-krotnie większy, sięgając w UE 632 euro za tonę. Pisze na ten temat Ł. Chmielewski, *Światowy rynek cukru. Opracowanie sygnałne*, Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych FAMMU, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, 2006; [www.fapa.com.pl/fammu](http://www.fapa.com.pl/fammu).

<sup>2</sup> Zob. R. Cuni, *Kraje najstabiliej rozwinięte (LCD) oraz kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) wobec europejskiego rynku cukru*, Raport Nr 7, XLI Kongres CIBE, Kraków, 12-16 czerwca 2006 r.; G. Govinden, *Przyszłość stosunków cukrowych między Unią Europejską a Krajami AKP: Wyniki reformy – negocjacje EPA*, Raport Nr 6, XLI Kongres CIBE, Kraków, 12-16 czerwca 2006 r.

Omawiany rynek jest jednym z najbardziej „uregulowanych” i stabilnych wspólnotowych rynków rolnych, odnosi się do niego ponad 70 różnorodnych aktów prawnych, w tym trzy podstawowe rozporządzenia. Pierwsze z nich – rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 – reguluje funkcjonowanie i organizację rynku cukru, drugie dotyczy wsparcia bezpośredniego na rzecz plantatorów buraków cukrowych, a trzecie dotyczy tworzenia tymczasowego funduszu restrukturyzacji<sup>3</sup>. Ustanawiają one wiele instrumentów zarówno ekonomicznych, jak i prawnych, których celem jest sztuczne utrzymywanie rynku z dala od wpływu swobodnych gier rynkowych. Z uwagi na swe odizolowanie od rynku światowego poprzez utrudnienie dostępu do rynku wewnętrznego tańszego cukru trzcinowego, często mówi się o jego protekcyjnym charakterze. Na skutek reformy rynku, która miała miejsce w lipcu 2006 r., oddziałujące na niego do tej pory podstawowe instrumenty prawne uległy modyfikacjom.

Zasady nowego porządku prawnego w organizacji rynku cukru w skali całej Wspólnoty implikują konieczność dokonywania ciągłych zmian w jego funkcjonowaniu. Wynika to z faktu, że nie wszystkie z wprowadzonych instrumentów mają na niego korzystny wpływ, a ich stosowanie przynosi skutki odmienne od spodziewanych przez Komisję UE do spraw Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Pojawia się zatem pytanie, w jakim zakresie bazowa regulacja tego rynku nie funkcjonuje i gdzie powinny być wprowadzone modyfikacje niezbędne do zaspokojenia potrzeb plantatorów buraków cukrowych, producentów i konsumentów cukru. Oczywiście punktem wyjścia do rozważań jest utrzymanie produkcji w obrębie Wspólnoty.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy prawnych instrumentów, które wpływają na wspólnotowy rynek cukru po jego rozszerzeniu od 1 stycznia 2007 r. o Rumunię i Bułgarię. Ponadto jest on próbą oceny działania wdrożonych nowych instrumentów kształtujących ten rynek.

Artykuł został podzielony na trzy części. Pierwsza jest charakterystyką przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie instrumentarium oddziału-

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru; rozporządzenie Rady (WE) nr 319/2006 z 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 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; Dz. Urz. 2006, L 58/1-50.

jącego na organizację rynku cukru. Druga część dotyczy przewidywanych przekształceń branży przetwórczej w ramach utworzonego tymczasowego funduszu restrukturyzacji. Trzecia część pracy zawiera charakterystykę sytuacji plantatorów buraków cukrowych po przeprowadzeniu reformy. Rozważania końcowe są próbą określenia zmian, jakie powinny zajść w obrębie organizacji omawianego rynku.

2. Podstawowe w omawianej kwestii rozporządzenie Rady (WE) nr 318 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru wprowadziło modyfikacje w ramach istniejących do tej pory instrumentów prawnych (np. w zakresie kwotowania produkcji, utrzymania interwencji czy systemu cen) oraz wprowadziło nowe formy wsparcia (np. dopłaty do prywatnego przechowywania cukru)<sup>4</sup>. Celem stosowania tych instrumentów jest – po pierwsze – dostosowanie wspólnotowego rynku do wymogów stawianych przez WTO, a po drugie – umożliwienie kontynuacji efektywnej produkcji cukru w 27 państwach członkowskich, a po trzecie – zapewnienie opłacalności tej produkcji.

Podstawowy instrument kształtowania rynku cukru, jakim jest od początku istnienia wspólnej organizacji rynku kwotowanie produkcji, zostanie utrzymany do końca kampanii 2014/2015<sup>5</sup>. Jednakże obowiązujące do tej pory dwie odrębne kwoty cukru (A i B) zostały połączone w jedną<sup>6</sup>. Ich zespolenie nastąpiło na podstawie wysokości kwot przypisanych państwom członkowskim i rozdzielonych między poszczególnych producentów w kampanii 2005/2006 w myśl dotychczas obowiązującego bazowego rozporządzenia Rady nr 1260/2001 z 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru<sup>7</sup>. Wysokość przyznanych kwot produkcji dla wszystkich państw członkowskich nie jest jednak stała. Komisja Europejska, po zasięgnięciu opinii Komitetu Zarządzającego do spraw Cukru i Izoglukozy, może je obniżyć w 2010 r. przy użyciu jednakowego współczynnika dla całej Wspólnoty (art. 10 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 318/2006). Ponadto art. 10 ust. 1 rozporządzenia bazowego umożliwiał dokonanie korekty wielkości kwot najpóźniej do końca lutego poprzed-

<sup>4</sup> Dz. Urz. 2006, L 58/1-31.

