



2017 YILI SONRASI AVRUPA BİRLİĞİ ŞEKER PİYASASI

Uluslararası Şeker Örgütü - MECAS(14)05

2015

2017 YILI SONRASI AVRUPA BİRLİĞİ ŞEKER PİYASASI

Uluslararası Şeker Örgütü-MECAS(14)05 araştırma raporundan alınmıştır.

Özet

Bu çalışma, Avrupa Birliği (AB) Şeker Rejimi 2017 yılı Reformunun muhtemel sonuçları ve bu sonuçların dünya piyasası üzerindeki etkisini inceleyen bir değerlendirmeye geçen bir kaç yılda Avrupa Birliği'ndeki önemli gelişmelerin özetini içermektedir. Bu çalışmanın üç temel amacı vardır: Birincisi, AB şeker üretim, tüketim, ticareti ile AB şeker rejimindeki 2006 Reformu sonrasında Birliğe üye 28 ülkenin tamamındaki önemli gelişmeler ve şeker sanayi özelliklerini incelemektir. İkincisi, özellikle AB'de pancar/şeker üreticisi olan önemli paydaşlar için 2017 Reformunda bildirilen en son etkileri incelemek ve ACP (Afrika, Karayip, Pasifik) ülkelerinin yanı sıra diğer Serbest Ticaret anlaşmalarının durumu hakkındaki son gelişmeleri ortaya koymaktır. Son olarak; bu çalışma, farklı seviyelerdeki dünya piyasa fiyatları ve ithalata eşdeğer fiyatlar dikkate alındığında, pancar şekeri üretiminin bunu nasıl karşılayacağına dair iki senaryo sunmaktadır. İzoglukoz ile beyaz şeker arasında bir rekabet tehdidi mevcut iken, AB'deki pancar şekeri üretimi ve tercihli şeker ticari ortakları olan EAGÜ/ACP (En Az Gelişmiş/Afrika Karayip ve Pasifik Ülkeleri) grubu ülkelerden ve diğer ülkelerden yapılan ithalatlar üzerinde yüksek veya düşük bir dünya şeker fiyat seviyesinin etkileri ne olacaktır? 2017 Reformu sonrasında AB net şeker ihracatçısı mı olacaktır?

Bu çalışmadan, 2017 yılından sonra AB-28 bloğunda kotaların serbestleştirilmesi ile bir yılda 3 milyon tondan daha fazla miktarda şeker ithal edilmesinin mümkün olmadığı ortaya çıkmaktadır. Şeker üretiminin, 2017/18 sezonu için beyaz değer olarak, 15,8 milyon ton ile 19 milyon ton aralığında olabileceği tahmin edilirken, Birlikteki (AB) alkolsüz içecek sanayisine izoglukoz girişinin muhtemelen artacak olması nedeniyle, şeker tüketiminin hâlihazırdaki 18 milyon ton seviyesinden daha düşük gerçekleşebileceği de öngörülmektedir. Bahse konu iki senaryodan birinde AB'nin net şeker ihracatçı (1,5 milyon ton ithalata karşılık 2,5 milyon ton ihracat) olduğu göz önüne alınarak, planlanan şeker ihracatının en düşük 1,5 milyon ton ile en yüksek 3 milyon ton aralığında olacak şekilde değişeceği düşünülmektedir. Sonuç olarak; bu durumda 2008 ve 2011 yılları arasında dünyanın en büyük ithalatçısı olan AB, dünyanın en büyük şeker ithalatçılarından biri olma özelliğini kaybedebilir.

Çalışmanın birinci bölümü; yurt içi şeker pancarı üretimindeki büyük gelişmeler, tüketim, ham şeker rafinasyonu, son yıllardaki ithalat ve ihracatın yanı sıra AB şeker sanayinin özellikleri ile 2006 yılı Şeker Reformundan beri dünya piyasasında AB'nin rolünü ortaya koymaktadır. Birinci bölüm, aynı zamanda AB'nin tercihli anlaşmalarını, ACP grubuna ait ülkelerle olan Ekonomik Ortaklık Anlaşmalarının gelişimini, EBA (Silah Dışında Herşey) düzenlemelerini, CXL şeker ithalatını ve diğer Serbest Ticaret Anlaşmalarını da açıklamaktadır. Bu çalışmanın ikinci bölümü izoglukoz kotasının kaldırılmasının AB şeker piyasasına olası etkilerine odaklanmasıyla birlikte, yaklaşan 2017 Şeker Reformunun temel hususlarını değerlendirmektedir. Üçüncü bölüm ise AB'nin şeker üretimi, tüketimi, ithalatı ve 2017 sonrasındaki ihracatına dair ISO (Uluslararası Şeker Örgütü) tahminlerini sunmaktadır.

Giriş

Bu çalışma, şeker rejiminde 2017 Reformu ile bu reformun dünya piyasasına etkilerini dikkate alarak, AB şeker sanayisinde yaşanan son dönemdeki gelişmeleri gözler önüne sermektedir.

Bu çalışmanın üç temel amacı vardır: Birincisi, AB şeker üretim, tüketim, ticareti ile AB şeker rejimindeki 2006 Reformu sonrasında Birliğe üye 28 ülkenin tamamındaki büyük gelişmeler ve şeker sanayisinin yapısını incelemektir. İkincisi, özellikle AB pancar/şeker üreticileri için sunulan 2017 Reformunun en son etkilerini incelemek ve ACP ülkelerinin yanı sıra diğer Serbest Ticaret Anlaşmalarının durumu üzerindeki son gelişmeleri ortaya koymaktır. Son olarak, bu çalışma, farklı seviyelerdeki dünya piyasa fiyatları ve ithalata eşdeğer fiyatlar dikkate alındığında pancar şekeri üretiminin bunu nasıl karşılayacağına dair iki senaryo sunmaktadır. İzoglukoz ile beyaz şeker arasında bir rekabet tehdidi mevcut iken, AB'deki pancar şekeri üretimi ve tercihli şeker ticari ortakları olan EAGÜ/ACP grubu ülkelerden ve diğer ülkelerden yapılan ithalatlar üzerinde yüksek veya düşük bir dünya şeker fiyat seviyesinin etkileri ne olacaktır? 2017 Reformu sonrasında AB net şeker ihracatçısı mı olacaktır?

Yurtiçi şeker müdahale fiyatının ve beyaz şeker ihracat geri ödemelerinin kaldırıldığı AB Şeker Rejiminin 2006 yılı Reformu, zaten AB'nin üretimini yaklaşık 5 milyon ton azaltmasına yol açtı. Sonuç olarak; AB şu anda dünyanın en büyük şeker ithalatçılarından biridir. İthalat açısından sadece 2012 yılında Çin'in gerisinde kalan AB; 2008 ve 2011 yılları arasında tartışılmaz şekilde dünyanın en büyük ithalatçısıydı. Söz konusu dönemde AB, EAGÜ ülkelerinin yanı sıra ACP'nin piyasasında gelişmekte olan bazı tercihli ortaklardan çok büyük miktarlarda şeker ithal etmekle kalmadı, aynı zamanda diğer tercihli ticaret anlaşmalarıyla gelen şeker miktarını da artırdı. AB, aynı zamanda daha yalın ve daha etkin bir şeker üreticisi oldu. Şu anda şeker üretimi, bir kaç grupta yoğunlaştı, M&A ve FDI şirketlerinin faaliyetleri diğer zamanlara göre artış gösterdi.

En önemlisi, AB piyasasındaki düzenlemelerin devlet denetiminden daha da çekilmesine neden olacak şekilde, 2017 yılındaki AB Şeker Rejimi Reformu, minimum şeker pancarı fiyatı uygulamasının yanı sıra şeker ve izoglukoz üretim kotalarını kaldıracaktır. AB'deki şeker üretiminin, dünya şeker fiyatları düzeyine daha duyarlı olması muhtemeldir: Yüksek (veya düşük) dünya şeker fiyatları, AB'de üretilen yerli şeker karşın daha az (veya çok) şeker ithalatına yol açabilecek, hatta Birlik içerisindeki üreticileri ihracat için üretimi artırmak konusunda ilave teşvik sağlayabilecektir.

Çalışmanın birinci bölümü, yurt içi şeker pancarı üretimindeki büyük gelişmeler, tüketim, ham şeker rafinasyonu, son yıllardaki ithalat ve ihracatın yanı sıra, AB şeker sanayinin yapısını ve 2006 Şeker Rejimi Reformundan beri dünya piyasasındaki rolünü ortaya koymaktadır. Birinci bölüm, aynı zamanda AB'nin tercihli anlaşmalarını ACP grubuna ait ülkelerle olan Ekonomik Ortaklık Anlaşmalarının gelişimini, EBA düzenlemelerini, CXL ithalatı ve diğer Serbest Ticaret Anlaşmalarını da açıklamaktadır. Bu yazının ikinci bölümü, izoglukoz kotasının kaldırılmasının AB şeker piyasasına olası etkilerine odaklanmasıyla

birlikte, yaklaşan 2017 Şeker Rejimi Reformunun temel hususlarını değerlendirmektedir. Üçüncü bölüm ise AB'nin şeker üretimi, tüketimi, ithalatı ve 2017 sonrasındaki ihracatına dair ISO tahminlerini sunmaktadır.

Bölüm 1: 2006 AB Şeker Reformundan Bu Yana Gelişmeler

AB Şeker Dengesi

AB, Brezilya ve Hindistan'ın ardından dünyanın en büyük üçüncü şeker üreticisi olmasının yanı sıra Hindistan'dan sonra dünyanın en büyük ikinci şeker tüketicisidir. AB, aynı zamanda dünyanın en büyük şeker ithalatçısıdır. 2008 ve 2011 yılları arasında en büyük ithalatçıyken, 2012 yılında birinci sıradaki yerini Çin'e kaptırmıştır. 2006 yılından önce AB, Brezilya'dan sonra dünyanın en büyük ihracatçısıydı. 2006 yılından bu yana, AB'de üretim azalmasını teşvik eden bir politika izlenmesi, şeker ihracatlarını 6 milyon tonun üzerinden 2 milyon tondan daha az miktara düşürürken, buna karşın ithalatlar, ham değer olarak, yaklaşık 2,5 milyon tonluk miktardan yaklaşık 4 milyon tona çıkmıştır – Bkz. Tablo 1

Tablo 1: AB Üretim, İthalat, İhracat, Tüketim ve Stok 2005-2012 (Ton, Ham Değer)

Yıl	Üretim	İthalat	İhracat	Net İhracat	Tüketim	Dönem Sonu Stok
2005	21.697.646	2.416.931	6.639.198	4.222.267	16.764.547	17.892.886
2006	17.579.659*	2.642.921	6.687.461	4.044.540	≈17.397.963	14.030.042
2007	16.904.337*	3.281.335	1.625.989	-1.655.346	18.540.865	14.522.647
2008	14.707.994*	3.505.094	1.493.606	-2.011.488	≈18.898.641	12.343.488
2009	16.367.884*	3.246.634	1.568.087	-1.678.547	≈17.796.386	12.593.533
2010	16.818.760*	3.287.341	2.362.255	-925.086	≈19.159.177	11.178.202
2011	18.185.101*	4.726.398	1.479.302	-3.247.096	≈19.258.646	13.351.753
2012	18.314.654*	3.843.488	2.081.709	-1.761.779	≈19.542.751	13.885.435

Kaynak: International Sugar Organization Sugar Yearbook.

Kampanya: Temmuz-Şubat.

2007 yılından sonra Bulgaristan ve Romanya verileri dâhil edilmiştir.

*: Etanol üretimi için kullanılan şeker ve şeker şurupları hariç: 2006-518.323t; 2007- 1.541.064t; 2008-1.667.868t; 2009-1.763.511t; 2010-1.141.536t; 2011-1.347.021t; 2012-1.413.000t

≈: Yakıt etanolü üretimi için kullanılan şeker ve şeker şurupları hariç: 2006-129.581t; 2007-774.012t; 2008-1.572.765t; 2009-1.691.778t; 2010-1.608.015t; 2011-1.192.908t; 2012-1.363.518t.

AB Şeker Rejimi 2006 Reformu

1 Temmuz 2006 yılında yürürlüğe giren AB Şeker Rejimi 2006 Reformu, yüksek maliyetli üreticilere üretim kotalarından feragat ederek ve zararını tazmin etme karşılığında sanayiye terk etme şansını sunarak şeker üretimini daha uygun maliyetli bölgelere taşımayı hedefliyordu.¹ Reformla Avrupa Komisyonu, AB'deki şeker üretiminin 6 milyon ton kadar düşmesini hedefliyordu. Reform, Dünya Ticaret Örgütü paneli kuralları ardından uygulandı

¹ European Union. 2006. "Council Regulation (EC) N°318/2006". <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0318&rid=1>. This was integrated into a Unique CMO Council Regulation n°1234/2007: European Union. 2007. "Council Regulation (EC) N°1234/2007". <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:299:0001:0149:EN:PDF>.

ve böylece eskiden yılda 5 milyon ton olan AB şeker ihracatı çapraz sübvansiyonla desteklenirken, reformla beyaz değer olarak, 1,35 milyon tonu geçmeyen bir düzenleme getirildi. Sınırlanan bu miktarların, tercihli ACP/EAGÜ ülkelerinden alınan şekerlere eşit miktarda olması bekleniyordu. 2007 yılı Eylül ayında Reformu hızlandırmak için yeni öğeler üzerinde anlaşıldı.² 2011 yılı tam etki analizi çalışmasında³ Avrupa Komisyonu; fiyat müdahalesi, üretim ve ihracat geri ödemesi gibi iç piyasa kontrolünü sağlayan bazı önlemleri kaldırması sebebiyle 2006 Reformunu nispeten başarılı buldu.

Bilgi 1: 2006 AB Şeker Reformu Temel Politika Değişiklikleri

- Müdahale fiyatlarının yerini alan referans şeker fiyatı, 2006/07 sezonundan başlayarak 4 yılda % 36 oranında düşürüldü. 2006/07 sezonunda 631,9 €/ton olan referans fiyat, geçiş döneminin sonu olan 2009/10 döneminde 404,4 €/tona düşürülmüştü. 2006/07 sezonunda 523,7 €/ton olarak belirlenen ham şeker referans fiyatı ise 2009/10 sezonu ile birlikte 335,2 €/tona düşürüldü.
- Şeker müdahale fiyatı (garantili bir fiyatla Komisyonun satılmamış kotalı şekerini sanayiden satınalma zorunluluğu) 2009/10 sezonundan sonra kaldırıldı ve özel depolama sistemi onun yerini aldı. Bu programdan avantaj sağlayan üreticilere, özel bir depolama yardımı verildi. 2009/10 sezonuna kadar her bir dönem için müdahale, 600 bin tonla sınırlandırıldı ve bu satınalma, izleyen pazarlama yılının referans fiyatının % 80'i olarak gerçekleşti.
- Şeker için ihracat geri ödemeleri, 2008 yılından itibaren askıya alındı.
- Sektörü bırakan çiftçilerin zararını tazmin etmek için, doğrudan ödemeler, çiftçilerin gelir kaybının % 64,2'sini karşıladı.
- Üreticilerin kotalarından vazgeçmeleri ve sanayiden ayrılmaları koşuluyla 2007/08 dönemine kadar en az 73 €/tonu eski yetiştiricilere ayrılmak üzere 730 €/ton yeniden yapılandırma fonu ödendi. 2008/09 döneminde 625 €/ton ve sonra 520 €/tona düşen yeniden yapılanma ödemesine hak kazanmak için şeker şirketlerinin; kota haklarından vazgeçmeleri, üretimi en az bir fabrikada tamamlamaları, fabrika veya fabrikalarını kapatmaları, fabrika sahasında iyi çevresel koşullar sağlamaları ve fabrika personelinin yeniden işe yerleşmesine yardım etmeleri gereklidir.
- Kota sistemi basitleştirilerek; A ve B kotaları tek bir kota altında birleştirilmiştir.

Şeker Üretimi

2006 AB Şeker Rejimi Reformu, beyaz değer olarak 5,2 milyon tonu aşan kota miktarından feragat ile 2009/10 döneminde sona ermiştir. Ancak, AB çapında üretim kotalarından net olarak 4 milyon tonluk azalmaya yol açacak şekilde, çoğunluğu Fransa ve Almanya'dan olmak üzere şirket grupları tarafından yaklaşık 1 milyon tonluk şeker kotası satın alındı. Şu anda ise birkaç düzenleyici önlem hala uygulanmaktadır: a) minimum şeker pancar fiyatı, b) şeker üretim kotaları c) üretim vergileri (kotadan alınan vergi, şeker ve inülin şurubu için 12 €/ton ve izoglukoz için 6 €/ton) d) sonraki yıla aktarım e) özel depolama yardımı (bugüne

² Bu düzenleme, sonraki yılın kotasının geri çekilmesi için yeniden yapılandırma kesintilerinden feragat edenlerin yanı sıra kotalarından vazgeçen çiftçiler için 237,50 €/ton'luk ilave ödeneği içermektedir.

³ European Commission. 2011. "Evaluation of CAP Measures Applied to the Sugar Sector". Online. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext_en.pdf.

kadar uygulanmadı), f) geri çekme programları. Sonra detaylandırılacağı gibi, e maddesindeki özel depolama yardımı dışında bu düzenleyici önlemlerin çoğu yaklaşmakta olan Şeker Rejiminde 2017 Reformu ile kaldırılacaktır. İthalat vergileri; beyaz şeker için 419 €/ton, ham şeker için 339 €/ton, CXL ülkelerinden gelen şeker için 98 €/ton olarak uygulanacak ve EPA/EBA grubundaki tercihli ortaklar ve diğerleri hem vergiden hem de kota mekanizmasından muaf tutulacaktır.

