

**Ulrich Sommer**

## **Everything But Arms-Regelung (EBA) und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) - Auswirkungen auf den Zuckermarkt der Europäischen Union**

### **Einleitung**

Am 28. Februar 2001 hat der Rat der Europäischen Union eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2820/98 über allgemeine Zollpräferenzen beschlossen<sup>1</sup>, die eine Ausweitung der Zollbefreiung ohne mengenmäßige Beschränkungen auf grundsätzlich alle Waren (außer Waffen) mit Ursprung in den am wenigsten entwickelten Ländern vorsieht. Ausnahmen bilden die Produkte Reis, Bananen und Zucker, für die Übergangsmaßnahmen bis zum Jahr 2009 vorgesehen sind (Everything But Arms (EBA) Regelung).

Im Cotonou-Abkommen<sup>2</sup> von 2000 zwischen der EU und den AKP-Ländern<sup>3</sup> wurde festgelegt, dass ab September 2002 neue Verhandlungen zwischen den Partnern beginnen sollen. Das Ziel dieser Verhandlungen ist, die bis Ende 2007 vereinbarten Handelspräferenzen durch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zwischen der EU und einzelnen Gruppen von AKP-Ländern zu ersetzen. Auch der Sonderstatus des Zuckerprotokolls soll insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln überprüft werden.

Beide Abkommen beeinflussen die Lage auf dem Zuckermarkt der Europäischen Union. Während in der EBA-Regelung die Modalitäten schon exakt festgelegt sind, müssen sie bei den WPA noch ausgehandelt werden. Die Auswirkungen auf den EU-Zuckermarkt werden in Abhängigkeit von den Ergebnissen dieser Verhandlungen sehr unterschiedlich sein, je nach dem, ob Vereinbarungen für Zucker mit allen AKP-Ländern getroffen werden oder nur mit denen, die bisher eine Quote für Lieferungen in die EU haben. Es scheinen auch Bestrebungen zu bestehen, allen AKP-Ländern die gleichen Bedingungen für den Handel mit der EU einzuräumen wie den Least Developed Countries (LDCs) in der EBA-Regelung.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 416/2001 des Rates vom 28. 02. 2001, Amtsblatt der EG, L 60, 01.03.2001, S. 43 – 50.

<sup>2</sup> Amtsblatt der EG, L 317 vom 15. 12. 2000, S. 3 – 353.

<sup>3</sup> Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans nach dem Abkommen von Georgetown (Guyana) vom 6. Juni 1975. Von diesen 76 Ländern gehören 39 zu den Least Developed Countries auf welche die EU die EBA-Regelung anwendet.

Überlagert werden die Auswirkungen der Abkommen durch die zu erwartenden Bestimmungen in einem zukünftigen WTO-Abkommen, auf welche die EU sicherlich durch Veränderungen ihrer Marktordnungsparameter reagieren wird, um die Gemeinschaftspräferenz so weit wie möglich aufrecht zu erhalten.

Im folgenden werden verschiedene Alternativen in ihren Auswirkungen auf den Zuckersektor der EU beleuchtet. Dazu werden zunächst die Abkommen erläutert, soweit sie für den Zuckermarkt von Bedeutung sind. Anschließend werden die Auswirkungen auf den beiden Teilmärkten – Rohzucker- und Weißzuckermarkt – dargestellt und abschließend wird ihr Einfluss auf die EU-Produktionsquoten aufgezeigt.

## **1. Everything But Arms Regelung**

Im Cotonou-Abkommen hatte sich die EU mit den AKP-Ländern darauf geeinigt, dass spätestens im Jahr 2005 den am wenigsten entwickelten AKP-Ländern der zollfreie Zugang zum EU Markt für fast alle Waren ermöglicht wird. „Angesichts der realen Gefahr einer zunehmenden Marginalisierung der am wenigsten entwickelten Länder in der Weltwirtschaft“ hat sich die EU jedoch entschlossen, schon ab März 2001 allen Least Developed Countries zollfreien, mengenmäßig nicht begrenzten Zugang zum EU Markt für alle Waren (ausgenommen Waffen und Munition) mit Ursprung in diesen Ländern zu gewähren. Ausnahmen wurden jedoch für die sensiblen Produkte Reis, Bananen und Zucker festgelegt.

Die für Rohr- und Rübenzucker sowie für chemisch reine Saccharose geltenden Zollsätze des gemeinsamen Zolltarifs werden am 1. Juli 2006 um 20 %, am 1. Juli 2007 um 50 % und am 1. Juli 2008 um 80 % gesenkt. Ab 1. Juli 2009 werden sie vollständig ausgesetzt.

Bis zum Zeitpunkt der vollständigen Aussetzung der Zollsätze wird den am wenigsten entwickelten Ländern zusätzlich aber schon ab dem Wirtschaftsjahr 2001/02 ein zollfreies Kontingent für die Zollcodeposition 1701 11 10 (Rohzucker) eingeräumt, das in den folgenden Wirtschaftsjahren jeweils um 15 % gegenüber dem voraufgehenden Wirtschaftsjahr angehoben wird. Das Anfangskontingent für Zucker mit Ursprung in den LDCs wurde auf 74 185 t (Weißzuckeräquivalent) festgesetzt, im Jahr 2008/09 beläuft es sich auf 197 335 t.