<sup>5</sup> Zob. art. 46 zd. 3 omawianego rozporządzenia.

<sup>6</sup> Zob. rozporządzenie Rady nr 1009/67, Dz. Urz. 1967, L 308/1; rozporządzenie Rady nr 3330/74, Dz. Urz. 1974, L 359/1; rozporządzenie nr 1785/81, Dz. Urz. 1981, L 174/4; rozporządzenie Rady nr 2038/99, Dz. Urz. 1999, L 252/1.

<sup>7</sup> Dz. Urz. 2001, L 178/1-45.

niego roku gospodarczego dla lat gospodarczych 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 oraz 2010/2011<sup>8</sup>. Operacja taka została już dokonana i na podstawie rozporządzenia Komisji nr 1585/2006 z 24 października 2006 r., zmieniającego treść Załącznika III do rozporządzenia Rady nr 318/2006, całkowita wielkość kwoty cukru została obniżona o 646 862 ton, natomiast izoglukozy – zwiększona o 100 001 ton<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006, kwoty cukru przydzielane są przez państwa członkowskie każdemu przedsiębiorstwu produkującemu cukier, izoglukozę lub syrop inulinowy prowadzącemu działalność na jego terytorium, o ile przedsiębiorstwo to zostało zatwierdzone na mocy art. 17 omawianego rozporządzenia<sup>10</sup>. Zatwierdzenie przedsiębiorcy następuje pod warunkiem, że wykaże on zdolność do prowadzenia produkcji na skalę przemysłową. Ponadto musi przedstawić wszelkie wymagane informacje i poddać się środkom kontroli przewidzianym obowiązującymi przepisami prawa. Każdy producent cukru albo izoglukozy, zainteresowany otrzymaniem kwoty, powinien złożyć stosowny wniosek w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok gospodarczy, na który jest on składany. Ostateczna decyzja w sprawie przyznania kwoty musi zapaść do 30 listopada tego samego roku.

Omawiane bazowe rozporządzenie przewiduje również możliwość przyznania dodatkowej kwoty cukru. Nastąpi to na wniosek złożony w terminie do 30 września 2007 r. Pula cukru, wolna do rozdysponowania, zgodnie z Załącznikiem IV (pkt 1) do rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006, wynosi 1 100 000 ton. Przydzielona wielkość produkcji podlega jednorazowej opłacie w wysokości 730 euro za tonę. Każde przedsiębiorstwo cukrownicze uiszcza tę opłatę najpóźniej do 28 lutego 2008 r.

Obok dodatkowej kwoty na cukier, ustawodawca przewiduje również zwiększenie limitu izoglukozy. Ma to na celu zrównoważenie wpływu spadku cen cukru na ceny izoglukozy. Zgodnie z art. 9 omawianego rozporządzenia, w obecnej kampanii całkowita kwota izoglukozy ulega podwyższeniu o 100 000 ton. Dla lat gospodarczych 2007/2008 i 2008/2009 do kwoty z poprzedniego roku gospodarczego dodaje się kolejną kwotę izoglukozy w tejże wysokości. Ponadto Włochy, Litwa i Szwecja mogą przydzielić dowolnemu przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność na

<sup>8</sup> Zmiany te wynikają z zastosowania art. 8, art. 9 ust. 2, art. 14 i art. 19 tego rozporządzenia oraz art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006.

<sup>9</sup> Dz. Urz. 2006, L 294/19-20.

<sup>10</sup> W Polsce nie produkuje się syropu inulinowego.

swych terytoriach – na wniosek tego przedsiębiorstwa – uzupełniająca kwotę izoglukozy w okresie od roku gospodarczego 2006/2007 do roku gospodarczego 2009/2010. Maksymalne uzupełniające kwoty według Załącznika IV (pkt II) wynoszą: dla Włoch 60 000, dla Litwy – 8000 i dla Szwecji – 35 000 ton. Podobnie jak w przypadku cukru, dodatkowe kwoty przydzielone przedsiębiorstwom podlegają jednorazowej opłacie w wysokości 730 euro za tonę.

Przyznane kwoty cukru i izoglukozy mogą być przedmiotem przeniesienia w obrębie kraju. Zasady ich transferu zostały określone w Załączniku V do rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że każdorazowe przeniesienie kwot odbywa się po uwzględnieniu interesów każdej z zainteresowanych stron, a w szczególności plantatorów buraków cukrowych i trzciny cukrowej. Ponadto każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o zmniejszeniu kwoty cukru lub izoglukozy. Redukcja ta nie może jednak przekraczać 25% w latach gospodarczych 2006/2007 i 2007/2008 oraz dalszych 10% w latach kolejnych. Zmniejszone kwoty są przydzielane przez dane państwo członkowskie jednemu lub kilku przedsiębiorstwom znajdującym się na jego terytorium, bez względu na to, czy mają już one swoją kwotę.

