

DEUTSCHER BAUERNVERBAND

Geschäftsstelle Berlin

Reinhardtstr. 18

10117 Berlin, den 21.10.2004

Tel. 030 31 904 232

Fax 030 31 904 233

d.klein@bauernverband.net

Stellungnahme

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages zur**

Reform der EU-Zuckermarktordnung

**am Montag, dem 8. November 2004, 11.00 Uhr,
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900, in Berlin**

Beantwortung des Fragenkataloges vom 06.10.2004

Die EU-Kommission hat mit der am 14.07.2004 vorgelegten Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament konkrete Vorschläge für eine Reform der EU-Zuckermarktordnung formuliert.

I. Auswirkungen

1. Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen

Die Zuckermarktordnung ist Existenzgrundlage für 375 000 landwirtschaftliche Betriebe, 230 Zuckerfabriken und rund 300 000 Beschäftigte im Zuckersektor der EU sowie seinen vor- und nachgelagerten Bereichen. Auch für zahlreiche Entwicklungsländer stellt die Zuckermarktordnung eine wichtige Existenzgrundlage dar.

Internationale Verpflichtungen machen eine Anpassung der europäischen Zuckerpolitik an veränderte handelspolitische Rahmenbedingungen erforderlich machen. Der Deutsche Bauernverband ist deshalb bereit, konstruktiv an notwendigen Reformmaßnahmen mitzuarbeiten.

Mit ihren Vorschlägen vom 14. Juli 2004 hat die EU-Kommission jedoch ein Reformpaket vorgelegt, das weit über die tatsächlichen Reformnotwendigkeiten hinaus geht und das sowohl für die europäische Zuckerwirtschaft als auch für viele AKP-Staaten mit unzumutbaren Folgen verbunden ist.

Die vorgeschlagenen Einschnitte in die Preis- und Mengengarantien der Zuckermarktordnung werden zu einem nicht verantwortbaren Rückgang der Zuckerrüben- und Zuckererzeugung führen. Der jetzt vorgelegte Bericht des WTO-Panels stellt zusätzlich die Erzeugung von mehr als 4 Mio. t Zucker in der EU in Frage. Insgesamt sind damit rund 40 % der europäischen Rüben- und Zuckererzeugung von gegenwärtig 20 Mio. t und viele Tausend Arbeitsplätze im ländlichen Raum extrem gefährdet.

In den Kommissionsvorschlägen sind weder das laufende WTO-Zuckerpanel noch die gegenwärtigen WTO-Verhandlungen berücksichtigt.

a) *auf die deutschen Zuckerrübenanbauer, differenziert nach Anbaugebieten? Bringen Sie dieses bitte in den Zusammenhang mit den langfristigen Maßnahmen der EU-Agrarreform.*

1. Beginn der Reformperiode

Die vorgeschlagene Verkürzung der Laufzeit der derzeitigen Zuckermarktordnung um ein Jahr kann von den Zuckerrübenanbauern nicht umgesetzt werden.

In den landwirtschaftlichen Betrieben muss die Anbauplanung wegen der notwendigen Einbindung der Zuckerrüben in den Fruchtwechsel spätestens zur Winteraussaat für das folgende Kalenderjahr feststehen. Als Grundlage der Anbauplanung für die Zuckerrübenerzeugung im Wirtschaftsjahr 2005/2006 stand und steht bislang ausschließlich die geltende Marktordnung zur Verfügung.

Ein – mit Blick auf die Entscheidungsabläufe und Beschlussfristen in Rat und Parlament ohnehin zweifelhaftes - Inkrafttreten der Reform ab dem 01.07.2005 würde angesichts der vorgeschlagenen drastischen Einschnitte bei Mengen und Preisen der Anbauplanung bei

Zuckerrüben und den im Rahmen des Fruchtwechsels verbundenen Fruchtarten wie Getreide und Ölsaaten sowie sonstigen Anbaualternativen im Nachhinein die Grundlage entziehen.

2. Dauer der Reformperiode

Die vorgeschlagene Laufzeit der neuen Marktordnung von nur drei Jahren ist weder mit der GAP-Reform, noch mit den Anpassungszwängen der Zuckerrübenanbauer zu vereinbaren.

Mit der Begrenzung der Laufzeit auf drei Jahre würde den Zuckerrübenanbauern ein Kernelement der GAP-Reform – Planungssicherheit bis 2012 – vorenthalten.

Die wegen der vorgeschlagenen gravierenden Änderungen der Marktordnung notwendigen umfassenden einzelbetrieblichen Anpassungsmaßnahmen in der kapitalintensiven Zuckerrübenenerzeugung setzen z.B. auf Grund der dafür notwendigen Investitionen und langfristigen Abschreibungszeiträume, Änderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit, Anpassung der Finanzierungsstruktur, Änderung der Pachtvereinbarungen eine zumindest mehr als kurzfristige Laufzeit voraus.

Besonders gravierend würde sich eine verkürzte Laufzeit zu Lasten einer Übertragung von Zuckerquoten bzw. Lieferrechten aus anderen Mitgliedstaaten auswirken. Die dafür notwendigen Aufwendungen wären für eine ggfs. verbleibende Restlaufzeit der Marktordnung von nur noch ein bis zwei Jahren nicht vertretbar.

2. Senkung der Rüben- und Zuckerpreise

Die vorgeschlagene drastische Senkung der Rübenmindestpreise um 25 % und nachfolgend 37 % ist für die Zuckerrübenanbauer in Ausmaß und Höhe nicht verkraftbar.

Die vorgeschlagenen Preissenkungen haben in Verbindung mit den Mengenkürzungen für den Sektor Zuckerrüben bei voller Berücksichtigung der vorgeschlagenen direkten Einkommensstützung ausschließlich für die Zuckerrübenenerzeugung binnen nur drei Jahren auf ca. 57 % der verbleibenden Erlöse stark steigende Verluste mit der aktuellen Situation zur Folge:

Übersicht 1	2003/04	2005/06	2006/07	2007/08
Erlöse in Mio. EUR	1.222	775	751	625
Verluste* in Mio. EUR		293	317	356

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

* nach Ausgleich

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die von den Fabriken tatsächlich gezahlten Rübenpreise zu Grunde gelegt werden müssen.

