



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.7.2004
KOM(2004) 499 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa
durch die Reform der GAP – Reformvorschläge für den Zuckersektor**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa
durch die Reform der GAP – Reformvorschläge für den Zuckersektor**

1. EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker in ihrer derzeitigen Form sieht sich oftmals heftiger Kritik ausgesetzt, wobei ihr ein mangelnder Wettbewerb, Marktverzerrungen, hohe Preise für Verbraucher und industrielle Verwender sowie ihre Auswirkungen auf den Weltmarkt und hier insbesondere auf die Entwicklungsländer vorgeworfen werden. Und doch, trotz aller Forderungen nach einer Reform ist sie vier Jahrzehnte lang im Wesentlichen unverändert geblieben.

Der Erfolg der Neuausrichtung der GAP, mit der eine Abkehr von der Preis- und Erzeugungsstützung und eine Hinwendung zu einer umfassenderen Politik zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen durch Einführung einer Betriebsprämienregelung vollzogen wird, verleiht der Notwendigkeit zur Reform im Zuckersektor nunmehr aber eine ganz neue Dimension.

Sollte sich an der EU-Politik für den Zuckersektor nichts ändern, so würde sie künftig in ganz anomaler Weise von den Grundprinzipien der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) abweichen, die da lauten: Marktorientierung, produktionsentkoppelte Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen und eine bessere Ausgewogenheit zwischen den beiden Säulen der GAP durch eine verstärkte Förderung der ländlichen Entwicklung.

Die öffentliche Diskussion, die aufgrund der im September 2003 veröffentlichten Mitteilung der Kommission¹ und der zugehörigen ausführlichen Folgenabschätzung für den Zuckersektor² über die verschiedenen Reformoptionen für die EU-Zuckermarktordnung geführt worden ist, hat sowohl die dringende Notwendigkeit einer tief greifenden Reform in diesem Sektor als auch die Erkenntnis bestätigt, dass mit einer solchen Reform komplexe Fragestellungen verbunden sind.

Einerseits ist im Zuge dieser Diskussion deutlich geworden, dass trotz des Arguments, die seit langer Zeit unveränderte EU-Zuckermarktordnung sei der Beweis für deren gutes Funktionieren, der Status quo zunehmend dem Grundsatz der Nachhaltigkeit zuwiderläuft. Das Preisgefälle zwischen der EU und dem Weltmarkt ist nämlich größer geworden, und zugleich ist die EU neue internationale Verpflichtungen eingegangen. Unter diesen Bedingungen besteht die Gefahr, dass die strukturellen Überschüsse der EU weiter zunehmen, während die Starrheit des gegenwärtigen Quotensystems keinerlei Anreiz für eine Anpassung des Sektors schafft.

Andererseits sind die Erwartungen an die positiven Auswirkungen einer Reform gelegentlich zu simplistisch. Die notwendige Umstrukturierung des Sektors wird z.B. nicht alle Zuckererzeugerregionen der EU in der gleichen Weise betreffen. Auch die

¹ KOM(2003) 554 endg.

² SEK(2003) 1022.

Aussicht, dass mit oder ohne Reform jede Situationsveränderung auf dem EU-Zuckermarkt dazu führen wird, dass unter den Entwicklungsländern nicht nur potenzielle Gewinner, sondern auch potenzielle Verlierer zu finden sein werden, wirft ernsthafte Fragen nach der richtigen Vorgehensweise auf.

Bei der Ausarbeitung ihrer Reformvorschläge hat die Kommission daher den nachfolgenden drei wichtigen Aspekten Rechnung getragen:

1. Die jetzt unterbreiteten Vorschläge stellen ganz sicher einen notwendigen Schritt zur Reform der Zuckermarktordnung dar, doch haben die Erfahrungen bei der GAP-Reform in anderen Sektoren gezeigt, dass die Reformmaßnahmen ausgewogen sein müssen.
2. Den EU-Erzeugern und den Handelspartnern der EU sollte eine realistische langfristige Zukunftsperspektive geboten werden.
3. Mittelfristig sollte die Möglichkeit weiterer Reformschritte geprüft werden, wenn eine Reihe von Faktoren, die zum jetzigen Zeitpunkt im Ungewissen liegen, sich deutlicher abzeichnen und somit besser bekannt sind.

Vor diesem Hintergrund ist klar, dass die Reformziele dieselben wie beim schon bisher zugrunde gelegten Gesamtkonzept der GAP-Reform sein sollten. Es geht darum, eine auf dem Grundsatz der Nachhaltigkeit beruhende langfristige politische Perspektive zu eröffnen. Eine solche Perspektive muss sich ihrerseits wiederum auf verbesserte Wettbewerbsfähigkeit, stärkere Marktorientierung und ein nachhaltiges Marktgleichgewicht stützen sowie mit den Verpflichtungen der EU gegenüber den Drittländern und nach den internationalen Handelsregeln im Einklang stehen. Bei der Verwirklichung der Reformziele muss gewährleistet sein, dass die Einkommenslage der Zuckerrübenzeuger, die Verbraucherinteressen und die Situation der Verarbeitungsindustrie angemessen berücksichtigt werden und insbesondere ein Übergangszeitraum für die erforderlichen Anpassungen eingeräumt wird. Erreicht werden können die genannten Ziele durch eine Reform, die mehrere Elemente miteinander kombiniert, nämlich deutliche Preissenkung, Abschaffung der Intervention, Kürzung der Quoten und erweiterte Möglichkeiten zur Quotenübertragung.

