

Rudolf Schmid

Der Vorschlag der Europäischen Kommission über eine Marktordnung für Agraralkohol

Bereits im Jahr 2000 hat der Rat der Agrarminister die Kommission gebeten, die Einführung einer Rahmenregelung für Agraralkohol zu erwägen. Nach Prüfung der Frage und mehreren Konsultationen mit Alkoholexperten aus den Mitgliedstaaten – auch aus Österreich - ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass eine gemeinsame Rahmenregelung in Form einer sich auf einige wesentliche Grundregeln beschränkenden "leichten" gemeinsamen Marktorganisation vorgeschlagen werden sollte (die sog. „Marktordnung light“). Die Europäische Kommission (EK) hat in ihrer Sitzung am 21. Februar 2001 nunmehr eine solche Marktordnung vorgeschlagen und sie dem Rat der Landwirtschaftsminister zur Beratung und endgültigen Beschlussfassung vorgelegt.

Der Gemeinschaftsmarkt für Agraralkohol

Der gemeinschaftliche Alkoholmarkt ist durch eine Überschussproduktion gekennzeichnet. Die EU produziert jährlich rd. 20 Mio. Hektoliter Alkohol, davon 13 Mio. landwirtschaftlichen Ursprungs. Die Gemeinschaftsnachfrage nach Alkohol, die z.Z. auf rd. 17 Mio. Hektoliter geschätzt wird, ist rückläufig.

Die Agraralkoholproduktion stellt für bestimmte gemeinschaftlich erzeugte Rohstoffe (Getreide, Zuckerrüben, Melasse, Kartoffeln, Obst und Wein) eine wichtige Absatzmöglichkeit dar und fördert die Existenzfähigkeit der diese Rohstoffe erzeugenden ländlichen Gebiete und der Verarbeitungsindustrie, die aus diesem Alkohol Spirituosen, Arzneimittel und kosmetische Mittel herstellt. In manchen Fällen reduziert die Alkoholerzeugung die Umweltauswirkungen der Rohstoffverarbeitung.

Der Spirituosen-, Kosmetik- und Arzneimittelsektor und - in geringerem Maße - die Alkoholbranche sind traditionelle Abnehmer von Agraralkohol. Von der Spirituosenbranche abgesehen, kann der gemeinschaftliche Ethylalkoholmarkt uneingeschränkt sowohl mit Ethylalkohol landwirtschaftlichen als auch nicht landwirtschaftlichen Ursprungs versorgt werden.

In den letzten fünf Jahren sah sich der Sektor in der EU mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die im wesentlichen auf den stärkeren Wettbewerb im Binnenmarkt zurückzuführen sind:

- aufgrund der 30%igen Herabsetzung der Zölle im Zuge der Durchführung der Übereinkommen der Uruguay-Runde von 1995 sind die Einfuhren aus Drittländern angestiegen (von rd. 400 000 Hektoliter 1995 auf wenig über 1,1 Mio. Hektoliter im Jahre 1999). Die Auswirkungen dieser Einfuhren auf den Gemeinschaftsmarkt sind erheblich, da ein Großteil (80%) zollfrei eingeführt und/oder im eigenen Land subventioniert wird,
- außerdem werden zunehmende Mengen als vergällte Alkoholmischungen zu niedrigeren Zollsätzen eingeführt. Einmal importiert, kann der in der Mischung enthaltene Alkohol extrahiert und traditionell verwendet werden,
- seit Januar 2000 erlaubt ein auf Spirituosen anzuwendender Zoll-Nulltarif, mit Wasser verdünnten Alkohol unter der Tarifnummer für losen Wodka einzuführen. Aufgrund dieser Änderung könnte es möglich sein, dass das Wasser nach der Einfuhr extrahiert und der Einfuhrzoll auf diesem Wege umgangen wird.