W odniesieniu do cukru pozakwotowego, omawiane rozporządzenie przewiduje w art. 12 trzy sposoby jego zagospodarowania. Nadwyżki mogą być użyte do przetworzenia na tzw. cukier przemysłowy, mogą być przeniesione na kolejny rok marketingowy, albo też można je przeznaczyć na zaopatrzenie regionów peryferyjnych<sup>11</sup>. W ramach pierwszego sposobu zagospodarowania nadprodukcji, cukier wyprodukowany poza kwotą będzie można przeznaczyć na produkcję alkoholu, drożdży, lub będzie on wykorzystany w przemyśle chemicznym i farmaceutycznym. Należy jednak podkreślić, że na cukier przemysłowy można przeznaczyć jedynie ten, który był objęty umową dostawy (zawartą przed końcem roku gospodarczego) pomiędzy producentem i użytkownikiem i dostarczony najpóźniej do 30 listopada następnego roku gospodarczego. Dla niektórych z wymienionych produktów może zostać przyznana refundacja produkcyjna, jeżeli nie jest zawarta w cenie odpowiadającej cenom światowym<sup>12</sup>. Zgodnie z drugim sposobem zagospodarowania nadwyżki cukru, izoglu-

<sup>11</sup> Zob. tytuł II rozporządzenia Rady (WE) nr 247/2006 z 30 stycznia 2006 r. w sprawie szczególnych działań w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów peryferyjnych Unii Europejskiej; Dz. Urz. 2006, L 42/1.

<sup>12</sup> Zob. art. 1 ust. 1 lit. b–e.

kozy i syropu inulinowego, każde przedsiębiorstwo może podjąć decyzję o przeniesieniu jej całości lub części (wykraczającej poza posiadaną kwotę) na następny rok marketingowy. Nadwyżki te są traktowane jako część produkcji z kolejnego roku. Jeżeli produkty pozakwotowe nie zostaną zagospodarowane, omawiane rozporządzenie w art. 15 przewiduje sankcje karne. Na podstawie art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 967/2006 z 29 czerwca 2006 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 w odniesieniu do produkcji pozakwotowej, opłata za nadwyżki została ustalona w wysokości 500 euro za tonę<sup>13</sup>.

W celu zachowania równowagi strukturalnej rynku na poziomie cenowym bliskim cenie referencyjnej, z uwzględnieniem zobowiązań Wspólnoty wynikających z umów zawartych zgodnie z art. 300 Traktatu, art. 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 przewiduje możliwość wycofania z rynku części cukru kwotowego, izoglukozy kwotowej i kwotowego syropu inulinowego. Następuje to do dnia rozpoczęcia kolejnego roku gospodarczego, przy użyciu współczynnika procentowego jednakowego dla wszystkich państw członkowskich. W takim przypadku tradycyjne zapotrzebowanie rynku na importowany cukier surowy przeznaczony do rafinacji zmniejsza się automatycznie o ten sam współczynnik procentowy. Każde przedsiębiorstwo, któremu przyznano kwotę, przechowuje w okresie wycofania na własny koszt ilość cukru wynikającą z zastosowania współczynnika procentowego w ramach kwoty na dany rok gospodarczy. Ilości cukru wycofane w danym roku uznaje się za pierwsze ilości wyprodukowane w ramach kwoty dla kolejnej kampanii. Jednakże, po rozważeniu przewidywanych tendencji na rynku cukru, można – zgodnie z procedurą określoną w art. 39 ust. 2 – podjąć decyzję o uwzględnieniu w obecnym lub przyszłym roku gospodarczym całości lub części wycofanego cukru, izoglukozy lub syropu inulinowego jako nadwyżki. Nadmiar ten można przeznaczyć zarówno do zaklasyfikowania jako cukier przemysłowy, izoglukozę lub syrop inulinowy, jak i na produkcję w ramach kwoty tymczasowej, z której część może zostać zarezerwowana na wywóz (z poszanowaniem zobowiązań Wspólnoty wynikających z umów zawartych na mocy art. 300 Traktatu).

Innym instrumentem ekonomicznym kształtującym rynek cukru jest cena. Zgodnie z art. 3 i art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006, na

<sup>13</sup> Dz. Urz. 2006, L 176/22–31.

rynku cukru mają zastosowanie dwa rodzaje cen o charakterze urzędowym: referencyjna cukru białego i surowego oraz minimalna cena buraków cukrowych. Nadal, ale tylko do kampanii 2009/2010, jako środek przejściowy zastosowanie ma cena interwencyjna. Agencja interwencyjna w każdym państwie członkowskim może skupować cukier biały do łącznej wielkości nieprzekraczającej 600 tys. ton rocznie (art.18 pkt 2). Skup dotyczy tylko cukru wyprodukowanego w ramach kwoty, który był przedmiotem umowy przechowania zawartej pomiędzy sprzedającym a agencją (art. 23 rozporządzenia Komisji nr 952/2006 w związku z art. 18 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006). Cukier ten, poza wyjątkami wskazanymi w rozporządzeniu, będzie mógł zostać sprzedany jedynie za cenę wyższą od ceny referencyjnej określonej na daną kampanię<sup>14</sup>. Jej wysokość została ustalona na poziomie 80% ceny referencyjnej, obowiązującej w następnym roku gospodarczym. W szczególności cena referencyjna jest odzwierciedleniem zamierzeń obniżenia poziomu cen instytucjonalnych we Wspólnocie docelowo aż do 36% w roku gospodarczym 2009/2010 (do 404,4 euro/t cukru białego).