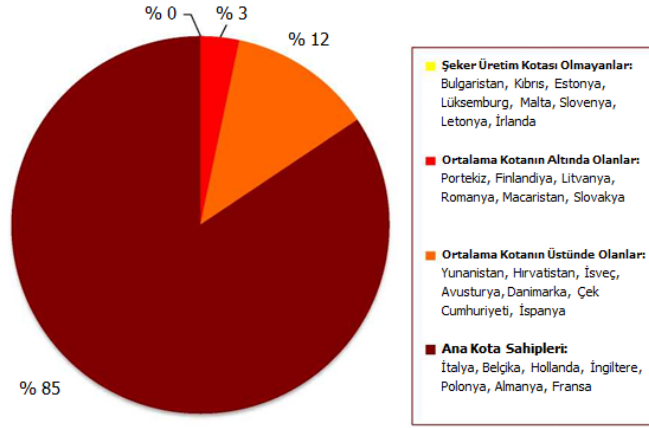
2017 yılında sona erecek olan üretim kotası sistemi, mevcut AB Şeker Rejiminin önemli bir unsurudur. Hem şeker hem de izoglukoz (HFS–Yüksek Yoğunluklu Fruktöz Şurubu) üretimi, üye ülkelere daha önce dağıtılan kotalar ile düzenlenmektedir ve kota üzerindeki herhangi bir üretim AB piyasasında serbest olarak satılamamaktadır. Onun yerine bu fazla üretimin kimya veya biyoetanol sanayisine satılması veya 1,35 milyonluk Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) sınırlaması dâhilinde ihraç edilmesi gerekmektedir. 2005/06 döneminde 17,4 milyon ton olan AB şeker üretim kotası, 2009/10 döneminde 13,3 milyon tona düşmüştür. (Hırvatistan'ın 2013 yılında AB'ye girmesiyle kota miktarı hafif şekilde yükselerek 13,5 milyon tona çıktı). İzoglukoz üretim kotası, sadece hafif bir düşüşle 800.000 tondan hâlihazırda 700.000 tona düşmüştür.

2006 yılı AB Şeker Reformu'ndan sonra, şeker üretim kotaları İtalya, İspanya, Yunanistan'da önemli şekilde azalırken, şeker üretimi İrlanda, Letonya, Slovenya, Bulgaristan ve Portekiz anakarası olmak üzere 5 üye devlette tamamen durmuştur. Sonuç olarak; şeker üretiminde lider üye devletlerin üretim miktarı daha da büyümüştür: Fransa ve Almanya'nın şeker üretimindeki piyasa payı % 43'lük ortalama olarak % 52'ye yükselmiştir. Şekil.1 2006 Şeker Reformu'ndan önce AB toplam şeker üretiminin % 76'sına sahip olan AB-28'de yer alan en büyük 7 şeker üreticisi ülkenin (Fransa, Almanya, Polonya, İngiltere, Hollanda, Belçika ve İtalya) hâlihazırda toplam şeker üretiminin % 85'ine sahip olduğunu da göstermektedir. AB'deki pancar şekerinin günümüzdeki dağılımı Tablo 2'de sunulmuştur.

Reformun en önemli sonucu, azalan şeker fabrikası ve mahsul alanından önemli ölçüde daha yüksek şeker/şekerpancarı verimi elde edilmesi ile birlikte sanayinin küçülmesidir. 2006 Reformu öncesinde şeker pancarı fabrika sayısı 191 iken 2012/13 döneminde fabrika sayısı 108'e hızlı bir şekilde düşmüştür.⁴ 2002/03 döneminde 2,2 milyon hektar olan şeker pancarı ekim alanı 2012/13 döneminde 1,7 milyon hektara düşmüştür. Buna karşılık, ortalama şeker pancarı verimi yaklaşık olarak 60 ton/hektardan, son yıllarda 70 ton/hektarın üzerine çıkmıştır (Bkz. Tablo 3). Aynı zamanda şeker verimi de 9 ton/hektardan önemli şekilde artış göstererek 11 ton/hektara çıkmıştır. Şeker üretimi dönem boyunca % 20 düşerken, etanol üretiminde kullanılan şeker pancarı miktarı, 5 milyon tonun altından yaklaşık olarak 9 milyon ton seviyesine yükselmiştir.

⁴ EU Sugar Yearbook, Bartens.

Şekil 1: Ülke Gruplarına Göre Şeker Üretim Kotaları ve AB Toplamındaki Payları



2006 AB Şeker Reformunun en dikkat çekici sonuçlarından biri, AB şeker sanayisinin en verimli üretici gruplar içinde yoğunlaşmasıdır. AB, son birkaç yıldır dinamik bir genişleme/birleşme süreci izleyen Südzucker, AB Sugar, Tereos, Nordzucker, Pfeifer&Langen ve Cristal Union gibi büyük oluşumlu firmaların çoğuna ev sahipliği yapmaktadır. Bu büyük üretici gruplar AB'deki şeker üretimine hükmetmekte ve AB'nin toplam şeker üretiminin % 80'ine erişerek büyümektedir. Bu durum da hâlihazırda AB'yi dünyanın en yoğunlaşmış üretici gruplarından biri yapmaktadır. Örneğin; Südzucker Almanya'da 9, Fransa'da 5 ve diğer 9 Avrupa ülkesinde ise 18 fabrika olmak üzere toplam 32 fabrikaya sahip büyük oluşumlu bir işletmedir.

Tablo 2: Üye Ülkelerin Yıllık Şeker Üretim Kotaları, 2003-2014 (Beyaz Şeker Eşdeğeri, Bin Ton)⁵

	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	Ortalama 03/06	Ortalama 11/14
Avusturya	309	314	387	405	405	351	351	351	351	351	351	337	351
Belçika	665	674	819	862	882	676	676	676	676	676	676	719	676
Bulgaristan					4								
Hırvatistan											192		192
Kıbrıs													
Çek Cumhuriyeti		441	454	469	372	372	372	372	372	372	372	448	372
Danimarka	319	325	420	420	452	372	372	372	372	372	372	355	372
Estonya													
Finlandiya	131	132	146	146	90	80	80	80	80	80	80	136	80
Fransa	2,922	2,97	3,768	4,12	4,12	3,437	3,437	3,437	3,437	3,437	3,437	3,22	3,437
Almanya	2,566	2,612	3,416	3,655	3,655	2,898	2,898	2,898	2,898	2,898	2,898	2,865	2,898
Yunanistan	286	288	317	317	158	158	158	158	158	158	158	297	158
Macaristan		400	401	406	298	105	105	105	105	105	105	401	105
İrlanda	179	181	199	0	0	0	0					186	
İtalya	1,293	1,31	1,557	778	753	508	508	508	508	508	508	1,387	508
Letonya		66	66	66	0	0	0					66	
Litvanya		103	103	103	111	90	90	90	90	90	90	103	90
Lüksemburg													
Malta													
Hollanda	673	684	864	876	931	804	804	804	804	804	804	740	804
Polonya		1,58	1,671	1,771	1,772	1,405	1,405	1,405	1,405	1,405	1,405	1,626	1,405
Portekiz	71	72	79	44	24	9	9	9	9	9	9	74	9
Romanya					109	104	104	104	104	104	104		104
Slovakya		189	207	210	145	112	112	112	112	112	112	198	112
Slovenya		48	52	52	0	0	0					50	
İspanya	951	957	996	903	887	630	498	498	498	498	498	968	498
İsveç	331	334	368	325	343	293	293	293	293	293	293	344	293
İngiltere	1,025	1,035	1,138	1,221	1,221	1,056	1,056	1,056	1,056	1,056	1,056	1,066	1,056
Toplam AB 15	11,721	11,888										12,694	11,14
Toplam AB 25		14,715	17,428	17,149	16,619							14,621	13,224
Toplam AB 27					16,732	13,46	13,328	13,328	13,328	13,328	13,328	14,621	13,328
Toplam AB 28											13,520	14,621	13,392

⁵ Columns 05/06-08/09: European Commission. 2011. "Evaluation of CAP Measures Applied to the Sugar Sector", p. 15. Online. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext_en.pdf. Columns 09/10-13/14: European Commission. 2014. "Single CMO Management Committee - Balance Sheet". Columns 03/04-05/06: Bartens/Mosolff. 2006. "Zuckerwirtschaft Europa 2006", pp. 44-49.

Tablo 3: AB Şeker Sanayisine İlişkin Bazı Veriler

	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
Şeker pancarı alanı (milyon ha) ⁶	1,848	1,701	2,146	2,142	1,690	1,564	1,363	1,338	1,586	1,624	1,636
Şeker pancarı üretimi (milyon ton) ⁷	112,739	99,270	129,448	132,112	100,792	95,185	83,778	90,682	103,815	123,977	114,548
Şeker pancarı verimi (t/ha) ⁸	61,0	58,4	60,3	61,7	59,6	60,9	61,5	67,8	65,4	76,3	70,0
Şeker pancarı üretici fiyatı (USD/t) ⁹	37,8	49,8	53,5	54,8	43,6	43,2	45,9	41,1	41,9	47,1	-
Şeker kamışı alanı (ha) ¹⁰	932	1.150	1.145	664	352	70	60	63	65	62	62
Şeker kamışı üretimi (ton) ¹¹	87.349	87.349	70.810	47.405	21.425	5.622	5.100	5.150	5.320	5.300	5.300
Şeker kamışı verimi (ton/ha) ¹²	88,6	75,9	61,8	71,3	60,8	80,3	85	81,7	81,8	85,4	85,4
Şeker kamışı üretici fiyatı (USD/ton) ¹³	33,3	44,1	43,7	43,3	40,3	21,5	30,9	29,3	40,6	46,2	-
Pancar şekeri üretimi (milyon ton ham değer) ¹⁴	18,407	16,496	21,258	21,887	15,614	16,338	15,244	15,574	15,725	18,875	17,620

Avrupa'daki kota dışı şeker üretimi, hâlihazırda 3 kısma ayrılmıştır: Etanol sanayi, kimya sanayi ve şeker ihracatı. Örneğin, 2012/13 sezonunda yaklaşık 4,1 milyon tonluk kota dışı şeker üretimi 3 ayrı bölümde kullanılmıştı: bu şekerin 1,3 milyon tonluk kısmı ihraç edilmiş, 0,8 milyon tonu kimya/sanayi sektörüne satılmış ve 2 milyon tonluk kısmı ise etanol üretimine ayrılmıştı. Kota dışı şekerin sadece bu 3 sektörde satılabilmesinden dolayı, kota dışı şeker, AB ortalama kotalı şeker fiyatından önemli ölçüde daha düşüktür. 2014 yılı Ocak ayında 629 €/ton olan ortalama kotalı şeker fiyatı ile karşılaştırıldığında, sanayi şekerinin ortalama fiyatı 351 €/tondu. Sonuç olarak; şeker pancarı üreticileri, kota dışı şeker pancarı üretimiyle kıyaslandığında kotalı şeker pancarı üretimi için daha yüksek fiyat elde etmektedir.

Burada, pancar üretiminin her zaman diğer mahsullerle dönüşümlü (münavebeli) yapıldığını ve bu üründe en uzmanlaşmış çiftliklerde bile bir tarım alanının 1/3'ünden fazla olmadığını belirtmekte fayda vardır. Bundan dolayı; üretimden bağımsız destek ile birlikte şeker pancarı üreticilerinin gelirleri, şeker pancarının satış gelirlerinin yanı sıra diğer mahsullerin satış gelirlerinden oluşmaktadır. Diğer ürünlere kıyasla ortalama olarak şeker pancarının verimliliğinin daha yüksek olması ile birlikte, bu mekanizma, AB'deki pancar üretiminin bazı bölgelerde nispeten karlı bir faaliyet olarak devam etmesini sağlamıştır. Şekil.2, 2005 yılından beri AB'deki ortalama şeker pancarı verimliliğinin % 20 arttığını ve mısır ve buğday veriminin önemli bir artış göstermediğini ortaya koymaktadır. Uzun vadede 20 yılı aşkın bir

⁶ International Sugar Organization.

⁷ International Sugar Organization.

⁸ International Sugar Organization.

⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2014. Online. <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/E>.

¹⁰ Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2014. Id.

¹¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2014. Id.

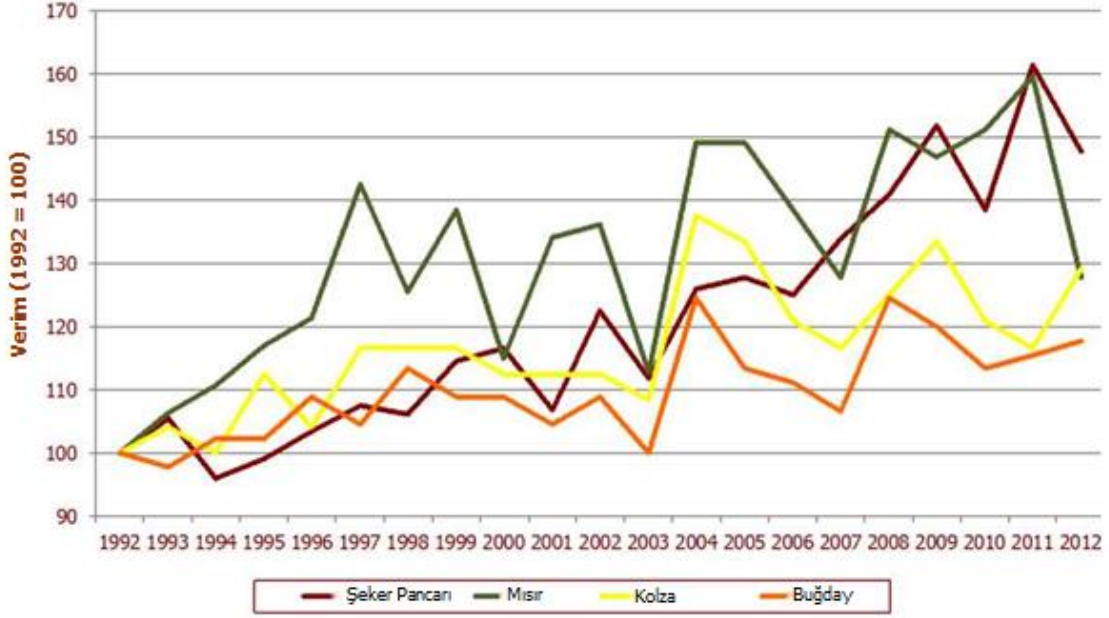
¹² Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2014. Id.

¹³ Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2014. Id.

¹⁴ International Sugar Organization.

süre içinde AB'deki şeker pancarı verimliliği % 50 artarken; mısırdaki ve buğdaydaki bu büyüme oranı sırasıyla mısırdaki % 30, buğdayda % 20 oranında gerçekleşmiştir.

Şekil 2. AB'de Verim Gelişimi, 1992-2012



Kaynak: Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO).

Bilgi 2 : İklim Değişikliği ve AB Şeker Pancarı Üretimi

Daha sıcak koşullarla birleşen daha fazla yağışın ılıman bölgelerde şeker pancarı yetiştirmeye faydalı olacağına ilişkin kanıtlar, iklim değişikliğinin pancar verimine etkisi olduğunu ortaya koymuştur.

1999/2000 ve 2008/09 sezonları arasında AB’de şeker üretimi için ayrılan pancar alanları neredeyse yarıya düşerken, hektar başına düşen ortalama şeker verimi yaklaşık % 15 oranında artmıştır - aşağıdaki tabloya bakınız. Verimdeki bu artışın önemli bir kısmı, sıcaklık ve su arzının pozitif yönde bileşimi sebebiyle iklim değişikliğine bağlanabilir.

	t/ha’da Ortalama	Ortalama verim (t/ha)		Gelişim	Çeyreklik Dağılım (yıl)				
		1990s	2000s		1990s-2000s	Q0	Q1	Q2	Q3
Fransa	76	70	80	13%	2001	1998	1997	2005	2011
Almanya	57	52	60	13%	1991	1997	1999	2000	2009
Hollanda	63	59	66	11%	1998	2002	1999	2007	2011
Polonya	41	35	45	22%	1994	2001	2000	2002	2011
İngiltere	55	51	58	13%	1995	1992	2010	1999	2011

Yüksek verimden faydalanılmasına rağmen, Avrupa Şeker Sanayi dünya şeker sanayisinde iklim değişikliğini hafifleten önde gelen aktörlerden biridir. Halihazırda kullanılan araçlar aşağıdaki gibidir:

- Münavebe : Avrupa’da şeker pancarı aynı alanda her 3 ya da 5 yılda bir 8 ayı aşan sürede yetiştirilmektedir ve bu münavebe uygulaması, gübreye olan ihtiyacı azaltmasının yanı sıra hububat mahsullerinde % 10 ila % 20 arasında artış sağlamaktadır.
- Verimin artmaya devam etmesine ek olarak geçen 10 yıldan bu yana azot gübresi kullanımında % 30 azalma
- Böcek ilacı kullanımında azalma
- Rhizomania, nematodes, rhizoctonia ve cercospora gibi hastalıklara karşı direnç gösteren ve daha yüksek şeker içeriğine sahip olan şeker pancarı çeşitliliğinin benimsenmesi
- Gelişmiş toprak yönetimi
- Çerçeve Su Yönergesine uymanın yanı sıra gelecekte potansiyel olarak artacak olan su sıkıntısıyla başa çıkmaya yardım etmek için su yönetimi
- Isı ve enerji sistemlerinin birleşmesi
- Çok etkili buharlaşma sistemi kurulumu
- Küspe presleme verimliliğinde iyileşme
- Pancar ve şeker sektörü, fosil yakıtların yerine geçirmek ve ısınma amaçlı kullanmak için biyo gaz üretmektedir.