Auch künftige Entwicklungen dürften die Spannungen in diesem Sektor verschärfen :

- bestimmte Beitrittskandidaten (z.B. Polen, Ungarn, Rumänien) erzeugen große Mengen Agraralkohol. Abgesehen von dem allgemeinen Grundsatz des freien Warenverkehrs gibt es bisher keine gemeinschaftliche Rahmenregelung bzw. keine Gemeinschaftsvorschrift, die ihre Integration erleichtern würde,
- die nächsten WTO-Verhandlungen dürften weitere Zollsenkungen nach sich ziehen und den Wettbewerb weiter verschärfen,
- außerdem muss die gemeinschaftliche Alkoholindustrie auch auf ihren traditionellen Absatzmärkten mit Alkohol aus großangelegten Biobrennstoffprogrammen konkurrieren, die als zusätzlichen Anreiz Steuerfreiheit genießen.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1998 hat die Kommission im Rahmen der Verordnung über das allgemeine Präferenzsystem (SAP) ein System zur Überwachung von Alkoholeinfuhren eingeführt, das auf freiwilliger Basis auf Alkoholeinfuhren aus AKP-Ländern ausgedehnt wurde. Obgleich ein wirksames Überwachungselement, ist das System jedoch kein praktisches politisches Instrument zur Lösung der genannten Einfuhrprobleme.

Vorschlag über eine „Marktordnung light“

Als geeignetes Instrument zur Lösung dieser Probleme schlägt die EK eine gemeinsame Marktorganisation für Agraralkohol vor. Schon in der Vergangenheit wurde - allerdings unter anderen sozio-ökonomischen Voraussetzungen - wiederholt erfolglos versucht, eine Marktorganisation für Agraralkohol zu schaffen.

Dieser Vorschlag zielt im wesentlichen darauf ab, die Marktkenntnis zu verbessern, die Handelsströme zu überwachen und in Vorbereitung der eventuellen Beschlussfassung ein Diskussionsforum zu schaffen. Der Auftrag des Rates, die Möglichkeit einer Rahmenregelung zur prüfen, wurde auf folgende Elemente beschränkt: Definitionen, Verbesserung statistischer Angaben für mehr Markttransparenz, Ein- und Ausfuhrlicenzregelung und Einsetzung eines Verwaltungsausschusses.

Alle vorgeschlagenen Maßnahmen sind traditionell auch bei anderen gemeinsamen Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse üblich. Sie lauten im einzelnen wie folgt:

1. Definition der verschiedenen Typen von Alkohol landwirtschaftlichen Ursprungs

Alkohol kann je nach Endverwendung aus einer Vielzahl von Rohstoffen hergestellt werden. Für Spirituosen sind spezielle Rohstoffe erforderlich, um die Qualität des Enderzeugnisses zu gewährleisten, wodurch bestimmte Stoffe bestimmten Märkten vorbehalten sind. Obgleich Alkohol als solcher nicht für den Endverbraucher bestimmt ist, könnte die Angabe des Rohstoffursprungs die Bewertung des Enderzeugnisses durch den Verbraucher beeinflussen. Daher wurde die Möglichkeit vorgesehen, Kriterien für die Definition der je nach verwendetem Rohstoff verschiedenen Typen von Agraralkohol festzulegen.

2. Statistische Angaben

Diese Bestimmung sieht vor allem die Erstellung einer Jahresbilanz vor, die Produktion und Absatzmärkten Rechnung trägt. Eine solche Bilanz bildet die Basis für Sektorinformationen und soll eventuelle Entscheidungen über die Marktentwicklung erleichtern.

3. Ein- und Ausfuhrlicenzen

Es sollen Einfuhrlicenzen erteilt werden können, um insbesondere angesichts der Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zunahmen zollfreier Einfuhren verlässlichere Einfuhrinformationen an der Hand zu haben. Die Licenzen ermöglichen (erforderlichenfalls) auch die Inanspruchnahme der vorgesehenen Schutzklausel. Soweit eine Überwachung der Ausfuhren notwendig wird, können auch Ausfuhrlicenzen eingeführt werden.

4. Zollkontingente

Da die sich aus internationalen Übereinkommen ergebenden Zollkontingente, wie dies bereits in anderen Agrarsektoren der Fall ist, jetzt auf vertikaler Basis geregelt werden, soll für die Verwaltung dieser Kontingente, einschließlich der Entscheidung über die beste Methode für ihre Zuteilung, die EK (Verwaltungsausschussverfahren) zuständig sein.

5. Schutzklausel

Wie bereits in anderen Agrarsektoren, sind für den Fall schwerwiegender Marktstörungen Dringlichkeitsmaßnahmen vorgesehen. Der Agraralkoholmarkt ist durch zunehmende Einfuhren gekennzeichnet, und im Zuge künftiger Zollsenkungen ist mit weiteren Einfuhrsteigerungen zu rechnen. Der vorgeschlagene Schutzmechanismus gibt die Möglichkeit, in Fällen von schwerwiegenden Marktstörungen zu intervenieren.