Jak wspomniano wyżej, w zakresie systemu cen instytucjonalnych będzie miała zastosowanie cena referencyjna dla cukru białego i surowego oraz cena minimalna buraków cukrowych. Wszystkie z nich będą stopniowo obniżane. Redukcja ceny referencyjnej dla cukru białego będzie przebiegała w następujący sposób: 631,9 euro/t (2006-2008), 541,5 euro/t (2008/2009), aż do 404,4 euro/t w kampanii 2009/2010<sup>15</sup>. W przypadku cukru surowego spadek cen kształtuje się następująco: 496,8 euro/t (2006-2008), 448,8 euro/t (2008/2009), 335,2 euro/t w kampanii 2009/2010. Zgodnie z rozporządzeniem, cena minimalna na buraki cukrowe wynosić będzie w kampanii 2006/2007 32,86 euro/t. Stopniowo będzie ona zmniejszana aż do poziomu 26,29 euro/t w roku gospodarczym 2009/2010 (w kampanii 2007/2008 – 29,78 euro/t, a w kampanii 2008/2009 – 27,83 euro/t)<sup>16</sup>.

Jako dodatkowy środek stabilizujący rynek cukru ustawodawca wprowadził instrument wsparcia dla prywatnego przechowania, który *de facto* był już wcześniej przewidziany na rynku cukru zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 2038/99<sup>17</sup>. Będzie on stosowany, gdy w danym okresie

<sup>14</sup> Zob. art. 18 ust. 3 pkt a i b rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006.

<sup>15</sup> Zob. art. 3 rozporządzenia Rady nr 318/2006.

<sup>16</sup> Zob. art. 5 rozporządzenia Rady nr 318/2006.

<sup>17</sup> Por. rozporządzenie Rady nr 2038/99 z 13 września 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru; Dz. Urz. 1999, L 252/1.

średnia cena wspólnotowa będzie niższa od ceny referencyjnej i wystąpi prawdopodobieństwo, że będzie się nadal na tym poziomie utrzymywała. W takiej sytuacji przedsiębiorstwa, którym zostały przydzielone kwoty cukru, będą mogły otrzymać pomoc na prywatne przechowywanie cukru białego.

3. Podstawowym założeniem przeprowadzonej reformy rynku cukru jest restrukturyzacja wspólnotowego przemysłu cukrowniczego. Ma ona przede wszystkim umożliwić dostosowanie procesu produkcji cukru do wymogów rynku światowego oraz zapewnić konkurencyjność wytwarzających go regionów. Z założenia proces restrukturyzacji ma zachęcać niekonkurencyjnych producentów do wycofania się z rynku. Konieczne jest zatem generowanie środków finansowych na wyrównanie społecznych i środowiskowych skutków zamknięcia zakładów przetwórczych oraz środków na rozwój nowych sektorów dla regionów najbardziej dotkniętych reorganizacją<sup>18</sup>.

W celu umożliwienia dokonania przekształceń w branży przetwórczej, na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006, utworzony został tzw. fundusz restrukturyzacji<sup>19</sup>. Kwoty z tego funduszu stanowią rekompensatę dla producentów rezygnujących z produkcji cukru (np. w sytuacji zrzeczenia się limitów czy zamykania cukrowni), plantatorów oraz podmiotów (osób fizycznych lub prawnych), które na podstawie umowy wykonywały (przy użyciu swoich maszyn rolniczych) prace na rzecz plantatorów buraków cukrowych. Finansowanie funduszu odbywa się z opłat wpłacanych przez producentów cukru. Wynoszą one 126,4 euro/t, 173,8 euro/t oraz 113,3 euro/t dla pierwszych trzech lat gospodarczych obowiązywania reformy (2006/2009)<sup>20</sup>.

Przewidziane w ramach funduszu środki finansowe mają służyć wypłacaniu tzw. premii restrukturyzacyjnej. Jest ona przyznawana producentom cukru w przypadku zrzeczenia się kwoty produkcyjnej cukru, izoglukozy lub syropu inulinowego. Na podstawie art. 3 omawianego rozporządzenia Rady nr 320/2006, każde przedsiębiorstwo produkujące cukier,

<sup>18</sup> Piszą na ten temat J. Jasińska, I. Rogalska, *Tymczasowy Fundusz Restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2006, z. 12, s. 15 i n.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 320/2006 z 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; Dz. Urz. 2006, L 58/42–50.