Avrupa Birliği, ayrıca aşağıda belirtilen hususlar yoluyla iklim değişikliğinin etkilerini azaltmada önemli bir rol oynamıştır:

- Yönergeler
- 5 Tip Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonu (ESI Fonları), Avrupa Yatırım Bankası ve Yeniden Yapılanma ve Gelişme için Avrupa Bankasından sağlanan Adaptasyon Projeleri
- Kyoto Protokolü
- CO₂ salınım ticareti için 2005 yılında geliştirilen emisyon üst sınırı ve Emisyon Ticaret Tasarısı (EU ETS)

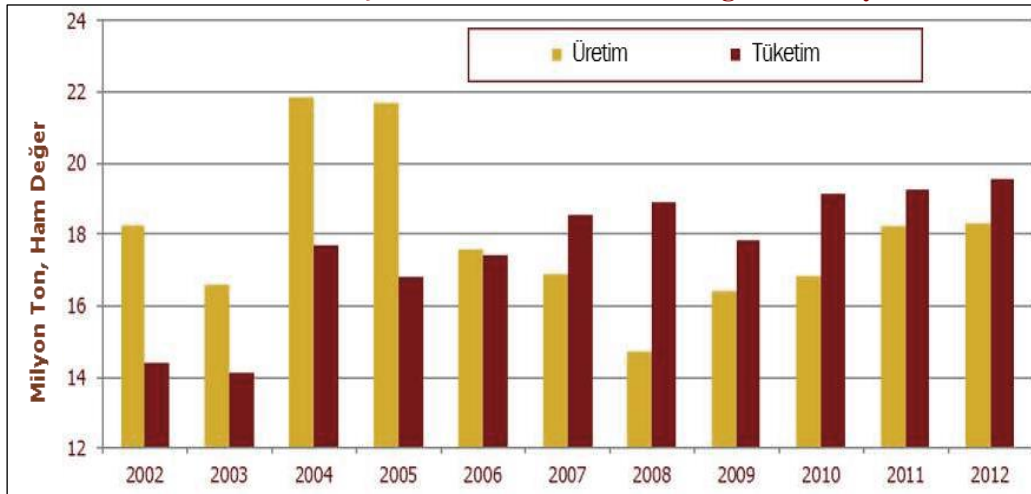
AB’nin bütünüyle çevresel hedefi hala sera gazı yayılımını % 20 düşürmek ve 2020’ye kadar AB’nin toplam enerji tüketimindeki yenilenebilir enerji payını % 20’ye taşımaktır.

Şeker Tüketimi

AB, 2012 yılında 25 kg olan dünya ortalamasıyla karşılaştırıldığında kişi başı 39 kg tüketimi ile gelişmiş bir şeker piyasasına sahiptir. ISO Şeker Tüketim Modeline göre, diğer gelişmiş piyasalarla benzer şekilde, fakat gelişmekte olan ülkelerin tersine, AB’de şeker tüketimindeki büyüme büyük oranda nüfus artışı (% 66’ya varan talep esnekliği) ile açıklanabilirken düşük oranda da gelir artışıyla (% 30’luk talep esnekliği) açıklanabilir.

AB, 2004 yılında Şekil 3’te görüldüğü gibi 10 yeni üye ülkenin katılımından sonra 3 milyon ton ilave şeker miktarıyla tüketimde büyük bir artış yaşamıştır. 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya’nın katılımının ardından üye sayısının artmasıyla, tüketim, bir milyon ton daha yükselerek ham değer olarak 18 milyon tonun üzerinde gerçekleşmiştir. O günden beri, dünyadaki finans krizinden dolayı tüketimin aniden düştüğü 2009 yılı dışında tüketim, yılda yaklaşık olarak % 1 oranında yavaş şekilde artmaktadır.

Şekil 3. AB’de 2002-2012 Yılları Şeker Üretim ve Tüketim Değerleri, Milyon Ton, Ham Değer

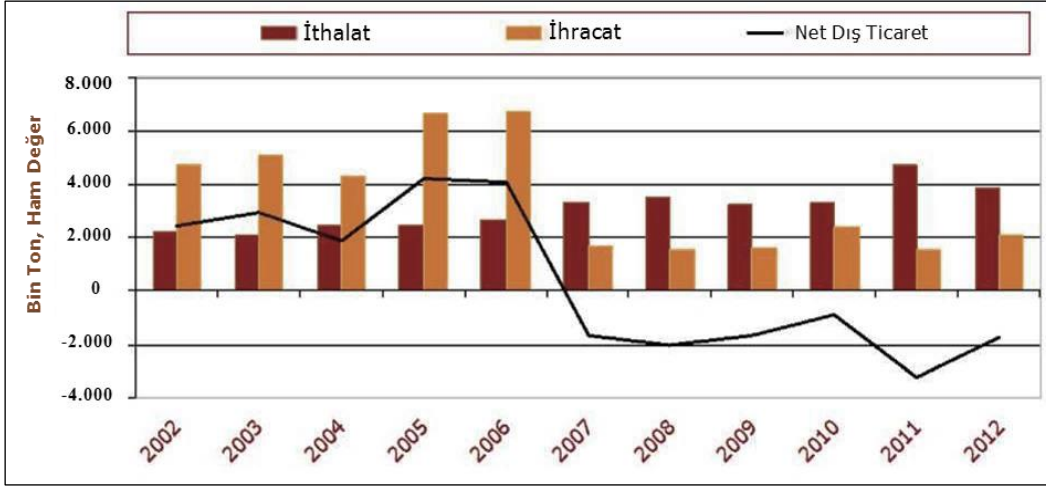


ISO şeker tüketim modeline göre AB’deki toplam tatlandırıcı (şeker ve izoglukoz) tüketimi yılda yaklaşık % 1 artışa devam edecektir. Ancak izoglukozun piyasaya daha fazla miktarda girmesinden dolayı, tüketim miktarının, 2017 yılı Reformundan sonra çok az artabileceği, hatta düşebileceği tahmin edilmektedir.

Şeker Ticareti

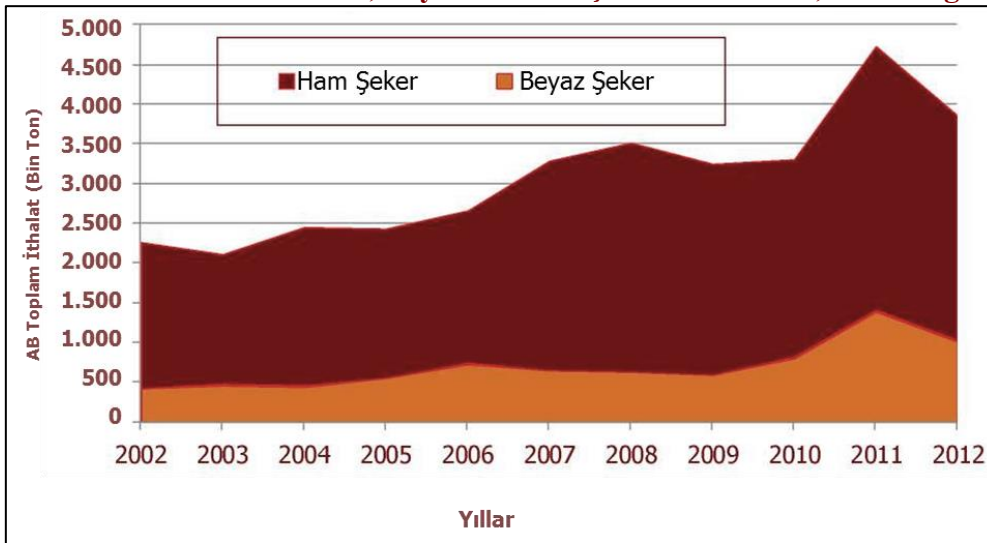
Daha önce de değinildiği gibi, AB Şeker Reformu, pancar şekeri üretim kotalarının, beyaz değer olarak 17,4 milyon tondan net olarak 13,5 milyon tona düşürülmesiyle sonuçlanmıştır. 18 milyon ton civarında şeker tüketimi ve yıllık % 1 ortalama tüketim artışı olan bu üretim kesintileriyle AB, net olarak büyük bir şeker ihracatçısı olma durumundan, büyük bir şeker ithalatçısı olma durumuna geçmiş oldu. 2007 yılından bu yana, ham değer olarak toplam şeker ithalatı sürekli olarak 3 milyon tonun üzerindeyken, AB tarafından yapılan net şeker ithalatı yılda ortalama olarak yaklaşık 2 milyon ton civarındadır (Bkz. Şekil 4).

Şekil.4 AB Şeker İthalat ve İhracatı



Şekil 5, 2002-2012 yılları arasındaki toplam ham ve beyaz şeker ithalatlarını göstermektedir. Çoğunlukla gümrükten muaf olan ACP/EAGÜ grubundaki geleneksel tercihli ortaklardan ve ithalat vergisi 98 €/ton olan CXL ülkelerinden ithal edilen şeker kaynağıyla ham şeker ithalatı AB'nin toplam şeker ithalatının % 80'ini oluşturmaktadır. Beyaz şeker ithalatı, son zamanlarda Morityus ve AB'ye en çok ihracat yapan ACP ülkelerinin yanı sıra, Batı Balkan ülkeleri ve diğer Avrupa ülkelerinden yapılmaktadır. ACP ülkeleri olan EAGÜ'lerden yapılan ithalatlar hâlihazırda gümrüğe ve kotaya tabi değildir. 2014 yılı Ekim ayından itibaren ACP ülkelerinin gerçekleştirdiği gümrüksüz kotalı ihracattan muaf olma durumu onların Ekonomik Ortaklık Anlaşmalarının katılım koşullarına göre düzenlenmektedir. AB aynı zamanda bazı Latin Amerika ülkeleri ve diğer ülkelerle Serbest Ticaret Anlaşmaları da imzalamıştır. Son olarak önemli noktalardan biri de; Komisyon, önceliği sanayi kullanımı için olan şeker ve izoglukozun gümrüksüz ithalatı imkânını 2016/17 yılına kadar sürdürmüştür ki, bu gümrüksüz ithalat miktarı 2008/09 döneminden beri 400.000 ton seviyesinde belirlenmektedir. Ancak bu kota miktarının çok az bir kısmı doldurulmaktadır.

Şekil.5 AB 2002-2012 Yılları Arası, Beyaz ve Ham Şeker İthalatları, Ham Değer Bin Ton



EAGÜ Olmayan ACP Ülkelerinden Yapılan Şeker İthalatları

Tablo 4, EAGÜ olmayan ACP ülkelerinden yapılan toplam şeker ithalatlarının birkaç sezondur ortalama 1,3 milyon ton civarında olduğunu göstermektedir. Bazı ACP ülkeleri, gittikçe artmakta olan uluslararası rekabetçi çevre içinde sanayilerini modernize etmede karşılaştıkları zorluklar nedeniyle daha fazla ihracat gerçekleştirmek için şeker üretimini artırma mücadelesi vermektedir. Günümüzde AB'ye şekeri gümrüksüz ve kotasız ihraç eden EAGÜ ve ACP ülkeleri arasında en fazla dikkati çeken durum, toplam EAGÜ ve ACP ülkelerinden yapılan ithalat içinde EAGÜ olmayan ACP ülkelerinden yapılan ithalatın payı, geçen beş yıl içinde % 80 oranının üzerindeyken şimdi % 70'den azdır.

Tablo 4. EAGÜ Olmayan ACP Ülkelerinden Yapılan Toplam Şeker İthalatları, Ton, Ham Değer

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Morityus	523.838	468.956	454.730	395.112	396.431	439.556	340.891
Svaziland	153.976	139.964	193.540	205.415	315.330	311.489	298.734
Zimbabve	67.688	31.199	79.874	133.959	74.424	190.294	158.791
Fiji	219.498	184.087	232.051	209.684	105.634	156.997	80.500
Guyana	175.693	215.944	224.927	185.492	161.740	170.341	164.077
Belize	59.710	72.297	70.302	82.871	77.147	72.670	104.065
Jamaika	142.490	154.982	143.318	126.595	82.906	99.464	87.542
Dominik Cumhuriyeti	0	0	12.602	53.229	0	2	0
Fildişi Sahili	1.608	0	5.398	3.028	0	0	122
Barbados	33.917	34.533	29.273	33.678	25.638	24.156	23.088
Kenya	7.056	44	2.905	2.438	0	16.260	0
Trinidad & Tobago	36.661	26.720	0	0	0	0	0
EAGÜ Olmayan ACP İthalatları	1.422.135	1.328.726	1.448.920	1.431.501	1.239.250	1.481.229	1.257.810
EAGÜ ve ACP Toplam İthalatı	1.653.711	1.643.540	1.863.186	1.804.308	1.555.023	2.000.019	1.878.150
ACP Payı (%)	86,0%	80,8%	77,8%	79,3%	79,7%	74,1%	67,0%

Toplam ACP ihracatının yaklaşık % 30'luk payına sahip olan Morityus, AB'nin EAGÜ olmayan ACP ülkeleri içindeki en büyük şeker ihracatçı ülkesidir. 2009 yılından beri Morityus yaptığı 6 yıllık anlaşma gereğince Südzucker'e 400.000 ton beyaz şeker ihraç etmektedir. Diğer EAGÜ dışındaki ACP ülkeleri AB'ye çoğunlukla ham şeker ihraç etmektedir. Svaziland gibi ülkeler son yıllardaki ihracat hacimlerini, ham değer olarak ikiye katlayıp 250.000 tonun üzerine çıkarmayı başarırken, Fiji ve Jamaika gibi ülkeler, ihracatlarının % 50 gibi büyük oranda düşmesiyle birlikte sıkıntılarla karşılaşmıştır.

ACP Şeker Protokolünün EPA Anlaşmasına Dönüşümü

Son 15 yıldır AB Rejimi içerisindeki ACP şeker işleyişinde bazı önemli değişiklikler olmuştur. Eskiden beri uygulanan ACP Şeker Protokolünü imzalayan tarafların AB'ye yaptıkları ihracatın miktar ve fiyatlarının garanti altına alınmasına rağmen, bu gümrük vergisiz kotanın yeni koşullarının, karşılıklı olmayan ticari tercihler hakkındaki DTÖ feragat sisteminin bitiş tarihi olan 2007 yılının sonuna kadar anlaşma kapsamına alınması gerektiğine karar verilmiştir. 17 Haziran 2002 tarihinde AB Konseyi, Dünya ekonomisi içerisine ACP entegrasyonunu ilerletmek ve sonuçta ACP ülkelerinin sürdürülebilir gelişmesini sağlamak için, AB ve ACP ülkeleri arasında, bütün ticari malları, ek olarak hizmetleri, yatırımları ve ticaretle ilgili kanunları kapsayan DTÖ anlaşmaları ile uyumlu, Ekonomik Ortaklık Anlaşmaları (EPA) üzerinde müzakereler başlatmıştır. Kısacası, AB piyasasına gümrüksüz kota erişimi, EPA'yı imzalama ve onaylama koşuluna bağlıdır. ACP Şeker Protokolünün yürürlükten kalkmasıyla ilgili bu ülkelere yapılacak ihracatın azalmasıyla doğacak arz açığının artması, AB bütçesiyle finanse edilen 8 yıllık Şeker Protokolü Yardım Önlemleri (AMSP) programı sayesinde AB tarafından kısmi olarak çözülmüştür.

Ekonomik Ortaklık Anlaşmaları çerçevesinde AB; ACP ülkeleri ticarete liberalleşmeyi kademeli olarak önermiş ve bazı ürünlerini liberalleşmenin dışında bırakabilmiş iken, ACP ülkelerinden gelen ürünlerin gümrük vergisiz kota erişimine izin vermektedir. 7 Şubat 2014'e kadar, AB ile EPA müzakereleri devam eden 7 bölge vardı. Bu bölgeler Karayipler, Pasifik, Batı Afrika, Orta Afrika, Güney Afrika Gelişim Topluluğu (SADC-GAGT), Doğu ve Güney Afrika (ESA -DGA) ve Doğu Afrika Topluluğu'dur (EAC-AT). İlgili çekici olan, bu bölgeler içerisindeki bazı ülkelerin, ikili olarak bir "atlama taşı" (veya "geçici") Ekonomik Ortaklık Anlaşması başlamış olmalarıdır. EPA geçici anlaşmaları, malların piyasaya erişimine koşullar getirirken, hizmet, yatırım ve ticaretle ilgili diğer konuları daha ileri müzakerelere bırakmıştır.