6. Aktiver Veredelungsverkehr

Wie in anderen Agrarsektoren ist für den Fall von Marktstörungen vorgesehen, die Inanspruchnahme des aktiven Veredelungsverkehrs zu verbieten.

7. Staatliche Beihilfen

Um gleiche Bedingungen für die Erzeugung von Agraralkohol zu schaffen, müssen von den Mitgliedstaaten gewährte staatliche Beihilfen vertragsgemäß mit dem Grundsatz des Gemeinsamen Marktes vereinbar sein.

8. Verwaltungsausschuss

Die Einsetzung eines Verwaltungsausschusses für diesen Sektor ist eines der wesentlichen Elemente des Vorschlags. Die EK schlägt vor, die Tätigkeit dieses Ausschusses in den Rahmen des Verwaltungsausschusses für Wein einzugliedern, da der Markt für Alkoholerzeugnisse in den meisten Mitgliedstaaten von ein und derselben Verwaltungseinheit verwaltet wird.

Im Rahmen dieses Verwaltungsausschusses könnten die Mitgliedstaaten auftretende Probleme prüfen und in bestimmten Fällen Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen abgeben. Agraralkohol wird aus einer Vielzahl landwirtschaftlicher Rohstoffe (Getreide, Rüben, Melasse, Kartoffeln, Obst und Wein) hergestellt. Er kann auch Nebenerzeugnis eines Verarbeitungsprozesses zur Gewinnung anderer Erzeugnisse sein. Die Wahl des Rohstoffes hängt zum einen von der Verfügbarkeit dieses Stoffes (Preis und Qualität) und zum anderen von der voraussichtlichen Endverwendung des Erzeugnisses ab. Daher sollte ein Gremium geschaffen werden, in dem nationale Sachverständige zu einer besseren Kenntnis der Lage des Sektors beitragen können.

9. Alkohol landwirtschaftlichen Ursprungs kann aus Rohstoffen hergestellt werden, die Gegenstand gemeinschaftlicher Interventionsmaßnahmen oder anderer Sondervorschriften waren (z.B. Stilllegung von Anbauflächen). In diesen Fällen enthalten die betreffenden

Verordnungen Bestimmungen, mit denen der Absatz dieses Alkohols auf den traditionellen Alkoholmärkten verhindert wird.

10. Aufgrund des Bezugs zwischen Alkohol landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Ursprungs **soll der Verordnungsvorschlag der globalen Marktlage im Alkohorsektor Rechnung tragen** und keine Maßnahmen vorsehen, die dazu führen, dass auf dem Binnenmarkt zwischen den beiden Alkoholtypen diskriminiert wird.

Schlussfolgerungen und Auswirkungen

Die vorgeschlagene Marktorganisation sieht keine Interventionen auf dem Gemeinschaftsmarkt vor und hat dementsprechend keine finanziellen Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

Im wesentlichen wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, durch Erteilung von Agraralkohollizenzen ein Verfahren zur Handelsüberwachung zu schaffen, und den Sektor Agraralkohol zur besseren Verfolgung der Marktentwicklung und zur Vorbereitung etwaiger Entscheidungen in den Tätigkeitsbereich des Verwaltungsausschusses für Wein einzugliedern. Es ist zu hoffen, dass durch die vorgesehenen Datensammlungen eine objektive Grundlage für allenfalls notwendige Schritte zum Schutz des Gemeinschaftsmarktes (z.B. Einfuhrkontingente) erstellt werden kann.

Österreich hat sich bereits im Vorfeld sehr deutlich für die Ausarbeitung einer „GMO-light“ ohne Interventionsmaßnahmen ausgesprochen und begrüßt daher grundsätzlich den von der EK vorgelegten Vorschlag. Der Vorschlag wird derzeit in detaillierten Beratungen in Brüssel geprüft (Ratarbeitsgruppen). Nachdem auch der überwiegende Teil der anderen Mitgliedstaaten dem Vorhaben positiv gegenübersteht, dürfte einer Verwirklichung dieser Marktordnung noch im Jahr 2001 möglich sein.

Autor:

DI Dr. Rudolf Schmid arbeitet im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in der Abteilung für Angelegenheiten der Gemeinsamen Marktordnung für Wein.