

První příspěvek CEFS do veřejné debaty o Společné zemědělské politice po roce 2013

Evropští výrobci cukru sdružení v CEFS¹ chtějí vyjádřit své názory na Společnou zemědělskou politiku EU (SZP) po roce 2013, aby tak přispěli do veřejné diskuse v kontextu nadcházejících jednání o budoucnosti evropského zemědělství.

Výrobci cukru v EU představují zpracovatelský průmysl prvního stupně v potravinářském zásobovacím řetězci, s těsnými a silnými vazbami na evropský zemědělský sektor, ke kterému neoddělitelně patří. Hlavním předmětem činnosti členů CEFS je výroba cukru z cukrové řepy od pěstitelů z EU. Mnozí také dováží k rafinaci surový třtinový cukr. Evropští výrobci cukru produkují přibližně 13 mil. t cukru ročně, tj. asi 80 % spotřeby EU, která dosahuje 16 mil. t. Zbýlých asi 20 % cukru se dováží. Asi tři čtvrtiny celkového odbytu cukru zpracovávají další výrobci potravin; zbytek se prodává přímo maloobchodu. Kromě cukru produkují členové CEFS širokou škálu dalších výrobků a ingrediencí (např. krmiva a melasu), provozují vysoce účinnou kogeneraci tepla a elektřiny, vyrábějí obnovitelnou energii a obnovitelná paliva, jako je bioetanol. Cukr je v Evropě levnou přísadou – průměrné náklady na cukr v ceně ze závodu jsou méně než 15 eur na osobu ročně.

Perspektiva trvale udržitelné budoucnosti

- Jako jedna z prvních „společných“ politik EU je SZP složitou oblastí pod pozorným veřejným dohledem. Během své existence se postupně měnila. Dřívější reformy byly prováděny v situaci převisu nabídky a nízkých světových cen komodit. To se dnes změnilo. Nové výzvy, které musíme řešit, se týkají klimatických změn, trvalé udržitelnosti produkce, efektivního využívání zdrojů a potravinové bezpečnosti. Je třeba se jimi zabývat v mnohem obtížnějším ekonomickém a finančním prostředí ovlivněném nedávnou finanční a komoditní krizí, rostoucími cenami energií a vyšší volatilitou cen. Pro EU je zásadně důležité stanovit si priority a cíle pro budoucí SZP (v letech 2014–2020) s ohledem na popsanou novou situaci.
- CEFS vítá skutečnost, že Evropský parlament má nyní zásadní úlohu spolutvůrce legislativy spolu s Radou a Komisí, pokud jde o budoucí SZP a obzvláště o obchodní dohody. CEFS vyzývá instituce EU, aby byly při rozhodování o budoucí legislativě EU konzistentní a aby jednaly včas. I členské státy musí sehrát klíčovou úlohu v procesu jejího zavádění, aby nebyly ohroženy společné cíle dohodnuté na úrovni EU.
- Zajištění souladu mezi cíli jednotlivých politik EU je klíčové, zejména pokud se jedná o vnitřní a vnější záležitosti. Platí to hlavně pro vztah mezi SZP a obchodními a rozvojovými

agendami EU. Členové CEFS zodpovědně plnili svou úlohu, aby přispěli k vytvoření nové rovnováhy na trhu EU s ohledem na rozvojovou agendu EU. Státy ACP a LDC (nyní EPA-EBA) nyní z těchto změn těží prostřednictvím bezcelního přístupu a liberalizovaného systému rafinace. Jejich preferenční přístup na trh s cukrem v EU by neměl být podrýván novými ústupky třetím zemím v podobě dvoustranných obchodních smluv nebo na úrovni WTO, což by vedlo k dalšímu snížení výroby cukru v EU. SZP je podle názoru CEFS potřebná, protože potraviny jsou pro lidstvo strategickou, ohroženou a životně důležitou produkcí. Ohrožená je, protože závisí na nepředvídatelných klimatických podmínkách, což platí ještě více v důsledku začínající klimatické změny. Očekává se, že světová populace do roku 2050 výrazně vzroste, a zvýší se tedy i poptávka po potravinách. Podle prognóz se zároveň prohloubí nedostatek vody a obdělávacelné půdy. Nedávná komoditní krize a rostoucí obavy o potravinovou bezpečnost zdůraznily skutečnost, že součástí trvale udržitelné světové rovnováhy musí být i zodpovědné regulační mechanismy. Tržní síly nemohou samy o sobě zajistit dosažení globálních cílů v oblasti potravinové bezpečnosti, stability nabídky a trvale udržitelné produkce.