Diese Vereinbarungen bergen die Gefahr steigender Zuckerexporte der LDCs in die EU, wenn diese Länder aufgrund des hohen EU-Preisniveaus ihre gesamte Produktion in die EU exportieren und den eigenen Bedarf über billigere Importe decken. Dieser Gefahr scheint sich die EU bewusst zu sein, denn die Regelung sieht außerdem vor, dass eine Rücknahme der Präferenzen dann möglich ist, „wenn die Einfuhren ..... im Vergleich zu den

gewöhnlichen Produktionsniveaus und Ausfuhrkapazitäten dieser Länder massiv ansteigen“. Dabei ist aus der Verordnung nicht ersichtlich, ob diese Einschränkung nur für den Zeitraum bis zum Jahr 2008/09 oder auch darüber hinaus angewandt werden soll.

## **2. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und AKP-Ländern**

Das Partnerschaftsabkommen zwischen den AKP-Ländern und der Europäischen Gemeinschaft, das im Juni 2000 in Cotonou geschlossen wurde, hat das Ziel, „die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen“. Die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit innerhalb dieses Partnerschaftsabkommens soll ab 1. 1. 2008 durch so genannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) geregelt werden. Die Verhandlungen über die WPA haben im September 2002 begonnen.

Die WPA sollen zwischen der EU und einzelnen Gruppen von AKP-Ländern ausgehandelt werden, um die unterschiedlichen Bedürfnisse und den Entwicklungsstand der Beteiligten besser einbinden zu können. (Auf diesem Grundsatz beruht auch die durch die EBA-Regelung vorgezogene Behandlung der am wenigsten entwickelten 39 AKP-Länder.). In der Zwischenzeit soll an den bisherigen Handelspräferenzen keine Änderung vorgenommen werden. Die Partner haben sich auch darauf geeinigt, die so genannten Grundstoffprotokolle, einschließlich des Zuckerprotokolls, zu überprüfen (Artikel 36, Absatz 4). In den Verhandlungen über die WPA soll neben den Inhalten vor allem der zeitliche Rahmen festgelegt werden, innerhalb dessen die bestehenden Handelshemmnisse im Einklang mit den einschlägigen WTO-Regeln schrittweise beseitigt werden, um den AKP-Ländern vor allem einen besseren Marktzugang zum EU Markt zu gewährleisten.

Ob oder wie das Zuckerprotokoll geändert wird, ist nicht absehbar. Die in den WPA zu treffenden Regelungen können sich in Bezug auf den Zugang zum EU-Markt zwischen einer Beibehaltung des derzeit vereinbarten Systems der festen Liefermengen und einer Regelung bewegen, die allen AKP-Ländern (auch denjenigen, die bisher nicht im Zuckerprotokoll berücksichtigt sind) die gleichen Bedingungen gewährt wie den LDC.

## **3. Einbindung der Abkommen in die Zuckermarktordnung der EU**

Die Abkommen haben auf den beiden Teilmärkten des EU-Zuckermarktes, dem Rohzucker- und dem Weißzuckermarkt, unterschiedliche Auswirkungen. Dies hängt damit zusammen, dass die EU für Rohzucker zollfreie Einfuhrquoten für die AKP-Länder und Indien vergeben

hat, GATT-Einfuhrverpflichtungen aus dem Beitritt Finnlands bestehen und die Verarbeitungskapazitäten der EU-Raffinerien begrenzt sind.

### **3.1 Rohzuckermarkt**

Vom Zuckerwirtschaftsjahr (ZWJ) 2001/02 bis einschließlich 2005/06 beschränkt sich der Zugang der LDCs in den EU-Markt auf jährlich steigende zollfreie Einfuhrkontingente. Die Handhabung der Importe bis zum Jahr 2005/06 wird in der Verordnung (EG) Nr. 1381/2002 der Kommission vom 29. Juli 2002 geregelt (Amtsblatt der EG, L 200, vom 30. 7. 2002, S. 14 – 17). Darin wird festgelegt, dass für jedes Wirtschaftsjahr ein Gesamtkontingent in der im Abkommen ausgehandelten Höhe eröffnet wird. Für Rohrohrzucker, der innerhalb dieses zollfreien Kontingentes eingeführt wird, zahlen die Raffinerien einen Mindestpreis, der dem jeweiligen Interventionspreis minus der Anpassungsbeihilfe entspricht, welche die Raffinerungsindustrie der EU laut Artikel 38, Absatz 1 und 4 der Zuckergrundverordnung 1260/2001 erhält. Einfuhrlizenzen erhalten nur jene Betriebe der EU, die auch bei der Berechnung des Rohzuckerbedarfs der Mitgliedsstaaten im Rahmen von Artikel 39, Absatz 2 der ZMO (1260/2001) berücksichtigt werden.

Es ist anzunehmen, dass die Verordnung für diesen Teilmarkt auch bis zum Jahr 2008/09 fortgeschrieben wird. Im Jahr 2008/09 beträgt das zollfreie Einfuhrkontingent für die LDCs 197 335 t im Vergleich zu einem Sonderpräferenzroh Zuckerbedarf der Raffinerien in den vier EU-Mitgliedsländern (Frankreich, Finnland, Portugal und dem Vereinigten Königreich) in Höhe von ca. 300 000 t. Da es sich in der EBA-Regelung nicht um Abnahmeverpflichtungen sondern lediglich um ein Zollkontingent handelt, ist es den Importeuren überlassen, ob sie weiterhin Zucker von den bisherigen Anbietern beziehen oder auf die LDCs ausweichen.

