

Vývoj systému společné organizace trhu s cukrem v EU od roku 1968 po současnost

DEVELOPMENT OF COMMON MARKET ORGANIZATION FOR SUGAR SINCE 1968 TO PRESENT DAYS

Martina Šustrová – Vysoká škola ekonomická v Praze

Článek si klade za cíl poukázat na hlavní historické milníky ve vývoji společné organizace trhu s cukrem v rámci EU, zhodnotit reformní kroky tzv. cukerního pořádku a zamyslet se nad dopady nové SZP v odvětví cukru a cukrové řepy.

Hlavní milníky vývoje společné organizace trhu s cukrem v období 1968–2004

Cukr patří tradičně mezi nejsilněji regulované zemědělské výrobky. Systém společné organizace trhu s cukrem (SOT), který je nedílnou součástí Společné zemědělské politiky (SZP), vznikl v roce 1968. Důvodem jeho vzniku bylo zachování konkurenceschopnosti výrobců řepného cukru vůči výrobcům cukru třtinového. Systém byl organizován s hlavním cílem garantovat výrobcům řepného cukru příjem, zabezpečit soběstačnost v oblasti jeho výroby a zajistit dostatečný odbyt v rámci Společenství. Společná organizace trhu s cukrem fungovala na základě čtyř hlavních opatření: intervenčních cenách, dovozních omezení, výrobních kvótách a podpoře vývozu (1). Zavedený mechanismus nebyl náročný na rozpočtové výdaje. Náklady na vývozní subvence byly zpočátku pokrývány jak z paušálních poplatků vybíraných od producentů, tak z dovozních cel. V praxi ovšem garance příjmů vedla k tomu, že evropští výrobci produkovali více cukru, než bylo v rámci EU spotřebováno a vybrané poplatky ke krytí nadprodukce nedostačovaly, což v konečném důsledku vedlo k narušení principu samofinancování. Avšak ani zvýšení, ani rozšíření poplatků nedokázalo nadprodukcii zabránit, a tak se na jejím financování začali nepřímo podílet i sami spotřebitelé. V roce 1973 – v souvislosti se vstupem Velké Británie, Irsku a Dánska do Společenství – bylo nutno vyřešit otázku týkající se úpravy vztahů s bývalými koloniemi a ostatními rozvojovými zeměmi. Po mnohostranných jednáních byla v roce 1975 podepsána se skupinou zemí ACP tzv. dohoda z Lomé (po vypršení čtvrté smlouvy z Lomé nahradila dosavadní systém spolupráce v roce 2000 smlouva z Cotonu) (2). Zásadní význam mělo připojení tzv. Cukerního protokolu (Sugar protocol), který zavazuje Společenství každoročně odebírat od členů ACP předem stanovené množství cukru a za garantovanou cenu. Preferenční přístup byl rovněž v pozdějších letech (2001) umožněn zemím západního Balkánu a dále nejněchudším zemím světa zapojeným do programu „Vše kromě zbraní“ (Everything But Arms, EBA).

I přesto, že v období 80. let vyvstaly silné reformní tlaky vyvolané především nadměrným růstem výdajů na SZP a také rozšířením EU o nové členské státy, které disponovaly rozsáhlým a relativně zaostalým zemědělským sektorem, k výraznějším zásahům do společné organizace trhu s cukrem nedošlo. Silná potřeba reformy SOT s cukrem se dostavila až po roce 1995 po uzavření Uruguayského kola GATT a vzniku WTO. Ze strany WTO byl zavedený systém kritizován především kvůli špatnému

rozdělení zdrojů, překážkám v hospodářské soutěži, poškozování rozvojových zemí a dále pak díky nevýhodnosti pro spotřebitele, daňové poplatníky, a životní prostředí (3).