Konkret schlägt die Kommission nunmehr Folgendes vor:

- Eine in zwei Stufen erfolgende deutliche Kürzung der institutionellen Stützungspreise für EU-Zucker bei gleichzeitiger Abschaffung der Intervention und Einführung eines Referenzpreises. Dieser Referenzpreis wird dazu dienen, den an die Zuckerrübenzeuger zu zahlenden Mindestpreis, die Auslösungsschwelle für die private Lagerhaltung, das Niveau des Außenschutzes und den Garantiepreis im Rahmen der präferenziellen Einfuhrregelung zu bestimmen. Ferner ist rasch ein System zur Preisberichterstattung für den EU-Markt einzurichten.
- Einführung eines teilweisen Ausgleichs für die Zuckerrübenzeuger in Form einer produktionsentkoppelten Direktzahlung. Diese Zahlung im Rahmen der verfügbaren GAP-Haushaltsmittel stützt sich auf denselben historischen Bezugszeitraum 2000–2002 wie bei der 2003 durchgeführten GAP-Reform und wird in die Betriebsprämienregelung einbezogen.

- Vereinfachung der derzeitigen Quotenregelung durch Zusammenlegung der A- und der B-Quote zu nur noch einer einzigen Quote sowie Kürzung des sich hierbei ergebenden Gesamtumfangs dieser Quote, um zu einem nachhaltigen Gleichgewicht auf dem EU-Zuckermarkt zu gelangen. Die geltenden Bestimmungen über C-Zucker bleiben unverändert.
- Umstrukturierung des EU-Zuckersektors durch Eröffnung der Möglichkeit zur Quotenübertragung zwischen Mitgliedstaaten und Einführung einer Förderregelung für die Umstellung von Zuckerfabriken, um die notwendigen Anpassungen zu erleichtern und ihre Auswirkungen abzumildern.
- Änderung der Einfuhrregelung für die westlichen Balkanländer, um diesen EU-Handelspartnern einen klaren Rahmen vorzugeben, der unter Achtung der gegenwärtigen Handelszugeständnisse deren Zuckersektor auf die notwendigen Anpassungen für eine Exporttätigkeit unter realistischen und wirtschaftlich nachhaltigen Rahmenbedingungen vorbereitet.

Darüber hinaus werden die Vorschläge eine Grundlage bilden, um mit den Entwicklungsländern unter den EU-Handelspartnern einen strukturierten Dialog über den Zuckersektor aufzunehmen, bei dem geprüft wird, auf welche Weise die EU am besten einen Beitrag zu den erforderlichen und unumgänglichen Anpassungen der Zuckererzeugung in den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifikraum) und in Indien liefern kann.

Schließlich noch ist zu sagen, dass es der Kommission bei aller Entschlossenheit zum Festhalten an der grundlegenden Richtung der eingeschlagenen Reform natürlich nicht möglich ist, in ihren jetzigen Vorschlägen bereits alle zukünftigen internationalen Entwicklungen, die sich auf den Zuckersektor auswirken könnten, in vollem Umfang und bis ins Einzelne zu berücksichtigen. Auch wenn einige Aspekte wie die Initiative "Alles außer Waffen" schon bekannt sind, so sind doch die künftigen Ergebnisse der Doha-Runde, die Anfechtung von Teilen der derzeitigen EU-Zuckermarktordnung in einem Panel der Welthandelsorganisation (WTO), die Zukunft der Ethanolherzeugung sowie die zu erwartende Zuckerpreisentwicklung auf dem Weltmarkt allesamt Punkte, die es angezeigt erscheinen lassen, eine erneute Prüfung der Zuckermarktregelung vorzunehmen, wenn die gegenwärtige Ungewissheit in diesen Bereichen weitgehend gewichen ist. Daher schlägt die Kommission vor, im Jahr 2008 das Preisniveau und den Quotenumfang der jetzigen Reformvorschläge zu überprüfen.

2. VORSCHLÄGE ZUR REFORM DER GEMEINSAMEN MARKTORGANISATION FÜR ZUCKER

Die von der Kommission erarbeitete ausführliche Folgenabschätzung kam zu der Schlussfolgerung, dass dem EU-Zuckersektor bei Beibehaltung der derzeitigen Marktordnung eine Zukunftsentwicklung droht, die mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit in krassem Widerspruch steht. Insbesondere durch Beibehaltung des derzeit hohen EU-Preisniveaus würden die Zuckerimporte zulasten der einheimischen Zuckerzeugung in der EU dramatisch ansteigen. In diesem Zusammenhang würde die gegenwärtige Marktordnung dazu führen, dass die Erzeugung von Quotenzucker in den wettbewerbsfähigsten Zuckererzeugerregionen der EU, die über relativ höhere B-Zuckerquoten verfügen, im Vergleich zu den weniger wettbewerbsfähigen Erzeu-

gerregionen mit geringeren B-Quoten einer relativ stärkeren Kürzung unterliegen würde.