Nach dem Jahr 2008/09, wenn der Marktzugang nicht mehr durch Kontingente geregelt wird, werden neben den Produktions- und Transportkosten der LDCs die Bestimmungen der Marktordnung über die präferentiellen Einfuhrregelungen, die Verarbeitungskapazitäten der EU-Raffinerien und deren Absatzmöglichkeiten im EU-Markt und in Drittländern den Umfang der Importe aus den einzelnen Länder bestimmen.

Da die EU nach dem ZWJ 2008/09 Zucker aus den LDCs in unbegrenzter Menge in den Markt lassen muss, wird die EU spätestens dann gezwungen sein, die Artikel 35 bis 37 und 39 der bestehenden ZMO zu ändern bzw. zu streichen.

So kann Artikel 39 (Sonderpräferenzzucker) der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001<sup>4</sup> nicht in die neue Marktordnung ab dem ZWJ 2006/07 übernommen werden, da die Zufuhr von Rohzucker aus den LDCs nicht mehr begrenzt werden kann.

Die Artikel 35 bis 37<sup>5</sup> basieren auf dem Zuckerprotokoll im Lomé Abkommen, das ab dem Jahr 2008 durch bilaterale Abkommen (WPA) der EU mit einzelnen Gruppen von AKP-Ländern ersetzt werden wird.

Die Einfuhren von Rohzucker sind jetzt und werden auch in Zukunft durch die Verarbeitungskapazitäten der EU-Raffinerien begrenzt, es sei denn geringe Mengen können als Rohzucker direkt im Markt abgesetzt werden. Da die bestehende Regelung über die Versorgung der Gemeinschaftsraffinerien von dem „Höchstversorgungsbedarf“ ausgeht, ist anzunehmen, dass über die derzeitigen maximalen Importe von Rohzucker in Höhe von ca. 1,7 Mill. t (ohne die Lieferungen aus den Départements d'outre mer) kein Rohzucker in die EU fließen wird, es sei denn, die Verarbeitungskapazitäten der EU-Raffinerien werden erweitert.

Die EU wird in den Verhandlungen im Rahmen der WPA über zukünftige Zuckerlieferungen aus den AKP-Ländern die Importe aus den LDCs berücksichtigen müssen. Es muss eine Lösung für die Aufteilung des Rohzuckermarktes der EU gefunden werden. Da über die Höhe der Lieferungen aus den LDCs ab dem ZWJ 2008/09 keine exakten Annahmen gemacht werden können außer, dass die Exporte unbegrenzt und zollfrei in den EU-Markt gelangen, kann die EU grundsätzlich keine Lieferquoten mit den AKP-Ländern vereinbaren, da dies aufgrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit des EU-Marktes für Rohzucker einer indirekten Einfuhrbeschränkung für die LDCs gleichkommt. Es bieten sich für den Zugang der beiden Ländergruppen zum EU-Markt daher nur zwei Lösungen an. Entweder wird die EBA-Regelung geändert und die für die Versorgung der Raffinerien notwendigen Rohzuckerimporte werden auf die AKP-Ländern und die LDCs aufgeteilt, oder es werden mit den AKP-Ländern die gleichen Konditionen vereinbart wie mit den LDCs. Für den EU-Rohzuckermarkt haben beide Alternativen die gleichen Auswirkungen, da der

---

<sup>4</sup> In Artikel 39 wird der Höchstversorgungsbedarf der Raffinerien für Rohzucker in Finnland, Frankreich, Portugal und dem Vereinigten Königreich festgelegt. Dieser Höchstbedarf kann nicht aus innergemeinschaftlicher Produktion in den französischen überseeischen Départements, dem Präferenzzucker (AKP-Länder und Indien) und den GATT-Verpflichtungen Finnlands gedeckt werden. Für jedes ZWJ wird daher eine Bilanz aus Höchstbedarf und verfügbarem Rohzucker erstellt. Der Differenzbedarf kann als sogenannter Sonderpräferenzzucker (SPS) zu einem verringerten Zollsatz aus den in Artikel 38 genannten Staaten (das sind AKP-Länder und Indien) aber auch aus anderen Staaten, mit denen entsprechende Abkommen geschlossen worden sind, eingeführt werden. Diese Länder erhalten damit für den SPS einen um den Sonderzoll verringerten Interventionspreis.

<sup>5</sup> In den Artikeln 35 – 37 wird festgelegt, dass für Zucker, der im Rahmen des Zuckerprotokolls des AKP-Abkommens und des Abkommens der EU mit Indien eingeführt wird, keine Einfuhrzölle erhoben werden.

Höchstversorgungsbedarf der Raffinerien nicht überschritten werden kann. Eine Revidierung der EBA-Regelung würde jedoch die Glaubwürdigkeit der EU belasten, auf der anderen Seite hat die Vereinbarung eines zollfreien Zugangs für die AKP-Länder zum EU-Markt stärkere Auswirkungen auf den EU-Weißzuckermarkt (siehe Abschnitt 3.2). Daher wird in Kapitel 4 eine vollkommen andere Lösung der Entwicklungshilfe für die AKP-Länder - nichts anderes stellt ja der Zuckerkauf der EU zu den hohen EU-Preisen dar – diskutiert.