Generelle Aussagen über einzelbetriebliche Auswirkungen erscheinen wegen der Vielzahl unterschiedlicher einzelbetrieblicher Gegebenheiten und Anpassungsmöglichkeiten schwierig.

Auf Grundlage bundesdurchschnittlicher Ertragswerte ergeben sich nach Anrechnung entkoppelter betriebsindividueller Direktzahlungen die aus Übersicht 2 ersichtlichen – auf ca. 547 EUR/ha steigenden – Erlösverluste.

Übersicht 2	2003/04	2005/06	2006/07	2007/08
Erlöse in EUR/t	46,51	37,74	37,74	36,57
Erlösverluste in EUR/ha		482	482	547

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

3. Senkung der Zuckerquoten

Die Senkung der Zuckerquoten um insgesamt 2,8 Mio. t und damit der Rübenlieferrechte um ca. 16 % führen in Verbindung mit einem evtl. zu gewärtigenden Verlust des WTO-Streitschlichtungsverfahrens bei Zucker zu einem Produktionsrückgang von gegenwärtig ca. 20 Mio. t um etwa 27 % auf voraussichtlich noch 14,6 Mio. t.

Übersicht 3		
EU-Zuckererzeugung: Komm.-vorschläge / WTO-Panel		
	Basisjahr	2009/2010
1. EU-Zuckererzeugung	20,0	14,6
davon A+B-Zucker	17,4	14,6
davon C-Zucker	2,6	0,0
2. zzgl. Importe	1,9	2,4
davon AKP	1,3	1,3
davon LDC/MFN	0,3	0,8
davon Balkan	0,3	0,3
3. abzgl. Exporte	5,6	0,9
davon gestützte Exporte	2,5	0,5
davon Verarbeitungserzeugnisse	0,5	0,4
davon C-Zuckerexport	2,6	0,0
4. abzgl. Binnenverbrauch	16,3	16,1
5. Rückgang Zuckererzeugung	-	27 %

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

Quotensenkungen dieses Ausmaßes können nicht ohne Kapazitätsanpassungen verkraftet werden. Ggfs. notwendige Fabrikschließungen würden sich besonders gravierend in Gebieten auswirken, in denen die Restrukturierung der Fabriken bereits durchgeführt worden ist, insbesondere in Ostdeutschland. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen,

dass Fabrikschließungen im Einzelfall der Zuckerrübenenerzeugung in der Region insgesamt die Basis entziehen könnten.

Keine abgesicherten Aussagen können zur Zeit gemacht werden über Auswirkungen in einzelnen Anbaugebieten. Grundsätzlich gilt, dass Anbaugebiete mit hohen Erträgen und geringen Transportentfernungen Wettbewerbsvorteile gegenüber Regionen mit z.B. längeren Transportwegen zu den nächstgelegenen Fabriken haben.

Entscheidende Einflussgrößen auf den Zuckerrübenanbau in den Regionen können wegen der anstehenden Mengenkürzungen die Fabrik- und Unternehmensstruktur sein. Auf Grund der relativ geringen Transportwürdigkeit von Zuckerrüben bestehen nur begrenzte Möglichkeiten zur unverzichtbaren Kapazitätsauslastung von Fabriken mit Zuckerrüben aus entfernteren Anbaugebieten.

Welche Alternativen bieten sich den Zuckerrüben anbauenden Betrieben?

Grundsätzlich können Zuckerrübenanbauer in Abhängigkeit von den betriebsspezifischen Gegebenheiten alle alternativen Feldfrüchte anbauen. Als wichtigste Alternativfrüchte sind Weizen und Raps (in getrennter Fruchtfolge) anzusehen. Begrenzende Faktoren sind die Kombination aller Früchte im Fruchtwechsel des Betriebes, Größe, Qualität und Kosten der dem Betrieb zu Verfügung stehenden landwirtschaftliche Nutzfläche sowie die maschinelle Ausstattung des Betriebes bzw. der überbetrieblichen Zusammenarbeit.

Bei einem Einstieg in Produktionsbereiche mit hoher Wertschöpfung wie z. B. Kartoffeln oder Obst und Gemüse, die in den Zuckerrübenanbauregionen eine gewisse Bedeutung haben, würden - bedingt durch die Ausgestaltung des Kombimodells - die Neueinsteiger einen Wettbewerbsnachteil haben, da sie ihre Prämienrechte insoweit nicht aktivieren können. Für die Zuckerrübenanbauer besteht somit nur eine geringe Möglichkeit zur Veränderung der Marktausrichtung.

Eine Produktionsverlagerung hin zu Getreide hätte naturgemäß erhöhten Markt- und Preisdruck in diesen Märkten zu Lasten Erzeuger zur Folge.

Eine wesentliche Maßnahme ist die Anpassung der Konditionen von Landpachtverträgen an die neuen Gegebenheiten.

b) auf die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche, insbesondere

- ***die Zuckerfabriken***
- ***die zuckerverarbeitende Industrie***
- ***die im internationalen Zuckerhandel tätigen Firmen***

Es wird auf die Antwort der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ) Bezug genommen.

c) auf die Sicherung von Arbeitsplätzen in diesen Wirtschaftsbereichen sowie in der Landwirtschaft

Bei Senkung von Mengen und Preisen gemäß den Kommissionsvorschlägen und unter Berücksichtigung eines Verlustes des WTO-Panel wäre von einer Verringerung der Anbaufläche von gegenwärtig ca. 444.000 ha um ca. 120.000 ha auf etwa 324.000 ha auszugehen.

Eine abgesicherte Prognose der Auswirkung einer solchen Entwicklung auf die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitsplätze erscheint gegenwärtig nicht möglich. Die Entwicklung in der Vergangenheit dürfte in nur sehr begrenztem Maße Anhaltspunkte geben. Im Gegensatz zur Entwicklung in den letzten 10 Jahren (s.u. Übersicht 4) sollen die vorgeschlagenen Mengen- und Preiseinschnitte kurzfristig in einem 3-Jahreszeitraum vollzogen werden.