- CEFS se domnívá, že konsistentní pravidla zaváděná pomocí společné politiky jsou potřebná i k tomu, aby se zabránilo deformacím vnitřního trhu EU – jednotného trhu s více než 500 milióny obyvatel. SZP by měla výrobcům cukru umožnit hrát v EU aktivní úlohu, zejména pak v ekonomice venkovských oblastí, kde působí, i na celosvětové úrovni.
- Pro CEFS zůstává stabilita nabídky za dostupné ceny klíčovou prioritou a cílem SZP. Původní cíle SZP tuto prioritu zahrnovaly, což potvrdila lisabonská smlouva. Pro cukrovarnictví to znamená, že poptávka spotřebitelů v EU by měla být do značné míry zajištěna konkurenceschopným domácím cukrovarnictvím.
- SZP by měla výrobce cukru v EU vést k tomu, aby plnili vysoké standardy EU v oblasti sociální, životního prostředí² a zpracování, včetně sledovatelnosti, a zároveň podporovat mezinárodně konkurenceschopný průmysl. Dodržování a zavádění těchto přísných standardů přináší pro EU určité náklady. Proto je potřebné upravit rovné podmínky, aby výrobci v EU nebyli znevýhodněni proti konkurenci ve světě. SZP a s ní spojené obchodní politiky by měly zajistit, aby byly dohodnuté environmentální a sociální standardy uplatňovány stejnou měrou na všechny dodávky zemědělských produktů – bez ohledu na jejich původ.
- CEFS je toho názoru, že pro další desetiletí by mělo být rozhodnuto o řádně financované SZP, aby se vytvořilo stabilní a předvídatelné prostředí, které odvětví potřebuje.

Společná organizace trhu s cukrem jako součást SZP

Společná organizace trhu (SOT) s cukrem v EU byla podstatně reformována, aby byla uvedena do souladu s reformou SZP. Nová SOT začala v roce 2006 a její legislativní rámec byl nastaven až do roku 2015. Klíčové prvky reformy zahrnovaly

¹ Comité Européen des Fabricants de Sucre (Výbor evropských výrobců cukru); členy CEFS jsou cukrovarnické společnosti nebo národní organizace výrobců cukru.

² Další informace o odvětví cukrovky a cukru v EU a trvalé udržitelnosti z hlediska životního prostředí uvádí leták CIBE-CEFS, dostupný na internetových stránkách CEFS (www.cefs.org).

36% snížení referenčních cen pro cukr vyrobený nebo dovezený do EU, 40% snížení cen cukrovky a snížení produkce cukru v EU o 30–40 %. To způsobilo cukernímu sektoru v důsledku poklesu ceny cukru ztrátu 3–4 mld. eur ročně a ztrátu dalších 2–2,5 mld. eur ročně z důsledku zkrácení kvót. Byl realizován ambiciózní plán restrukturalizace s cílem podpořit snížení kvót a výrobních kapacit v méně výkonných oblastech. EK nedávno oznámila, že tento plán byl úspěšný, protože bylo vráceno 5,8 mil. t kvóty EU, tj. 97 % z původně plánovaného množství. Byla také modernizována řada dalších aspektů původní SOT s cukrem.

V důsledku reformy se EU změnila z druhého největšího vývozce cukru na světě na druhého největšího dovozce. Evropské cukrovarnictví na reformu reagovalo zavedením rozsáhlého programu racionalizace a zvyšování efektivity. Výsledkem je tak mnohem efektivnější a konkurenceschopnější domácí průmysl. Za posledních deset let bylo uzavřeno celkem 147 cukrovarů (60 % celkového počtu) a počet zaměstnanců se snížil na méně než polovinu. Odhaduje se, že od kampaně 2004/05 ukončilo pěstování řepy 140 000 pěstitelů (45 %). Cukrovarnický průmysl zcela zanikl v pěti členských státech a v dalších šesti státech byla produkce snížena o více než 40 %. Racionalizace vedla ke zlepšení efektivity celého odvětví. Nekonkurenceschopné kapacity byly uzavřeny, zbývající byly zvětšeny a jejich činnost byla rozšířena jednak v důsledku delší kampaně, jednak doplňkové rafinace třtinového cukru, což zlepšilo využití aktiv. Značné investice také směřovaly do úspor energie a diverzifikace činností. Všichni výrobci cukru byli současně snižováním cen a kvót i financováním restrukturalizačního fondu vystaveni značnému finančnímu tlaku. Vlivem ekonomické krize a zhoršené dostupnosti úvěrů působily tyto dopady reformy na odvětví, které je kapitálově náročné jak z hlediska potřebných investic, tak i pracovního kapitálu, ještě více.

Mezi domácí výrobou cukru a preferenčním dovozem byla v důsledku reformy nastolena nová strukturální rovnováha – v současnosti je asi 80 % celkové spotřeby cukru v EU pokryto domácí výrobou řepného cukru v 18 členských státech. Na základě této rovnováhy budou podporovány cíle budoucí SZP: především poskytnout evropskému spotřebiteli stálou nabídku cukru za přiměřené ceny. Z reformy vycházející konkurenceschopný průmysl řepného cukru je více než kdy předtím schopen a ochoten plnit svou úlohu při trvale udržitelném a zodpovědném zásobování trhu. To však musí být zajištěno a provázáno spolehlivým a předvídatelným legislativním rámcem, ve kterém může výroba cukru, jako kapitálově náročné odvětví, dlouhodobě fungovat.