Ein solche Situation würde aber eine allmähliche Schwächung des EU-Zuckersektors hervorrufen und diesen damit in einen noch größeren Gegensatz zur allgemeinen Entwicklungsrichtung der GAP-Reform bringen, gerade wenn in anderen reformierten Sektoren die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Marktorientierung sichtbar wird.

2.1. Eine klare politische Perspektive für den EU-Zuckersektor

Es müssen jetzt die erforderlichen Schritte eingeleitet werden, um die gemeinsame Marktorganisation für Zucker in den Prozess der GAP-Reform einzugliedern, und zwar durch:

- Einbeziehung des EU-Zuckersektors in die auf dem Grundsatz der Nachhaltigkeit beruhende langfristige politische Perspektive für die Landwirtschaft, im Einklang mit dem derzeitigen Haushaltsrahmen für den Zuckersektor, der Obergrenze von Rubrik 1a der derzeitigen Finanziellen Vorausschau, dem Ausgabenrahmen für die Landwirtschaft sowie den Mechanismen für Modulation und Haushaltsdisziplin;
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Zuckersektors durch eine deutliche Senkung der institutionellen Stützungspreise und Vereinfachung der derzeitigen Quotenregelung, um damit den Weg hin zu einer wirtschaftlich nachhaltigen Produktionsstruktur für EU-Zucker zu ebnen;
- Priorität für die Stützung der landwirtschaftlichen Erzeugereinkommen, indem ein Teil der derzeitigen Stützungszahlungen für den EU-Zuckersektor in die Betriebsprämienregelung einbezogen wird;
- Verknüpfung dieser Zahlungen wie bei allen Direktzahlungen im Rahmen der GAP mit der Einhaltung der in den EU-Rechtsvorschriften verankerten Standards für Umweltschutz und Lebensmittelsicherheit (Auflagenbindung), mit den Anforderungen für die Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sowie mit dem Modulationsmechanismus.

2.2. Förderung von mehr Marktorientierung und Nachhaltigkeit im EU-Zuckersektor

2.2.1. Preise

Intervention

Im Rahmen der derzeitigen gemeinsamen Marktorganisation für Zucker stellte die Intervention kaum jemals ein aktives Regulierungsinstrument dar. Daher ist es angezeigt, eine Abkehr vom Mechanismus der öffentlichen Intervention zu vollziehen, wie dies seit 1999 bereits in anderen Sektoren geschehen ist. Es wird folglich vorgeschlagen, den Interventionsmechanismus und den Interventionspreis für Zucker abzuschaffen.

Referenzpreis

Der Interventionspreis wird durch einen Referenzpreis für Zucker ersetzt. Da der EU-Interventionspreis seit vielen Jahren den direkten Bezug zu den Weltmarktrends verloren hat und auf seinem derzeitigen Stand von 632 EUR/t mehr als dreimal so hoch wie der herrschende Weltmarktpreis für Zucker ist, wird der Referenzpreis in einer Höhe festgesetzt, die um ein Drittel unter dem derzeitigen Interventionspreis liegt. Der Referenzpreis wird in zwei Stufen über drei Jahre beginnend im Wirtschaftsjahr 2005/06 eingeführt.

Dieser Referenzpreis wird herangezogen, um den an die Zuckerrübenherzeuger zu zahlenden Mindestpreis, die Auslösungsschwelle für die private Lagerhaltung, das Niveau des Außenschutzes und schließlich noch den Garantiepreis im Rahmen der präferenziellen Einfuhrregelung zu ermitteln.

Mindestpreis für Zuckerrüben

Gegenwärtig beläuft sich der gewogene Marktpreis für Zucker, zu dem die Zuckerfabrik in der EU ihr Erzeugnis verkauft, auf schätzungsweise 655 EUR/t und liegt damit etwas über dem derzeitigen Interventionspreis von 632 EUR/t. Im Rahmen der jetzigen Vorschläge wird erwartet, dass der Marktpreis für Zucker auf das Niveau des neuen institutionellen Preises von 421 EUR/t fällt, was einem effektiven Preisrückgang um 36% entspricht. Zur Wahrung einer parallelen Entwicklung zwischen den Preissenkungen auf Ebene von Rübenanbaubetrieb, Zuckerfabrik und Raffinerie wird der an die Rübenherzeuger zu zahlende Mindestpreis für Zuckerrüben so festgelegt, dass auf den effektiven Preis sowohl von Zucker als auch Zuckerrüben eine ähnliche prozentuale Kürzung angewendet wird. Der Zeitplan für die Preissenkungen ist der nachstehenden Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1 – Vorgeschlagene institutionelle Preise im EU-Zuckersektor

	Bezugszeitraum	2005/06	2006/07	2007/08
Institutioneller Preis für Zucker (EUR/t)	632	506	506	421
Kumulierte Senkung des institutionellen Preises für Zucker	0,0%	-20,0%	-20,0%	-33,0%
Mindestpreis für Zuckerrüben (EUR/t)	43,6	32,8	32,8	27,4
Kumulierte Senkung des Mindestpreises für Zuckerrüben	0,0%	-25,0%	-25,0%	-37,0%

Preisberichterstattung

Die Kommission wird einen Vorschlag für ein System zur Preisberichterstattung für Zucker unterbreiten, das rechtzeitig ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 einsatzfähig sein wird.

