

Skumulowany wpływ polityki handlowej UE na sektor cukru buraczanego w UE

Umowy handlowe zwiększają ekspozycję na tańszy import produkowany zgodnie z luźniejszymi standardami - tak jak producenci z UE stoją w obliczu rosnących kosztów i zaostrzonych przepisów. Presja rośnie, a zamykanie cukrowni, utrata miejsc pracy i zrównoważony rozwój są zagrożone. Niniejszy raport przedstawia, dlaczego działania UE są niezbędne do zabezpieczenia przyszłości strategicznego sektora dla naszej gospodarki i środowiska.



Wprowadzenie

Europejski sektor cukru buraczanego jest kamieniem węgielnym produkcji rolnej w UE i istotnym filarem gospodarek wiejskich w całej UE. Opiera się on na wyjątkowej, wzajemnie zależnej relacji między plantatorami buraków cukrowych a producentami cukru: cukrownie potrzebują stabilnych dostaw buraków cukrowych, podczas gdy plantatorzy są zależni od tych fabryk w zakresie przetwarzania swoich upraw. Kiedy produkcja buraków spada, często dochodzi do zamknięcia fabryk, co prowadzi do utraty miejsc pracy, stagnacji gospodarczej i nieodwracalnych szkód dla społeczności wiejskich.

W ciągu ostatnich kilku dekad sektor cukru w Unii Europejskiej przeszedł znaczącą transformację strukturalną, wykazując niezwykłą odporność. Odporność ta jest jednak obecnie poważnie nadwyrężona ze względu na skumulowany wpływ umów o wolnym handlu (FTA). Umowy te, często negocjowane bez należytego uwzględnienia strategicznej wrażliwości unijnego sektora cukru, zakłócają rynek wewnętrzny i zagrażają rentowności produkcji krajowej. Przynoszą one nieproporcjonalne korzyści producentom z krajów trzecich, którzy otrzymują wsparcie rządowe i mają znacznie niższe standardy środowiskowe i społeczne, tworząc bardzo nierówne warunki konkurencji.

Jeśli UE nie zmieni pilnie swojej polityki handlowej, grozi to osłabieniem sektora, który ma kluczowe znaczenie nie tylko dla bezpieczeństwa żywnościowego i zatrudnienia na obszarach wiejskich, ale także dla osiągnięcia celów UE w zakresie klimatu i zrównoważonego rozwoju.



Łączny wpływ na sektor cukru buraczanego w UE

Według Wspólnego Centrum Badawczego, bilans handlowy cukru UE z dziesięcioma kluczowymi partnerami FTA - w tym Mercosur, Indie i Tajlandia - ma stać się gwałtownie ujemny, z deficytem w wysokości 207 milionów euro. Oczekuje się, że import, głównie z Brazylii i Paragwaju, wzrośnie nawet o 200 000 ton, podczas gdy ceny producentów w UE spadną o 2-2,5%, a produkcja krajowa spadnie.¹ Analiza ta opiera się na modelowaniu i wiemy, że w rzeczywistości skutki mogą być znacznie większe pod względem spadku cen (patrz poniżej). W sektorze, który już znajduje się pod presją rosnących kosztów i ograniczeń środowiskowych, takie zmiany mogą spowodować zamknięcie większej liczby fabryk i pogłębienie upadku obszarów wiejskich.

Umowy o wolnym handlu oferują znikome korzyści eksportowe dla cukru z UE: 96% eksportu cukru z UE trafia do krajów spoza tych umów. To nie jest zrównoważony handel, to strategiczne samookaleczenie. Tak więc kontynuowanie dalszej liberalizacji, lekceważąc te dowody, byłoby poważnie nieodpowiedzialne.

Ustalenia JRC zostały dodatkowo potwierdzone w niedawnym badaniu przeprowadzonym przez Parlament Europejski², które zapewnia dodatkowy wgląd w strukturalną wrażliwość unijnego sektora cukru. W badaniu określono cukier jako "sektor defensywny", powołując się na jego wysokie koszty produkcji i zależność od silnej ochrony taryfowej w celu ochrony przed globalną konkurencją. Zauważono, że cukier jest objęty jedną z najwyższych stawek celnych w UE, wynoszącą średnio 58,9%, w porównaniu ze średnią światową wynoszącą 38%. Ten poziom ochrony odzwierciedla strategiczną wrażliwość sektora i podkreśla jego narażenie w kontekście liberalizacji. Co najważniejsze, raport podkreśla również, że nawet niewielki wzrost wielkości importu cukru może prowadzić do znacznej zmienności cen na rynku UE, ze względu na nieelastyczny charakter podaży i popytu. Te spostrzeżenia dodatkowo podkreślają potrzebę solidnych i egzekwowlanych zabezpieczeń dla cukru we wszystkich obecnych i przyszłych umowach o wolnym handlu.