In welchem Umfang fand in den vergangenen Jahren trotz der bestehenden EU-Zuckermarktordnung ein Arbeitsplatzabbau im Bereich der Zuckerwirtschaft statt?

Die Anzahl der zuckerrübenproduzierenden Betriebe hat sich in den letzten 10 Jahren mit ca. 28 % mehr als doppelt so schnell als der Rückgang der Anbaufläche mit 12 % von knapp 67.000 Betrieben auf heute ca. 48.000 Betriebe verringert.

Übersicht 4	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Anbaufläche	505.921	517.743	514.452	504.147	500.573	488.561	451.410	449.133	455.225	443.545
Landwirte	66.780	64.060	62.466	59.361	57.061	55.869	54.608	51.955	50.359	48.183

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

d) auf den Verbrauch von Zucker und die Preise für Endverbraucher und Verarbeiter?

Rechnen Sie mit einer spürbaren Senkung des Endverbraucherpreises für zuckerhaltige Produkte und mit einem Anstieg des Zucker- bzw. Süßwarenkonsums?

Es wird auf die Antwort der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ) Bezug genommen.

e) auf die ländliche Entwicklung in den betroffenen Anbaugebieten in Deutschland

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Zuckerrübenanbaugebiete mit relativ geringen Zuckerrübenanteilen am Ackerbau – in der unten stehenden Übersicht 5 sind dies i.W. die Anbaugebiete mit Anteilen von unter 10 % - besonders betroffen werden. In diesen Gebieten könnte die bisherige Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Zuckerrübenanbau ganz oder teilweise entfallen.

f) auf die Wertschöpfung in der deutschen Landwirtschaft?

Die Bruttowertschöpfung der deutschen Landwirtschaft aus dem Zuckerrübenanbau würde bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge und einem Verlust des WTO-Panel um über 50 % von 1.200 Mio. EUR auf noch 620 Mio EUR(A- und B-Rübenanbau) sinken.

2. Sehen Sie Konflikte mit gesundheitspolitischen Zielen der Bundesregierung?

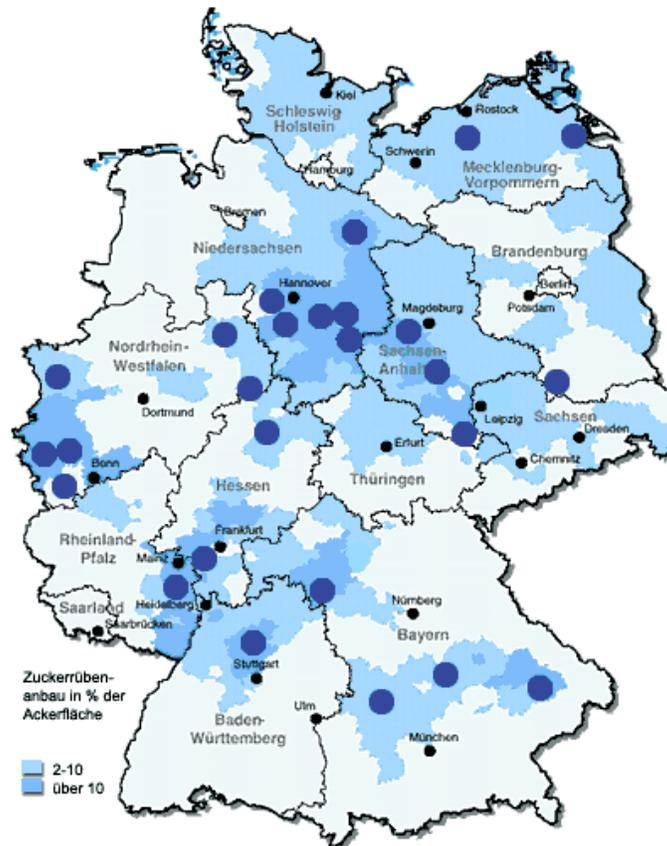
Die Kommissionsvorschläge erscheinen hinsichtlich gesundheitspolitischer Ziele neutral. In der Kommissionsmitteilung ist dieser Aspekt nicht angesprochen.

Nach den Angaben der Kommission ist von einem weiterhin stabilem Binnenverbrauch auszugehen. Auch bei sinkenden Zuckerpreisen ist ein Verzehrsanstieg nicht zu gewärtigen. Der in der EU eintretende Rückgang der Erzeugung wird durch Drittlandsimporte ausgeglichen.

3. Welche Strukturumbrüche wären in den Ackerbauregionen Deutschlands aufgrund der Auswirkungen der Vorschläge zu erwarten?

In den Ackerbauregionen mit relativ geringer Fabrikdichte – aus der nachstehenden Übersichtskarte sind die entsprechenden Regionen ersichtlich - muss wegen nur begrenzter Möglichkeiten einzelner Unternehmen/Fabriken zu Anpassungsreaktionen mit Strukturumbrüchen durch Fabrikschließungen gerechnet werden. Auf Grund der geringen Transportwürdigkeit von Zuckerrüben können überdehnte Transportwege an alternative Fabriken der Fortsetzung der Zuckerrübenproduktion im Wege stehen. Zur Vermeidung solcher Strukturbrüche sind die mit Frage I. 4 bzw. den Fragen III. 5 – 7 angesprochenen Aspekte des Quotenhandels von Bedeutung.

Übersicht 5



Quelle: WVZ

4. Welche Konsequenzen hätte ein möglicher Quotenhandel in der EU für den Rübenanbau und die Zuckerfabriken in Deutschland?

Grundsätzlich kann ein Quotenhandel entsprechend den dazu allerdings nur rudimentären Vorstellungen der Kommission geeignet sein, den mengenmäßigen Anpassungsbedarf in Deutschland zu vermindern.

Dies setzt jedoch voraus, dass der von der Kommission vorgeschlagene Ansatz, Quotenübertragung erst nach der allgemeinen Kürzung um 2,8 Mio. t zuzulassen, ersatzlos gestrichen wird.