Tablo 5. EPA Bölgeleri¹⁵

<u>Karayip (CARIFORUM)</u> Antigua ve Barbuda, Bahamalar, <i>Barbados</i> , <i>Belize</i> , Dominika, Dominik Cumhuriyeti, Grenada, <i>Guyana</i> , Haiti *, <i>Jamaika</i> , St. Lucia, <i>Saint Vincent ve Grenadines</i> , <i>Aziz Kitts & Nevis</i> , <i>Surinam</i> , <i>Trinidad & Tobago</i>	<u>Pasifik</u> Cook Adaları, Mikronezya, <i>Fiji</i> , Kiribati*, Marshall Adaları, Nauru, Niue, Palau, Papua Yeni Gine, Doğu Timor, Samoa*, Solomon Adaları*, Tonga, Tuvalu*, Vanuatu
<u>Batı Afrika (CEDEAO+Mauritania)</u> Benin*, Burkina Faso*, Cape Verde*, Gambia*, Gana, Gine *, Gine Bissau*, <i>Fildişi Sahili</i> , Liberya*, Mali*, Moritanya*, Nijer*, Nijerya, Senegal* Sierra Leone*, Togo*	<u>Orta Afrika (CEMAC + STP)</u> Kamerun, Orta Afrika Cumhuriyeti *, Çad *, Kongo, Kongo *, Ekvator Ginesi*, Gabon, Sao Tome&Principe*
<u>Güney Afrika Kalkınma Topluluğu (SADC)</u> Angola*, Botsvana, Lesotho*, <i>Mozambik*</i> , Namibya, <i>Svaziland</i> , Güney Afrika	<u>Doğu ve Güney Afrika (ESA)</u> Komorlar, Cibuti *, Eritre *, Etiyopya *, <i>Malavi*</i> <i>Mauritius</i> , <i>Madagaskar*</i> , Seyşeller, Sudan *, <i>Zambiya*</i> , <i>Zimbabve</i>
<u>Doğu Afrika Topluluğu (EAC)</u> Burundi*, <i>Kenya</i> , Ruanda*, <i>Tanzanya*</i> , <i>Uganda*</i> .	

¹⁵ İtalik yazılar ACP kota sahibi ülkeleri, "*" işaretli olan ülkeler ise EAGÜ'leri göstermektedir. European Commission. 2014. "Economic Partnerships". Online. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>.

Karayıpler EPA

Bu, AB ile imzalanan ilk EPA'dır. Ekim 2008'de 14 CARIFORUM üyesi ülke, AB ile Karayıpler EPA'sını imzaladı (Bu anlaşma Haiti dışında tüm Karayip ülkelerini içermektedir). Bu EPA, 2009 yılı Mart ayında onaylanmıştır. AB'ye göre anlaşma: a) malların yanı sıra hizmetlere yönelik ticareti de açmıştır b) Karayıpler'de daha fazla yatırım yapılmasını teşvik etmektedir c) ülkelere özgür ve adil rekabeti sağlamak gibi diğer ticari teşvik tedbirlerini taahhüt etmektedir d) çevre ve çalışan insanların haklarına saygı gelişimini desteklemektedir.

Pasifik EPA

7 Şubat 2014 itibariyle Papua Yeni Gine ve Fiji, AB ile Pasifik EPA'yı zaten imzalamıştı. Hem Papua Yeni Gine hem de AB Konseyi geçici Pasifik anlaşmasını onayladı. Daha fazla detaylı verinin ortaya çıkması gerekiyor olmasına rağmen, Avrupa Komisyonu "üyeliğin genişlemesi olasılığını araştırmak ve AB Pasifik geçici EPA içeriğini derinleştirmek için hazır"dır.

Batı Afrika EPA

Geçici EPA'lar, 2007 yılı sonunda, iki taraflı olarak Fildişi Sahili ve Gana ile birlikte neticelendirildi. Fildişi Sahili geçici EPA'yı 26 Kasım 2008'de imzalamıştır. O zamandan sonra iki taraf arasında hiçbir imzalama veya onaylama gerçekleşmemiştir. 2014 yılının başında, anlaşmayı nihai hale getirmek üzere anlaşılan Batı Afrika ülkeleri ve AB bölgesi için yeni bir EPA yapılması için yeni adımlar atılmıştır.

Orta Afrika EPA

Kamerun, Orta Afrika için geçici EPA'yı 15 Ocak 2009 tarihinde imzalamıştır. O zamandan sonra iki taraf arasında hiçbir imzalama veya onaylama gerçekleşmemiştir.

Güney Afrika Kalkınma Topluluğu (SADC) EPA

AB ve Botswana, Lesotho ve Svaziland, geçici EPA'yı 4 Haziran 2009 tarihinde imzalamıştır. Ardından Mozambik de 15 Haziran 2009'da bahse konu anlaşmayı imzalamıştır. O zamandan sonra iki taraf arasında hiçbir imzalama veya onaylama gerçekleşmemiştir. Mevcut aşamada, Güney Afrika'yı da içeren daha geniş kapsamlı bir anlaşmaya geçme yönünde adımlar atılacağı benzetilmektedir.

Doğu ve Güney Afrika (ESA) EPA

Morityus, Seyşeller, Zimbabve ve Madagaskar arasında geçici EPA anlaşması 2009 yılında imzalanmıştır. Müzakerelerde, ESA devletleri tarafından mal ve hizmetlere yönelik pazara giriş teklifleri, diğer ihracat vergileri, özel tarımsal önlemler, köken ve kümülasyon kuralları, ihracat sübvansiyonları, anlaşmayı yürütmeme koşulu, kurumsal hükümler ve uyumsuzlukların çözümü gibi açık kalan hususlar vardır.

Doğu Afrika Topluluğu (EAC) EPA

Burundi, Ruanda, Tanzanya, Kenya ve Uganda, 2007 yılında bir EPA sistemini başlattılar, ancak şu an henüz imzalanmayan daha kapsamlı bölgesel bir EPA üzerinde çalışmaktadırlar.

ACP/EPA şekerinin diğer menşeli şekerlere göre rekabet etmesini sağlayacak önemli bir unsur, 2017 yılına kadar olan dönemde grup içerisindeki hangi ülkelerin maliyetlerini azaltabilecekleridir. EAGÜ'lere göre EAGÜ olmayan ACP'lerin pazar payında düşme beklenmektedir. Tate&Lyle'a göre bazı ACP tedarikçilerinde üretim maliyeti, 30 cent/lb gibi oldukça yüksek bir miktar olup, bazılarında ise dünya ham şeker fiyatından (ICE n.11 NY kontratı) % 70 fazladır.

Silah Dışında Herşey İnisyatifi (EBA) Kapsamındaki Şeker İthalatı

EAGÜ üreticilerinin yaptığı şeker ihracatı, hâlihazırda Silah Dışında Herşey (EBA) inisiyatifi ile düzenlenmektedir. 2012 yılında, bu grup içindeki ülkelerden yapılan ithalatlar 600.000 tonluk rekor seviyeye ulaştı. Bu miktar, AB şeker rejiminden önceki 200.000 ton civarındaki ithalattan önemli derecede yüksektir. Sonuç olarak, AB'ye toplamda ACP/EAGÜ'lerden yapılan imtiyazlı ihracatın payı, geçen beş yıldaki yaklaşık % 10'dan şu an itibariyle % 30'un üzerine çıkmıştır.

2001 yılında Silah Dışında Herşey (EBA) inisiyatifi, Genelleştirilmiş Tercihler Sistemine (GPS) bir yasa değişikliği olarak çıkmışsa da, vergisiz şeker ithalatları 2009 yılına kadar kotalarla sınırlandırılmaktaydı. Pirinç ve muz gibi diğer iki hassas ürünle birlikte şeker, Silah Dışında Herşey (EBA) mekanizması içerisinde bazı özel düzenlemelere sahip olduğu için vergisiz erişim uygulaması gecikebilmiştir. Şeker için uygulanan ithalat vergileri, 2006 yılından itibaren kademeli olarak azaldı ve 2009 yılında tamamen kaldırıldı. 50 olan EAGÜ sayısı Cape Verde ve Maldiv adalarının çıkmasıyla 48'e düşmüştür.

Silah Dışında Herşey'in şekerle ilgili çerçeve anlaşmasına göre 25 ülke, şeker arzı gerçekleştiren EAGÜ devletleri olarak adlandırılmıştır. Bu ülkelerden 17'si geçtiğimiz 8 dönemden beri şekerini AB'ye ihraç etmektedir.

Tablo 6. AB'nin EBA Ülkelerinden Yaptığı Toplam Şeker İthalatı, Ton, Ham Değer

EBA Ülkeleri	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mozambik	38.846	85.615	138.883	104.393	86.975	158.701	234.324
Zambiya	37.469	36.371	50.313	70.471	82.184	180.112	123.864
Sudan	15.649	30.638	28.663	31.751	21.434	21.142	43.815
Kamboçya	0	0	0	0	10.544	23.723	16.342
Malavi	49.082	48.935	85.035	48.206	49.280	61.500	107.438
Madagaskar	17.513	4.940	10.205	28.125	9.832	8.997	29.376
Laos	0	0	0	24.187	40.932	44.283	45.167
Tanzanya	21.298	41.382	20.581	23	0	0	0
Bangladeş	365	0	12.700	13.667	0	0	6
Sierra Leone	5.916	7.258	7.222	4.992	4.757	1.832	3.695
Uganda	0	0	0	0	0	9.336	435
Benin	10.674	16.531	21.297	18.830	9.835	9.164	15.878
Burkina Faso	5.547	0	0	0	0	0	0
Kongo, Cum.	10.455	0	0	0	0	0	0
Etiyopya	14.769	25.709	22.757	28.162	0	0	0
Nepal	0	13.705	11.076	0	0	0	0
Togo	3.993	3.730	5.534	0	0	0	0
Toplam EAGÜ	231.576	314.814	414.266	372.807	315.773	518.790	620.340
EAGÜ ve ACP Toplam İthalatı	1.653.711	1.643.540	1.863.186	1.804.308	1.555.023	2.000.019	1.878.150
EAGÜ Payı (%)	14,0	19,2	22,2	20,7	20,3	25,9	33,0

Kaynak: Uluslararası Şeker Örgütü.

EAGÜ'lerden gerçekleşen ithalatın çoğunluğu 7 ülkeden yapılmaktadır; Mozambik, Zambiya, Sudan, Kamboçya, Malavi, Madagaskar ve Laos. Mozambik ve Zambiya'dan AB'ye yapılan ihracatlar 2006 yılında yaklaşık 40.000 tondan 2012 yılında artarak 234.000 tona yükselmiştir. EAGÜ'ler arasındaki Kamboçya ve Laos gibi önemli ihracatçı ülkeler, sadece 2008 yılından bu yana AB'ye şeker ihracatı yapmaktadırlar. 2012/13 döneminde Kamboçya'dan yapılan ham şeker ihracatları yeni şeker fabrikalarının faaliyete geçmesiyle 50.700 tonla üç katına çıkmış olup, yurt içi üretim artmaya devam etmektedir. Son eklenen fabrika ise günde 3.500 tonluk şeker kamışı işleme kapasitesiyle 2013 yılı Mayıs ayında Vietnam'da faaliyete geçen şeker kamışı fabrikasıdır. Buna ek olarak, Laos, Birleşik Krallık'ın rafinerisi olan Tate&Lyle'e ilk şeker sevkiyatını 2008/09 döneminde gerçekleştirerek Tate&Lyle ile ticari bir ilişki başlatmıştır.

CXL İthalatı

Şeker ithalatının üçüncü kategorisini, özel CXL düzenlemeleri kapsamında ithal edilen şeker oluşturmaktadır olup, bunlar 677.000 tona kadar yıllık kota için 98 €/Ton ithalat vergisine tabi olan ve Finlandiya, Romanya ve Bulgaristan gibi üye devletlerin geleneksel ortaklarıyla ilgili telafi edici ayarlamalarla hesaplanan miktarları içermektedir. Bu düzenleme aynı zamanda 10.000 tona kadar özel gümrüksüz vergi kapsamında Hindistan'ı da içermektedir. Komisyon imtiyazlı ortaklardan gelen düşük seviyedeki ihracatı bazen istisnai tedbirler yoluyla

artırırken, CXL kota sahibi ülkelerden yapılan ihracat hacimleri, aradaki açığı kapatmak için daha da büyümektedir.

Tablo 7. AB'nin CXL Ülkelerinden Yaptığı Toplam Şeker İthalatı, Bin Ton, Ham Değer

CXL Ülkeleri	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brezilya	45	65	165	164	165	855	993	775	1.161	1.720	1.066
Küba	94	66	110	40	63	131	73	125	75	74	210
Avusturalya	1	2	1	1	1	18	11	27	0	12	13
Hindistan	57	18	22	11	28	48	14	14	5	28	17
Toplam	197	151	298	216	257	1.052	1.091	941	1.241	1.834	1.306
Brezilya Payı %	22,8	43,0	55,37	75,9	64,20	81,3	91,0	82,4	93,6	93,8	81,6

Özel Anlaşmalar

Diğer anlaşmalar, batı Balkan ülkelerinden beyaz şeker ithalatı için gümrükten muaf ithalat kotaları sağlamaktadır. Bu durum, 2000 yılında kabul edilen “Balkan İnisiyatifi” olarak şekillendirilmiştir. Bu inisiyatif, başlarda yurt içi üretimi olan Batı Balkan ülkelerinden kaynaklı olan içinde şeker dahil neredeyse bütün tarım ürünleri için AB piyasasına gümrüksüz kota erişimine izin veriyordu. Ancak sonradan Hırvatistan, Sırbistan, Arnavutluk, Bosna Hersek ve Makedonya Cumhuriyeti gibi ülkelerden gelen yenilebilir şeker ürünlerine, gümrük vergisi kotası uygulanmaya başlandı. Tablo 8’de bu düzenlemeler altında Hırvatistan ve Sırbistan’ın AB’ye düzenli olarak yaptığı şeker ihracatı görülmektedir.

Tablo 8. Balkan Ülkelerinden AB'ye Yapılan Toplam Şeker İthalatı, Bin Ton, Ham Değer

Ülkeler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hırvatistan	73	175	52	204	259	246	192	158	195	194	204
Sırbistan	205	131	195	104	226	215	203	184	206	201	182
Diğerleri	6	4	8	35	6	2	0	0	0	0	0
Toplam	284	310	255	343	491	463	395	342	401	395	386

Hırvatistan’ın 2013 yılının ortasında AB’ye katılımından önce Sırbistan AB’ye 180.000 ton tarife oranlı şeker ihraç etme hakkına sahipti. Bu iki ülke halen, karşılıklı olarak genişleme öncesindeki Sırbistan’dan Hırvatistan’a yapılan ihracatın, 180.000 tonluk kotanın parçası olup olmadığı konusunda anlaşma zemini aramaktadır. Bu durum, son zamanlarda Sırbistan’ın AB’ye 46.000 tonluk ilave kotayı ihraç etme arayışına neden olmuştur. Sırbistan’ın halen şeker üretimi yıllık yaklaşık olarak 450.000 ton civarındadır.

AB ile Özerk Serbest Ticaret Anlaşması yapan Moldova’nın 34.000 ton şeker ihraç kotası vardır. Buna ek olarak, AB-Ukrayna serbest ticaret alanı kurmak için müzakerelerin bir

parçası olarak 2012 yılında, AB'ye yılda 20.000 ton Ukrayna şekerinin ithalatı konusunda anlaşmaya varılmıştır.

En Çok Kayrılan Ülke (MFN) İthalatı

Dünyanın geri kalanına ise MFN ithalat vergileri uygulanmaktadır. Tercihli anlaşmalar dışında ham şeker 339 €/Ton, beyaz şeker 419 €/Ton gümrük vergisi belirlenmiştir. Bu vergilerin engelleyici seviyelerinden dolayı, AB'ye tam kapsamlı gümrük vergisiyle ithalat neredeyse hiç gerçekleşmemektedir.

Sanayi/Kimya Sektörü için Şeker İthalatı

Mevcut şeker rejimi, sanayi sektörü için 400.000 ton gümrüksüz kotalı şeker ithalatına izin vermektedir. AB fiyatlarının dünya fiyat seviyesinin iki katına çıktığı 2008/09 sezonunda en fazla 179.474 tona erişen ithalat miktarıyla, kota seviyesi hiçbir zaman doldurulamadı. Kota dışı şekerin fiyatlarındaki göreceli düşüklük, sanayi/kimya sektörünün bu şekeri dünya piyasa fiyatlarına kıyasla rekabet edebilecek oranlarda temin edebilmesini sağlamıştır.

Tablo 9. Sanayiye Ayrılan İthalat Kotası ve Fiili Gerçekleşen İthalat (Ton)

	Mevcut İthalat Kotası	Fiili Gerçekleşen İthalat
2006/2007	200.000	20.194
2007/2008	-	-
2008/2009	400.000	179.474
2009/2010	400.000	7.860
2010/2011	400.000	2.144

Yeni Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA)

Orta Amerika Ülkeleri ile STA

29 Haziran 2012 tarihinde AB, Orta Amerika ülkeleri ile şeker de dâhil olmak üzere tarım ürünlerine gümrüksüz tarife kotasını uygulamaya geçiren bir anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşma, 2013 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu ticaret anlaşması, Honduras, Nikaragua ve Panama ile 1 Ağustos 2013 tarihinden itibaren, Kosta Rika ve El Salvador ile 1 Ekim 2013'ten itibaren ve Guatemala ile 1 Aralık 2013 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

Panama için AB, 2013 yılında 12.000 tonluk, Orta Amerika'daki diğer ülkeler için 150.000 tonluk ham şeker eşdeğerinde şeker ve şeker içeren ürünlerin gümrüksüz ithalatını açmıştır. Anlaşmaya göre AB, bu miktarı 2014 takvim yılında Panama için 12.360 tona, Orta Amerika'daki diğer ülkeler için 54.500 tona çıkarmış olup, 2015 yılı Ocak ayından itibaren bu kota miktarları her bir yıl Panama için 360 ton, Orta Amerika'daki diğer ülkeler için 4.500 ton artıracaktır. 2014 yılı dağılımında ise Guatemala'ya 67.700 ton, El Salvador'a 25.087 ton, Nikaragua'ya 22.262 ton ve Honduras ve Kosta Rica'nın her biri için 19.726 ton olmak üzere kotalı gümrüksüz ithalata izin verilmiştir.