2.2.2. Quoten

Kürzung der Quoten

Durch die bestehende Quotenregelung war es möglich, dass auf dem EU-Zuckermarkt eine Situation andauern konnte, bei der die Zuckererzeugung in der EU systematisch den Binnenverbrauch übersteigt. Für Zucker, der im Rahmen der A- oder der B-Quote erzeugt wird, gilt zwar derselbe institutionelle Preis, doch unterliegt B-Zucker einer viel höheren Produktionsabgabe, da er der Zuckermenge entspricht, die erstattungsbegünstigt ausgeführt werden kann. Zucker, der außerhalb der A- oder B-Quote erzeugt wird, muss als so genannter C-Zucker ohne Stützung auf dem Weltmarkt abgesetzt werden. Angesichts der GAP-Reform von 2003 und der hierbei nachdrücklich betonten Marktorientierung sind hoch subventionierte Exporte jetzt keinesfalls mehr mit dem Grundsatz wirtschaftlicher Nachhaltigkeit vereinbar.

Demzufolge wird vorgeschlagen, ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 - unter gebührender Berücksichtigung der neuen Versorgungsregelung für die Chemie- und Pharmaindustrie und von deren Auswirkung auf den Verbrauch an Quotenzucker - die Produktionsquoten mit dem Binnenverbrauch besser in Einklang zu bringen. Zu diesem Zweck werden auf die Zuckerproduktionsquoten im Umfang von derzeit 17,4 Mio. Tonnen als Einstieg zunächst eine Kürzung um 1,3 Mio. Tonnen und anschließend ab dem Wirtschaftsjahr 2006/07 drei lineare Kürzungen von jährlich 0,5 Mio. Tonnen angewendet, so dass sich bis zum Wirtschaftsjahr 2008/09 eine kumulierte Kürzung der Produktionsquoten um 2,8 Mio. Tonnen ergibt.

Mengen (Mio. Tonnen)		Basisjahr	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Binnenverbrauch	C	16,3	16,1	16,1	16,1	16,1
Produktionsquoten	Q	17,4	16,1	15,6	15,1	14,6
Quotenzuckererzeugung	P	17,3	16,0	15,5	15,0	14,5

Vereinfachung der Quotenregelung

Im Zusammenhang mit den genannten Kürzungen werden zur Vereinfachung der Quotenregelung die A- und die B-Quote zu nur noch einer einzigen Quote zusammengelegt. Die geltenden Bestimmungen über C-Zucker bleiben unverändert.

Isoglucose

Da zwischen den Märkten für Zucker und für Isoglucose ein enger Zusammenhang besteht, werden sich die geplanten Preissenkungen bei Zucker auch auf das Einkommen im Isoglucosesektor der EU auswirken. Der Isoglucosesektor muss daher in die Lage versetzt werden, Skalenerträge zu erzielen, um eine langfristige Rentabilitätperspektive zu haben. Hierzu wird eine stufenweise und proportionale Anhebung der Isoglucosequoten vorgeschlagen, und zwar in den drei Jahren ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 um insgesamt 100 000 Tonnen jährlich.

2.2.3. *Instrumente zur Sicherung des Marktgleichgewichts*

Abschaffung der Herabstufung von Quotenzucker

In Anbetracht der vorrangigen Ziele einer größeren Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung ist der derzeitige Herabstufungsmechanismus für Quotenzucker kein geeignetes Interventionsinstrument mehr, um das Marktgleichgewicht zu sichern. Der Mechanismus zur Herabstufung von Quotenzucker zu C-Zucker führt nämlich zu einer stärkeren Kürzung der B-Quote als der A-Quote, so dass gerade die wettbewerbsfähigsten Zucker erzeugenden Mitgliedstaaten, die den höchsten B-Quotenanteil haben, besonderem Druck ausgesetzt wären. Da ferner höhere Einfuhren zu erwarten sind, würde dieser Effekt noch verstärkt und bei einem Festhalten am Status quo zum Niedergang des EU-Zuckersektors führen. Daher wird vorgeschlagen, den Herabstufungsmechanismus abzuschaffen.

Private Lagerhaltung

Eine Regelung zur privaten Lagerhaltung, die ausgelöst wird, sobald der Marktpreis unter den Referenzpreis fällt, wird der Kommission im Wege der Ausschreibung die Möglichkeit eröffnen, Zuckermengen aus dem Markt zu nehmen.

Übertragung von Überschüssen

Neben der Regelung zur privaten Lagerhaltung wird die Kommission weiterhin über die Möglichkeit verfügen, dass bei Marktungleichgewichten Überschussmengen übertragen und auf die Quote des Zuckerherstellers im nachfolgenden Wirtschaftsjahr angerechnet werden können. Für den Fall einer solchen Situation schlägt die Kommission vor, dass die Übertragungsmenge durchgängig mittels einer proportionalen Quotenkürzung berücksichtigt wird.