¹ Wspólne Centrum Badawcze (JRC). Kwiecień 2024: [Skumulowany wpływ gospodarczy nadchodzących umów handlowych na rolnictwo UE](#).

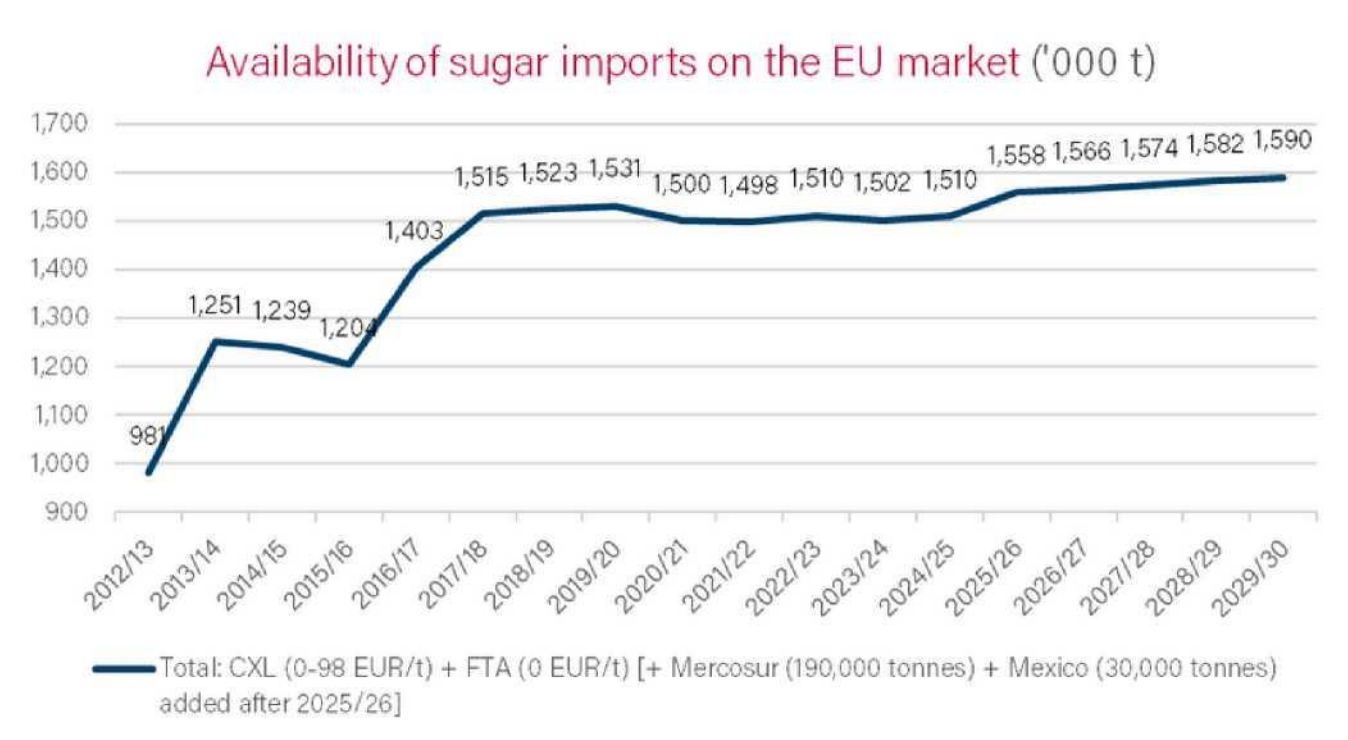
² Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS). Marzec 2025. [Aspekty handlowe strategicznego dialogu w sprawie przyszłości rolnictwa UE oraz wpływu handlu na konkurencyjność i zrównoważony rozwój europejskiego rolnictwa](#).

UE już teraz utrzymuje jeden z najbardziej otwartych rynków cukru na świecie. Poprzez rozwijającą się sieć umów o wolnym handlu przyznała szeroki bezcłowy dostęp producentom z Ameryki Środkowej, Mercosuru, Wietnamu, Ukrainy i innych krajów. Jednocześnie od dawna preferencyjny dostęp jest kontynuowany dla krajów AKP i LDC w ramach inicjatywy "Wszystko oprócz broni" i umów o partnerstwie gospodarczym.