Tablo 10. Orta Amerika - AB Tarife Kotaları, Ton, Ham Şeker

Ülkeler	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kosta Rika	19.464	19.726	19.987	20.249	20.510	20.772
El Salvador	24.391	25.087	25.783	26.479	27.175	27.871
Guatemala	65.000	67.700	70.400	73.100	75.800	78.500
Honduras	19.464	19.726	19.987	20.249	20.510	20.772
Nikaragua	21.681	22.262	22.843	23.424	24.005	24.586
Panama	12.000	12.360	12.720	13.080	13.440	13.800
Toplam	162.000	166.861	171.720	176.581	181.440	186.301

Kolombiya ve Peru ile STA

26 Haziran 2012 tarihinde AB, Kolombiya ve Peru ile 1 Mart 2013 tarihinde yürürlüğe giren bir ticaret anlaşması imzaladı. Kolombiya ve Peru ile yapılan anlaşma 84.000 ton kotalı şekerin gümrük vergisiz ithalatına izni vermekteydi. Bu şekerin 62.000 tonu Kolombiya'ya, 22.000 tonu Peru'ya tahsis edilmiştir.

Diğer STA'lar

Kanada ve AB arasında imzalanması beklenen Kapsamlı Ekonomik ve Ticaret Anlaşması (CETA), iki ülke arasında şekerde uyulması gereken kuralları da içerebilir. Halen Kanada'daki iki şeker rafinerisinde (Lantic, Redpath) üretilen şekerin gümrük vergisinden muaf bir ürün olarak AB'ye girebilmesinin uygun olup olmayacağı müzakere edilmektedir. Ancak, CETA anlaşmasının 2016 yılının sonuna kadar tamamlanması beklenmemektedir. Hala tarife oranlı kotaların hangi seviyede uygulanacağı konusu açıklığa kavuşmuş değildir.

Şeker Rafinasyonu

Sekiz yıldan fazla zamandan beri şeker ithalatına olan bağımlılığın artması AB'deki ham şeker rafinasyon sektörünün daha fazla gelişmesine yardım etmiştir. 2006 yılından bu yana; Danimarka, İtalya ve İspanya gibi önceden rafinasyon faaliyetinde bulunmayan üye devletlerde yeni rafineriler açılmaya başlamıştır. İkinci olarak, Romanya ve Bulgaristan'ın her ikisinin de katılımıyla AB'nin önemli miktarda rafinasyon kapasitesi artmıştır ki bu iki ülke rafinasyon için alışla gelmiş olarak sırasıyla 300.000 ve 500.000 ton ham şeker ithal etmektedir. Bugün AB'de 30'u tam zamanlı olmak üzere 34 rafineri bulunmaktadır.¹⁶ 2016/17 dönemine kadar tam zamanlı rafinerilerin hâlihazırdaki ham şeker ithalat lisansı imtiyazlarından faydalanmak için 3 aylık öncelik hakkı mevcuttur. Bu öncelik hakkının biteceği 2016/17 döneminden sonra, tüccarların yanı sıra ham şeker kamışıyla birlikte olsun ya da olmasın pancar işleyicileri, yarı zamanlı rafinerileri de içeren sektördeki tüm faaliyet gösterenler, pazarlama yılının ilk gününden itibaren lisans için başvuru yapabileceklerdir.

¹⁶ European Union. 2013. "Regulation 1308/2013 (EU) of the European Parliament and of the Council". Online. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0671:0854:EN:PDF>.

"Tam Zamanlı Rafineri", (1) tek faaliyeti ithal edilen ham şekerden rafinasyon yoluyla beyaz şeker üretmek olan, veya (2) 2004/05 pazarlama yılında veya Hırvatistan için 2007/08 pazarlama yılında en az 15.000 ton ithal edilen kamış ham şekerinden rafinasyon yoluyla beyaz şeker üreten üretim tesisi anlamına gelmektedir.

Yılda 1 milyon tonun üzerindeki rafinasyon kapasitesiyle en büyük paya sahip olan Tate&Lyle firmasına ek olarak, hâlihazırda AB’de 29 tam zamanlı rafineri faaliyette bulunmaktadır. Bu rafinerilerin; 1’i Finlandiya’da, 9’u Romanya’da, 6’sı Bulgaristan’da, 3’ü İspanya’da, 3’ü Portekiz’de, 3’ü Hırvatistan’da, 1’i İtalya’da, 1’i Danimarka’da 2’si Fransa’da yer almaktadır (Bkz. Tablo 11). Son yıllarda ham şeker işleminde de var olan pancar şeker fabrikaları da şeker rafinasyon kapasitesine eklenmiştir. Halen AB’de Südzucker, AB Sugar, Tereos, Cristal Union ve Nordzucker gibi birkaç şeker üreticisi ham şeker rafinasyonu yapabilmektedir.

Tablo 11. 2013 Yılı Üye Devletlerdeki Tam Zamanlı Rafineriler, Tam Zamanlı Olmayan Rafineriler ile Rafinasyon Kapasiteleri, Ton, Ham Şeker

		2013
Tam zamanlı rafineriler	İngiltere	Thames Rafinerisi (Tate&Lyle) – 1.200.000
	Portekiz	Tate&LyleAcucares de Portugal, SantaIria de Azoia, 300.000 RAR – Refinarias de AcucarReunidas, Porto –240.000 DAI – Soc. De DesenvolvimentoAgroIndustrial Monte de Barca (Sfir + ED&Fman + others), Coruche – 70.000
	Fransa	Saint Louis Sucre S.N.C. Marseille (Südzucker) – 250.000 S.A. desSucreries et Raffineriesd'Erstein (CristalUnion)
	Finlandiya	SuomenSokeri Oy (NordicSugar), Kantvik – 60.000
	İtalya	RaffineriadiBrindisi (ED&Fman) – 350.000
	Danimarka	NykobingSukkerfabrik (NordikSugar)
	İspanya	AzucareraEbro de Guadalete (ABSugar) – 420.000 Accor-TereosOlmedo – 135.000 PolígonoIndustrial El Tapiado, Murcia
	Bulgaristan	ZaharBio, Ruse Devnenskizaharenzavod, Devnya Burgaskyazaharenzavod, Burgas Bulgarskazahar 2002, DolnaMitropolia ZaharenkombinatPlovdiv, Plovdiv Zahar, Stara Zagora
	Romanya	S.C. AgranaRomania S.A. Roman (Südzucker) S.C. AgranaRomaniaBuzau (Südzucker) S.C. AgranaRomaniaTandarei (Südzucker) S.C. ZaharulOradea S.A. (PfeiferandLangen) S.C. Zaharulliesti S.A. S.C. LemarcoCristal S.R.L. S.C. ZaharCorabia S.A. S.C. Fabrica de ZaharBod S.A. S.C. ZaharCalarasi S.A.
Hırvatistan	ViroTvornicaSecerad.d.,Virovitica SladoranaTvornicaSecerad.d., Zupanja TvornicaSeceraOsijekd.o.o., Osijek	
Tam zamanlı olmayanlar	Polonya	NordzuckerPolska S.A. Chelmza – 14.000 Pfeiffer&LangenGlinojek – 180.000
	İngiltere	British SugarNewarc – 120.000
	Hollanda	SuikerUnie – 20.000

Kaynak: European Commission. 2011. “Evaluation of CAP Measures Applied to the Sugar Sector”, p. 110.
Online: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext_en.pdf.

İstisnai Önlemler

1 Ekim 2009 tarihinde yürürlüğe giren gümrüksüz ve kotasız erişime rağmen, EPA ve EBA anlaşmalarının getirdiği tercihli erişim kapsamında gelişmekte olan ülkelerden gelen şeker arzı, beklentileri karşılayamadığından, AB, ilk olarak 2010 yılında bir arz sıkıntısıyla karşı karşıya kalmış ve arzı garanti altına almak için birkaç olağanüstü önlemi yürürlüğe sokmak zorunda kalmıştır. Bu olağanüstü önlemler yoluyla ilave şeker arzı, hem kota dışı şekerin kotalı şekere dönüşmesiyle hem de ek ithalatlar sayesinde sağlanmıştır. Bu ilave ithalatlar ise Birliğin düşük vergili tercihli programları kapsamı dışında kalan ithalatlar olup ihale sistemiyle sağlanmıştır. Komisyondan gelen verilere göre bu durum, 2010/11 döneminde 1,357 milyon, 2011/12 döneminde 1,049 milyon ton, 2012/13 döneminde 1,15 milyon ton ilave şekerin piyasada bulunmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu ilave arzlar, kota dışı şekerin kotalı şekere dönüştürülmesi ve ilave ithalattan oluşmaktadır ki bu ithalatlar da, Birliğin tercihli programlarının haricindeki azaltılmış gümrük vergili ithalatlar için ihale sistemi yoluyla faaliyete geçirilmiştir.

Tablo 12. İstisnai Önlemler Altında Yapılan İthalat Miktarları, Milyon Ton

Yıl	İthalat Tonajı
2010/2011	1,35
2011/2012	1,0
2012/2013	1,15

2010/11 döneminde AB, bazı üye devletlerin şeker arzındaki düşüşleri daha fazla göz ardı edemiyordu ve sonunda 2011 yılı baharında 500.000 ton kota dışı şekeri gıda piyasasına sürdürdü. Daha sonra gümrük vergisiz şeker ithalat kotasını 300.000 ton daha artırdı. Bu ilave kotalara çok fazla başvuru gelmesi nedeniyle, Komisyon tekrar ilave 200.000 ton kadar gümrüksüz ithalatı artırdı ki bu artıştan sonra bile aşırı başvuru oldu. Komisyon, 2011 yılı yaz aylarına kadar 358.000 ton ilave şeker ithalatını içeren düşük vergili 5 ithalat ihalesi düzenledi. 2011/12'de Komisyon 400.000 ton kota dışı üretimi 85 €/ton üzerinden indirimli vergilerle gıda piyasasına süreceğini duyurdu. Normalde pancar işletmecileri kota dışı şekeri piyasaya sürdürdüğünde 500 €/ton ödemek zorundaydı. Aynı zamanda Komisyon, toplam 400.000 tona yakın ilave ithalat için düşük vergili istisnai ithalat ihalelerine de izin verdi. Önce 10 ihale duyurulmuş fakat Komisyon piyasanın iyiye gittiğini düşünerek bu ihalelerden 3'ünü iptal etti. Daha sonra piyasadaki durum net olmadığından Komisyon bir başka 250.000 ton kota dışı üretimi 211 €/ton vergiyle gıda piyasasına sürdürdü. Bu arada, AB şeker fiyatları 18 aylık dönem içinde ikiye katladı.

2012/13 yılında da devam eden sıkıntılardan sakınmak için, AB, 600.000 ton kota dışı şekerin gıda piyasasına sürülmesine ve 600.000 ton düşük vergili ilave şeker ithalatına olmak üzere toplam 1,2 milyon ton şeker arzı yoluyla yeni istisnai önlemler konusunda karara varmış, bu istisnai önlemler dört ihale yapılmak suretiyle uygulanmıştır.

ACP ülkelerinden ve EAGÜ'lerden sınırlı şeker ithalatı, AB şeker ithalatçıları arasında rekabete neden olmuştur. 2006 yılı Şeker Reformu ile zorunlu hale gelen AB yurt içi kotalı şeker üretimindeki büyük düşüş, AB yurt içi şeker pancarı işletmecilerinin kamış rafinasyonuna yatırım yapmalarını ve şeker ticareti işlerine girişmelerini teşvik etmiştir. Bu işletmecilerin bir kısmı, eskiden beri tam zamanlı çalışan kamış şekeri rafinerileri için mevcut gümrük vergisiz kamış şekeri ithalatını daha da kısacak şekilde, ACP ve EAGÜ şeker tedarikçileri ile şeker arzını garantiye alan büyük çaplı özel anlaşmalar yapmayı başarmıştır. EAGÜ ülkelerinin ihracatını düşürmesi sebebiyle ortaya çıkan arz açığından dolayı tam zamanlı kamış şekeri rafinerilerinin kapasitelerini doldurmak için tedarikçi arama mücadelesine girmesiyle, 2010 yılı sonlarından bu yana ham kamış şekeri tedarik yarışı başlamıştır. Rafinasyon üretim arzındaki düşüş, gıda sanayisindeki şeker ticaretiyle iştiğal edenleri rafine şeker aramaya sevk etmiştir. Sonuç olarak; 2012 yılı Haziran ihalesinde, Komisyon ihalecilere düşük vergili ilave şeker ithalatını açtığında, ithalat lisansı rekabeti, rafinasyon için ham kamış şekerinde minimum ithalat vergilerini 312,6 €/tona, rafine edilmiş şekerde ise 345 €/tona kadar çıkardı. Bu vergi tutarları, 339 €/ton olan rafinasyon için ham kamış şekeri vergisi ve 419 €/ton olan rafine edilmiş şeker için uygulanan tam kapsamlı AB gümrük vergisi ile kıyaslanmaktadır. Sonuçta bazı üye devletlerde rafine şeker için 1.000 €/tonla en üst seviyeye gelen spot fiyatlar rapor edilmiştir.

İhale edilmiş minimum ithalat vergileri, 2012/13 döneminde ithalat ihaleleri için önemli derecede azalırken, dünya piyasasındaki şeker fiyatlarının AB referans fiyatının altında olması ve arzdaki istikrarsızlık nedeniyle, AB'de gıda için geçerli olan yurt içi şeker fiyatları yüksek seviyelerde kalmaya devam etti. Yeni arz kontratlarının dönem sonunda gıda işletmecileriyle imzalanmasıyla AB şeker fiyatlarının en nihayetinde düşeceği beklenmekteydi. Aşağıdaki tablo, sektördeki arz problemlerine yönelik AB Komisyonu tarafından son 3 dönemde devreye alınan istisnai önlemlere genel bir bakıştır.

Tablo 13: 2010/2011'de (Ekim/Eylül) Komisyonun İstisnai Önlemleri

Tarih	Önlem
2010/11 Dönemi	Toplam: 1 milyon ton kota dışı serbest bırakma ve ithalat ihaleleri aracılığıyla 348.846 ton (1,35 milyon ton)
Şubat 24, 2011 - Mancom	Komisyon, sıfır vergi ile 500.000 ton kota dışı şekerin piyasaya arzına izin vermiştir.
Mart 10, 2011	300.000 ton tarife oranlı şeker ithalatının sıfır vergi ile istisnai olarak açılması. Tahsis katsayısı, aşırı başvuru olduğunu gösterecek şekilde sadece % 1,80
Mayıs 26, 2011	Ek istisnai gümrük vergisiz tarife oranlı kota ile 200.000 ton şeker ithalatı. Tahsis katsayısı düşük seviyede, % 1,28.
	Daha fazla şeker ithalat ihalesi açmak için oylama yapıldı.
Temmuz 14, 2011 - Mancom	İthalatlar için ilk ihale: 131,11 €/ton minimum vergi ile 55.000 ton ham kamış şekeri; 1.644 ton rafinasyon için olmayan ham şeker 150 €/ton ile ve 7.700 ton beyaz şeker minimum 217 €/ton ile.
Temmuz 28, 2011 - Mancom	İthalatlar için ikinci ihale: 141.960 ton ham kamış şekeri 151,05 €/ton minimum vergi ile, 200 ton rafinasyon için olmayan ham şeker 170 €/ton ile ve 10.048 ton beyaz şeker minimum 225 €/ton vergi ile.
Ağustos 25, 2011 - Mancom	İthalatlar için üçüncü ihale: 83.535 ton ham kamış şekeri 170,06 €/ton minimum vergi ile, 757 ton rafinasyon için olmayan ham şeker 190 €/ton ve 27.440 ton beyaz şeker minimum 250 €/ton vergi ile.
Eylül 15, 2011 - Mancom	İthalatlar için dördüncü ihale: 0 ton rafine için ham kamış şekeri; 1,160 ton rafinasyon için olmayan ham şeker 208 €/ton ile ve 7.509 ton beyaz şeker minimum 275,10 €/ton vergi ile.