<sup>20</sup> Zob. art. 11 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 320/2006.

izoglukozę lub syrop inulinowy, które otrzymało kwotę przed 1 lipca 2006 r., może ubiegać się o specjalną premię restrukturyzacyjną w latach gospodarczych 2006-2010, musi jednak spełniać przy tym określone warunki. Otrzymanie premii uzależnione jest od zrzeczenia się posiadanej kwoty, które może nastąpić przez: 1) pełne oddanie kwoty i całkowite zaprzestanie produkcji cukru w danym zakładzie; 2) pełne oddanie kwoty i częściowe zaprzestanie produkcji w danym zakładzie, z możliwością kontynuowania działalności w odniesieniu do produktów niewymienionych w bazowym rozporządzeniu Rady w sprawie wspólnej organizacji rynku; 3) częściowe zrzeczenie się kwoty, z możliwością kontynuowania produkcji z wyłączeniem rafinacji cukru surowego. Z pełnym zaprzestaniem działalności wiąże się nie tylko ostateczne zaniechanie produkcji cukru lub izoglukozy, ale również zdemontowanie urządzeń i instalacji zakładowych oraz zapewnienie równowagi środowiskowej w otoczeniu fabryki (art. 3 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006). Producent zobowiązany jest także do ułatwienia zmiany miejsca zatrudnienia zwolnionym pracownikom.

Bodźcem do przystąpienia do programu restrukturyzacji jest premia finansowa, której wysokość ustalono dla czterech pierwszych kampanii obowiązywania reformy. W przypadku całkowitego zrzeczenia się kwoty oraz ostatecznego zamknięcia cukrowni, producent otrzyma premię w wysokości 730 euro/t. Z obliczeń Komisji Europejskiej wynika, że średni koszt zamknięcia cukrowni wynosi około 668 euro/t kwoty cukru produkowanego w danym zakładzie. Jednakże już od kampanii 2008/2009 jej wysokość ulegnie obniżeniu do 625 euro/t i 520 euro/t w ostatnim roku obowiązywania programu. W przypadku częściowego zamknięcia zakładu lub częściowego zrzeczenia się kwoty, wysokość premii restrukturyzacyjnej ulega obniżeniu odpowiednio do 75% i 35%<sup>21</sup>.

Każdy producent cukru przystępujący do programu restrukturyzacyjnego ma obowiązek przedłożenia planu restrukturyzacji. Zawiera on między innymi przedstawienie przewidywanych celów i działań, ich zgodności z celami funduszu restrukturyzacji i z celami polityki rozwoju obszarów wiejskich w danym regionie (zatwierdzonej przez Komisję); wysokość świadczeń, jakie mają być przyznane plantatorom buraków cukrowych; pełny opis techniczny urządzeń produkcyjnych; „biznesplan” szczegółowo obejmujący sposoby, harmonogram i koszty zamknięcia fabryki (fabryk) oraz całkowitego lub częściowego demontażu urządzeń produkcyj-

<sup>21</sup> Obliczenia wg art. 3 ust. 5 pkt B rozporządzenia Rady nr 320.

nych; plan społeczny szczegółowo określający działania dotyczące przekwalifikowania, zmiany miejsca zatrudnienia i wcześniejszych emerytur dla pracowników; plan środowiskowy; plan finansowy dotyczący wszystkich kosztów związanych z restrukturyzacją. Plan taki należy skonsultować z plantatorami. Jeżeli stracą oni możliwość dostarczania buraków cukrowych, przypadnie im co najmniej 10% kwot w ramach pomocy restrukturyzacyjnej. Wsparcie to uzyskają również podmioty świadczące usługi na rzecz plantatorów. W ich przypadku będzie ono rekompensatą strat poniesionych w następstwie utraty wartości wyspecjalizowanych maszyn, które nie będą mogły być wykorzystane do innych celów.

Oprócz wspomnianej premii finansowej, zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006, przewidziana jest również pomoc na rzecz tzw. dywersyfikacji. Mianowicie w regionach objętych procesem restrukturyzacji przewidziane jest tworzenie rozwiązań alternatywnych w stosunku do uprawy buraków i produkcji cukru. W tym celu część środków finansowych pochodzących z funduszu restrukturyzacji zostanie przeznaczona na środki na pokrycie działań z tym związanych. Środki te ustanowione zostaną w ramach krajowego planu restrukturyzacji w terminie do 30 września 2007 r. W celu przyspieszenia omawianego procesu, pomoc dostępna na te potrzeby zostanie zwiększona w przypadku, gdy kwoty, których się zrzeczono, przekroczą poziom 50% kwot krajowych.

Na podstawie art. 8 rozporządzenia, dla niektórych państw została również przewidziana tzw. pomoc przejściowa dla rafinerii przemysłowych trzciny cukrowej. Ma ona umożliwić im dostosowanie się do restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie. W jej ramach udostępniono 150 milionów euro na kolejne cztery lata gospodarcze 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 i 2009/2010. Wartość pomocy wynosi odpowiednio 94,3 mln euro (dla Zjednoczonego Królestwa), 24,4 mln euro (dla Portugalii), 5,0 mln euro (dla Finlandii), 24,8 mln euro (dla Francji), 1,5 mln euro (dla Słowenii). Pomoc ta zostaje przyznana na podstawie zatwierdzonego przez państwo członkowskie „biznesplanu” dotyczącego dostosowania sytuacji danej rafinerii przemysłowej do restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego. Jak wspomniano powyżej, pomoc ta przewidziana jest dla państw, w których rafinowana jest trzcina cukrowa. Jednakże, wbrew zasadzie niedyskryminacji, nie są nią objęte wszystkie kraje. W zakresie stosowania tej pomocy pominięta została Bułgaria i Rumunia, które w tej sprawie przedstawiły już w Komisji swe stanowisko.