2.2.4. *Sondermaßnahmen für die Chemie- und Pharmaindustrie*

Vorgeschlagen wird eine Verlängerung der derzeitigen Regelung, der zufolge Zucker für die Erzeugung von Alkohol einschließlich Rum, von Bioethanol und von Hefe keine Anrechnung auf die Produktionsquoten findet. Darüber hinaus soll diese Regelung auf diejenigen Zuckermengen ausgeweitet werden, die von der Chemie- und Pharmaindustrie für Endprodukte mit hohem Zuckereinsatz verwendet werden. Da die genannten Industriezweige dank der vorgeschlagenen Regelung sich zu einem wettbewerbsfähigen Preis (in der Nähe des Weltmarktpreises) mit Zucker versorgen können, sind für die Zuckerverwendung in der Chemie und Pharmaindustrie keine Erstattungen mehr erforderlich. Diese Produktionserstattungen werden daher ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 abgeschafft.

2.2.5. *Umstrukturierung*

Übertragbarkeit von Quoten

Vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Preissenkungen weisen Analysen aus, dass in Regionen, in denen der Marktpreis für Zucker weiterhin über den kombinierten Kosten von Zuckerrübenanbau und -verarbeitung liegt, die Zuckererzeugung, wenn auch mit gewissen Änderungen in der Investitionsstrategie, fortgeführt wird.

Zuckerfabriken in Regionen mit nur geringer Wettbewerbsfähigkeit werden sich dagegen einer langfristig negativen Ertragssituation gegenübersehen. Gegenwärtig ist die Möglichkeit zur Quotenübertragung auf den jeweiligen Mitgliedstaat beschränkt, so dass eine Verlagerung der Zuckererzeugung von den am wenigsten wettbewerbsfähigen nach den wettbewerbsfähigsten Erzeugermitgliedstaaten verhindert wird.

Daher werden bei den Vorschriften für die Aufteilung der Zuckerquoten Änderungen vorgeschlagen, die eine Quotenübertragung zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen sollen. Im Falle einer solchen Übertragung bleibt der Quotenverkäufer verantwortlich für den ökologischen Zustand des Fabrikgeländes und die Umstrukturierung der Arbeitsplätze.

Umstellung von Zuckerfabriken

Für Zuckerfabriken, die infolge der Preissenkungen nicht mehr rentabel sind und deren Quoten nicht von einem anderen Wirtschaftsbeteiligten übernommen werden, wird als Sicherheitsnetz eine Förderregelung für die Umstellung vorgeschlagen, die sich an den Kosten für die Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands des Fabrikgeländes und die Umsetzung der Arbeitskräfte beteiligt.

Die in Form eines Programms auf Ebene des jeweiligen Mitgliedstaats durchgeführte Umstellungsregelung wird ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 angeboten und eine Laufzeit von fünf Jahren haben, wobei eine einmalige Förderzahlung erfolgt. Der Kofinanzierungssatz der EU wird sich dabei auf bis zu 50% bzw. in Ziel-1-Gebieten bis zu 75% eines Einheitsbetrags von 250 EUR/t für den vom Begünstigten bislang hergestellten Quotenzucker belaufen. Gleichzeitig wird die Produktionsquote der geschlossenen Zuckerfabrik gestrichen. Die erforderliche Finanzzuweisung für das im Rahmen der Umstellungsregelung durchgeführte nationale Programm wird jährlich aufgrund der von den Mitgliedstaaten beantragten Mittel berechnet.

2.2.6. *Direkte Einkommensstützung für Zuckerrübenherzeuger*

Die geplanten Preissenkungen werden deutliche Einkommenseinbußen für die Zuckerrübenherzeuger mit sich bringen. Als zumindest teilweisen Ausgleich für diese Einbußen wird die Einführung einer Direktzahlung vorgeschlagen, indem ein Teil der EAGFL-Ausgaben für den Zuckersektor in die Betriebsprämienregelung einbezogen wird. Die jährliche Direktzahlung wird in zwei Schritten mit einer ersten Zahlungsstufe in den Wirtschaftsjahren 2005/06 und 2006/07 und einer zweiten Zahlungsstufe ab dem Wirtschaftsjahr 2007/08 eingeführt. Die Zahlungen werden nur den Erzeugern von Zuckerrüben, die einem Kontingent während des vergangenen Bezugszeitraums unterworfen waren, gewährt und die Quotenübertragungen, die im folgenden stattgefunden haben könnten, werden nicht berücksichtigt.

Zur Schätzung der Einkommenseinbußen wurde die Änderung des gewogenen Mindestpreises für Zuckerrüben in den einzelnen Mitgliedstaaten zugrunde gelegt, der die verschiedenen Kombinationen von im Rahmen der A- und der B-Quote erzeugtem Zucker widerspiegelt. Der jeweilige nationale Mittelrahmen für die Direktzahlung, der sich auf 60% der geschätzten Einkommenseinbußen beläuft, ist für jeden der Mitgliedstaaten aus der nachstehenden Tabelle 2 ersichtlich. Bei der Berechnung des Ausgleichs wurden die Zuckerrübenherzeuger in allen Mitgliedstaaten in der gleichen Weise behandelt.