Es ist zu berücksichtigen, dass eine vollständige Kompensation der Zuckerquotensenkung um 2,8 Mio. t theoretisch eine vollständige Produktionsaufgabe in 10 EU-Mitgliedstaaten voraussetzen würde. Dies erscheint realistischer Weise nicht absehbar. Durch Quotenhandel kann daher allenfalls nur ein Teil des mengenmäßigen Anpassungsbedarfes kompensiert werden.

Dies vorausgeschickt ist in jedem Fall für Investitionen in den Zukauf von Quoten unabdingbare Voraussetzung, dass

- durch eine hinreichend lange Laufzeit der Marktordnung – mindestens bis 2012 -,

- durch auch in Zukunft gewährleistete Rentabilität der Zuckerproduktion, und besonders
- durch den Einbezug der LDC in das Mengenmanagement der EU

eine vertretbare Planungsbasis geschaffen wird.

5. *Wie ist die grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quotenrechte zur Schaffung von mehr Wettbewerb zu beurteilen?*

Durch die grenzübergreifende Handelbarkeit der Quotenrechte wird die bislang weitgehend verschlossene Möglichkeit eröffnet, Quoten auf günstigere Produktionsstandorte zu übertragen bzw. durch strukturverbessernde Kapazitätserweiterungen in Fabriken deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Im Wesentlichen führt die Handelbarkeit von Quoten zu einem Standortwettbewerb, nicht zu Produktwettbewerb.

Aus Erzeugersicht bedingt die Einführung einer EU-weiten Handelbarkeit der Quoten entsprechend den Vorschlägen der Kommission eine adaequate Berücksichtigung der Erzeugerinteressen z.B. durch Branchenvereinbarungen über solche Übertragungen.

6. *Welche Maßnahmen wären seitens der EU erforderlich, um das Unterlaufen der EU-Vorschläge in mengenmäßiger und preislicher Hinsicht zu verhindern?*

Von entscheidender Bedeutung für eine auch weiterhin nachhaltige Zuckerrübenproduktion in der EU ist

- ein umfassendes Mengenmanagement unter Einschluss aller Präferenzeinfuhren (LDC etc.) in Verbindung mit einer strikten Ursprungsregelung (Raffination) und einer Verhinderung von SWAP-Geschäften;
- der Erhalt eines hinreichenden Aussenschutzes im Rahmen der WTO-Verhandlungen in Verbindung mit der Einstufung von Zucker als sensibles Produkt und dem Beibehalt der besonderen Schutzklausel;
- die Gewährleistung auch zukünftiger Exportmöglichkeiten, zumindest im Rahmen der allgemeinen WTO-Bedingungen;

7. *Welche Auswirkungen hätte eine unveränderte Fortführung der EU-Zuckermarktordnung auf die Höhe der subventionierten Exporte?*

Vorbehaltlich des Ergebnisses des WTO-Panel ist mit der Deklassierungsregelung in der geltenden Marktordnung bereits ein Instrumentarium zur Anpassung der Zuckererzeugung an das Limit der möglichen gestützten Exporte gegeben.

Bei einem Verlust des Panel wäre allerdings je nach zur Verfügung stehenden Übergangszeiträumen für den Abbau der gestützten Exporte voraussichtlich eine Quotenanpassung nicht auszuschließen.

8. Wie sind die Ausgleichsmaßnahmen für Zuckerrübenanbauer und Zuckerfabriken in den Vorschlägen der EU-Kommission zu bewerten?

Für die Zuckerrübenanbauer ist die direkte Einkommensstützung als zentrales Instrument der GAP-Reform unverzichtbar zum Ausgleich reformbedingter Erlöseinbußen.

Die von der Kommission vorgeschlagene Einkommensstützung bezieht sich jedoch nur auf die Senkung der administrierten Rübenmindestpreise, nicht aber der tatsächlichen Marktpreise.

Aus Übersicht 6 ergibt sich, dass die tatsächlichen Erlösverluste nur in einem Rahmen von 29 % bis 35 % ausgeglichen werden

Übersicht 6	2003/04	2005/06	2006/07	2007/08
Ausgleich Mio. EUR	-	143	138	209
Ausgleich in %	-	32	29	35

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

Daraus ergibt sich, dass die von der Kommission vorgeschlagene direkte Einkommensstützung nur einen relativ geringen Ausgleich leistet.

Notwendig ist eine Ausgleichsregelung, die den tatsächlichen Erlöseinbußen aus Preis- und Mengenkürzungen der Rübenbauer gerecht wird und bei diesen ankommt. Diese Ausgleichsregelung muss einen dauerhaften und betriebsindividuellen Ausgleich bis mindestens 2013 vorsehen.

Eine nach Mitgliedstaaten unterschiedlich gestaltete Ausgleichsregelung wird bei einer Marktordnung, die EU-einheitliche Zuckerrübenmindestpreise und einen einheitlichen Referenzpreis für Zucker vorsieht, nahezu zwangsläufig zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Ländern führen. Eine gemeinschaftsweit einheitliche Ausgestaltung der Kompensationsmaßnahmen ist daher unerlässlich.

Die vorgeschlagene Referenzperiode als Bemessungsgrundlage ist ungeeignet. Es ist der Beginn der neuen Marktordnungsperiode als Referenzzeitpunkt zu definieren; als Bemessungsgrundlage für den Ausgleich sollten die betrieblichen Rübenlieferrechte herangezogen werden.

9. Sollten die deutschen Zuckerrübenanbauer zusätzlich zur regionalen Flächenprämie einen 60 %-tigen Ausgleich für die Preis- und Quotenkürzungen erhalten?

Die deutschen Zuckerrübenanbauer haben einen Einbezug in das Kombimodell abgelehnt. In dieser Konsequenz sollte die direkte Einkommensstützung wertmäßig ungeschmälert den Zuckerrübenanbauer zukommen.

Bei nationalen Abweichungen vom EU-Betriebsmodell muss durch eine spezifische Regelung gewährleistet werden, dass die entkoppelte direkte Einkommensstützung auf Dauer ohne Abschmelzung in jedem Fall wertmäßig bei den Betrieben verbleibt.

10. Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen oder andere Optionen auf die Haushalte (EU, national, privat)?

EU:

Konsequenz der Vorschläge der Kommission ist die Aufgabe der Haushaltsneutralität der EU-Rübenzuckererzeugung und damit Mehrkosten für die EU.

Die Kommission unterstellt Haushaltsausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. EUR für die direkte Einkommensstützung. Offenbar nicht berücksichtigt sind die Haushaltsausgaben für Quotenstillegungen und entwicklungshilfepolitische Maßnahmen.

national:

entstehen Ausgaben im Rahmen der Kofinanzierung von Quotenstillegungen.

privat:

Eine Belastung oder Entlastung privater Haushalte ist nicht ersichtlich. Eventuelle Preisrückgänge bei Haushaltszucker sind wegen dessen geringen Marktanteils zu vernachlässigen.

Es wird darauf hingewiesen, dass das Zuckerpreisniveau von offenbar nur sehr begrenzter Bedeutung ist. Dies wird durch einen Vergleich der Endverbraucherpreise eines weltweit vertriebenen bräunlich farbigen Brausegetränkes in Brasilien - dem Land mit dem niedrigsten Zuckerpreis weltweit - und in Deutschland belegt.

II. Drittländer

Die Vorschläge der Kommission gehen auf Grund der vorgesehenen Preissenkungen zu Lasten der Rentabilität des Zuckerexportes aller Drittländer in die EU. Nach den Annahmen der Kommission ist davon auszugehen, dass Importe aus LDC bei Verwirklichung der Vorschläge vom 14.07.2004 um ca. 0,5 Mio. t anwachsen, ansonsten mittelfristig um ca. 3,0 Mio. t. Die Importe aus AKP-Staaten sollen mit 1,3 Mio. t stabil bleiben.

Aus landwirtschaftlicher Sicht erscheint der Ansatz der Kommission, durch Preissenkung Marktausgleich zwischen der EU-Erzeugung und den Entwicklungsländern zu erreichen, zweifelhaft. Grund dafür ist, dass mittelbar durch sog. Swap-Geschäfte über Entwicklungsländer Zucker z.B. brasilianischen Ursprungs Zugang zum EU-Markt erhält.

Im Sinne einer nachhaltigen Zuckerproduktion in der EU und den Entwicklungsländern ist es unverzichtbar, durch Vereinbarung eines dauerhaften, d.h. zeitlich unbegrenzten Mengenmanagement mit den LDC ein erträgliches Preisniveau in der EU zu ermöglichen, d.h. zumindest auf die zweite Preissenkungsstufe zu verzichten.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die von den LDC vorgeschlagenen Tarifquoten von insgesamt über 1,6 Mio. t überzogen und deren zeitliche Begrenzung bis 2016 inakzeptabel.

III. Zu einzelnen Elementen der Vorschläge:

1. Wie bewerten Sie insgesamt die diskutierten Vorschläge unter dem Aspekt der Kompatibilität mit den WTO-Regelungen?

Welthandelsrechtliche Bedenken gegen die Kommissionsvorschläge sind nicht ersichtlich. In den Vorschlägen ist jedoch – naturgemäß – nicht den evtl. Ergebnissen der WTO-Runde und dem noch ausstehenden endgültigen Ergebnis des WTO-Zuckerpanel Rechnung getragen.

In der Übersicht 3 sind die Folgen eines Unterliegens der EU in dem WTO-Panel dargestellt.

Danach hätte ein Exportverbot für die EU für C-Zucker in Verbindung mit dem von der Kommission unterstellten Rückgang der gestützten Exporte einen Rückgang der EU-Rübenzuckererzeugung um ca. 27 % zur Folge.

2. Wie kann gewährleistet werden, dass die festgesetzten Mindestpreise für Zuckerrüben im Markt nicht unterlaufen werden?

Ein bislang in der EU-15 nicht beobachtetes Unterlaufen der festgesetzten Rübenmindestpreise kann nur durch klare gesetzliche Vorschriften verhindert werden.

Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Zuckererlöse auf dem Markt dieser gesetzlichen Verpflichtung der Unternehmen entsprechen müssen.

Die Reduzierung des gemeinschaftlichen Preisniveaus kann deshalb nur in dem Umfang und zu den Zeitpunkten erfolgen, in dem dies insbesondere durch neue WTO-Verpflichtungen erforderlich wird. Zur Vermeidung unnötiger Härten dürfen Preissenkungen nicht im Vorgriff

vorgenommen werden. Die vorgeschlagene zweite Stufe der Preissenkung ist nicht verkraftbar.

Vor diesem Hintergrund muss bei den WTO-Verhandlungen die besondere Situation des Weltmarktes berücksichtigt und ein ausreichender Außenschutz für Zucker durchgesetzt werden. Zucker muss als sensibles Produkt benannt und die qualifizierte Schutzklausel fortgesetzt werden.

3. *Wie ist die Einrichtung eines privaten Lagerhaltungssystems zur Stabilisierung der Preise zu beurteilen?*

Mit den eingegangenen Freihandelsabkommen und der Alles außer Waffen-Initiative hat die EU ihren Markt für Zuckereinfuhren aus zahlreichen Entwicklungsländern unbegrenzt geöffnet. Solange diese Einfuhren keiner Mengenregelung unterliegen, kann daraus eine erhebliche Überversorgung des europäischen Marktes mit einer sowohl für die EU-Erzeuger als auch für die Präferenzeinfuhren nicht akzeptablen negativen Erlös- und Absatzsituation entstehen.

Der Vorschlag der Kommission bürdet das Risiko aus dieser dringend regelungsbedürftigen Situation ausschließlich den europäischen Produzenten auf. Mit dem Ersatz des bisherigen Interventionssystems durch ein privates Lagerhaltungssystem entzieht sich die EU dabei gleichzeitig der Verantwortung für die wirtschaftlichen Konsequenzen der von ihr abgeschlossenen Freihandelsabkommen.

Es ist daher notwendig, den bisherigen bewährten Mechanismus beizubehalten und damit die EU in besonderen Marktsituationen, die nicht von den heimischen Erzeugern zu vertreten sind, sondern auf präferentiellen Einfuhren beruhen, ihrer Verantwortung gerecht werden kann.