Tylko w roku gospodarczym 2024/25 kontyngenty taryfowe (TRQ) udostępnią na rynku UE ponad 1,6 mln ton importowanego cukru, co stanowi ponad 11% konsumpcji w UE. Ilości te są niezmiennie produkowane zgodnie z niższymi standardami społecznymi i środowiskowymi i często korzystają ze wsparcia rządowego. W wielu przypadkach taki eksport jest dumpingowany na rynku światowym jako nadwyżka w stosunku do potrzeb krajowych. Sytuacja pogorszy się od 2025/26 MY, wraz ze wzrostem bezcłowego dostępu w ramach istniejących umów o wolnym handlu (z wyłączeniem Ukrainy i przyszłych umów) z 534 760 do ponad 725 000 ton z powodu włączenia Brazylii i Paragwaju do Mercosur. Wiele z tych kontyngentów obejmuje automatyczne coroczne podwyżki, co oznacza, że wolumen bezcłowego importu rośnie z roku na rok w nieskończoność. W sumie, biorąc pod uwagę ustępstwa UE wobec Ukrainy i WTO, ponad 1,7 miliona ton cukru będzie kwalifikować się do bezcłowego importu. Nie obejmuje to nieograniczonego dostępu dla partnerów z krajów AKP i LDC, co dodatkowo zwiększa presję konkurencyjną.



To duże otwarcie unijnego rynku cukru na import po zerowej lub obniżonej stawce celnej przyczynia się do ogromnej zmienności cen cukru w UE: niewielka zmiana w górę lub w dół w podaży importu może mieć znaczący wpływ na zmiany cen krajowych.



Kierunek jest jasny: nadpodaż na rynku, spadające ceny i rosnąca niepewność dla plantatorów i przetwórców buraków cukrowych w UE. Zrównoważony rozwój gospodarczy sektora i jego wkład w realizację strategicznych celów UE są zagrożone.

Coraz bardziej nierówne szanse

Oprócz presji związanej z wielkością importu, unijny sektor cukru buraczanego stoi w obliczu niekorzystnych warunków strukturalnych. Producenci z UE są zobowiązani do przestrzegania jednych z najwyższych na świecie standardów w zakresie ochrony środowiska, pracy i bezpieczeństwa żywności, podczas gdy wielu partnerów handlowych korzysta z preferencyjnego dostępu bez równoważnych zobowiązań. Wyższe koszty energii i rolnictwa spowodowały wzrost kosztów produkcji o 40% do 2020 r., a producenci cukru muszą ponosić wysokie koszty dekarbonizacji przemysłu. Strukturalnie model UE opiera się na niezależnych gospodarstwach rodzinnych, zapewniając udział obszarów wiejskich i przejrzystość w produkcji żywności, ale wiąże się to z kosztami w zakresie wydajności.

Dla kontrastu, kraje takie jak Brazylia, Kolumbia i Ukraina polegają na dużych gospodarstwach rolnych, które obsługują tysiące hektarów, tworząc ekonomię skali, której unijni plantatorzy buraków cukrowych nie mogą dorównać.³ Producenci cukru trzcinowego są chronieni przed wahaniami kosztów energii, ponieważ mogą wykorzystywać pozostałości (bagassa) - łatwo dostępne, zdrewniałe pozostałości trzciny cukrowej - jako odnawialne źródło energii.

Pod względem ochrony środowiska unijni plantatorzy buraka cukrowego podlegają bardzo rygorystycznym normom w zakresie dopuszczania i stosowania środków ochrony roślin (PPP) i nawozów. Tymczasem Indie i Brazylia zezwalają na stosowanie wielu PPP, które są zabronione w UE, i nadal zezwalają na stosowanie PPP w trzcinie cukrowej, które zostały zakazane do stosowania w burakach cukrowych w UE. Mogą one być stosowane w tych krajach na niezrównoważonych poziomach, co ma konsekwencje dla środowiska i zdrowia ludzkiego.⁴ Podczas gdy burak cukrowy jest uprawiany w płodozmianie z innymi uprawami, trzcina cukrowa jest monokulturą, która negatywnie wpływa na bioróżnorodność i zdrowie gleby.