Tabelle 2 – Mittelrahmen für die direkte Einkommensstützung (Mio. EUR)

Zahlungsstufen	B	DK	D	EL	E	F Mutterland	IRL	I
in 2005/06 und 2006/07	41	19	154	18	60	150	11	80
ab 2007/08	62	30	241	26	86	234	16	119

	NL	A	P Mutterland	FIN	S	UK	F* Übersee	P* Azoren
in 2005/06 und 2006/07	41	19	4	8	21	64	27	1
ab 2007/08	63	29	6	12	30	93	39	1

	CZ	HU	LV	LT	PL	SK	SI	EU-25
in 2005/06 und 2006/07	28	25	4	7	99	12	3	895
ab 2007/08	39	36	6	9	142	17	4	1 340

* einschließlich Beträge für die derzeitigen Absatzförderungsmaßnahmen.

Die Mitgliedstaaten sollen die Direktzahlungen in die einheitliche Betriebsprämie einbeziehen und können sich dabei entweder auf die Zuckerrübenanbaufläche stützen, die im historischen Bezugszeitraum den im Rahmen der Quotenregelung erzeugten Zuckerrüben entsprach, oder aber auf die Gesamtanbaufläche für Zuckerrüben im selben Zeitraum. Wie bei der GAP-Reform von 2003 wird den Mitgliedstaaten, falls die Gewährung der Betriebsprämie regionalisiert wurde, eine Flexibilität eingeräumt, um eine angemessene individuelle Zahlungshöhe unter Beachtung der regionalen oder nationalen Durchschnitte festzulegen.

Darüber hinaus genießen die Regionen in äußerster Randlage eine Sonderbehandlung zur Berücksichtigung der spezifischen Einschränkungen der dortigen Landwirtschaft und Zuckerindustrie und ihrer logistischen Situation auf dem EU-Binnenmarkt und es besteht, wie bereits in anderen reformierten Sektoren, die Möglichkeit, die Direktzahlungen nicht in die Betriebsprämienregelung einzubeziehen³.

2.3. Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der EU

Die Herausforderungen, die sich aus den internationalen Verpflichtungen der EU im Zuckersektor ergeben, sind mit komplexen Fragestellungen verbunden, da jede Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker unweigerlich dazu führt, dass sich die Entwicklungsländer sowohl unter den Gewinnern als auch den Verlierern finden. Solche Fragen sollten nicht simplistisch oder überhastet abgehandelt werden, sondern erfordern einen offenen und strukturierten Dialog mit den EU-Partnern, bei dem alle relevanten Faktoren zu erörtern sind.

Die jetzigen Vorschläge erlauben es, im Hinblick auf diesen Dialog einige der entscheidenden Faktoren, wie interne Preisstützung oder Quotenumfang in der EU, abzuklären. Auch wenn andere Faktoren, einschließlich der Ergebnisse der Doha-

³ Im Rahmen der jetzt vorgeschlagenen Reformmaßnahmen bleiben Haushaltsmittel, die derzeit speziell für die Stützung des Zuckersektors der Regionen in äußerster Randlage bestimmt sind, erhalten.

Runde und des WTO-Panels, sich erst im Laufe des Dialogs klarer abzeichnen, sollte kein Zweifel an der Notwendigkeit bestehen, sich bereits jetzt mit den unmittelbaren Herausforderungen aus den internationalen Verpflichtungen der EU im Zuckersektor zu befassen.

Schon heute werden die Preisentwicklungen auf dem Weltzuckermarkt hauptsächlich durch ein Überschussangebot bestimmt, wobei die Steigerung der Produktions- und Exportmengen von Brasilien allein für den Großteil des jüngsten Verfalls der Weltmarktpreise verantwortlich ist und die Wettbewerbsfähigkeit zahlreicher anderer Entwicklungsländer in Bedrängnis bringt. Die Initiative "Alles außer Waffen" bietet zwar konkrete Aussichten, dass einige der ärmsten Entwicklungsländer nennenswerte Zuckerausfuhren nach der EU tätigen können, hat jedoch auch die Besorgnis hervorgerufen, dass hierdurch die Zollpräferenzen für die AKP-Staaten und Indien ausgehöhlt werden.

Der erhebliche Anstieg der EU-Zuckereinfuhren aus den westlichen Balkanländern, die allerdings selbst Nettoeinführer bleiben, wirft im Geist der Reformvorschläge für die EU-Zuckermarktordnung schließlich noch Fragen nach der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit solcher Handelsströme auf, besonders hinsichtlich des Nutzens für die lokale Wirtschaft jener Länder.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass bei der Suche nach einer Lösung für die aus den internationalen Verpflichtungen der EU im Zuckersektor erwachsenden Herausforderungen die Durchführung der Initiative "Alles außer Waffen" ein fester Parameter in den Erörterungen mit den Handelspartnern in den AKP-Staaten und in Indien sein sollte.