Unabhängig von der zukünftigen Regelung für den Rohzuckermarkt ist davon auszugehen, dass im Rahmen des nächsten WTO-Abkommens die Sonderbestimmung wegfällt, dass die EU neben den „normalen“ Exporten zusätzlich Zucker in Höhe der präferentiellen Importe ausführen darf. Dies hat zur Folge, dass die Produktionsquoten der EU um die Rohzuckerimporte aus Drittländern gekürzt werden müssen.

### **3.2 Weißzuckermarkt**

Der Weißzuckermarkt der EU wird durch die EBA-Regelung erst ab dem ZWJ 2006/07 tangiert, da in diesem Jahr neben den Rohzuckerimportkontingenten die Reduzierung der Zollsätze für alle Zuckerarten einsetzt. In welchem Umfang Weißzuckerimporte in den Markt gelangen, wird durch mehrere Entwicklungen beeinflusst werden. Ausschlaggebend werden die Kapazitäten der Raffinerien in den einzelnen Entwicklungsländern, die dort vorhandenen Infrastruktureinrichtungen (vor allem Transport- und Verladekapazitäten), die Qualität des erzeugten Zuckers und die Herstellungs- plus Transportkosten frei Grenze EU in Relation zu den EU-Marktpreisen sein. In den Jahren 2006/07 bis 2008/09, in denen Weißzucker noch nicht zollfrei in den EU-Markt gelangt, spielt auch die Höhe der Importzölle eine Rolle. Die Höhe der Importzölle wird im zukünftigen WTO-Abkommen festgelegt und zusätzlich für den Handel mit den LDCs durch die Vereinbarungen über den Zollabbau bestimmt. Die EU-Marktpreise werden in der ab 2006/07 neu zu konzipierenden ZMO festgelegt. Deren Höhe wird von dem Modell der zukünftigen ZMO und den Ergebnissen des WTO-Abkommens abhängen, da die EU unter Berücksichtigung der Importzollsätze über den Umweg der Interventionspreise den Umfang der Gemeinschaftspräferenz zu bestimmen versuchen wird. Ab dem Jahr 2009/10 (Zollfreiheit) wird der Umfang des Handels mit den LDC maßgeblich durch die Höhe des Interventionspreises beeinflusst werden.

Wenn die Zuckermarktordnung in den Grundsätzen nach dem Zuckerwirtschaftsjahr 2006/07 erhalten bleibt, d.h., wenn weiterhin Produktionsquoten und Interventionspreise festgelegt sind, wird die EU die Marktpreise unter Beachtung der durch ein neues WTO-Abkommen festgelegten Zollsätze anpassen müssen, wenn sie außer den Lieferungen der LDCs keinen Weißzucker in den EU-Markt gelangen lassen will. Gelingt es der EU nicht, die

Gemeinschaftspräferenz in diesem Umfang aufrecht zu erhalten, dann müssen weitere Produktionsquotenreduzierungen (über die Importe aus den LDCs hinaus) vorgenommen werden. Um das Eintreten dieser Situation zu vermeiden, müsste der Interventionspreis unter Beachtung der jeweiligen Zollsätze an dem preisgünstigsten Anbieter, d. h. an den brasilianischen Produktionskosten ausgerichtet werden.

Diese Zusammenhänge auf dem EU-Zuckermarkt sind in Tabelle 1 zusammengestellt. In dieser Tabelle wird die ZMO modellhaft dargestellt und bis zum ZWJ 2010/11 fortgeschrieben, so weit zur Beurteilung der hier untersuchten Gegebenheiten notwendig. Veränderungen wurden in diesem Zeitraum nur berücksichtigt, wenn sie schon endgültig beschlossen sind. Dies betrifft nur die Zollreduzierung für Importe aus den LDCs ab dem ZWJ 2006/07. Weiterhin sind die Produktionskosten der LDCs einbezogen, die nach Literatur- und Internetrecherchen zwischen 230 US\$/t für den Sudan und 340 US\$/t für Madagaskar schwanken. Außerdem wird Brasilien mit Produktionskosten von 165 US\$/t im Modell aufgenommen. Die Raffinationskosten werden mit 55 US\$/t und die Transportkosten mit 35 US\$/t angenommen. Zusätzlich werden Umschlag- oder Entladungskosten von 5 €/t berücksichtigt. Die Umrechnung von US\$ in Euro erfolgt in der Basisversion mit einem Kursverhältnis von eins.

Die Werte in der Tabelle geben an, ob Importzucker beim Grenzübergang (einschl. Zölle und Umschlagkosten) oberhalb (Minuszeichen) oder unterhalb (kein Minuszeichen = „Pluszeichen“) des EU-Interventionspreises angeboten werden kann.

Die Änderungen der äußeren Rahmenbedingungen überlagern die Auswirkungen der beiden Abkommen. Im Modell können Veränderungen der einzelnen Parameter (Produktions-, Transport-, Raffinations-, Vermarktungskosten, Einfuhrzoll, Interventionspreis, Kursverhältnis €/US\$, Verarbeitungsspanne sowie Transport- und Annahmekosten in der EU) simuliert und der Ausgangssituation gegenübergestellt werden.