4. *Wie bewerten Sie die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen für die Zuckerrübenanbauer? Wie stellt sich dies im Zusammenhang mit der EU-Agrarreform dar, insbesondere vor dem Hintergrund der deutschen Umsetzung der GAP-Reform? Wie wären die Ausgleichsmaßnahmen für Zucker national auszugestalten?*

Im Prinzip wird der Ansatz, durch direkte Einkommensstützung Preissenkungen auszugleichen begrüßt. Notwendig ist jedoch ein Ausgleich der tatsächlichen Auswirkungen der Reform. Aus Übersicht 6 (S. 9) ergibt sich, dass der tatsächliche Ausgleich – sektorbezogen - sich in einer Größenordnung von rund 30 % bewegt, d.h. etwa nur der Hälfte des von der Kommission zu Grunde gelegten Satzes von 60 %. Grund dafür ist, dass

die Kommission ausschließlich auf die Senkung des Rübenmindestpreises abhebt, die tatsächliche Marktsituation aber außen vor bleibt.

Notwendig ist eine Ausgleichsregelung, die den tatsächlichen Erlöseinbußen aus Preis- und Mengenkürzungen der Rübenbauer gerecht wird und bei diesen ankommt. Diese Ausgleichsregelung muss einen dauerhaften und betriebsindividuellen Ausgleich im Rahmen der GAP-Reform bis mindestens 2013 und daran anschließend vorsehen.

Eine nach Mitgliedstaaten unterschiedlich gestaltete Ausgleichsregelung wird bei einer Marktordnung, die EU-einheitliche Zuckerrübenmindestpreise und einen einheitlichen Referenzpreis für Zucker vorsieht, nahezu zwangsläufig zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Ländern führen. Eine gemeinschaftsweit einheitliche Ausgestaltung der Kompensationsmaßnahmen ist unerlässlich.

Die vorgeschlagene Referenzperiode wird als Bemessungsgrundlage abgelehnt. Notwendig ist eine Regelung, die den Beginn der neuen Marktordnungsperiode als Referenzzeitpunkt definiert.

5. Besteht die Möglichkeit, ein nationales Ankaufsprogramm für Rübenquoten zu installieren? Würden Sie dieses für sinnvoll erachten? Wie wäre es ggf. auszugestalten?

Zuckerquoten und Rübenlieferrechte sind immer gemeinschaftlich zu sehen, da Zuckerrübenerzeugung und deren Verarbeitung zu Zucker sich gegenseitig bedingen. Gesonderte Ankaufprogramme hinsichtlich der Rübenlieferrechte erscheinen daher nicht zweckmäßig.

Sofern mit dieser Frage auf Zuckerquotenankaufprogramme abgehoben sein sollte, wird auf die Antwort zu Frage I. 4 (S. 7) Bezug genommen.

6. Welche Bedeutung messen Sie der vorgesehenen grenzüberschreitenden Handelbarkeit der Quotenrechte zu?

Es wird auf die Antwort zu Frage I. 5 (S. 8) Bezug genommen.

7. In welcher Art und Weise ist eine eventuelle Übertragung von Produktionsquoten über EU-Binnengrenzen hinweg politisch-administrativ zu begleiten und auszugestalten? Wie wird ein solcher innergemeinschaftlicher Transfer von den Regierungen der prinzipiell abgebenden Länder beurteilt?

Die rechtliche Ausgestaltung von Quotentransfers sollte im Rahmen der Marktordnung erfolgen, um ein gemeinschaftsweit einheitliches Verfahren zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zu gewährleisten.

Aus grundsätzlichen Erwägungen und den bisher bekannten Positionen von Mitgliedstaaten zu den Kommissionsvorschlägen erscheint es nicht wahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten solche Transfers positiv beurteilen könnten.

8. Wie bewerten Sie in den Vorschlag der Quotenerhöhung für Isoglukose? Wie bewerten Sie, dass die EU-Kommission in ihrem Vorschlag an dem C-Zucker-System festhalten will? Was spricht dafür, was dagegen? Wie beurteilen Sie einen möglichen Nutzen des C-Zucker-Systems für die Zuckerrübenanbauer und für die Zuckerfabriken?

Positiv ist der Beibehalt des Mengenmanagement unter Einbezug der Süßungsmittel Isoglukose und Inulinsirup. Die vorgeschlagene Anhebung der Isoglucosequote um 300.000 t erscheint jedoch nicht vertretbar. Die von der Kommission herangezogene Begründung – Rentabilitätssicherung bei den Isoglucoseerzeugern – ist mit den Rentabilitätseinschnitten bei den Zuckererzeugern nicht zu vereinbaren.

Die Kommissionsvorschläge sind ohne Berücksichtigung der möglichen Ergebnisse des WTO-Panel vorgelegt worden. Sollte das WTO-Panel zu einem Exportverbot für die EU kommen, würde die Grundlage für das bisherige Verfahren bei C-Zucker weitestgehend entfallen.

Die Erzeugung von C-Rüben wird von Zuckerrübenanbauern nur insoweit in Kauf genommen, als dies unter Berücksichtigung von Ertragsrisiken für die Erfüllung der Rübenlieferrechte notwendig erscheint. Ansonsten ergibt sich für Zuckerrübenanbauer kein Nutzen aus der – nicht kostendeckenden – Produktion von C-Rüben.

9. Welche Konsequenzen wären für die geltende EU-Zuckermarktordnung im Hinblick auf ein mögliches negatives Urteil bei C-Zucker erforderlich?

Mit Blick auf die von der Kommission angekündigte Berufung gegen den voraussichtlich negativen Panelbericht und die sodann zu berücksichtigenden Zeiträume für ggfs. notwendige Umsetzungsmaßnahmen sind Anpassungsmaßnahmen für die geltende Marktordnung nicht erforderlich.