Austrii przyznana została pomoc przejściowa w wysokości 9 milionów euro. Ma ona na celu wsparcie inwestycji w odniesieniu do punktów

skupu i przeładunku buraków cukrowych oraz związanej z tym infrastruktury logistycznej. Na podobnych zasadach, lecz w odniesieniu do plantatorów buraków cukrowych zmuszonych do zaprzestania uprawy, udostępniono 5 mln euro dla szwedzkich regionów Gotlandii oraz Olandii.

Podstawowym celem unijnej reformy cukrownictwa było zmniejszenie kwoty o około 6 mln ton cukru w celu zagwarantowania równowagi na rynku po czteroletnim okresie przejściowym<sup>22</sup>. Jednakże, jak wynika z raportu przedstawionego w listopadzie 2006 r. przez Komisarz UE do spraw Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Mariann, Fischer Boel, w pierwszym roku realizowania programu restrukturyzacji zrzeszono się około 1,5 mln ton kwoty. Zadeklarowane plany dotyczące zrzeszenia się kwot na rok 2007/2008 dotyczyły do końca listopada 2006 r. tylko 700 000 ton. Ilość ta, w opinii pani Komisarz, nie wystarcza do zrównoważenia sytuacji na rynku. Obok prawdopodobnej konieczności wprowadzenia liniowego ograniczania kwot do 2010 r., pojawia się potrzeba poszukiwania alternatywnych sposobów wykorzystania buraków cukrowych. Może nim być np. wykorzystywanie wyśtoków do produkcji papieru czy wytwarzanie biopaliw. W tym ostatnim przypadku międzynarodowa Rada do spraw Polityki Handlowej Artykułami Żywnościowymi i Rolnymi postuluje, by WTO zajęła się regulacją światowego rynku biopaliw, określając niezbędne dla jego właściwego funkcjonowania standardy handlu i produkcji. Może się bowiem zdarzyć, że rosnąca produkcja bioetanolu wpłynie negatywnie na standard życia najbiedniejszej części populacji na świecie, tak jak ma to miejsce w wyniku zamknięcia dostępu do wspólnotowego rynku cukru. Badania prowadzone przez Earth Policy Institute wskazują, że może to doprowadzić w konsekwencji do pojawienia się niedoborów żywności z uwagi na wzrost popytu na pozaspożywcze wykorzystanie roślin zawierających cukier<sup>23</sup>.

Powolne procesy „pozbywania” się kwot produkcji cukru w pierwszej kampanii po reformie powodują, że w kolejnym roku gospodarczym nadwyżka strukturalna sięgnie 4,5 mln ton cukru. Taka sytuacja może doprowadzić do destabilizacji wspólnotowego rynku. Pojawia się zatem pytanie, czy przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 318/2006 środki, w tym wycofywanie cukru z rynku, są zasadne i efektywne, czy też po-

<sup>22</sup> Zob. *Reforma cukrownictwa – komisarz Fischer Boel podkreśla znaczenie dalszych starań na rzecz restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego w UE*, Bruksela, 21 listopada 2006 r., IP/06/1591; [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>23</sup> Zob. [www.earth-policy.org](http://www.earth-policy.org).

trzebna jest nowa regulacja prawna, która przyspieszy konieczne przemiany. Wydaje się oczywiste, że zastosowanie środków, które będą aktywnie oddziaływały na rynek, musi nastąpić jeszcze na wiosnę 2007 r., przed rozpoczęciem nowej kampanii.

Sytuację na wspólnotowym rynku pogarsza konieczność wywiązywania się z postanowień zawartych w porozumieniach, o których była mowa w pierwszej części pracy. 9 lutego 2007 r. Komitet Zarządzający do spraw Cukru podjął decyzję o ulokowaniu na rynku 200 000 ton cukru bezcłowego, z przeznaczeniem go na wykorzystanie w przemyśle chemicznym, farmaceutycznym (w tym także do przerobu na alkohol i bioetanol)<sup>24</sup>.

4. Jednym z założeń reformy rynku cukru jest obniżenie cen instytucjonalnych. Skutki tego najbardziej odczuwają plantatorzy buraków cukrowych, których dotychczasowy dochód ulega spadkowi, dlatego też zostają oni objęci systemem odrębnej płatności cukrowej w ramach mechanizmów wsparcia bezpośredniego działalności rolniczej. Wsparcie to zostało przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 319/2006 z 20 lutego 2006 r., zmieniającym rozporządzenie nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników<sup>25</sup>.

Zgodnie z omawianymi przepisami, plantatorzy korzystający w danym okresie referencyjnym z instrumentów wsparcia rynkowego w ramach wspólnej organizacji rynku cukru uzyskują dodatkowe uprawnienie do jednolitej płatności cukrowej. Kwota płatności jest ustalana przez krajowego ustawodawcę według jednego z trzech kryteriów: 1) ilości buraków cukrowych, trzciny cukrowej lub cykorii, dostarczonych w ramach zawartych umów kontraktacji, 2) ekwiwalentu cukru i syropu inulinowego wyprodukowanego z buraków cukrowych, 3) średniej powierzchni upraw wykorzystywanych do produkcji korzeni (art. 1 pkt 15 i 17).