In diesem Zusammenhang sieht es die Kommission als eine feststehende Gegebenheit an, dass die Bestimmungen des derzeitigen AKP-Zuckerprotokolls und des Zuckerabkommens mit Indien, wonach die EU sich verpflichtet hat, jährlich eine vereinbarte Menge von 1,3 Mio. Tonnen Weißzuckeräquivalent zu einem garantierten Preis anzukaufen, beibehalten werden. Um jedoch den mit den jetzigen Reformvorschlägen verbundenen Änderungen Rechnung zu tragen, wird es erforderlich sein, die genannte Verpflichtung zu einem niedrigeren Garantiepreis für Weißzucker, der dann dem EU-Referenzpreis entsprechen wird, zu erfüllen. Auf diesem Preisniveau beläuft sich der implizite Rohzuckerpreis auf 329 EUR/t, so dass die bisherige Raffinationsbeihilfe von den Zuckerraffinerien nicht mehr gebraucht wird und daher abgeschafft werden kann.

Im Rahmen der mit ihrem Grünbuch über die Ursprungsregeln im Präferenzhandel angestoßenen Diskussion wird die Kommission gegebenenfalls einen Vorschlag zur Anwendung der Ursprungsregeln im Zuckerhandel im Hinblick auf eine Verhinderung des Missbrauchs dieser Regeln vorlegen.

Damit Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den am wenigsten entwickelten Ländern, die in den Genuss der Initiative "Alles außer Waffen" kommen, vermieden werden, muss der im Rahmen dieser Initiative eingeführte Zucker von den EU-Importeuren auch weiterhin zu einem Preis gekauft werden, der nicht unter dem Garantiepreis für Zucker aus den AKP-Staaten und aus Indien liegen darf.

Um schließlich noch für die westlichen Balkanländer den Nutzen aus der EU – Einfuhrregelung für Zucker aufrechtzuerhalten, schlägt die Kommission vor, ein Zollkontingent mit einer Kontingentsmenge zu eröffnen, die den derzeitigen Umfang der Ausfuhren nach der EU wahrt und Aussichten auf ein wirtschaftlich nachhaltiges Gleichgewicht zwischen der Erzeugung und dem Verbrauch dieser Länder eröffnet.

Zur Umsetzung der von der Kommission gemachten Vorschläge wird es sicherlich notwendig sein, Anpassungen im Zuckersektor der AKP-Staaten und Indiens vorzunehmen. Die Kommission wird daher auf der Grundlage eines bis Ende 2004 vorzulegenden Aktionsplans einen Dialog mit den Staaten des AKP-Zuckerprotokolls (und mit Indien) aufnehmen, um geeignete Begleitmaßnahmen festzulegen. Hierbei sollte es sich sowohl um handelsbezogene Maßnahmen als auch um Entwicklungshilfemaßnahmen handeln. Zu den handelsbezogenen Maßnahmen ist zu sagen, dass das Abkommen von Cotonou die Überprüfung des AKP-Zuckerprotokolls im Rahmen der EU-AKP-Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Artikel 36 Absatz 4) vorsieht. Das AKP-Zuckerprotokoll sollte dabei in die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen in einer Weise einbezogen werden, die der Verpflichtung der EU, den am wenigsten entwickelten Ländern ab 2009 uneingeschränkten Marktzugang für ihren Zucker zu gewähren, nicht zuwiderläuft und voll mit den WTO-Regeln im Einklang steht. Als Entwicklungshilfe wird die Kommission die Einführung spezifischer Fördermaßnahmen vorschlagen, um den Staaten des AKP-Zuckerprotokolls wie auch Indien bei der Anpassung an die neuen Marktgegebenheiten zu helfen. Die diesbezüglichen Förderprogramme sollten sich darauf konzentrieren, die Wettbewerbsfähigkeit des dortigen Zuckersektors, soweit Aussicht auf eine gesicherte Rentabilität besteht, zu steigern, und andererseits, soweit eine nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des dortigen Zuckersektors nicht möglich ist, die Diversifizierung zu unterstützen⁴.

In Anbetracht der Preisgarantien und Zollpräferenzen für Zuckereinfuhren aus den AKP-Staaten und Indien sowie des ab dem Wirtschaftsjahr 2009/10 geltenden mengenmäßig unbegrenzten und zollfreien Marktzugangs für die Länder der Initiative "Alles außer Waffen" wird im Rahmen der EU-Zuckermarktordnung das Instrument des zu ermittelnden Höchstversorgungsbedarfs längerfristig nicht mehr benötigt.

Allerdings wird es erforderlich sein, wie zurzeit im Falle der AKP-Staaten und Indiens eine Überwachung der Zuckereinfuhren und ihres jeweiligen Ursprungslands aufrechtzuerhalten.