### **3.2.1 Basisversion (Tabelle 1)**

In der Basisversion, in der die Zollreduzierung der EU im Rahmen der EBA-Regelung für die LDCs eingebaut ist, wird deutlich, dass im ersten Jahr der EBA-Regelung bei unveränderten sonstigen Rahmenbedingungen kein Land Zucker zu Preisen in die EU exportieren kann, die unterhalb des EU-Preisniveaus liegen. Wenn an den hier erfassten Bedingungen keine Änderungen auftreten, dann nehmen die Wettbewerbsvorteile der LDCs mit Abbau der Importzölle im Zeitablauf zu. Dies hat zur Folge, dass ab 2007/08 LDCs mit niedrigen Produktionskosten – wie der Sudan - und ab 2008/09 auch LDCs mit hohen

Produktionskosten – wie Madagaskar - Zucker zu niedrigeren Preisen als dem Interventionspreis auf dem EU-Markt anbieten können.

Im Hinblick auf die Importbedingungen für Brasilien tritt in der Basisversion keine Veränderung ein.

<b>Tabelle 1: Auswirkung der Zollreduzierung der EBA-Regelung auf die Wettbewerbsstellung von LDCs und Brasilien auf dem EU-Zuckermarkt</b>						
Vorgang	€/t	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Zollreduzierung LDC		20%	50%	80%	100%	
		€/t	€/t	€/t	€/t	€/t
PK+RK+TK		IVP - (PK+RK+TK+UK+Einfuhrzoll-Zollreduzierung LDCs)				
Sudan	265	-28	118	265	362	362
Madagaskar	460	-222	-76	70	167	167
Brasilien	258	-119	-119	-119	-119	-119
EU-Einfuhrzoll	419	419	419	419	419	419
EU-Zusatzzoll	68	68	68	68	68	68
Interventionspreis WZ	632	632	632	632	632	632
Umschlagkosten	5					
Verarbeitungsspanne EU	243,6	243,6	243,6	243,6	243,6	243,6
Transp. u. Ann. Kost. EU	44,1	44,1	44,1	44,1	44,1	44,1
ZR-Grundpreis	47,7	47,7	47,7	47,7	47,7	47,7
ZR-A-Mindestpreis	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7
ZR-B-Mindestpreis	28,8	28,8	28,8	28,8	28,8	28,8
PK = Produktionskosten, RK = Raffinationskosten, TK = Transportkosten, UK = Umschlagkosten, IVP = Interventionspreis.						

### 3.2.2 Veränderung der äußeren Rahmenbedingungen

Veränderungen in den Rahmenbedingungen sind in den nächsten Jahren durch die Neukonzeption der ZMO, das zukünftige WTO-Abkommen, die WPA mit den AKP-Ländern und auch durch Veränderungen der Devisenkurse zu erwarten. In Tabelle 2 werden Annahmen über Veränderungen einiger Parameter dieser Einflussfaktoren einbezogen.



**Tabelle 2: Auswirkungen einer Reduzierung des Einfuhrzolls ab 2006/07 um 7 %/Jahr, und Wegfall des Zusatzzolls auf die Wettbewerbsstellung von LDCs und Brasilien auf dem EU-Zuckermarkt bei einem Wechselkursverhältnis €/US\$ von 1,2**

Vorgang	€/t	2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
Zollreduzierung LDC		20%		50%		80%		100%			
		€/t	□,%	€/t	□,%	€/t	□,%	€/t	□,%	€/t	□,%
PK+RK+TK		IVP - (PK+RK+TK+UK+Einfuhrzoll-Zollreduzierung LDCs)									
Sudan	221	94		226		340		406		406	
Madagaskar	383	-68		64		178		244		244	
Brasilien	215	22		51		81		110		139	
EU-Einfuhrzoll	419	390	-7,0	360	-14,0	331	-21,0	302	-28,0	272	-35,0
EU-Zusatzzoll	68	0		0		0		0		0	
Interventionspreis WZ	632	632		632		632		632		632	
Verarbeitungsspanne EU	243,6	243,6		243,6		243,6		243,6		243,6	
Transp.u.Ann.Kost.EU	44,1	44,1		44,1		44,1		44,1		44,1	
ZR-Grundpreis	47,7	47,7		47,7		47,7		47,7		47,7	
ZR-A-Mindestpreis	46,7	46,7		46,7		46,7		46,7		46,7	
ZR-B-Mindestpreis	28,8	28,8		28,8		28,8		28,8		28,8	

PK = Produktionskosten, RK = Raffinationskosten, TK = Transportkosten, UK = Umschlagkosten.  
IVP = Interventionspreis; □,% = Abweichung zur Basisversion (Tabelle 1).

Es wird angenommen, dass die Reduzierung der Importzölle der EU für Zucker in einem neuen WTO-Abkommen auf 7 % pro Jahr über einen Zeitraum von fünf Jahren von 2006/07 bis 2010/11 vereinbart wird. Weiterhin wird der Wegfall der Zusatzzölle implementiert, wie im Harbinson-Vorschlag angedacht. Die Wettbewerbsbedingungen werden darüber hinaus in hohem Maße von den Wechselkursen beeinflusst. Da das Kursverhältnis von Euro zu US\$ seit Mai 2003 bis auf wenige Tage ständig über 1,1 gelegen hat und Anfang des Jahres 2004 fast 1,3 erreicht hatte, wird in Tabelle 2 ein Kursverhältnis €/US\$ von 1,2 unterstellt. Je mehr das Kursverhältnis von eins nach oben abweicht, desto stärker verbilligen sich die Importe in die EU. Die sich dadurch ergebende höhere Wettbewerbsstellung der Exportländer wird im Modell durch eine Verringerung der Produktionskosten dargestellt.