V říjnu 2002 podali tři členové WTO (Brazílie, Austrálie a Thajsko) stížnost na EU, týkající se systému subvencování vývozu cukru z EU. V průběhu následujících dvou let byla tato stížnost příslušnými orgány WTO projednávána. V roce 2004 dospělo WTO na základě důkazů předložených stěžovateli k závěru, že EU exportovala 2,7 mil. t cukru, přičemž tvrdila, že tento nadlimitní vývoz není dotovaný. WTO však souhlasilo se stížností, podle které vysoké vývozní subvence v podstatě skrytě financují zbytek vývozu. Dle WTO také EU nelegálně subvencovala dodatečné vývozy ve výši importu ze zemí ACP a Indie, a to ve výši 1,6 mil. t cukru. O rok později rozhodla na základě zmíněných nálezů WTO s definitivní platností, že zavedený systém je neslučitelný s mezinárodními obchodními pravidly a že EU musí změnit svou dotační politiku producentů cukru (4). Z těchto i dalších důvodů byla navržena radikální reforma cukerního pořádku, jejíž první návrh byl Komisí předložen již v červenci 2004. Rada ministrů EU schválila reformu 24. 11. 2005 s tím, že termín trvání reformy byl stanoven od 1. 7. 2006 do 30. 9. 2015.

Fungování systému společné organizace trhu s cukrem před reformou a po reformě

Základní rysy systému před reformou

Většina výrobců v EU produkuje cukr buď z cukrové řepy, kterou pěstují místní pěstitelé, nebo jej rafinují z dováženého surového cukru z cukrové třtiny. Vzhledem k tomu, že obsah cukru po sklizení řepy rychle klesá, a s ohledem na akceptovatelnou úroveň nákladů na dopravu, by se cukrová řepa měla pěstovat pokud možno v blízkosti cukrovarů, do kterých se přepravuje ke zpracování. Zároveň je nutno podotknout, že většina pěstitelů cukrové řepy využívá služeb smluvních poskytovatelů strojů, kteří např. řepu sklízí a sejí. Výrobci cukru v konečné fázi cukr prodávají buď volně ložený (potravinářským a nepotravinářským) průmyslovým odběratelům, nebo v balené podobě maloobchodníkům (5).

Pěstitelům cukrové řepy a výrobcům cukru z členských zemí EU bylo zajištěno, že své produkty prodají za vyšší cenu než je cena světová, a to jednak díky garanci minimální výkupní ceny pro pěstitelů cukrové řepy, tak díky stanovené intervenční ceně bílého cukru a závazku intervenčních agentur za tuto cenu cukr

Tab. I. Přehled cenových dopadů reformy trhu s cukrem v EU

Indikátor	2004/2005	2009/2010
Intervenční cena / referenční cena cukru v EU (€·t ⁻¹)	631,90	404,40
Minimální cena cukrové řepy (€·t ⁻¹)	47,67	26,29
Podíl na odvodech za cukrovou řepu (€·t ⁻¹)		-0,78
Minimální cena cukrové řepy konečná (€·t ⁻¹)		25,52
Kompenzace rozdílu cen pro pěstitele (%)		64,20
Referenční cena surového cukru pro AKP země (€·t ⁻¹)	496,80	335,20

Pramen: KROUSKÝ (10)

vykoupit. Společný trh byl zároveň chráněn proti dovozu levného cukru ze třetích zemí, a to prostřednictvím aplikace vysokých dovozních cel a kvót. Důležitými funkčními prvky systému