Zmianę w tym zakresie przewiduje rozporządzenie Rady (WE) nr 2011/2006 z 19 grudnia 2006 r., nowelizujące rozporządzenia: nr 1782/2003 (ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników), nr 318/2006 (w sprawie wspólnej organi-

<sup>24</sup> Dokument przed publikacją.

<sup>25</sup> Dz. Urz. 2006, L 58/32-41.

zacji rynków w sektorze cukru) i nr 320/2006 (ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej)<sup>26</sup>. Na jego podstawie płatność zostaje przyznana w oparciu o wyżej określone kryteria, przy zastosowaniu art. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 w zakresie zawierania i funkcjonowania porozumień branżowych. Ponadto, na podstawie omawianego rozporządzenia, do 30 kwietnia 2006 r. (w przypadku Rumunii i Bułgarii: 15 lutego 2007 r.) każde państwo członkowskie zobowiązane jest do wskazania tzw. okresu reprezentatywnego. Mógł on objąć jeden okres lub więcej okresów gospodarczych w latach 2004-2007. Jeżeli rokiem reprezentatywnym był rok gospodarczy 2006/2007, a w czasie jego trwania rolnicy zrzekli się kwoty produkcji, wówczas za właściwy do ustalenia płatności traktuje się rok poprzedni, tj. 2005-2006.

Ustalanie uprawnień do omawianej płatności następuje zgodnie z art. 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 w zakresie zawieranych umów kontraktacji<sup>27</sup>. Tak więc do uzyskania wsparcia kwalifikuje się ten, kto w kampanii 2005/2006 (lub tylko w 2006 r.) miał zawartą umowę. Pojawia się problem, czy plantator, który podpisał aneks do umowy kontraktacji na 2006 r. z producentem, który dokupił kwotę cukru zgodnie z art. 8 bazowego rozporządzenia, może starać się o uzyskanie płatności.

Zmiany w zakresie stosowania pomocy wspólnotowej w przypadku nowych państw członkowskich (Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji) wprowadza także rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2006 z 19 grudnia 2006 r., zmieniające i poprawiające rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003, wprowadzające wspólne zasady wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenie Rady nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>28</sup>. Na jego podstawie ustawodawca wspólnotowy wprowadził ostateczny termin ustalenia kwoty cukru, w odniesieniu do której przewidziane jest wsparcie finansowe. Pomoc wspólnotowa przysługuje zatem producentom buraków cukrowych i trzciny cukrowej w tych państwach członkowskich, które udzieliły pomocy restrukturyzacyjnej prze-

<sup>26</sup> Dz. Urz. 2006, L 384/1-7.

<sup>27</sup> Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 z 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru; Dz. Urz. 2001, L 178/1-45.

<sup>28</sup> Dz. Urz. 2006, L 384/8-12.

widzianej w art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 w odniesieniu do co najmniej 50% kwoty cukru określonej na dzień 20 lutego 2006 r. w Załączniku III do rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006. Pomoc ta jest udzielana na maksymalny okres pięciu kolejnych lat od roku gospodarczego, w którym osiągnięty został próg 50%, ale nie później niż na rok gospodarczy 2013/2014. Ponadto przysługuje ona od tony białego cukru o standardowej jakości. Kwota pomocy jest równa połowie kwoty uzyskanej w wyniku podzielenia kwoty pułapu dla danego państwa członkowskiego na dany rok przez całkowitą wysokość kwoty cukru i syropu insulinowego, również określoną 20 lutego 2006 r. w Załączniku III do rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006. Po zmianach wprowadzonych na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2012/2006 w systemie pomocy dla producentów buraków cukrowych i trzciny cukrowej, którzy od momentu akcesji korzystają z podtrzymywania cen (na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 z 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru), nie mają zastosowania przepisy prawa określone w rozdziale 10f rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. W ramach tego wsparcia nie są stosowane harmonogramy przyrostów określone w art. 143a tego rozporządzenia i to ze skutkiem od daty złożenia wniosku o przyznanie pomocy producentom buraków cukrowych i trzciny cukrowej. Natomiast, w drodze wyjątku od art. 143b, nowe państwa członkowskie, które stosują system jednolitych płatności obszarowych, mogły do 30 kwietnia 2006 r. zdecydować o przyznaniu rolnikom (kwalifikującym się w ramach systemu jednolitych płatności obszarowych) oddzielnej płatności z tytułu cukru za lata 2006-2010. Termin wypłaty wsparcia został zatem przedłużony o dwa lata<sup>29</sup>. Oddzielna płatność z tytułu cukru jest przyznawana w ramach pułapów wyszczególnionych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 w punkcie K Załącznika VII<sup>30</sup>. Jednakże – po zmianach wprowadzonych omawianym rozporządzeniem Rady (WE) nr 2012/2006 – każde zainteresowane nowe państwo członkowskie może do 31 marca roku, w odniesieniu do którego przyznano oddzielną płatność z tytułu cukru i na podstawie obiektywnych kryteriów, zadecydować o zastosowaniu do oddzielnych płatności z tytułu cukru niższego pułapu niż określony we wspomnianym załączniku. Gdy suma kwot przekracza pułap,

<sup>29</sup> Por. art. 143ba rozporządzenia Rady nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników; Dz. Urz. 2003, L 270/1.