Aby byl cukerní sektor EU trvale udržitelný a konkurenceschopný, potřebuje stabilitu, předvídatelnost a právní jistotu. Pokud jde o stabilitu, není spravedlivé, aby byli evropští výrobci cukru považováni za „kompenzační faktor“, s jehož pomocí bude EU reagovat na kolísání nebo růst dovozů. Nucení evropských výrobců, aby rychle snížili výrobu, škodí efektivitě průmyslu a nakonec by vedlo k uzavření dalších cukrovarů s odpovídajícími sociálními dopady ve venkovských oblastech. Jakmile dojde k ukončení činnosti cukrovaru, nelze jej znovu otevřít – proces je nevratný. Na rozdíl od ostatních prvoproductovatelů potravinářských odvětví, zejména zpracovatelů obilí, není také pro evropské výrobce cukru možné s jistotou předvídat, kolik cukru v kterém roce vyrobí, protože vykupují, přepravují a zpracovávají veškerou cukrovou řepu, kterou od svých pěstitelů dostanou. Z tohoto důvodu je pro budoucnost oboru svoboda vývozu tak důležitá.

CEFS věří, že po dokončení současného restrukturalizačního procesu cukerní SOT v roce 2011 je pro konsolidaci odvětví nutné určité období stability. Bude to rovněž nutné pro zapracování výsledků kola jednání WTO z Dohy, které budou mít zásadní dopad na cukerní sektor EU jako celek – bez ohledu na konečný výsledek.

Pokud jde o revizi samotné SOT s cukrem, označil CEFS pět hlavních priorit pro zajištění trvale udržitelného a konkurenceschopného cukerního sektoru EU po roce 2015:

- **Dovozní politika.** Je zásadně důležité zahrnout politiku regulace dovozu, s jejíž pomocí by EU mohla dosahovat svých cílů v oblasti potravinové bezpečnosti a trvalé udržitelnosti. Stejně tak je třeba zohlednit výsledky reformy SOT s cukrem. Evropský cukrovarnický průmysl uskutečnil v reakci na reformu z roku 2006 rozsáhlé dlouhodobé investice do zvýšení efektivity a racionalizace. Bylo by ekonomicky škodlivé tyto investice ohrozit tím, že odvětví bude vystaveno extrémní volatilitě světového trhu. Spolu s ostatními obchodními bloky by EU měla v rámci jednání WTO usilovat o zodpovědnou dovozní politiku pro cukr, včetně trvale udržitelné konečné úrovně dovozních cel a dostatečné ochrany proti extrémní volatilitě.
- **Řízení zásobování EU.** Řadu let fungovalo evropské cukrovarnictví v systému národních kvót, jehož cílem byla regulace výroby. EK uvedla, že v nové SZP chce použít kvót revidovat. CEFS to chápe, avšak domnívá se, že pro cukr a izoglukosu bude nutný vhodný systém řízení zásobování. Měla by být zavedena záchytná síť proti stále méně předvídatelným a měnícím se podmínkám na trhu EU.
- **Svoboda vývozu.** CEFS se domnívá, že v rámci budoucí SOT s cukrem by měly být zrušeny původní předpoklady rozhodnutí panelu WTO, které byly důvodem k omezení vývozu cukru. Z tohoto důvodu CEFS naléhavě žádá EK, aby předpoklady panelu z roku 2005 znovu přezkoumala s cílem odstranit vývozní limit WTO. Je zásadní, aby měla EU stejnou svobodu vyvážet, jako kterákoli jiná obchodní oblast světa.
- **Smlouvy na cukrovou řepu v EU.** Vztahy s pěstiteli jsou pro odvětví klíčové. Minimální cena řepy a smluvní podmínky jsou tradičně součástí SOT s cukrem a v předpisech jsou dost podrobně stanoveny. CEFS se domnívá, že je důležité zachovat právní rámec vymezující zásady smluvního partnerství s pěstiteli. CEFS věří, že zaměřil-li se budoucí SZP více na hlavní zásady než na detaily, poskytne to pěstitelům cukrovky a výrobcům cukru flexibilitu dohodnout se na takových smluvních podmínkách, jaké jsou pro jejich místní poměry nejvhodnější.
- **Příspěvek do rozpočtu SZP.** CEFS plně uznává, že rozpočet a financování budou při revizi SZP pro EU důležitými tématy. Je však třeba upozornit na skutečnost, že odvětví cukrovka-cukr je v rámci SZP jediné, které musí nést výrobní dávku, a to přesto, že SOT s cukrem byla nedávno začleněna do jednotné SOT. Navíc se tento poplatek nevybírá z dovozu. Proto CEFS požaduje v rámci revize finančních perspektiv SZP zrušení výrobní dávky.

Nejbližších několik let ukáže, jsou-li nástroje SOT s cukrem z roku 2006 vhodné pro zvládnutí budoucích problémů. Podoba nové SOT pro období po roce 2015 bude na této zkušenosti zásadním způsobem záviset. **Výrobci cukru v CEFS jsou připraveni zahájit poctivý, pozitivní dialog s institucemi EU k dosažení tohoto cíle v rámci modernizované a inovované SZP.**

Materiál CEFS přeložil Josef Pojer, ČMCS