Tab. II. Cukerní kvóty v EU – před reformou a po reformě 2008/2009

Země	Kvóta před reformou (t)	Podíl na kvótě EU před reformou (%)	Dodatečně přidělená kvóta (t)	Kvóta odevzdaná (t)	Kvóta 2008/2009 (t)	Podíl na kvótě EU po reformě (%)
Francie	3 288 747	19,3	351 695	683 655	2 956 786	22,8
Německo	3 416 896	20,0	238 560	757 200	2 898 256	22,3
Polsko	1 671 926	9,8	100 551	366 869	1 405 608	10,8
Velká Británie	1 138 627	6,7	82 847	165 000	1 056 474	8,1
Holandsko	864 560	5,1	66 875	126 457	804 978	6,2
	10 380 756	60,8	840 528	2 099 181	9 122 103	70,3
Španělsko	996 961	5,8	0	366 375	630 586	4,9
Belgie	819 812	4,8	62 489	206 066	676 235	5,2
Česká republika	454 862	2,7	20 070	102 473	372 459	2,9
Dánsko	420 746	2,5	31 720	80 083	372 383	2,9
Rakousko	387 326	2,3	18 486	54 785	351 027	2,7
Švédsko	368 262	2,2	17 722	92 798	293 186	2,3
Itálie	1 557 443	9,1	0	1 049 064	508 379	3,9
	5 005 412	29,3	150 487	1 951 644	3 204 255	24,7
Maďarsko	401 684	2,4	5 000	301 264	105 420	0,8
Řecko	317 502	1,9	0	158 800	158 702	1,2
Slovensko	207 432	1,2	8 605	103 717	112 320	0,9
Irsko	199 260	1,2	0	199 260	0	0,0
Finsko	146 087	0,9	0	65 088	80 999	0,6
Portugalsko	69 718	0,4	0	69 718	0	0,0
Litva	103 010	0,6	8 000	21 838	89 172	0,7
Lotyšsko	66 505	0,4	0	66 505	0	0,0
Slovinsko	52 973	0,3	0	52 973	0	0,0
Rumunsko	109 164	0,6	0	0	104 689	0,8
Bulharsko	4 752	0,0	0	0	0	0,0
	1 678 087	9,8	21 605	1 039 163	651 302	5,0
EU-27	17 064 255	100,0	1 012 620	5 089 988	12 977 659	100,00

Pramen: SPC Čech (11)

bylo také omezení produkce prostřednictvím produkčních kvót a subvencování exportu přebytků cukru. Každý členský stát získal národní kvótu výroby cukru, která byla tvořena součtem kvóty A a B. Kvóta A odpovídala produkci uplatnitelné pro vnitřní spotřebu státu. Kvóta B reprezentovala produkci, která pokud nebyla využita na vnitřním trhu EU, mohla být exportována mimo EU, přičemž členský stát měl možnost zažádat o vývozní náhradu. Množství cukru vyrobené nad kvótu A a B bylo označováno jako tzv. cukr C, který je třeba vyvézt do třetích zemí bez nároku na vývozní subvenci, nebo je možné ho převést do kvóty A v rámci následujícího hospodářského roku (6).

V době před reformou zaujímala EU jednu z předních pozic ve světové produkci cukru (přes 21,4 mil. t) i ve světové spotřebě cukru (18,1 mil. t). Zároveň bylo exportováno 7,5 mil. t cukru a hodnota importu dosahovala přibližně výše 2 mil. t. Cukrová řepa se v EU-25 pěstovala prakticky pouze ve 20 členských státech na výměře cca 2,15 mil. ha. Více než polovina produkce cukrové řepy pocházela z Francie a Německa (7). Počet pěstitelů cukrové řepy dosahoval 285 000. Cukr byl vyráběn ve 189 cukrovarech, které zaměstnávaly 50 000 pracovníků. Zároveň na území EU podnikalo 16 výrobců izoglukózy a 4 výrobci inulinového sirupu. Rafinace surového cukru z cukrové třtiny byla prováděna v 7 rafineriích (5).

Hlavní body reformy EU v odvětví cukru

Hlavním cílem schválené reformy bylo posílit konkurenceschopnost cukrovarnického průmyslu s ohledem na další liberalizaci, zlepšit jeho zaměření na trh a vytvořit udržitelnou rovnováhu na trhu v souladu s mezinárodními závazky EU. Stanovených cílů mělo být dosaženo aplikací následujících stěžejních opatření (8):

- Postupným snížením ceny bílého cukru o výsledných 36 % v průběhu čtyř let. S tím také souviselo zrušení intervenčního systému a nahrazení intervenční ceny cenou referenční (tab. I.).
- Postupným snížením minimální ceny vyplacené pěstitelům za tunu cukrové řepy podléhající kvótám (tab. I.).
- Zavedením vyrovnávací platby pro zemědělce ve výši 64,2 % (tab. I.).