3. AUSWIRKUNGEN DER REFORMVORSCHLÄGE

3.1. Haushaltsauswirkungen

Die jährlichen Kosten der jetzt vorgeschlagenen Reformmaßnahmen bleiben innerhalb der Ausgaben bei dem Status-quo-Szenario, das die Kommission erstellte, als sie zum Zeitpunkt der Vorlage der Reformvorschläge vom Januar 2003 ihre Ausgaben-

⁴ Die Finanzierung dieser Fördermaßnahmen erfolgt bis Ende 2006 durch Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments und dann über eine thematische Mittelzuweisung im Rahmen des Instruments „Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit“, wie dies für die nächste finanzielle Vorausschau 2007-2013 vorgeschlagen wird.

vorausschätzungen für die GAP im Zeitraum bis 2013 vorlegte. Die Kosten der für den Zuckersektor vorgeschlagenen neuen Maßnahmen, unter denen die produktionsentkoppelte Direktzahlung an die Erzeuger das Hauptelement bildet, werden durch die Einsparungen aufgewogen, die sich durch die erhebliche Verringerung der Ausgaben für Ausfuhrerstattungen sowie durch die Abschaffung der an die Chemie- und Pharmaindustrie gewährten Produktionserstattungen und der Raffinationsbeihilfe ergeben.

Wenn die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen im Zuckersektor voll umgesetzt sind, werden die Mittelrahmen für die direkte Einkommensstützung mit jährlichen Kosten in Höhe von 1 340 Mio. EUR zu Buche schlagen, während die Ausgaben für Ausfuhrerstattungen für Zucker in unverändertem Zustand und für Zucker in Verarbeitungserzeugnissen auf jeweils rund 100 Mio. EUR geschätzt werden. Letzterer Betrag könnte jedoch niedriger sein, falls die Förderregelung für die Umstellung von Zuckerfabriken zur Streichung von Quoten in erheblichem Umfang und zu einer entsprechenden Verringerung der erstattungsbegünstigten Ausfuhrmengen führt. Etwaige Kosten für die private Lagerhaltung dürften begrenzt bleiben und nur entstehen, sofern die Marktpreise deutlich unter den Referenzpreis zu fallen drohen.

Was die Eigenmittel anbelangt, so fließen 75% der im Rahmen des Produktionsabgabensystems erhobenen Beträge dem EU-Haushalt als Einnahmen zu (360 Mio. EUR im Haushaltsjahr 2004). Künftig werden als automatische Folge dessen, dass die Quotenzuckererzeugung weitgehend dem EU-Binnenverbrauch entspricht, diese Einnahmen stark zurückgehen oder sogar ganz entfallen.

3.2. Wirtschaftliche Auswirkungen

Trotz einer deutlichen Verringerung der Zuckerpreise auf dem EU-Binnenmarkt, die vor allem den Verbrauchern zugute kommen dürfte, wird erwartet, dass sich gegenüber der im Rahmen von Quoten erzeugten Zuckermenge die Verbrauchersituation nur in geringfügigem Maße verändern wird, und zwar als Auswirkung der neuen Versorgungsregelung für die Chemie- und Pharmaindustrie.

Dank der erhöhten Wettbewerbsfähigkeit der EU-Zuckererzeugung wird ferner damit gerechnet, dass die Zuckereinfuhren aus den Partnerländern mit Zollpräferenzen nur um 0,5 Mio. Tonnen von 1,9 auf 2,4 Mio. Tonnen Zucker ansteigen. Angesichts einer Stabilisierung des Einfuhrvolumens aus den westlichen Balkanländern würde die Hauptursache für die Zunahme der Zuckereinfuhren in dem mengenmäßig unbegrenzten und zollfreien Marktzugang liegen, der den am wenigsten entwickelten Ländern im Rahmen der Initiative "Alles außer Waffen" gewährt wird.

Vorausgeschätzt wird, dass es als Gesamtwirkung der kombinierten Vorschläge für eine Senkung der Stützungspreise und eine Kürzung des Quotenumfanges zu einem fühlbaren Rückgang der in der EU erzeugten Quotenzuckermenge von 17,3 auf 14,5 Mio. Tonnen jährlich kommt. Deshalb ist anzunehmen, dass der Zuckerrübenanbau nicht in allen Zuckererzeugerregionen weiter betrieben wird.

Schließlich noch dürften infolge der erheblichen Verringerung des Gesamtumfangs der Zuckererzeugung in der EU die subventionierten Zuckerausfuhren um rund 2,0 Mio. Tonnen zurückgehen.

4. ZEITPLAN FÜR DIE EINFÜHRUNG UND ÜBERPRÜFUNG DER VORGESCHLAGENEN MAßNAHMEN

In dieser Mitteilung hat die Kommission bedeutende Änderungen an vielen Instrumenten der derzeitigen gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgeschlagen.

Angesichts der dringenden Notwendigkeit, die Grundlagen für eine neue Zuckermarktordnung zu schaffen, neue Perspektiven für langfristige Investitionen im Zuckersektor der EU zu eröffnen und auf die Handelsauswirkungen der bereits beschlossenen Maßnahmen zu reagieren, muss nach Auffassung der Kommission das vorstehend dargelegte Bündel von Reformvorschlägen unverzüglich, d.h. ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 für einen Zeitraum von drei Jahren, zur Anwendung gebracht werden.

Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch Ungewissheit über die Ergebnisse der noch fortdauernden WTO-Runde und die tatsächlichen Auswirkungen der Initiative "Alles außer Waffen" besteht, schlägt die Kommission vor, Preisniveau und Quotenumfang der jetzigen Reformvorschläge im Jahr 2008 zu überprüfen.