Eylül 29, 2011	İthalatlar için beşinci ihale: 14.500 ton ham kamış şekeri 227 €/ton minimum vergi ile, 827 ton rafinasyon için olmayan ham şeker 300 €/ton ile ve 4.266 ton beyaz şeker minimum 308,8 €/ ton vergi ile.
2011/2012 Dönemi	Toplam: 650.000 ton kota dışı serbest bırakılmasında ve 399.014 ton ithalat ihalesi (1,05 milyon ton)
Kasım 24, 2011 - Mancom	İstisnai önlemler kapsamında 400.000 ton kota dışı şekerin 85 €/ton vergi ile serbest bırakılması kabul edildi.
Aralık 8, 2011	İthalatlar için ilk ihale: Minimum 252,5 €/ton vergili 100.000 ton ham kamış şekeri.
Aralık 15, 2011 - Mancom	İthalatlar için ikinci ihale: Minimum 263,5 €/ton vergili 36.000 ton ham kamış şekeri.
Aralık 22, 2011 - Mancom	İthalatlar için üçüncü ihale: Minimum 269,16 €/ton vergili 15.000 ton ham kamış şekeri.
Ocak 12, 2012 - Mancom	İthalatlar için dördüncü ihale: Minimum 270,16 €/ton vergili 40.000 ton ham kamış şekeri.
Mayıs 3, 2012 - Mancom	İthalatlar için beşinci ihale: Minimum 289,36 €/ton vergili 58.000 ton ham kamış şekeri ve minimum 320 €/ton vergili 7.834 ton beyaz şeker.
	İlave 250.000 ton kota dışı şekerin serbest bırakılması.
Mayıs 24, 2012 - Mancom	İthalatlar için altıncı ihale: Minimum 306 €/ton vergili 95.000 ton ham kamış şekeri ve minimum 340 €/ton vergili 2.000 ton beyaz şeker.
Haziran 6, 2012 - Mancom	İthalatlar için son ihale: Minimum 312,60 €/ton vergili 40.000 ton ham kamış şekeri ve minimum 345 €/ton vergili 5.180 ton beyaz şeker.
2012/2013 Dönemi	Toplam: 600.000 ton kota dışı serbest bırakma ve 550.000 ton ithalat ihalesi aracılığıyla (1,15 milyon ton)
Kasım 8, 2012 - Mancom	İstisnai önlemler kapsamında 1,2 milyon ton şeker için komisyon bir plan sunmuştur. 0,6 milyon ton kota dışı şeker ve 0,6 milyon ton ek ithalat ile.
Aralık 20, 2012 - Mancom	1,2 milyon ton için istisnai önlemler.
	1,35 milyon ton kota dışı şekerin ithalatı 2012/13 dönemi için onaylandı.
Ocak 24, 2013	Hırvatistan'ın üyeliği için 40.000 ton geçiş ithalat kotası sağlayan istisnai önlemlerin oylanması.
Ocak 28, 2013 - Mancom	İthalat için ilk ihale: 54.000 ton minimum 195 €/ton vergili ham kamış şekeri ve minimum 240 €/ton vergili 8.540 ton beyaz şeker.
	150.000 ton kota dışı şekerin ilk serbest bırakılması 224 €/ton ile.
Şubat 28, 2013 - Mancom	İthalat için ikinci ihale: Minimum 141 €/ton vergi ile 127.000 ton ham kamış şekeri ve minimum 161 €/ton vergi ile 95.293 ton beyaz şeker.
	150.000 ton kota dışı şekerin ikinci serbest bırakılması 172 €/ton ile.
Mayıs 2013	İthalat için üçüncü ihale: minimum 141 €/ton vergi ile 40.000 ton ham kamış şekeri ve 177 €/ton vergi ile 150.000 ton kota dışı şekerin serbest bırakılması.
Haziran 2013	İthalat için dördüncü ihale: Minimum 141 €/ton vergi ile 150.883 ton ham kamış şekeri ve minimum 161 €/ton vergi ile 44.255 ton beyaz şeker, 148 €/ton vergi ile 150.000 ton kota dışı şekerin serbest bırakılması. Bu onaylar, 30 Eylül'e kadar olan süre içerisinde toplam ham ve rafine şeker için ithalat miktarını 546.092 ton'a ve toplam serbest bırakılan kota dışı şekerin 600.000 tona getirdi.
Haziran 2013	"İstisnai Önlemler" sisteminin 1 Ocak 2014'ten başlamak üzere kalan 3 kota yılı için "Geçici önlemler" sistemi ile değiştirilmesi.

Mancom: DG Agri Management Committee.

Kaynak: DGAgrı Avrupa Komisyonu.

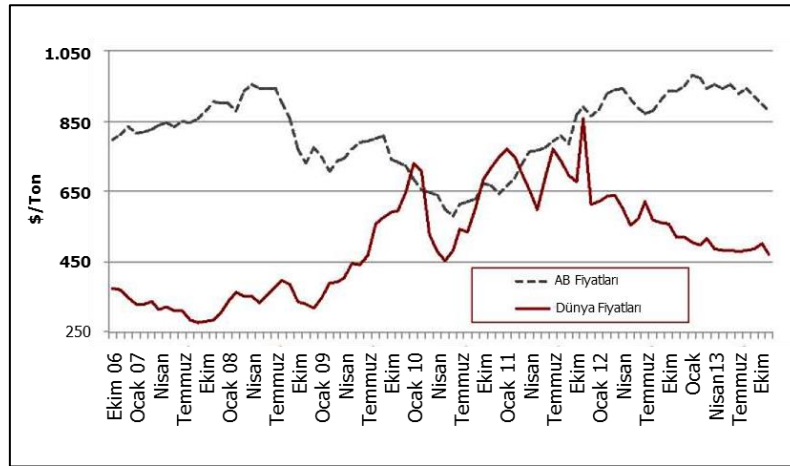
İstisnai Önlemler, 1 Ocak 2014 yılının başlarında 3 kota yılı için “Geçici Önlemlerle” yer değiştirdi. Geçici önlemlerin, istisnai önlemler sistemini devam ettirmesi beklenmektedir. Ancak bu mekanizma ve vergiler hakkındaki detayların hala bir uygulama tüzüğünde yer almasına karar verilecektir. Önceki sistemden bunu ayırmanın politik olarak zor bir durum olduğu bekleniyordu. Bir istisna olarak, eski sistem hem rafine edilmiş hem de ham şeker ithalatına izin veriyorken, ilave ithalatlar sadece ham şekerle sınırlandırılacaktır.

Fiyat Gelişmeleri

AB, garanti edilmiş yurt içi fiyatları 2006 yılında kaldırdığından beri, pancar ve şekerde göreceli olarak serbest fiyatlar oluşturan bir senaryo içinde faaliyet göstermektedir. Almanya gibi bazı ülkelerde, göreceli yüksek iç şeker fiyat ortamı oluşturacak şekilde pancara ödenen efektif fiyat 25 €/ton olan minimum pancar fiyatının 10 €/ton üzerindedir. Alıcısı tek, satıcısı çok olan piyasaya sahip diğer ülkelerde, örneğin İngiltere’de çiftçi birlikleri (NFU) ve şeker sanayi (AB Sugar) arasında geçen sert tartışmalar sonucunda, pancar çiftçileri istenen seviyelerde devam etmek için üretimde tek bir fiyatta kalmayı başardı. Fiyatla ilgili bu müzakereler ve hususlar, ticari sözleşmeler içerisinde de yer almaktadır.

Şekil 6, AB içerisindeki ortalama beyaz şeker fiyatlarının, Şeker Rejiminin 2006 Reformundan beri 600 \$/ton seviyesinin altına hemen hemen hiç düşmediğini göstermektedir. AB’nin eskiden beri var olan dünya fiyatları ile arasındaki farkın kapanmasıyla, Birlik içerisindeki şeker fiyatları ilk yıllarda düşmesine rağmen, 2013 yılına kadar ortalama yurt içi şeker fiyatı dünya fiyatından önemli derecede fazlaydı. 2013 yılı Kasım ayı itibarıyla AB şeker fiyatı ve dünya beyaz şeker fiyatı arasındaki fark 400 \$/ton gibi yüksek bir değeri.

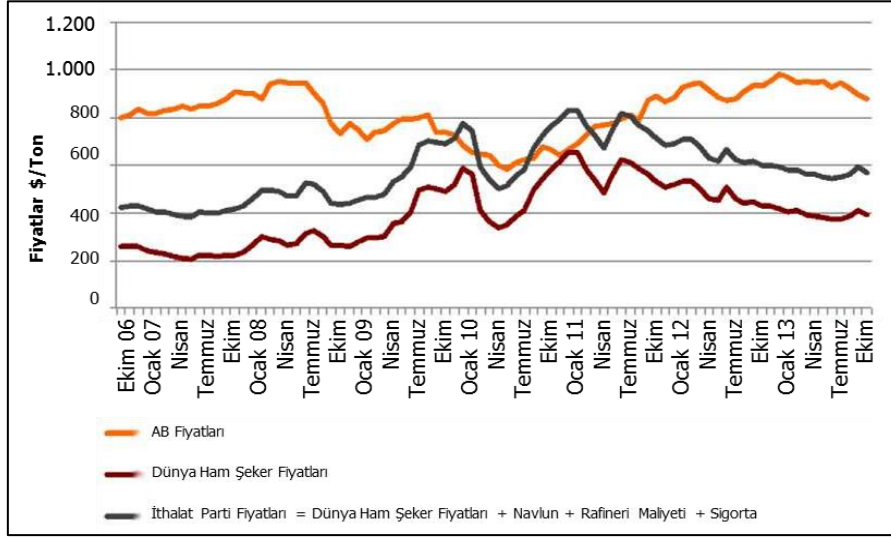
Şekil 6. Dünya Şeker Fiyatlarına Göre AB Kotalı Beyaz Şeker Fiyatları, \$/Ton



Aslında dünya ile AB’de şeker fiyatları arasındaki farklılık tercihli tedarikçilerin yanı sıra önemli derecede AB’nin şeker arz seviyesine bağlıdır. Şekil 7’de navlun, sigorta ve rafinasyon maliyetleri dünya ham şeker fiyatlarına eklendiğinde, 2011 yılı Eylül ayından beri beyaz şeker için ithalat fiyatlarının yurt içi olarak üretilen beyaz şeker fiyatından daha düşük

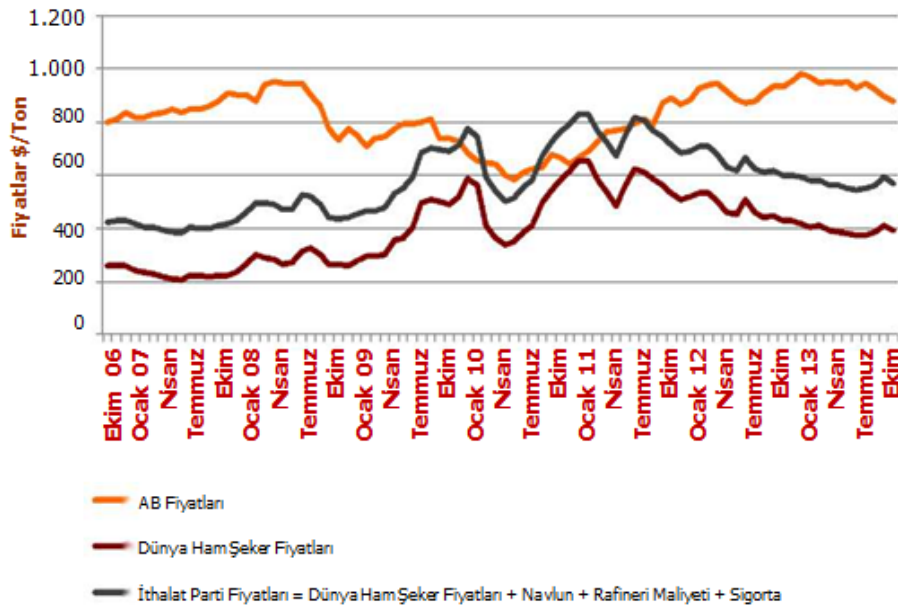
olduğu görülmektedir. 2013 yılı sonlarında AB fiyatı (895 \$/ton) ve ACP/EAGÜ'lerden gelen şeker ithalatı (605 \$/ton) arasındaki fark 295 \$/ton gibi yüksek bir değerdir.

Şekil 7. Gümrüksüz İthalat Parite Fiyatlarına Göre AB Yurt İçi Kotalı Şeker Fiyatları, \$/Ton



CXL vergileri eklendiğinde ise durum biraz değişmektedir. Şekil 8’de görüldüğü üzere CXL ithalat fiyatları ACP/EAGÜ şeker ithalat fiyatlarına göre daha az rekabetçidir. 2013 yılı sonları itibariyle yurt içi AB fiyatları ile CXL vergili ithalat fiyatları arasındaki fark 171 \$/tondu (724 \$/tona karşılık 895 \$/ton). Bu durumun, AB fiyatlarında düşüş olduğunda, kısa vadeden orta vadeye doğru CXL ülkelerinden gelen ithalatı önemli derecede düşürebileceği tahmin edilmektedir.

Şekil 8. CXL Şeker İthalatı Parite Fiyatına Karşılık AB Yerli Kotalı Şeker Fiyatı



Bölüm 2: 2017 Reformu

Özetle Yeni Yasal Hükümler

26 Haziran 2013 tarihinde Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) reformu üzerinde Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Konsey arasında politik bir anlaşmaya varıldı. Bu anlaşma, şekerde mevcut piyasa hükümlerinin 2016/17 sezonuna kadar uzatılmasını, nihayetinde de şeker ve izoglukoz kotaları ile minimum pancar fiyatlarının kaldırılmasını kapsamaktadır. Bu hükümler, şeker sektörünü AB'deki diğer tarım sektörleriyle aynı çizgiye getirmek için ortaya konulmuştur. 20 Aralık 2013 tarihinde dört temel düzenleme ve geçiş maddeleri AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.

Önceki reforma benzer şekilde, yeni rejimin ilk yılları için de istisnai önlemlere ihtiyaç duyulabileceği beklenmektedir. 1308/2013 sayılı AB Tüzüğü'nde "*...Kota sisteminin sona ermesinden sonra şeker üreticileri ve şeker pancarı yetiştiricileri arasındaki hak ve yükümlüklerin adil bir şekilde temini için özel mekanizmalara ihtiyaç duyulacaktır. Bu yüzden, onlar arasında imzalanan yazılı ticari sözleşmeleri içeren standart hükümlerin oluşturulması gereklidir...*" ifadesi yer almaktadır. Yine aynı tüzükte ayrıca "*...Son deneyimler, şeker kotalarının devam edeceği süre içerisinde Birlik piyasasına yeterli şeker arzını sağlamak için özel önlemlere ihtiyaç olduğunu göstermiştir...*" ifadesi yer almaktadır.

Ambalajsız fabrika teslimi şeker referans fiyatı önceki seviyelerinde sürdürülmüştür:

i. Beyaz şeker için: 404,4 € /ton

ii. Ham şeker için: 335,2 € /ton

2016/17 dönemine kadar Birlik piyasasına sunulacak olan kota dışı şeker ve ithal ham şeker miktarlarını belirleyen kanunları uyarlamak hala Komisyon yetkisinde olacaktır. 30 Eylül 2017 tarihine kadar, ulusal veya bölgesel seviyede şeker, izoglukoz ve inulin şurubu üretim kotaları geçiş dönemi boyunca 2010/2011 döneminde tahsis edilen kotaların son belirlenen seviyesinde kalacaktır. Geçiş dönemi hükümleri de, kota dışı şekerin kimya veya etanol sanayisine transfer edilmesine, bir sonraki döneme aktarılmasına, özel durumlarda iç piyasa içerisine verilmesine veya miktar sınırları içinde ihraç edilmesine izin vermektedir. Aksi takdirde bu miktarlar yine fazlalık vergisine maruz kalacaktır.

Yeni rejim, Avrupa Komisyonunun piyasanın bozulması durumunda kullanabileceği genel koruyucu önlemleri sürdürmeye devam edecektir. Örneğin, yurt içi fiyatların referans fiyatların önemli derecede altında olması durumunda özel depolama yardımını kullanmak mümkün olacaktır.

İzoglukoz: Ne kadar büyük bir tehdittir?

AB Şeker Rejimi 2017 reformunun sonuçlarıyla ilgili piyasanın üzerinde durduğu noktalardan biri, gıda sanayi kullanıcıları tarafından tüketilen (süt ürünlerinin yanı sıra özellikle alkolsüz

içecekler), buğday ile başlıca mısır nişastasından üretilen, bir şeker ikamesi olan ve AB’de izoglukoz olarak bilinen HFS’den (yüksek fruktozlu şuruplar) gelecek olan potansiyel tehdittir. İzoglukoz kotası kuru madde bazında 0,7 milyon ton seviyesinde sabitlenmiştir. Bu yüzden şeker sektörüne benzer şekilde AB’deki izoglukoz üretimi daha da yoğunlaşmıştır. AB-27’de yıl içinde, her bir fabrika başına işlenen ortalama kuru madde izoglukoz miktarı yaklaşık 41.000 ton’dan 59.000 ton’a % 44 oranında artış göstermiştir. İzoglukoz üretim kotalarının 2006 Reformu öncesinde 13 üye devlette yoğunlaşmasına karşın şimdi sadece 9 üye devlette yoğunlaşmıştır.