- d) Zavedením platnosti nového režimu, včetně prodloužení systému kvót pro cukr, až do let 2014/2015 (bez ustanovení o přezkumu).
- e) Sloučením kvót A a B v jednotnou produkční kvótu.
- f) Zřízením dočasného restrukturalizačního režimu pro závody vyrábějící cukr v EU a pro výrobce izoglukózy a inulinového sirupu za to, že zastaví výrobu a vzdají se produkce v rámci kvóty, jakož i na zvládnání následků restrukturalizačního procesu v oblasti sociální politiky a životního prostředí. Platba představovala 730 €·t⁻¹ v prvním roce, 625 €·t⁻¹ ve druhém roce, 520 €·t⁻¹ ve třetím roce a 420 €·t⁻¹ v posledním roce.
- g) Vyplácením doplňkové platby pro pěstitele cukrovky, kteří jsou ovlivněni uzavřením závodů v prvním roce, kdy mají dodavatelská práva.
- h) Zachováním výrobních kvót za současného snížení jejich výše o 6 mil. t (přibližně 30 % celkové produkce v rámci kvóty – včetně náhražek cukru izoglukózou a inulinovým sirupem) do září 2010 (tab. II.).
- i) Plným otevřením trhu dovozu cukru ze zemí zahrnutých v programu EBA od roku 2009.

Odvětví cukru po reformě

Produkce cukru v Evropské unii dosáhla v hospodářském roce 2009/2010 hodnoty 13,99 mil. t v rámci kvót a 4,64 mil. t mimo kvóty. Spotřeba cukru se ve členských zemích EU pohybovala okolo 16,5 mil. t v rámci kvót a 1,97 mil. t mimo kvóty. Zároveň bylo v tomto hospodářském období exportováno v rámci kvót 1,12 mil. t cukru a bez kvót 2,12 mil. t. Import činil přibližně 3 mil. t v rámci kvót (9). V roce 2010 byla podle odhadů osevni plocha cukrové řepy v EU 27 celkem 1,52 mil. ha a předními pěstiteli cukrové řepy byly i po reformě Francie a Německo. V důsledku reformy se však významně snížil počet pěstitelů cukrové řepy na 164 000 a počet cukrovarů na 114 (včetně čtyř cukrovarů umístěných v nových členských státech). S tím souvisí i pokles počtu pracovníků v cukrovarech na 30 000. Poklesl i počet výrobců izoglukózy na 10 a inulinový sirup nevyráběl po reformě už žádný výrobce. Na druhou stranu však markantně

vzrostl počet rafinerií zabývajících se výhradně rafinací, a to na 26, z čehož je však 15 umístěno v nových členských státech (Bulharsku a Rumunsku) (5).

Zamyšlení nad dopady nové SZP v odvětví cukru a cukrové řepy

SZP prošla v průběhu let určitým vývojem, který byl reakcí na měnící se hospodářské podmínky. V současné době se SZP přetváří proto, aby mohla reagovat na budoucí výzvy, a to s cílem být v nadcházejících letech spravedlivější, ekologičtější a efektivnější. Nová SZP je součástí víceletého finančního rámce pro léta 2014 až 2020, kdy je na ni vyčleněno 373,2 mld. € a začne platit od 1. 1. 2015.

Podle schválené reformy by se měly počínaje rokem 2017 zcela zrušit kvóty na cukr. Ve vztahu ke spotřebitelským cenám však nemá zrušení kvót zásadní význam. Klíčovým nástrojem, který může cukerní pořádek ve světě nějak významně změnit, je spíše komplexní revize vysoké celní ochrany. Evropská unie aplikuje v současné době clo na dovoz z mimoevropských zemí ve výši 339 € za tunu surového cukru a 419 € za stejné množství bílého cukru. Aktuální světová cena bílého cukru v roce 2014 pohybuje okolo 350 €·t⁻¹, takže podíl cla na ceně cukru při dovozech po vstupu na evropské trhy činí zhruba 50 %. Vzhledem k výše zmíněným argumentům je možné se domnívat, že důsledkem zrušení kvót bude s největší pravděpodobností přerozdělení nynější produkce cukru v rámci samotné EU. Z něj by měly vyzískat buď země s efektivnější výrobou cukru, nebo země s vyšší kapitálovou silou využitelnou pro pořízení investic do výkonnějších či energeticky méně náročných technologií používaných v cukrovarech (12). Vzhledem k tomu, že Česká republika patří v tomto směru k zemím s komparativní výhodou, mohl by mít dopad zrušení kvót spíše pozitivní účinek. Zvýhodněny budou také země, jejichž vlády uvažují o vlastních programech na podporu pěstování a zpracování cukrové řepy.