Diese Situation führt dazu, dass der Sudan bereits im Jahr 2006/07 und Madagaskar im Jahr 2007/08 Weißzucker unterhalb des EU-Interventionspreises auf dem EU-Markt anbieten können. Entscheidender für den EU-Markt ist jedoch, dass auch Brasiliens Wettbewerbsstellung stark zunimmt und den EU-Interventionspreis unterbieten kann.

Wenn die ZMO der EU in den Grundsätzen auch nach dem Jahr 2006/07 bestehen bleibt, muss die EU auf diese Situation langfristig reagieren, wenn sie eine Zunahme von Importen in Grenzen halten und der Landwirtschaft eine notwendige Planungssicherheit aufzeigen will. Die Gemeinschaftspräferenz lässt sich durch eine Verringerung der Interventionspreise erreichen. Diese könnte ab dem ZWJ 2006/07 mit der Neukonzeption der ZMO festgelegt werden.

Bei den hier (Tabelle 2) angenommenen Rahmenbedingungen lässt sich die Gemeinschaftspräferenz der EU gegenüber Brasilien durch eine Senkung des Interventionspreises um 4,5 % pro Jahr ab 2006/07 erreichen (Tabelle 3). Diese Preissenkung hat natürlich zur Folge, dass die Erlöse der LDCs ebenfalls um 4,5 % pro Jahr bzw. um 22,5 % im Jahr 2010/11 zurückgehen. Die Auswirkungen auf die Einnahmen der EU-Zuckerrübenherzeuger sind jedoch wesentlich höher, dies hängt mit dem Berechnungsmodus der ZMO zusammen. Wenn die Verarbeitungsspanne auf dem derzeitigen Niveau weiterhin festgeschrieben wird, sinken sie am Ende des Fünf-Jahres-Zeitraums um fast 39 %. Die A-Rübenmindestpreise würden unter das Niveau der derzeitigen B-Rübenmindestpreise fallen und damit einen erheblichen Einnahmeverlust für die Landwirtschaft bewirken.

Welche Maßnahmen die EU ergreifen wird, wenn diese Einnahmeverluste eintreten sollten, oder ob die ZMO ab 2006/07 eine andere Struktur erhalten sollte, soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Die EU-Kommission hat dazu mehrere Versionen zur Diskussion gestellt (Commission of the European Communities, 2003).

**Tabelle 3: Auswirkungen einer Reduzierung des Einfuhrzolls ab 2006/07 um 7 %/Jahr, Wegfall des Zusatzzolls und Reduzierung des IVP um 4,5 %/Jahr auf die Wettbewerbsstellung von LDCs und Brasiliens auf dem EU-Zuckermarkt und auf den EU-Zuckerrübenpreis bei einem Wechselkursverhältnis €/US\$ von 1,2**

Vorgang	€/t	2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
Zollreduzierung LDC		20%		50%		80%		100%			
		€/t	□,%	€/t	□,%	€/t	□,%	€/t	□,%	€/t	□,%
PK+RK+TK		IVP - (PK+RK+TK+UK+Einfuhrzoll-Zollreduzierung LDCs)									
Sudan	221	66		169		255		292		264	
Madagaskar	383	-96		7		92		130		102	
Brasilien	215	-7		-6		-5		-4		-3	
EU-Einfuhrzoll	419	390	-7,0	360	-14,0	331	-21,0	302	-28,0	272	-35,0
EU-Zusatzzoll	68	0		0		0		0		0	
Interventionspreis WZ	632	603	-4,5	575	-9,0	547	-13,5	518	-18,0	490	-22,5
Verarbeitungsspanne EU	243,6	243,6		243,6		243,6		243,6		243,6	
Transp.u. Ann.Kost.EU	44,1	44,1		44,1		44,1		44,1		44,1	
ZR-Grundpreis	47,7	44,0	-7,8	40,3	-15,5	36,6	-23,3	32,9	-31,0	29,2	-38,8
ZR-A-Mindestpreis	46,7	43,1	-7,8	39,5	-15,5	35,9	-23,3	32,2	-31,0	28,6	-38,8
ZR-B-Mindestpreis	28,8	26,6	-7,8	24,4	-15,5	22,1	-23,3	19,9	-31,0	17,7	-38,8

PK = Produktionskosten, RK = Raffinationskosten, TK = Transportkosten, UK = Umschlagkosten.  
IVP = Interventionspreis; □,% = Abweichung zur Basisversion (Tabelle 1).