IV. WTO

- 1. Stellen Sie bitte die konkreten Anforderungen dar, die aus einem für die Europäische Union negativen Ausgang des WTO-Panels zur Zuckermarktordnung erwachsen. Müssten die Vorschläge zur Reform daraufhin angepasst werden und ggf. wie?**

Bei einem negativen Ausgang des WTO-Panels ist mit einer Beschränkung der Exportmöglichkeiten der EU zu rechnen.

Umfang und Modalitäten können jedoch gegenwärtig nicht abgesehen werden, da die abschließende – Panelentscheidung noch getroffen werden muss und Ergebnisse der WTO-Verhandlungen ebenfalls nicht vorliegen.

Hinsichtlich der Konsequenzen eines umfassende Exportverbots für C-Zucker wird auf die Übersicht Nr. 3 Bezug genommen. In einem solchen Fall müssten die Kommissionsvorschläge angepasst werden, z.B. durch die Einbindung der Entwicklungsländer in das Mengenmanagement und eine strikte Ursprungsregelung.

- 2. Halten sie eine Vorfestlegung auf konkrete Maßnahmen der EU-Kommission vor dem endgültigen Schiedsspruch des WTO-Panelverfahrens für richtig?**

Dies wäre aus rechtlich und in jedem Fall aus prozesstaktischen Gründen unsinnig.

Notwendig ist vielmehr, die Interessen der EU im Rahmen des laufenden WTO-Schiedsgerichtsverfahrens intensiv zu verteidigen und die Instrumente für eine Überprüfung des Schiedsspruchs durch die Berufungsinstanz aktiv und engagiert zu nutzen.

- 3. Welche Rolle spielt die bestehende EU-Zuckermarktordnung hinsichtlich des von allen Fraktionen geforderten erfolgreichen Abschlusses der WTO-Runde?**

Die Zuckermarktordnung hat für den Abschluss der WTO-Runde mindere Bedeutung. Die für den Erhalt der Zuckermarktordnung relevanten Regelungen (Einstufung von Zucker als „sensibles Produkt“ und der Erhalt der besonderen Schutzklausel) stehen dem Abschluss nicht entgegen.

V. Status quo

- 1. Was kostet die Aufrechterhaltung der geltenden, hoch protegierten Zuckermarktordnung für die öffentlichen und privaten Haushalte in der Europäischen Union und in Deutschland? Wie beurteilen sie dies, auch im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen?**

Es wird auf die Antwort zu Frage I. 10 Bezug genommen.

2. Wie ist die unveränderte Fortführung der EU-Zuckermarktordnung vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels in der europäischen Agrarpolitik mit einer Entkopplung der Prämien von der Produktionsmenge zu bewerten?

Der in der Kommissionsmitteilung vom 23.09.2003 als Option 1 dargestellte Ansatz einer unveränderten Fortführung der Marktordnung ist nicht Gegenstand der Beratungen.

Gegen diesen Ansatz sprechen die von der EU eingegangenen handelsrechtlichen Verpflichtungen (z.B. gegenüber den LDC) hinsichtlich des Marktzugangs in die EU.

VI. Bioethanolmarkt

Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten für die Verwendung von Zucker im Nicht-Nahrungsmittelbereich, insbesondere für Bioethanol, mit und ohne staatlicher Förderung?

Zucker ist als Rohstoff für die Gewinnung von Ethylalkohol (Bioethanol) in hervorragender Weise geeignet. Dies gilt auch für die im Rahmen der Zuckererzeugung anfallenden Halb- und Koppelprodukte wie Melasse. Die Gewinnung von Bioethanol aus Zuckerrüben ermöglicht die mit Abstand höchsten Erträge an Bioethanol pro Hektar.

Herkömmlich wird in Deutschland Ethylalkohol nicht aus Zuckerrüben, sondern aus Getreide und Kartoffeln gewonnen.

In der nachstehenden Übersicht 8 sind Angaben über fünf potentielle Rohstoffe für Bioethanol dargestellt.

Übersicht 8						
Rohstoff	Ertrag t/ha	Kohlenhydrat- gehalt %	Kohlenhydrat- ertrag t/ha	Ethanolertrag l/ha	Rohstoffkosten EUR/t Rohstoff	Rohstoffkosten EUR/l Ethanol
Zuckerrüben	55	17	9,4	5.704	30*	0,29
Futterweizen	9	60	5,4	3.456	100	0,26
Gerste	7,5	51	3,8	2.448	95	0,29
Roggen	7	54	3,8	2419	90	0,26
Kartoffeln	35	18	6,3	4.032	75	0,65

*Rübenpreis incl. Fracht- und Schnitzelvergütung

Quelle: Zuckerfabrik Jülich AG, Pfeifer&Langen

Daraus ergibt sich, dass unter den gegenwärtig absehbaren Gegebenheiten Zuckerrüben gegenüber Futterweizen und Roggen als Rohstoff für Bioethanol nicht hinreichend wettbewerbsfähig sind.

Der Einsatz von Biokraftstoffen anstelle von Kraftstoffen fossilen Ursprungs, d.h. auch von Bioethanol ist unter den gegenwärtig absehbaren Rahmenbedingungen nicht ohne staatliche Förderung (Befreiung von der Mineralölsteuer) wettbewerbsfähig.

1. Halten Sie einen außenzollgeschützten EU-Markt für Bioethanol für sinnvoll und machbar, auch unter dem Gesichtspunkt der notwendigen WTO-Konformität?

Ein außenzollgeschützter EU-Markt für Bioethanol existiert.

Nach den geltenden Importzollsätzen fällt auf unvergälltes Bioethanol ein Zoll von 19,2 ct/l, auf unvergälltes Bioethanol 10,2 ct/l an. Bedenken gegen die Vereinbarkeit dieser Zölle mit der WTO sind nicht ersichtlich.

Der mit diesen Zöllen bezweckte Außenschutz für den Aufbau des neuen Industriesektors Bioethanol ist unverzichtbar.