Nová pravidla se však také dotknou pěstitelů cukrové řepy, především ve smyslu poskytovaných dotací. Dle vystoupení prezidenta Agrární komory ČR Jana Veleby 6. 11. 2013 na



Rostlinolékařských dnech v Pardubicích přicházely v úvahu dvě varianty podpory (13). První varianta počítala se zařazením cukrovky do citlivých komodit dle článku 38. Jedná se o jednoduchou variantu vztahující se pouze na aktivní pěstitele v daném roce a nevyžadující přechod na platební nárok do roku 2020. Úskalím této možnosti je jednak vysoká rentabilita cukrovky v posledních letech, která by mohla být příčinou jejího vyřazení z citlivých komodit, a také střet mezi podporou cukrové řepy a podporou chovu skotu.

Druhá varianta počítala s přechodem na platební nárok a s využitím možnosti podpory cukrovky decouplované přes článek 22 a článek 28, a to od roku 2018. Riziko této varianty je spojené především s přechodem na nový vícesložkový systém a dále s nezbytností vyjednat jako referenční období rok 2012. Nespornou výhodou je skutečnost, že by se podpora počítala ze základní sazby na hektar.

Podle informací v polovině roku 2014 se Ministerstvo zemědělství ČR rozhodlo nejit cestou oddělených plateb, jako tomu bylo dosud, a to z důvodu podpory „mrtvých pěstitelů“. Systém podpory by měl vycházet z couplovaných plateb, kdy bude cukrovka patřit mezi citlivé komodity. Systém couplovaných plateb začne platit 1. ledna 2015 (14).

Cukrová řepa by měla jako citlivá komodita získat alespoň 450 mil. Kč (namísto původních 1,25 mld. v systému oddělených plateb). Dotace by mohla činit 100 Kč.t⁻¹ cukrovky. Otázkou však ještě zůstává, zda dostane podporu cukrovka pro výrobu cukru i cukrovka na bioetanol (14).

Pro celkovou sumu dotací v citlivých komoditách, která se bude následně dělit, bude rovněž rozhodující, kolik procent dotací se přetáhne z I. pilíře do II. pilíře. Toto rozhodnutí musí být provedeno do 1. srpna 2014. Převod prostředků může činit až 15 % (z toho 13 % přímo na citlivé komodity a 2 % na proteinové plodiny). Aktuální úvahy v ČR se pohybují kolem 4–6 % s předpokladem, že tak převedené prostředky budou využity pro investice v zemědělských a potravinářských podnicích nebo na welfare (15).

Článek vznikl za finanční podpory Interní grantové agentury Vysoké školy ekonomické v Praze v rámci mezifakultního projektu „Podnikatelské prostředí v České republice a jeho vliv na konkurenceschopnost ČR“ č. F2/9/2012

Souhrn

Příspěvek poukazuje na hlavní milníky ve vývoji společné organizace trhu s cukrem, za které lze považovat rok 1968 – vznik systému, rok 1975 – podepsání dohody z Lomé, rok 1995 – vznik WTO, rok 2002 – spor mezi EU a třemi dalšími členy WTO (Brazílií, Austrálií a Thajskem) ohledně systému subvencování vývozu cukru z EU a rok 2005 – schválení reformy cukerního pořádku v EU. Text se zároveň zabývá analýzou reformních kroků a diskutuje možné dopady nové SZP v odvětví cukru a cukrovky.

Klíčová slova: cukr, cukrová řepa, společná organizace trhu s cukrem, společná zemědělská politika.

Literatura

1. *Sugar Policy Reform in the European Union and in World Sugar Markets*. OECD Publishing, 2007, 170 s., ISBN: 9789264040212 (pdf), 9789264040205 (print), doi: 10.1787/9789264040212-en.