Tablo 14: Üye Devletlerde İzoglukoz Kotası (ton, kuru madde)

Ülke	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14
Avusturya									
Belçika	71.592	85.694	99.796	114.580	114.580	114.580	114.580	114.580	114.580
Bulgaristan			78.153	89.198	89.198	89.198	89.198	89.198	89.198
Hırvatistan									
Kıbrıs									
Çek Cumh.									
Danimarka									
Estonya									
Finlandiya	11.872	14.210	16.548	0	0	0	0	0	0
Fransa	19.846	23.755	0	0	0	0	0	0	0
Almanya	35.389	42.360	49.330	56.638	55.924	56.638	56.638	56.638	56.638
Yunanistan	12.893	15.433	17.973	0	0	0	0	0	0
Macaristan	137.627	164.736	191.845	220.266	220.266	220.266	220.266	220.266	250.266
İrlanda									
İtalya	20.302	24.301	28.300	32.493	32.493	32.493	32.493	32.365	32.493
Letonya									
Litvanya									
Lüksemburg									
Malta									
Hollanda	9.099	10.891	12.684	0	0	0	0	0	0
Polonya	26.781	32.056	37.331	42.861	41.532	42.861	41.692	42.861	42.861
Portekiz	9.917	11.870	13.823	12.500	11.261	11.261	10.939	11.279	12.500
Romanya			13.913	15.879	0	0	0	0	0
Slovakya	42.547	50.928	59.308	68.095	60.142	68.095	65.360	66.838	68.095
Slovenya									
İspanya	82.579	98.845	110.111	123.423	53.810	53.810	53.810	53.810	53.810
İsveç									
İngiltere	27.237	32.602	37.967	43.592	0	0	0	0	0
Toplam AB 25	507.681	607.681	675.016						
Toplam AB 27			767.082	819.525	679.206	689.202	684.976	687.835	720.441
Toplam AB 28									720.441

Şekerin aksine, hammaddenin kolay ulaşılabilirliği ve depolanabilir özelliğinden dolayı yetiştiriciler ve üreticiler arasında özel bir bağlantı (sözleşme) gerekmemektedir, bu nedenle teorik olarak izoglukoz piyasası piyasa fiyatlarındaki değişime karşı daha duyarlıdır.

Hali hazırda izoglukoz; Cargill, Hungrana, Roquette, Tereos-Syral, Copam, Sucros Oy, ve Tate&Lyle firmaları tarafından üretilmektedir. (Bkz. Tablo 15)

Tablo 15: Şirketler ve Konum Bakımından İzoglukoz Üretim Tesisi Sayısı¹⁷

Şirket	Reform Öncesi		2010	
	Tesis Sayısı	Üye Devlet	Tesis Sayısı	Üye Devlet
Cargill	5	Almanya, İtalya, İspanya, Polonya	4	Almanya, İtalya, Polonya
Copam	1	Portekiz	1	Portekiz
Hungrana	1	Macaristan	1	Macaristan
Roquette	4	İspanya, Romanya, İtalya, Fransa	2	İspanya, İtalya
Sucros Oy	1	Finlandiya	0	
Syral	3	İspanya, İngiltere, Belçika	1	Belçika
Tate&Lyle	5	Romanya, Yunanistan, Hollanda, Bulgaristan, Slovakya	2	Bulgaristan, Slovakya

Kaynak: Avrupa Komisyonu 2011. "Evaluation of CAP Measures Applied to the Sugar Sector", p. 33. Online. http://ec.europa.eu/aariculture/eval/reports/suaar-2011/fulltext_en.pdf.

Bazı piyasa analistleri, AB'nin şeker tüketiminin % 30'una kadarının izoglukoz tarafından karşılanabileceğini tahmin etmektedir. Ancak bu, içecek sanayisine izoglukozun neredeyse % 100'ünün gireceği anlamına gelir ki bu da mümkün değildir. 2014 yılı itibariyle izoglukoz fiyatları, şeker fiyatlarından yaklaşık olarak % 10-20 daha düşüktür¹⁸, ancak aradaki bu fark kolaylıkla kaybolabilir ve 2017 yılında şeker kotalarının kalkmasını takiben ilave şeker üretimi olacağı yönündeki sinyalleri bile değiştirebilir.

Avrupa Komisyonu tarafından yapılan son çalışmada, önümüzdeki 10 yıl içerisinde AB'de izoglukoz tüketiminin şu andakinden 3 kat daha fazla artacağı belirtilmektedir. AB Komisyonu, 2014 yılında 600 bin ton olan izoglukoz tüketiminin 2023 yılında 2,2 milyon ton seviyelerine yükseleceğini tahmin etmektedir. İzoglukoz üretiminin de hâlihazırdaki 700 bin tondan 2,4 milyon tona yükseleceği tahmin edilmektedir.

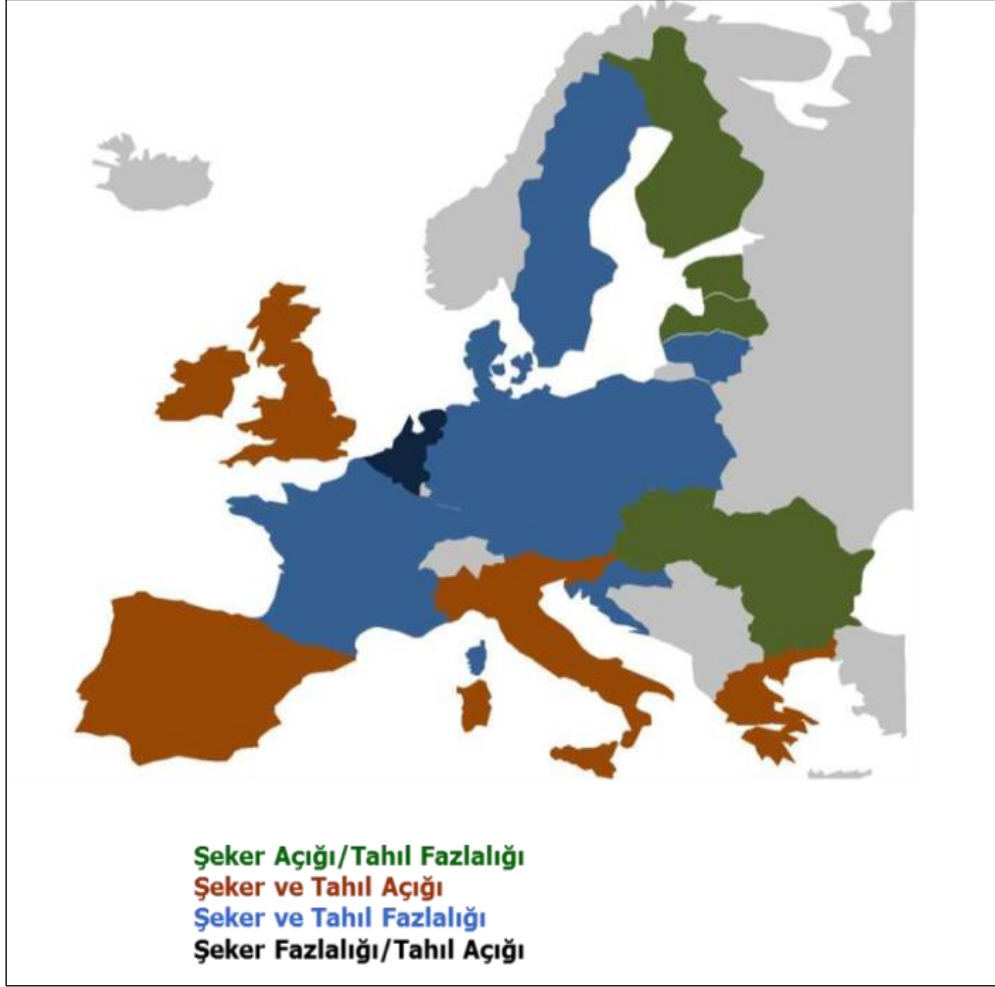
AB'de tahıl üretimi açığının zaten var olduğu bölgelerde izoglukoz artışının olması mümkün değildir. Bu ülkeler, Kuzey Avrupa'da Birleşik Krallık ve İrlanda, Güney Avrupa'da Portekiz, İspanya, İtalya ve Yunanistan gibi ülkeler ile Hollanda ve Belçika'dır. (Bkz. Şekil 9) Yine de, üretim kotalarından vazgeçme sonrasında, izoglukoz üretimi, AB içerisindeki tahıl fazlalığı olan Fransa, Almanya, Polonya, Avusturya ve Çek Cumhuriyeti gibi bölgelerde artabilecektir. Bu ülkelerde şeker ve tahıllar arasındaki nispi fiyat, şeker ve tahılların üretimde ne ölçüde birbirine ikame olabileceğini belirleyen önemli bir değişken olacaktır. Almanya ve Polonya hâlihazırda sırasıyla 56,6 bin ton ve 42,9 bin ton izoglukoz kotasına sahiptir.

¹⁷ European Commission. 2011. "Evaluation of CAP Measures Applied to the Sugar Sector", p. 33. Online. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/fulltext_en.pdf.

¹⁸ Presentation of Jungen Bruhns, "Does Beet Sugar Have a Future in Europe?" Mumbai, 6th Sugar Asia Conference, 2014.

Tahılda üretim fazlalığı dışında şeker açığı olan Estonya ve Letonya gibi Baltık ülkelerinin yanı sıra Romanya, Bulgaristan, Macaristan, Slovakya gibi Doğu Avrupa ülkelerinde izoglukoz üretimi artabilir. Fakat bu artış, şeker üretimini etkilemeyecektir (şekerden vazgeçmeyi gerektirmeyecektir). Macaristan, Bulgaristan ve Slovakya AB’de en büyük izoglukoz kotası sahipleridir. Bu ülkelerdeki kota miktarları sırasıyla 250,3 bin ton, 89,2 bin ton ve 68,1 bin ton’dur.

Şekil 9. Şeker / Tahıl Dengesi¹⁹



¹⁹ Tereos.

Bilgi 3: Pancardan Biyoplastik Üretimine Yönelik Tahminler

Rabobank tarafından yayımlanan “Biyoplastiklerin Pancara Yönelimi” konulu rapora göre, 2020 yılında AB’de biyoplastik üretimi için pancar talebi 1,2 milyon ton şeker eşdeğeri olacaktır. Üretici ve tüketicilere yönelik bir kuruluş olan Avrupa Bioplastik’e göre toplam biopolimer üretimi 2012 yılındaki 1,27 milyon tonluk değerinden 2016 yılında 5,8 milyon ton seviyelerine çıkacaktır. Bazı gıda ve tarım şirketleri (F&A) çoktan biyoplastik arzına yönelmişken bazıları hala olasılıklar üzerinde tartışmaktadır. Etanol üretim kapasitesine sahip F&A şirketleri, kısa dönemde geri dönüşümlü biyoplastikteki büyümeden faydalanabilirler ancak uzun dönemde yüksek getiriler, fonksiyonel biyoplastiklere yatırım sonucunda beklenebilir.

Avrupa Bioplastik’in “Tarımsal Hammaddelerin Endüstriyel Kullanımı” başlıklı yazısında bioplastik üretiminin birinci nesil tarımsal hammaddeden üretilmesi savunulmaktadır. Yine aynı yazıda şeker kamışı veya mısır gibi karbonhidrat açısından zengin bitkilerin az bir alanda çok verim sağladıkları da belirtilmektedir. Gıda ve yakıt çekişmesinde, bu kuruluş, biyoplastik üretimi için kullanılan yakıt biyokütlesinin halihazırda küresel tarım alanının % 0,01’den az bir orana tekabül ettiğini de belirtmektedir.

AB-28 İçin Etanol Tahminleri

2020’ye kadar AB etanol tüketimi hakkındaki son ISO tahminleri, iyimser olarak, 114 milyar litre tahmini benzin talebinin % 10’luk karışım oranına karşılık gelecek şekilde, toplam etanol talep miktarının 11 milyar litre olacağını göstermektedir. (Bkz. Tablo 16) Bu durum, potansiyel talep büyümesini etkileyen mevcut Yenilenebilir Enerji Direktifi hedeflerinde önemli kesinti olmayacağını göstermektedir. AB Şeker Rejimi Reformunun onaylanmasıyla, pancardan etanol üretiminin diğer kaynaklara göre önemli derecede artması muhtemel görünmemektedir. Halihazırda, kota dışı şekerin % 50’si etanol sanayisine ayrılmıştır, çünkü etanol üretimi için pancar fiyatı kotalı şeker üretimi için kullanılan pancarın fiyatından önemli derecede düşüktür. Kotalar kaldırıldığında etanol pancarı fiyatlarının yükselerek şeker için olan pancar fiyatıyla birleşmesi, pancarın bir etanol hammaddesi olarak cazibesini kaybedeceği anlamına gelecektir ki böylece pancar için mevcut iki kademeli fiyat sistemi (kotalı ve kota dışı) ortadan kalkacaktır. Diğer hububatlarla kıyasla pancar etanolünün ne ölçüde piyasa payını artırabileceği yada kaybedebileceği tarımsal fiyat dinamiklerine bağlı olacaktır.

Tablo 16: 2020 Yılında AB 28’de Benzin ve Yakıt Etanolü Kullanımı (milyon litre)²⁰

Ülke	Karışım Oranı	Benzin Talebi 2012	Benzin Talebi 2020	Yakıt Etanolü Talebi 2020
Avusturya	% 10	2.108	1.963	218
Belçika	% 10	1.724	1.439	160
Bulgaristan	% 10	431	436	48
Hırvatistan	% 10	882	950	106
Kıbrıs	% 10	525	606	67
Çek Cumhuriyeti	% 10	2.374	2.738	304
Danimarka	% 10	1.933	1.573	175
Estonya	% 10	389	450	50
Finlandiya	% 10	2.079	1.715	191
Fransa	% 10	9.818	6.697	744
Almanya	% 10	25.387	22.925	2.547
Yunanistan	% 10	4.086	3.928	436
Macaristan	% 10	1.626	1.724	192
İrlanda	% 10	1.688	1.834	204
İtalya	% 10	11.856	7.807	867
Letonya	% 10	326	344	38
Litvanya	% 10	354	386	43
Lüksemburg	% 10	468	447	50
Malta	% 10	102	107	12
Hollanda	% 10	5.603	5.416	602
Polonya	% 10	5.258	5.761	640
Portekiz	% 10	1.571	1.386	154
Romanya	% 10	1.910	2.247	250
Slovakya	% 10	791	853	95
Slovenya	% 10	768	780	87
İspanya	% 10	6.683	4.979	553
İsveç	% 10	3.966	3.640	404
İngiltere	% 10	18.891	15.239	1.693
Toplam AB	% 10	113.598	98.368	10.930

²⁰ International Sugar Organization. 2013. “ISO Ethanol Yearbook”.

Bölüm 3: Fiyat Senaryoları ve Dünya Ticaretine Etkileri

Başlangıç Etki Değerlendirme Çalışmaları

Geçen birkaç yıldan beri, pek çok çalışma AB’de şeker kotalarının kaldırılmasının potansiyel etkilerini değerlendirmiştir. Avrupa Komisyonunca en son yapılan etki analizi çalışmasına göre, yurt içi şeker fiyatları 2012 yılıyla kıyaslandığında % 45 azalabilir.²¹ Bu çalışma, sadece 70 ton/ha üzerinde verim alan şeker pancarı yetiştiricilerinin sektörde kaldığını, ancak diğerlerinin alternatif ürünlere geçtiği sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu çalışma, AB’deki 28 ülkenin halen 17,8 milyon ton olan şeker tüketiminin, 2023 yılında % 3,9’luk düşüşle 17,1 milyon tona ineceği öngörüsünde bulunmaktadır. Buna karşın, günümüzde 110,7 milyon ton pancardan üretilen 15,6 milyon ton şeker üretiminin, tahmini olarak 2023 yılında 119,3 milyon ton pancardan 17,1 milyon ton şeker üretimine çıkacağı öngörülmektedir. 2014 yılında 584 €/ton olan AB içi şeker fiyatlarının 2023 yılında önemli oranda düşerek 405 €/tona gerileyeceği tahmin edilmektedir. Dahası, 2017 yılında izoglukoz üretim kotalarının kaldırılmasının ardından, 2013-2016 dönemi boyunca 0,7 milyon ton olan izoglukoz tüketiminin 2023 yılında 2,2 milyon tona çıkması beklenmektedir. Şekerde ithalatın düşmesi beklenmekte, ancak Birlik içerisinde üretimin yoğunlaşması ve dönemsel olması sebebiyle tamamen yok olması beklenmemektedir. 2013 yılında 3,9 milyon ton olan şeker ithalatının, 2023 yılında yaklaşık yarıya (2 milyon tona) düşmesi ve ihracatın da 2 milyon tona çıkması beklenmektedir. Komisyon pancar etanolünün, diğer kaynaklardan üretilen etanolla ilgili rekabetini biraz kaybedeceğini beklemektedir.

OECD-FAO 2014 yılında Aglink-Cosimo modelini kullanarak yaptıkları değerlendirmeye göre, AB-28’in ham değer olarak şeker üretiminin 2011-2013 yılları arasında ortalama 18,141 milyon tondan 2023 yılında 18,560 milyon tona çıkacağını tahmin etmektedir. İthalatın ise ham değer olarak 2011-2013 yılları arasında ortalama 4,185 milyon tondan, 2023 yılında önemli bir düşüşle 1,895 milyon tona gerileyeceğini tahmin etmektedir. Aynı zamanda 2011-2013 yılları ortalamasına göre 2,035 milyon ton olan ihracatın, 2023 yılında 1,734 milyon tona düşeceği OECD/FAO tarafından tahmin edilmektedir. 400.000 tonluk üretim artışına rağmen yaklaşık 2 milyon ton net ithalattaki bu düşüşün, izoglukozun büyük miktarda piyasaya girmesinden dolayı olacağı tahmin edilmektedir.

BNP Paribas tarafından yapılan değerlendirmeye göre, kota rejimi sona erdiğinde, AB pancar şekeri piyasası yatırımcılar ve sanayi iştirakçileri için daha az çekici hale gelecektir.²² Değerlendirmeye göre kota sistemi kalktığında daha düşük kar ve daha rekabetçi bir ortam beklenmektedir. BNP Paribas, aynı zamanda önemli aktörlerin rekabette kalmak için yatırım yapmasını beklemektedir ki böylelikle en azından başlarda karlarını daha da muhafaza altına almaları söz konusu olabilecektir. Uzun dönemde çiftçiler ve paydaşlar arasındaki gelişen ilişkileri değiştirebilecek şekilde, yeni yatırımların, AB dışındaki varlıklarına yönelik olması muhtemeldir. BNP, Südzucker’in faiz, vergi ve amortismandan arındırılmış karlarının 2018

²¹ European Commission. 2013. “Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2013-2023”. Online. http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2013/fullrep_en.pdf.