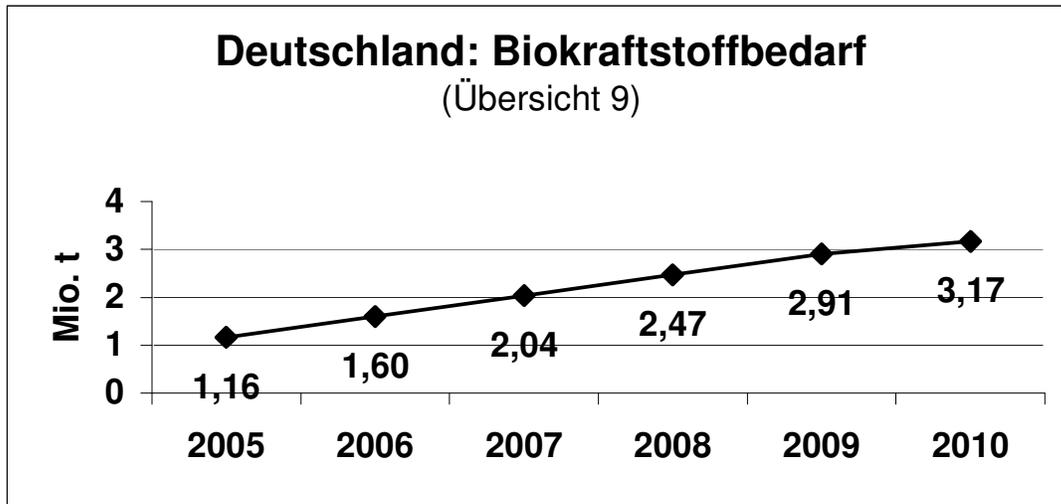
2. Kann der verstärkte Aufbau eines Marktes für Bioethanol eine alternative Wertschöpfung für Zucker darstellen und stünde dies im Konflikt mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung?

Bioethanol kann wie in Brasilien für Zucker eine alternative Wertschöpfung darstellen, wenn Zucker zu den in Brasilien möglichen Konditionen verfügbar ist. Mit Blick auf die Praxis der Zuckerrohrproduktion in Brasilien ist davon auszugehen, dass dies jedoch mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung, geschweige mit den deutschen Sozialstandards zu vereinen wäre.

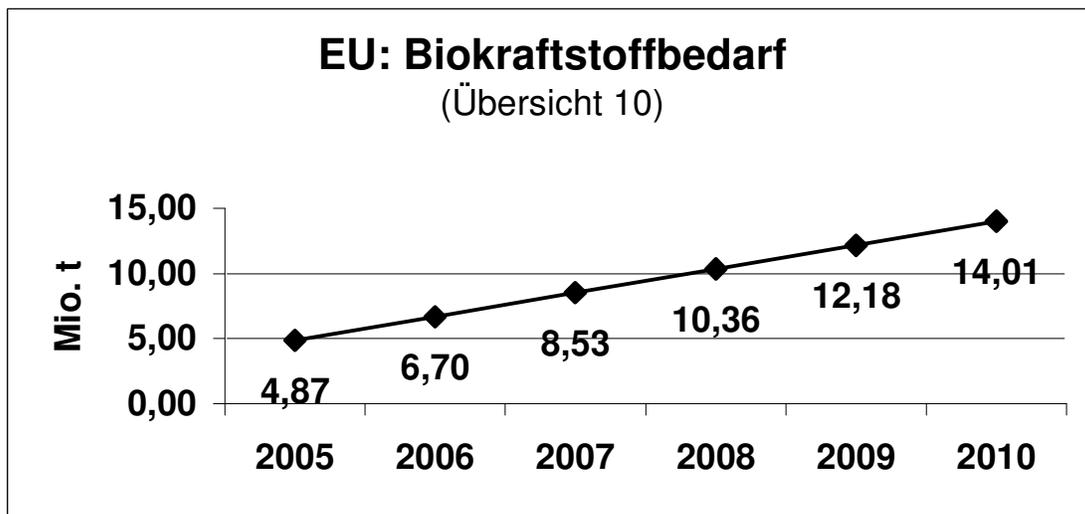
3. Wie hoch schätzen Sie das Marktpotential für Bioethanol in Deutschland und der Europäischen Union ein und welchen Anbauäquivalenten für Zuckerrüben entspräche dieses?

Entsprechend den Mindestvorgaben gemäß der Richtlinie 2003/30 vom 8. Mai 2003 sind in Deutschland und der EU die aus den Übersichten 9 und 10 dargestellten Marktpotentiale bei ausschließlicher Nutzung von Bioethanol zu erwarten.

In der Praxis ist davon auszugehen, dass wegen unterschiedlicher Gegebenheiten und spezifischer Fördermaßnahmen in den Mitgliedstaaten neben Bioethanol auch Biodiesel in Zukunft eine erhebliche Rolle spielen wird.



Quelle: EU-Kommission/ZMP/LAB



Quelle: EU-Kommission/ZMP/LAB

Die Antwort auf die Frage nach dem Anbauäquivalent erübrigt sich wegen der mangelnden Eignung von Zuckerrüben als Rohstoff für Bioethanol.

4. Welche Auswirkungen hätte ein Szenario, das eine jeweils regionale Verwertung von Zuckerüberschüssen in Form von Bioethanol oder Vergleichbarem vorsieht, auf den Weltmarktpreis und die Situation in Europa?

Die nachhaltige Erschließung des Kraftstoffmarktes für Bioethanol setzt dessen zielgerichtete Erzeugung voraus. Wie andere Märkte ist der Kraftstoffmarkt nicht als Ventil zum Absatz zeitweiliger Überschüsse geeignet. Einer zielgerichteten Erzeugung von Bioethanol aus Zuckerrüben steht entgegen, dass eine Zuckerrübenerzeugung zu C-Zuckerbedingungen nicht wirtschaftlich ist, sondern nur zur Erfüllung von Rübenlieferrechten (s.o. Antwort auf Frage III. 8.) vertretbar ist.

Ein solches Szenario erscheint unter den gegenwärtig absehbaren nicht durchführbar.

5. Wie stufen Sie die Umsetzungsmöglichkeit eines solchen langfristigen Szenarios ein?

Aus den in der Antwort auf die vorstehende Frage 4 genannten Gründen sind keine Möglichkeiten zur Umsetzung eines solchen Szenario's absehbar.