Standardy społeczne również znacznie się różnią. W Indiach, będących głównym eksporterem cukru i potencjalnym partnerem FTA, udokumentowano przypadki łamania praw pracowniczych i praw człowieka, w tym pracy dzieci i pracy przymusowej, a także przymusowych mastektomii.⁵ Podobne problemy utrzymują się w niektórych krajach AKP i LDC. Jednak umowy o wolnym handlu, takie jak Mercosur, nie zawierają możliwości do wyegzekwowania klauzul dotyczących tych problemów, co pozwala na kontynuowanie dumpingu socjalnego.

Te coraz bardziej nierówne warunki konkurencji i stale rosnąca różnica w produktywności zmniejszają konkurencyjność UE i podważają własne zobowiązania UE w zakresie zrównoważonego rozwoju. Każdy przyszły dostęp do rynku musi być uzależniony od przestrzegania równoważnych norm środowiskowych, pracowniczych i produkcyjnych.

Przypadek Ukrainy

Pomimo początkowego kontyngentu taryfowego w wysokości 20 070 ton w ramach układu o stowarzyszeniu z 2014 r., ukraiński eksport cukru do UE wzrósł do ponad 500 000 ton w roku 2023/24 w następstwie tymczasowego przyznania bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu w ramach ATM. Rezultatem była niestabilność rynku w całej Europie, znaczny spadek cen rynkowych w UE, zakłócenia dostaw przez niektórych tradycyjnych partnerów handlowych oraz wprowadzenie przez kilka państw członkowskich w Europie Wschodniej jednostronnych środków ochronnych w odpowiedzi na niezrównoważoną presję na lokalnych producentów.

³The Oakland Institute. 2023. Wojna i kradzież: przejęcie ukraińskich gruntów rolnych.

⁴Baza danych UE i Brazylii dotycząca pestycydów.

⁵Departament Pracy Stanów Zjednoczonych, wrzesień 2022 r.: Lista towarów wyprodukowanych przy użyciu pracy dzieci lub pracy przymusowej.