### 3.3 Auswirkungen auf die Produktionsquoten

Zusätzlich zu einer Reduzierung der Zuckerproduktionsquoten als Folge einer anderen Berücksichtigung der präferentiellen Importe der EU im anstehenden WTO-Abkommen, wird eine Verringerung in Höhe der Weißzuckerimporte aus den LDCs vorgenommen werden müssen. Der Umfang der Weißzuckerimporte aus den LDCs hängt außer von den Preis-Kosten-Verhältnissen von der Weißzuckerproduktion aus im eigenen Land erzeugten Rohzucker in den einzelnen Ländern ab. Über die Höhe der Weißzuckerproduktion in den LDCs sind wenige Angaben vorhanden. Sie beschränken sich zumeist auf Informationen über die Verarbeitungs- bzw. Raffinationskapazitäten, die jedoch nur für die wichtigsten Länder - und auch dort nicht immer vollständig - verfügbar sind. Darüber hinaus sind jedoch auch weitere Faktoren für den Umfang der Exporte aus den LDCs in die EU ausschlaggebend, wie z. B. die Infrastruktur der Transportwege und Hafenanlagen, die Qualität des erzeugten Zuckers oder die im Binnenmarkt und in anderen Ländern erzielbaren Preise. Nach Abwägung der in der Literatur und im Internet verfügbaren Informationen wird die Weißzuckerproduktion in den LDCs mittelfristig auf ca. 1,2 Mill. t/Jahr geschätzt, die im Extremfall in die EU exportiert werden könnte. Unübersichtlicher dürfte die Lage ab 2012 werden, da dann innerhalb der South African Development Community (SADC) ein gemeinsamer Zuckermarkt errichtet wird. Neben den Weißzucker produzierenden LDCs gehören zur SADC andere Länder mit großen Raffinationskapazitäten von zusammen ca. 6-7 00 t/Tag (Südafrika, Simbabwe, Swasiland und Mauritius). Es wird dann weitaus schwieriger werden, den Ursprung des Zuckers zurück zu verfolgen.

Eine zusätzliche Belastung des Quotenrahmens kann durch Vereinbarungen in den WPA mit den AKP-Ländern entstehen, wenn mit allen AKP-Ländern, nicht nur mit denjenigen, die bisher laut Zuckerprotokoll Lieferquoten haben, gleiche Konditionen vereinbart werden wie mit den LDCs. In diesem Fall würde Weißzucker vor allem von den AKP-Ländern Simbabwe und Swasiland zu ähnlich günstigen Bedingungen wie vom Sudan auf dem EU-Markt angeboten werden können. Diese beiden Länder haben zusammen Raffinationskapazitäten von ca. 2 000 t/Tag, was einer jährlichen Weißzuckerproduktion von ca. 500 000 t entspricht.

### 4. Direkte Entwicklungshilfe statt Zuckereinfuhren aus den AKP-Ländern

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass es sehr schwierig, eine worst case Konstellation der äußeren Rahmenbedingungen für die EU-ZMO festzulegen, die bei einer Neukonzeption berücksichtigt werden kann. Die EU muss daher zusätzlich nach anderen Möglichkeiten suchen, wenn eine Gemeinschaftspräferenz aufrecht erhalten werden soll, die

den Zuckerrüben anbauenden Landwirten einen noch festzulegenden Produktionsumfang auch in Zukunft ermöglicht.

Aber auch für die Entwicklungsländer ist die sich abzeichnende Situation auf dem EU-Zuckermarkt problematisch, da sie in dem Fall, wenn die EU ihre Interventionspreise für Roh- und Weißzucker verringert, entsprechend geringere Erlöse erzielen. Damit würde das Ziel, welches mit dem Kauf des Zuckers zu den bisher hohen EU-Preisen verfolgt wird, nämlich eine gewisse Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft der betroffenen Länder zu leisten, nur noch auf geringerem Niveau erreicht.

Ziel der EU-Zuckermarktpolitik sollte sein, eine Lösung zu finden, die für beide Parteien, die AKP-Länder und die Europäische Union tragbar ist.

Eine für alle Beteiligten annehmbare Lösung könnte darin bestehen, die derzeit für den „Reexport“ des AKP-Zuckers aufgewendeten Mittel direkt diesen Ländern mit der Auflage zur Verfügung zu stellen, die landwirtschaftliche Produktionsstruktur dahingehend zu verändern, dass weniger Zuckerrohr und stattdessen Produkte mit komparativen Kostenvorteilen angebaut werden. Beispielhaft hat ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) für die Fidschi Inseln untersucht, wie sich eine Umlenkung der Einnahmen aus den präferentiellen Zuckerexporten in direkte Entwicklungshilfe auf die Volkswirtschaft auswirken würde (Levantis, Th., Jotzko, F. and Tulpulé, V., 2003). Die Verfasser kommen zu dem Ergebnis, dass die derzeitige Form der „Entwicklungshilfe“ der EU Ressourcen in den Empfängerländern (Fidschi) aus Sektoren abzieht, in denen sie normalerweise komparative Kostenvorteile haben. Direkter finanzieller Transfer und Einsatz dieser Mittel in Sektoren mit komparativen Kostenvorteilen in der Produktion würde zwar kurzfristig zu geringerem, längerfristig jedoch zu stärkerem volkswirtschaftlichem Wachstum führen als im Rahmen des derzeitigen Systems.

Die Projekte, die im Rahmen der neuen Entwicklungshilfe gefördert werden, sollten von der EU betreut werden. Die Zahlung dieser Gelder könnte dann in Abhängigkeit von den in den Entwicklungsländern erreichten Umstellungen sukzessiv abgebaut werden. Gleichzeitig würde die EU die Absatzgarantie für Zucker aus diesen Ländern aussetzen.