2. *European Commission – Europeaid*. [online] http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv_en.htm, cit. 24. 11. 2013.
3. KOLÁŘ, M.: *Analýza českého řepářství a cukrovarnictví a možnosti jeho dalšího rozvoje*. Praha, 2008, 82 s., disertační práce na Katedře zemědělské ekonomiky PEF ČZU.
4. *An End to EU Sugar Dumping? Implications of the Interim WTO Panel Ruling in the dispute against EU sugar policies brought by Brazil, Thailand, and Australia*. OXFAM, 2005, [online] http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dumping_0.pdf.
5. *Splnila reforma trhu s cukrem své hlavní cíle?* EU, Evropský účetní dvůr, zvláštní zpráva č. 6/2010, Lucemburk: EUR-OP, 2010, ISBN 978-929-2078-577.
6. HANÁK, J. ET AL.: *Přívodce společnou organizací tržů v odvětví cukru*. Praha: Ministerstvo zemědělství ČR, 2004, 55 s., ISBN 80-7084-354-3.
7. *Situační a výhledová zpráva cukr, cukrová řepa 2005*. Praha: MZe, 2005, 43 s., [online] http://eagri.cz/public/web/file/2877/cukr_9_2005.pdf.
8. *Reforma trhu s cukrem*. EurActiv.cz, 2005, [online] <http://www.euractiv.cz/zemedelstvi0/link-dossier/reforma-trhu-s-cukrem>, cit. 18. 12. 2013.
9. *Situační a výhledová zpráva cukr, cukrová řepa 2012*. Praha: MZe, 2012, 36 s., [online] http://eagri.cz/public/web/file/186604/CUKR_10_2012.pdf.
10. KROUSKÝ, J.: Cukerní reforma v kostce. In *Sborník z konference „Úspěšné plodiny pro velký trh – Cukrovka a ječmen“*. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2006, s. 85–87.
11. *Vliv reformy na evropské farmáře – a dopady nejsou jen pozitivní*. Svaz pěstitelů cukrovky Čech, 2009, [online] <http://www.spcc.cz/reforma.php>, cit. 19. 11. 2013.
12. HAVEL, P.: *Ukončení kvót na cukr je zástupný problém*. Neviditelný pes, 2013, [online] http://neviditelnypes.lidovky.cz/ekonomika-ukonceni-kvot-na-cukr-je-zastupny-problem-fyx-/p_ekonomika.aspx?c=A130418_162141_p_ekonomika_wag, cit. 19. 11. 2013.
13. *Vystoupení prezidenta AK ČR Jana Veleby, 6. listopadu 2013 Rostlinolékařské dny, Pardubice*. Agris.cz, 2013, [online] <http://www.agris.cz/clanek/181796>, cit. 24. 11. 2013.
14. POLÁKOVÁ, L.: *Za cukrovku je potřeba zabojuvat*. Úroda, 2014, [online] <http://uroda.cz/za-cukrovku-je-potreba-zabojovat/>, cit. 28. 6. 2014.
15. *O konkurenčním potenciálu*. Agrární komora ČR, 2014, [online] <http://www.agrocr.cz/o-konkurencnim-potencialu.php>, cit. 28. 6. 2014.

Šustrová M.: Development of the Common Market Organization for Sugar since 1968 to Present Days

This paper analyses the key historical milestones of the common market organization for sugar, particularly the year 1968 – establishment of the system; the year 1975 – Lomé Convention; the year 1995 – establishment of the WTO, 2002 – the dispute against EU sugar policies brought by Brazil, Australia and Thailand and the year 2005 – official approval of the EU sugar reform. The text also deals with the reform steps and discusses possible impacts of the new CAP in the field of sugar and sugar beet.

Key words: sugar, sugar beet, common market organization for sugar, common agriculture policy.

Kontaktní adresa – Contact address:

Ing. Martina Šustrová, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Katedra mezinárodního obchodu, NB 219, nám. W. Churčila 4, 130 67 Praha 3, Česká republika, e-mail: xfrom09@vse.cz