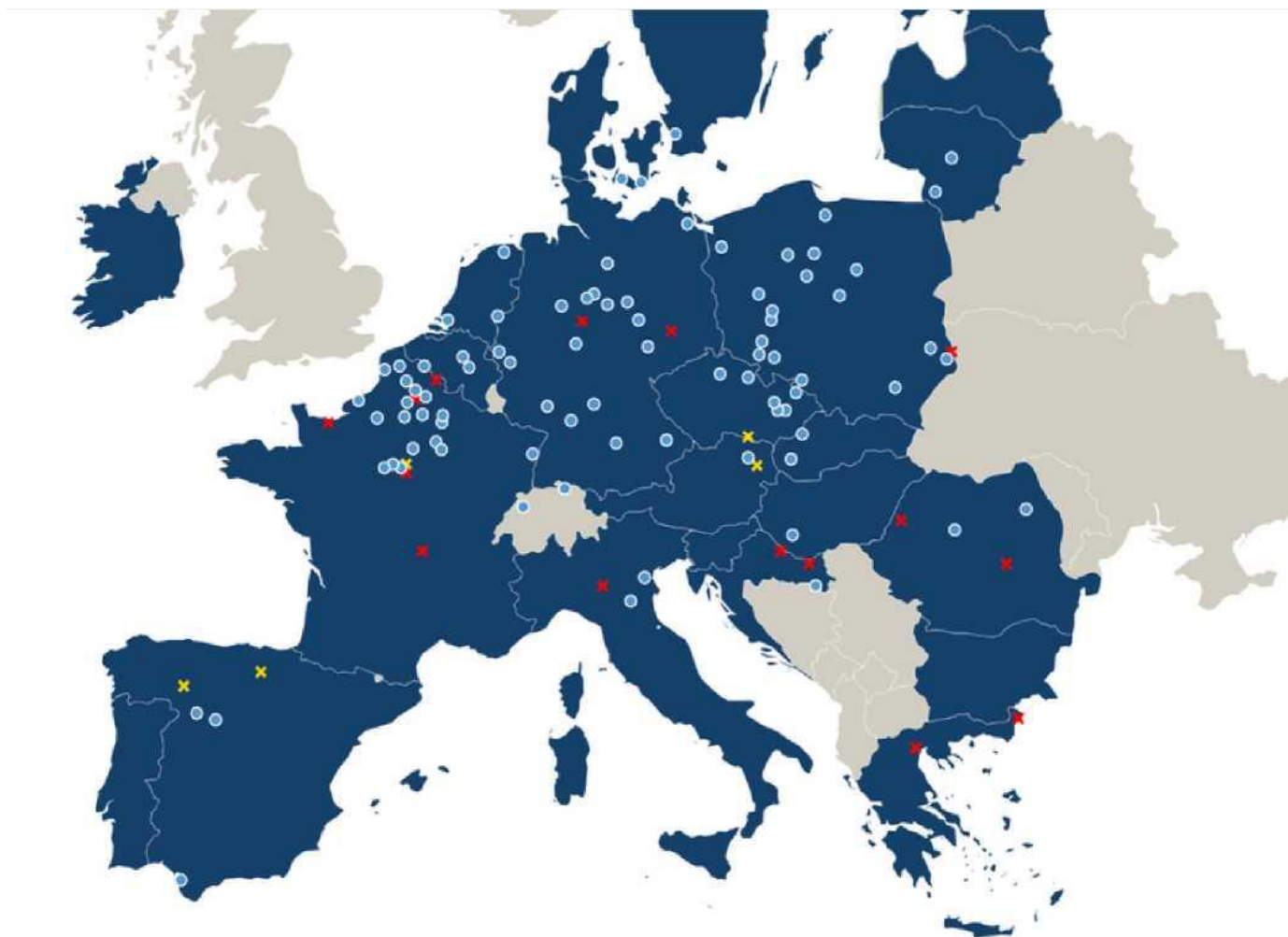
Konsekwencje

Skumulowana presja wynikająca z rosnącej dostępności rynkowej i coraz bardziej nierównych warunków konkurencji miała poważny wpływ na unijny sektor cukru buraczanego od czasu zakończenia kwot produkcyjnych w 2017 roku.

Zwiększenie dostępności rynkowej cukru z krajów trzecich zmniejsza premię między UE a światowym rynkiem cukru, który jest rynkiem dumpingowym, który nie odzwierciedla kosztów produkcji globalnych producentów cukru. Przykład: w latach 2014-2019 Indie wprowadziły na rynek światowy duże ilości subsydiowanego cukru. Miało to poważny negatywny wpływ na światowe ceny cukru dokładnie w czasie, gdy unijny rynek cukru próbował dostosować się do zakończenia kwot cukrowych.

Od 2017 r. w UE zamknięto 20 fabryk cukru buraczanego [czerwone krzyżyki], w tym 5 w 2025 r. [żółte krzyżyki], co spowodowało utratę ponad 4000 bezpośrednich miejsc pracy w przemyśle na niektórych z najbardziej wrażliwych obszarów wiejskich UE. Tylko w ciągu ostatniego roku trzy cukrownie zamknęły swoje podwoje: jedna we Francji, jedna w Austrii i jedna w Czechach. Liczba plantatorów buraków cukrowych spadła o prawie 25%. Bez natychmiastowej zmiany polityki handlowej UE może dojść do kolejnych zamknięć.

20 fabryk cukru buraczanego zamkniętych od sezonu 2017/2018 w UE-27



Zalecenia dotyczące polityki

Polityka handlowa UE nie jest dostosowana do strategicznych potrzeb sektorów rolnych. Aby przywrócić równowagę i zapewnić zrównoważoną przyszłość cukru buraczanego w Europie, pilnie potrzebne są następujące działania polityczne:

- Pełne uwzględnienie kompleksowej oceny skumulowanego wpływu wszystkich istniejących i przyszłych umów o wolnym handlu, z cukrem traktowanym jako studium przypadku narażenia wrażliwego sektora.
- Wykluczenie cukru z trwających i przyszłych negocjacji handlowych z krajami takimi jak Indie i Tajlandia⁶, w których wysokie subsydia, słabe standardy społeczne i środowiskowe⁷ oraz powtarzające się naruszenia Światowej Organizacji Handlu (WTO)⁸ powodują skrajną asymetrię.
- Wprowadzenie wiążących i egzekwowalnych klauzul dotyczących zrównoważonego rozwoju i pracy we wszystkich umowach o wolnym handlu, wraz z solidnym monitorowaniem i karami za ich nieprzestrzeganie.
- Ustanowienie specjalnego mechanizmu ochronnego dla cukru, który może być szybko uruchomiony w przypadku zakłóceń na rynku spowodowanych wstrząsami zewnętrznymi lub gwałtownym wzrostem wielkości importu.
- Stosowanie doraźnych mechanizmów wzajemności w celu zapewnienia, że importowany cukier korzysta z preferencyjnego dostępu tylko wtedy, gdy w sposób oczywisty spełnia równoważne z unijnymi normy w zakresie ochrony środowiska, pracy i produkcji. Zasada ta powinna być dynamicznie egzekwowana i monitorowana.