In einem kürzlich vorgestellten Vorschlag befasst sich die EU ebenfalls grundsätzlich mit der wirtschaftlichen Abhängigkeit vieler Entwicklungsländer von den Exporterlösen eines oder weniger landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Commission of the European Communities, 2004) und kommt zu dem Ergebnis, dass es zur Verbesserung des Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung in diesen Ländern notwendig ist, eine Diversifizierung der Produktion zu fördern.

Diese Art der Entwicklungshilfe hätte zusätzlich den Vorteil, dass sie verstärkt dort ankommt, wo sie am meisten benötigt wird, nämlich in der Landwirtschaft direkt. Es ist davon auszugehen, dass die Erlöse aus dem Export des Präferenzzuckers sicherlich nicht auf Zuckerrohranbauer und Fabriken im richtigen Verhältnis aufgeteilt werden. Es kann angenommen werden, dass die internationalen Industrieunternehmen einen überproportionalen Anteil behalten und diesen eventuell auch in das Land transferieren, in dem der Hauptsitz der Gesellschaft ist (Südafrika, Großbritannien oder die Länder in denen die Geldgeber bzw. Aktionäre der sudanesischen Zuckerindustrie sitzen). Auch Ausgleichszahlungen, wie von der EU-Kommission in den Diskussionspapieren zur Änderung der ZMO angedacht, werden nur zu einem geringen Teil bei den Betroffenen ankommen, der Rest wird in den Haushalten der Länder untergehen oder von den Fabriken ebenfalls als Gewinn transferiert werden.

Weiterhin würde die Diversifizierung der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern die Abhängigkeit von dem EU-Zuckermarkt bzw. den (fallenden) EU-Preisen langfristig abbauen, zu einer Verringerung der Zuckerproduktion in den Entwicklungsländern und damit auch im Weltmarkt führen und last but not least die Probleme für den europäischen Zuckermarkt verringern.

## **Zusammenfassung**

Die Zuckermarktordnung der Europäischen Union wird in den nächsten Jahren durch Veränderungen der äußeren Rahmenbedingungen größere Umstellungen erfahren. Sie muss sich an die zu erwartenden Vereinbarungen eines neuen WTO-Abkommens und an die Auswirkungen der EBA-Regelung anpassen. Darüber hinaus gilt es zu überlegen, wie ein für die EU negativer Ausgang des durch Brasilien, Australien und Thailand bei der WTO eingereichten Panels in Bezug auf die Handhabung der präferentiellen Importe berücksichtigt werden soll und welche Vereinbarungen mit den AKP-Ländern im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ab dem Jahr 2008 für den Zuckerhandel getroffen werden können.

In einem Modell des Zuckermarktes der EU wurden die EBA-Importbedingungen eingebaut, eine Reduzierung der EU-Importzölle als Folge zukünftiger WTO-Abkommen berücksichtigt und darüber hinaus der Wechselkurs des Euro zum US\$ verändert. Weiterhin wurde Brasilien als der kostengünstigste Produzent einbezogen.

Ausgehend von einer Reduzierung der Importzölle um 7 % pro Jahr ab 2006/07, Wegfall der Zusatzzölle und einem Wechselkursverhältnis €/US\$ von 1,2 müsste die EU ihren

Interventionspreis um 4,5 %/Jahr ab 2006/07 senken, um zumindest gegenüber Brasilien die Gemeinschaftspräferenz aufrecht zu erhalten und die Reduzierung der Produktionsquoten auf die Einfuhren aus den LDCs und den AKP-Ländern zu begrenzen.

Durch diese Maßnahme würden die EU-Zuckerrübenmindestpreise im Jahr 2010/11 um ca. 39 % niedriger sein als heute und der A-Rübenmindestpreis würde auf das Niveau des heutigen B-Rübenmindestpreises fallen.

Da die AKP-Länder in Folge der Reduzierung des Interventionspreises entsprechend geringere Erlöse für ihren Zucker im EU-Markt erzielen, wird eine Lösung angedacht, die in den AKP-Ländern die Abhängigkeit von der Preisentwicklung auf dem EU-Zuckermarkt abbaut, langfristig einen höheren Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt ermöglicht und gleichzeitig die Probleme des Welt- und EU-Zuckermarktes verringert.

### **Literatur:**

- Amtsblatt der EG.  
Commission of the European Communities (2003): Commission Staff Working Paper, Reforming the European Union's Sugar Policy. SEC (2003), Brussels.
- Commission of the European Communities (2004): Agricultural Commodity Chains, Dependence and Poverty- A proposal for an EU Action Plan. COM (2004) 89 final, Brussels.
- Levantis, Th., Jotzko, F. and Tulpulé, V. (2003): Ending of EU sugar trade preferences, potential consequences for Fiji. - Abare current issues 03.2., <http://www.abareconomics.com>.

### **Autor:**

#### **Dr. Ulrich Sommer**

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik  
der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Bundesallee 50

D-38116 Braunschweig

Tel. ++49(0)531 596 5323

Fax ++49(0)531 596 5399

E-Mail: [ulrich.sommer@fal.de](mailto:ulrich.sommer@fal.de)