<sup>30</sup> Dz. Urz. 2003, L 270/1.

o którym zdecydowało zainteresowane państwo członkowskie, przyznawana rolnikom kwota roczna zostaje proporcjonalnie zmniejszona.

5. Obecnie kończy się pierwsza kampania cukrownicza przeprowadzona w nowych warunkach gospodarczych, tj. po zmianie podstawowego rozporządzenia kształtującego rynek cukru. Przewidziane założenia nie przynoszą jednak oczekiwanych zmian w cukrownictwie. Istniejąca nadwyżka cukru nie zostaje wyeliminowana z rynku, a kwoty oddane do funduszu restrukturyzacji nie zawsze pochodzą od producentów o najniższej konkurencyjności. Jak do tej pory, z produkcji cukru zrezygnowało niewiele państw. Całkowicie zaprzestała produkcji Irlandia, natomiast prawie połowy kwot produkcji cukru zrzekły się Włochy i Portugalia. Tylko niewielkie obniżki odnotowano w Belgii, Szwecji, Hiszpanii, Holandii i Francji. Pozostałe kraje (w tym Polska) nie skorzystały z możliwości odpłatnej rezygnacji z kwot produkcji cukru.

Obowiązujące przepisy nie dają podstawy prawnej do wycofania prewencyjnego dla roku gospodarczego 2007/2008. W ostatnim dniu stycznia 2007 r. komisarz Fischer Boel zaproponowała w tym zakresie pewne rozwiązanie<sup>31</sup>. Mianowicie, w celu ograniczenia powiększającej się nadwyżki cukru, po uruchomieniu środków przewidzianych w art. 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006, ma zostać wprowadzony jednakowy dla wszystkich państw członkowskich współczynnik w wysokości 13,5%. Jego zastosowanie ma spowodować zmniejszenie o około 2 mln ton cukru na rynku wewnętrznym. Niepokojący jest fakt, że współczynnik jest stały i dotyczy wszystkich członków – nawet tych, którzy takiego obniżenia już dokonali w mijającej kampanii w wysokości mniejszej niż 50% limitu. Ci, którzy zredukowali więcej niż połowę limitu, mogą wyprodukować całość przysługującej im kwoty. Wprowadzana redukcja kwoty została już przegłosowana w Komisji. Przyspieszenie jej funkcjonowania jest niezmiernie ważne z uwagi na to, że wkrótce rozpocznie się etap podpisywania umów kontraktacji na buraki cukrowe, które *de facto* muszą uwzględniać ilość korzeni odpowiednią do wyprodukowania cukru mieszczącego się w obniżonym limicie.

Z uwagi na brak uregulowania w omawianym zakresie istnieje luka prawna, która nie pozwala na zastosowanie współczynnika stosowanego

<sup>31</sup> Zob. European Commission – Agriculture News Digest, Nr 165, 23 lutego 2007 r.; [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

w przypadku wycofania prewencyjnego w roku gospodarczym 2006/2007. Niemniej należy pamiętać o tym, że podstawą do podjęcia decyzji o zastosowaniu wycofania cukru z rynku jest sporządzony przez Komisję bilans cukru, który uzasadniałby takie wycofanie. Ma on być opracowany po dwóch latach od przeprowadzenia reformy.

W ramach eksportu, na podstawie uzgodnień na forum WTO, UE ma możliwość wyeksportowania z dopłatami rocznie 1,37 mln ton cukru, jednakże założona przez Komisję Europejską jego wielkość w roku gospodarczym 2006/2007 sięga tylko poziomu 0,7 mln ton. Ponadto środki finansowe, dotyczące rynku cukru w budżecie na 2007 r., zostały ograniczone i kształtują się znacznie poniżej poziomu dozwolonego w ramach uzgodnień z WTO<sup>32</sup>.

## TRANSFORMATIONS ON THE COMMUNITY SUGAR MARKET IN NEW ECONOMIC CONDITIONS

### S u m m a r y

1 July 2006 witnessed the reform of sugar market, one of the sector-specific agricultural markets organisations functioning within the European Union. On the one hand that reform was prompted by the imminent accession to the EU of new members (Rumania and Bulgaria) and on the other, it was pursued in response to the pressures of the WTO, which demanded liberalisation of the Community sugar market, and in particular the lowering of official sugar price and the opening of that market to third countries.

The new legal framework resulted in many modifications in the functioning of the sugar market in respect of the production quotas, guaranteed prices, sugar storage, or support for sugar beet growers. The latter, pursuant to the binding regulations, must re-new their sector contracts with sugar producers.

Having in mind the situation in the world sugar market, the Community legislator provided for restructuring payments, which are now a new instrument with which to stimulate sugar production within the Community. The first sugar campaign under the new conditions is coming to an end but very few of the assumptions of the new reform have been attained. The new legal instruments that have been implemented do not always perform as expected. Consequently, the legal organisation of the sugar market after the reform is still in need of further modification.

---

<sup>32</sup> Zob. wniosek delegacji austriackiej i niemieckiej na temat wprowadzenia systemu restrukturyzacji cukru, 16706/06 AGRI 405.