⁶ Human Rights Watch, Październik 2020: Tajlandia: Rząd przyznaje nagrodę w dziedzinie praw człowieka firmie dopuszczającej się nadużyć.

⁷ Water and Science Technology, styczeń 2006: Wpływ erozji gleby na jakość wody i jej wykorzystanie w górnym dziale wodnym Phong.

⁸ WTO. 24 grudnia 2021 r. DS580: Indie - środki dotyczące cukru i trzciny cukrowej.

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds580_e.html

Wnioski

Skumulowany wpływ umów o wolnym handlu nie jest już teoretyczny; to rzeczywistość, która destabilizuje unijny sektor cukru buraczanego. Bez szybkich i strategicznych działań UE ryzykuje przyspieszenie zamykania cukrowni, co skutkuje utratą miejsc pracy na obszarach wiejskich i podważa naszą zrównoważoną produkcję rolną poprzez zwiększony import z krajów o niższych standardach i większym wpływie na środowisko.

Nie chodzi tylko o unijny sektor cukru buraczanego. Chodzi o zachowanie wartości, za którymi stoi Europa: uczciwej konkurencji, przywództwa w zakresie ochrony środowiska, vitalności obszarów wiejskich i strategicznej autonomii. Spójna, przyszłościowa polityka handlowa ma kluczowe znaczenie dla utrzymania zobowiązań UE w ramach jej agendy zrównoważonego rozwoju.



ZAŁĄCZNIK I - RACHUNEK ŁĄCZNYCH SKUTKÓW DLA UNIJNEGO SEKTORA BURAKÓW CUKROWYCH

Import cukru z	Pochodzenie	Kontyngenty taryfowe na cukier 2024/25 (w tonach)
Afryka, Karaiby i Kraje Pacyfiku / Kraje Najmniej rozwinięte (LDC)	18 krajów produkujących cukier	Bezcłowy Bezkontyngentowy
Światowa Organizacja Handlu CXL-TRQs po obniżonej stawce celnej wynoszącej 98 EUR/t	Australia Brazylia Kuba Erga Omnes Indie	9 925 363 654 68 969 260 390 5 841
Bałkańskie TRQ Bezcłowy	Albania Bośnia i Hercegowina Serbia i Kosowo Macedonia Północna	1 000 13 210 181 167 7 000
Umowy o wolnym handlu TRQ (ilość przydzielona w 2025), cukier jako taki *Dodatkowy roczny wzrost Bezcłowy Przy obniżonej stawce celnej 49 €/t:	Peru* Kolumbia* Ameryka Środkowa* Panama* Ekwador* Republika Południowej Afryki Wietnam Meksyk	29 920 84 320 204 000 16 230 18 600 150 000 20 000 30 000
Inne Bezcłowy	Ukraina Mołdawia Gruzja	109 438 37 400 8 000
Jeszcze przed nami...	MERCOSUR AUSTRALIA INDIE TAJLANDIA	190 000 ? ? ?

ZAŁĄCZNIK II - WYKAZ FABRYK ZAMKNIĘTYCH OD ROKU 2017/2018 W UE-27

Kraj	Cukrownia	Firma	Rok zamknięcia
Hiszpania	Miranda de Ebro	Azucarera	2025
Hiszpania	La Baneza	Azucarera	2025
Austria	Leopoldsdorf	Agrana	2025
Republika Czeska	Hrusovany	Agrana	2025
Francja	Souppes-sur-Loing	Ouvré Fils	2025
Francja	Escaudceuvres	Tereos	2024
Francja	Toury	Cristal Union	2020
Francja	Bourdon	Cristal Union	2020
Francja	Cagny	Saint Louis Sucre	2020
Francja	Eppeville	Saint Louis Sucre	2020
Rumunia	Bod	Niezależny	2020
Rumunia	Gradea	Pfeifer & Langen	2018
Niemcy	Warburg	Südzucker	2019
Niemcy	Brottewitz	Südzucker	2019
Polska	Strzyów	Südzucker	2019
Chorwacja	Osijek	HIS	2021
Chorwacja	Virovitica	HIS	2021
Włochy	San Quirico Trecasali	Eridania Sadam	2019
Grecja	Orestias	Cukier grecki	2018
Grecja	Platy	Cukier grecki	2018