²² F.O. Licht, 17 September 2013.

yılında, 2013 yılındaki seviyenin % 45 altında olacağını tahmin etmektedir. BNP aynı zamanda AB Sugar Şirketi'nin şeker faaliyetlerinde düşük kazanımlar elde edeceğini tahmin etmektedir, ancak bu düşük kazançlar, çatı firması ABF tarafından sahip olunan büyük öz sermaye bağlamında başka alanlardaki yüksek karlarla telafi edilecektir.

Hem şeker hem de nişasta ürünleri üretiminde en büyük üretici olan Tereos, 2017 yılında kotalı üretimin kalkmasından sonra izoglukoz tehdidine rağmen, AB'de pancar şekeri üretimi için daha iyimser bir senaryo tahmininde bulunmaktadır.²³ Paris'te kurulu olan bu şirket, Avrupalı büyük üreticilerin çoğunun, gelecekte izoglukoz üretimindeki büyümeyi etkin olarak engelleyecek şekilde, 500 \$/ton maliyette şeker üretebileceğini tahmin etmektedir. Pancar kampanyasının ortalama uzunluğunun, 2017 yılında yaklaşık olarak % 20 artarak 130 güne çıkması muhtemeldir. Şirket, AB şeker üretiminin 18 ile 21 milyon ton olacağını tahmin etmektedir. 2017 yılında AB'nin en büyük üreticileri, azalan sıra ile şöyle olacaktır: Fransa (5-5,5 milyon ton), Almanya 4,5-5 milyon ton), Polonya (yaklaşık 2 milyon ton), Birleşik Krallık (yaklaşık 1,3 milyon ton) ve Hollanda (yaklaşık 1 milyon ton).²⁴ Küçük pancar şekeri üreticileri ile kamış şekeri rafinericileri büyük kayıplar yaşayacak iken, büyük çaptaki AB pancar şekeri faaliyetlerinin kotasız ortamda artış gösterebileceğine yönelik Tereos'un bu olumlu değerlendirmesi, Rabobank'ın yapmış olduğu son değerlendirmede de yankı buldu.²⁵

Bazı kaynaklar, AB'deki şeker üretim maliyetlerinin Birlik içerisinde yer alan çoğu ülke için²⁶ 500 \$/ton, pancar maliyetinin ise 40 \$/ton gibi düşük bir seviyede olabileceğini tahmin etmektedir ki bu da 30 €/tona veya bugünün fiyatından % 20 daha düşük seviyeye denk gelmektedir.²⁷

ISO Değerlendirmeleri ve Tahminleri

İzoglukozun piyasaya girişinin daha da fazla olmayacağı varsayıldığında, AB-28'deki şeker tüketiminin 2017 yılında, beyaz değer olarak, yılda % 1 civarında artarak yaklaşık 18,8 milyon ton seviyesine çıkması beklenmektedir.

Hâlihazırda ISO, gelecek 3 yıl için dünya ham şeker fiyatlarına yönelik 2 senaryo üzerinde çalışmaktadır; Bunlardan birincisi, 350 \$/tonluk düşük dünya ham şeker fiyatı senaryosu ve 450 \$/tonluk yüksek dünya ham şeker fiyatı senaryosu.

Yeni kotasız rejim kapsamında, çapraz sübvansiyon ve üretim kontrolü mekanizmasının devre dışı bırakılmasından dolayı AB'den yapılan ihracatın yürürlükteki DTÖ sınırlarını yasal olarak aşım aşamayacağı durumunun hala tartışmalı olduğunu belirtmek gerekir.

ISO, 2017 yılında AB şeker üretimi/tüketimi ve ticareti hakkında iki senaryo hazırlamıştır. İlk senaryo, yurt içi beyaz şeker fiyatlarının 700 \$/ton gibi yüksek olduğu, ancak dünya ham

²³ Presentation of Pierre Henri Dieter to Kingsman Sugar Conference, Dubai 2014.

²⁴ Presentation of Pierre Henri Dieter to Kingsman Sugar Conference, Dubai 2014.

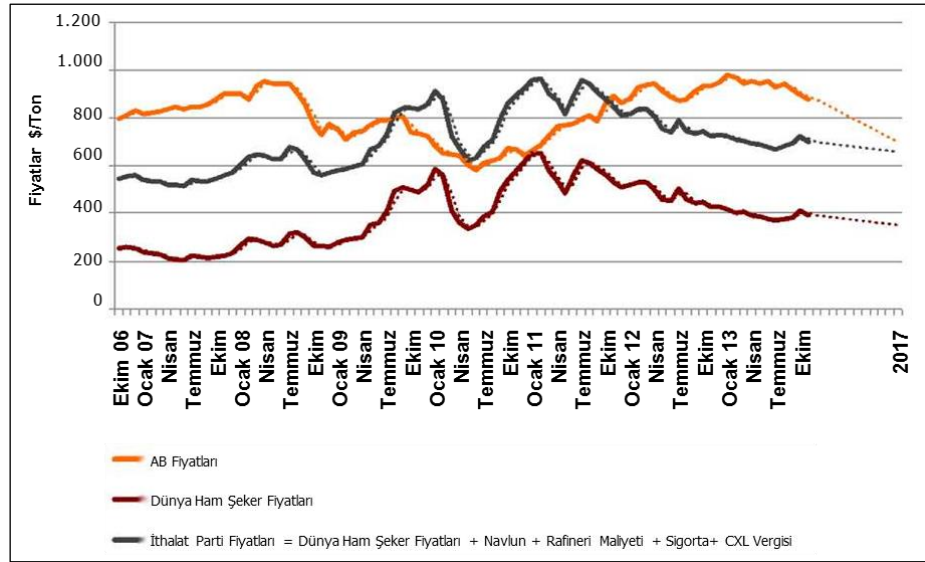
²⁵ Presentation by Ruud Schers to Kingsman Sugar Conference, Geneva, 2014.

²⁶ Presentation of Pierre Henri Dieter to Kingsman Sugar Conference, Dubai 2014.

²⁷ Presentation of Jurgen Bruns on the Future of EU beet Production, 6th Asia Conference, Mumbai, 2014.

şeker piyasa fiyatlarının göreceli olarak 350 \$/ton gibi düşük bir seviyede olduğu durum. Bu senaryoda, AB şeker üreticileri, Birliğin sanayi şekeri tüketiminde izoglukozun yüksek oranda girişinden sakınamayacaktır ve aynı zamanda düşük dünya fiyatları ortamında varlıklarını büyütmede zorlanacaklardır. Bu senaryoda ortalama AB şeker fiyatlarının düşeceği öngörülmesine rağmen, kotasız bir ortamda şeker, daha aşağısının izoglukozdan mali olarak daha rekabetçi olarak düşünölmeye başlanacağı 650 \$/ton eşik seviyesinin hala üzerinde kalacaktır. İzoglukozun üretim/tüketimi, bugünkü 700 bin tonla kıyaslandığında 2,7 milyon tona çıkabilecektir. Sonuç olarak, beyaz şeker tüketimi 18 milyon tondan 16,8 milyon tona düşebilecektir. Çok önemlidir ki, tercihli anlaşmalar kapsamındaki şeker ithalatı, CXL vergisinin tümü ödendiğinde bile AB fiyatlarından daha düşük olabilecek olan ithalat fiyatıyla kıyaslandığında hala karlı olarak kalabilecektir. İthalatın 3 milyon ton gibi yüksek miktarda kalacağı tahmin edilmektedir. Dünya piyasasına yapılan ihracatlar ise yaklaşık olarak 2,0 milyon ton olabilecektir.

Şekil 10. AB ve İthalat Parite Fiyatları-Düşük Dünya Fiyat Senaryosu

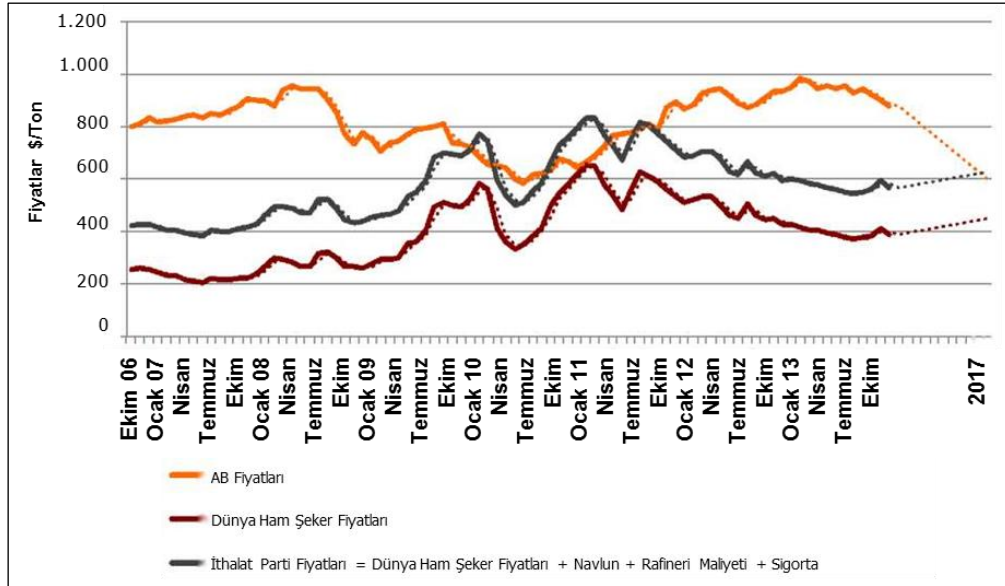


Tablo 17. Birinci Senaryo – AB-28 Şeker Dengesi, Milyon Ton

	Bugün	2017 Sonrası
Şeker Üretimi	15,8	15,8
Şeker Tüketimi	18,0	16,8
İzoglukoz Tüketimi	0,7	2,7
İthalat	3,8	3,0
İhracat	1,6	2,0

İkinci senaryoda ise, dünya ham şeker fiyatlarının 450 \$/ton ile ilk senaryodaki seviyeden yüksek olması durumuyla birlikte, AB şeker fiyatları 600 \$/ton seviyesinde nispeten düşük olabilecektir. Bu senaryoda, şeker, izoglukozdan gelecek tehditlerin bir kısmını savuşturabilecektir. Burada izoglukoz üretim/tüketiminin sadece 1,5 milyon tona çıkacağı tahmin edilmektedir. Aynı zamanda, yurt içi üretilen şeker, tercihli anlaşmalar kapsamında CXL gümrük vergisine maruz kalsa da kalmasa da ithal edilen şekerden daha ucuz olabilecektir. Bu durum da, AB şeker fiyatları dünya piyasa fiyatlarına yaklaşabileceği için, AB içerisindeki şeker üretiminin ihracatı artırma konusunda bir cazibeye sahip olacağı anlamına gelmektedir. Bu senaryoda, hâlihazırdaki 700 bin ton olan izoglukoz üretim/tüketiminin ikiye katlanarak 1,5 milyon tona çıkmasıyla birlikte, şeker üretimi, 3,2 milyon ton gibi büyük miktar kadar genişleyebilecektir. Dünya piyasasından yapılan ithalat 1,5 milyon tona düşebilecek, ihracat ise 2,5 milyon ton gibi yüksek bir miktara çıkabilecektir.

Şekil 11. AB ve İthalat Parite Fiyatları-Yüksek Dünya Fiyat Senaryosu



Tablo 18. İkinci Senaryo – AB-28 Şeker Dengesi, Milyon Ton

	Bugün	2017 Sonrası
Şeker Üretimi	15,8	19,0
Şeker Tüketimi	18,0	18,0
İzoglukoz Tüketimi	0,7	1,5
İthalat	3,8	1,5
İhracat	1,6	2,5

Yukarıdaki varsayımlara ilaveten, dolar/euro döviz kuru paritesindeki dinamikler, unutulmaması gereken önemli bir noktadır. Bu döviz kurları arasında son yıllarda 1,3-1,4 aralığında bir eğilim vardır. Diğer değişkenlerin sabit kalması durumunda güçlü dolar, düşük

rafınasyon maliyetinin yanı sıra düşük dolar bazlı vergiler sebebiyle, dolar bazındaki ithalat fiyatını biraz düşürebilecektir. Ancak, aynı zamanda dolar olarak ifade edildiğinde AB yurt içi fiyatları da hızlı bir şekilde düşebilecektir.

Ortalama senaryoda ise, AB’de şekerin üretim ve tüketiminin 17,4 milyon ton olduğu ve izoglukoz üretim/tüketiminin 1,4 milyon ton kadar artarak 2,1 milyon tona çıktığı AB’de dengelenmiş bir piyasa tahmin edilmektedir. ACP/EAGÜ grubu ülkelerden yapılan ithalatların hala öncelikli tercih sebebi olacağı, fakat yüksek orandaki ithalat miktarlarıyla ilgili umutların muhtemelen hayal kırıklığı ile sonuçlanacağı düşünülmektedir.

Tablo 19. Ortalama Senaryo – AB-28 Şeker Dengesi, Milyon Ton

	Bugün	2017 Sonrası
Şeker Üretimi	15,8	17,4
Şeker Tüketimi	18,0	17,4
İzoglukoz Tüketimi	0,7	2,1
İthalat	3,8	2,3
İhracat	1,6	2,3

Sonuçlar

Bu çalışma, geçen birkaç yıldan beri AB şeker sanayisindeki önemli gelişmeleri değerlendirmekte ve 2017 Reformu bağlamında AB Şeker Rejiminin şekerin üretim, tüketim, ihracat ve ithalat görünümünü sunmaktadır. Bu çalışma, 2017/18 döneminden itibaren minimum pancar fiyatlarının yanı sıra şeker ve izoglukoz üretim kotalarının gelecekte kalkmasının, daha etkin, daha rekabetçi ve nispeten daha karlı olacak sanayi ile daha fazla üretime yol açacağını göstermektedir. Yüksek verimlilik ve büyük yatırımlardan dolayı AB’de şeker üretim maliyetleri, tercihli ticaret (EPA/EBA ve CXL) kapsamındaki ham şeker ithalat fiyat seviyesinin altında kalacak şekilde düşmeye devam edecektir. Öte yandan, AB, hâlihazırdaki dünyanın en büyük şeker ithalatçılarından biri olma statüsünü kaybedebilir (2008 ve 2011 yılları arasında dünyanın en büyük ithalatçısıydı).

Bu çalışma, 2017 yılından sonra kotaların olmadığı bir ortamda şeker üreten AB-28’in herhangi bir yılda 3,0 milyon tondan daha büyük hacimde ithalat yapmasının olası olmadığını ortaya koymaktadır. Aynı zamanda bu yazı, 2017 sonrası AB üretim ve ticareti için iki senaryo sunmaktadır. 2017/18 döneminde şeker üretiminin, beyaz değer olarak, 15,8-19 milyon ton aralığında olacağı ve AB’nin alkolsüz içecek sanayisine izoglukoz girişinin artmasının muhtemel olmasından dolayı şeker tüketiminin günümüzdeki 18 milyon tonluk seviyeden düşebileceği tahmin edilmektedir. Şeker ve izoglukoz, birbirinin yerine tam olarak geçecek nitelikte değilken (bu iki şeker, AB’deki toplam tatlandırıcı piyasasının sadece yaklaşık % 30’unda rekabet ederler), AB’deki yurt içi fiyatların yüksek oluşuyla ilgili senaryoya göre, nihai sanayi kullanıcıları tarafından 2 milyon ton gibi büyük bir miktarda izoglukoz tüketimine yol açacaktır ki bu da AB piyasasının önemli bir kolu olması

bakımından şeker piyasa payını olumsuz etkileyecektir. Alternatif olarak, yurt içinde üretilen şeker için düşük AB fiyatı, izoglukoz arzının fazla miktarda artışını önleyebilir ki bu durum, daha fazla ithalatı engellerken yurt içi piyasa payını da korur. Öngörülen şeker ithalatı, AB'nin net ihracatçı olduğu senaryo ile birlikte düşünüldüğünde, bu ithalat 1,5 milyon ton gibi düşük miktardan 3,0 milyon ton gibi yüksek miktar aralığında gerçekleşebilir (1,5 milyon ton ithalata karşın 2,5 milyon ton ihracat).

Sonuç olarak, özellikle AB'ye gümrük vergisiz erişimi olan EAGÜ/ACP ülkelerinden tercihli ihracat yapan ülkeler, AB'nin yaptığı 3 milyon tonu aşan ithalatın düşmesi tahmini ile hayal kırıklığı yaşayabilirler. Bu nedenle; bu ülkelerin şeker sanayilerindeki daha da fazla yatırımların, dünya piyasasının yanı sıra bölgesel hedefleri de amaçlaması gerekir. Tüm bunlara rağmen güncel piyasa beklentilerinin ötesinde, pancar biyoplastik sanayisindeki gelişmelerin beklentilerden daha hızlı olması ve pancar etanolü üretiminde olabilecek önemli bir sıçrayış, AB'nin potansiyel şeker ithalat talebini şaşırtıcı fakat hoş bir sürpriz olarak daha da artırabilir.