Fragen und Antworten zur EU-Zuckermarktordnung

WIRTSCHAFTLICHE
VEREINIGUNG ZUCKER

EINFÜHRUNG

Rüben und Zucker sind Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik und daher hinsichtlich der Gestaltung für die Zeit nach 2015 Gegenstand der laufenden Beratungen über die Zukunft der GAP. Die Zuckerwirtschaft möchte sich in diese Beratungen aktiv und konstruktiv einbringen, um gemeinsam mit allen an diesem Entscheidungsprozess Beteiligten eine tragfähige Zukunft für die europäische Rüben- und Zuckererzeugung zu gewährleisten.

Die folgenden Fragen und Antworten befassen sich mit den wichtigsten Aspekten der europäischen Zuckerpolitik für Verbraucher, Verarbeiter und Erzeuger.

1. Was waren die Ziele der EU-Kommission bei der Reform von 2006?
2. Wie hat die EU-Zuckerwirtschaft die Reform umgesetzt?
3. Wurden die Reformziele von 2006 erreicht?
4. Was leisten die EU-Rüben- und Zuckererzeuger?
5. Was versteht man unter Branchenvereinbarungen, welche Wirkungen haben sie?
6. Welche Besonderheiten weist der Weltmarkt für Zucker auf?
7. Wie sieht der Weltmarkt für Zucker gegenwärtig aus?
8. Welches sind die Kernelemente der EU-Zuckermarktordnung?
9. Ist die Zuckermarktordnung ein Garant für ständige Verfügbarkeit von Zucker?
10. Was hat die Reform der Zuckermarktordnung von 2006 für die Verbraucher gebracht?
11. Ist der EU-Zuckermarkt abgeschottet und aufgeteilt?
12. Verhindert die EU-Zuckermarktordnung Preisschwankungen auf dem innergemeinschaftlichen Markt aufgrund von Spekulationen an den Rohstoffbörsen?
13. Wäre eine Aufgabe der Quotenregelung wünschenswert?
14. Bekommt der Landwirt mehr Geld für Quotenzuckerrüben, wenn der Zuckerpreis in Europa steigt?
15. Ist die EU-Zuckermarktordnung kostenneutral für den EU-Haushalt?
16. Wie sollte die EU-Zuckerpolitik nach 2015 aussehen?
17. Gibt es Instrumente zur weiteren Verbesserung der Versorgungssicherheit?

1. Was waren die Ziele der EU-Kommission bei der Reform von 2006?

Die EU-Zuckermarktordnung wurde 2006 grundlegend reformiert. Politisches Ziel dieser Reform war die Schaffung eines strukturellen Marktgleichgewichts durch die dauerhafte Einstellung der Erzeugung an den weniger effizienten Standorten, die Öffnung zusätzlicher Einfuhrmöglichkeiten für die weniger entwickelten Länder, die Erhöhung der Effizienz der heimischen Erzeugung und eine stärker am Markt ausgerichtete Politik.

Hauptmerkmale der Reform waren

- eine Senkung der Produktionsquoten um rund 6 Millionen Tonnen bis September 2010, was 30 % der Quotenerzeugung insgesamt entspricht, und damit einhergehend
- die Schließung von zahlreichen Zuckerfabriken sowie
- eine schrittweise Senkung der Zuckerrübenpreise um 39,7 % sowie des Referenzpreises für Zucker um 36 %.

2. Wie hat die EU-Zuckerwirtschaft die Reform umgesetzt?

Die europäische Zuckerwirtschaft hat auf die Reformbeschlüsse von 2006 konstruktiv reagiert und ihre Effizienz insbesondere durch drastische, aber unvermeidliche Rationalisierungsmaßnahmen erhöht: Auf Basis eines anspruchsvollen Restrukturierungsprogramms wurde die Quotenzuckererzeugung um 5,8 Millionen Tonnen eingeschränkt. Im Ergebnis wurden im Zeitraum von 2005/06 bis 2010/11 44 % der europäischen Zuckerfabriken dauerhaft geschlossen. Innerhalb von nur 3 Jahren nach der Reform wurde die Europäische Union vom zweitgrößten Nettoexporteur weltweit zu einem der größten Nettoimporteure. Der Selbstversorgungsgrad reduzierte sich von 115 % vor der Reform auf heute nur noch 85 %.

Die politisch so gewollte radikale Restrukturierung der europäischen Zuckerwirtschaft, das heißt die Umsetzung der Reformbeschlüsse, wurde in einer durch den Ministerrat beschlossenen Übergangsperiode von 4 Jahren vollzogen, innerhalb derer sich die europäischen Rübenanbauer und Zuckerfabriken, die Zuckerimporteure und der Markt an die neue Situation anpassen mussten. Insbesondere für die Zuckerrübenanbauer und die Zuckerindustrie war die Reform mit einem enormen finanziellen Kraftakt verbunden.

Die Zahl der Rübenanbauer in der EU reduzierte sich durch die Reform von 290.000 auf 164.000 und die Zahl der Zuckerfabriken von 189 auf 106. Die Zahl der in der Zuckerindustrie der EU direkt Beschäftigten ging von 2005/06 bis 2008/09 von 50.000 auf 29.000 zurück, die Rübenanbaufläche nahm um mehr als 600.000 ha ab. Im gleichen Zeitraum errichtete die brasilianische Zuckerindustrie 103 neue Zuckerfabriken und erhöhte ihren Anteil an den Weltzuckerexporten von 38 auf 52 %, während der EU-Anteil von 14 auf 2 % gesunken ist.

Bezogen auf die nach der Restrukturierung noch verbleibende EU-Zuckerquote von 13,3 Millionen Tonnen hat der reformbedingte Preisrückgang für EU-Zucker am Ende der Übergangsperiode einen Wertschöpfungsvorteil für die Zucker verarbeitende Industrie und die Verbraucher von jährlich 3,3 Milliarden Euro[1] zur Folge.

[1] *Der Zuckerpreis in der EU ging von durchschnittlich 725 Euro je Tonne Weißzucker vor der Reform auf durchschnittlich 477 Euro im ersten Quartal 2010 zurück. Dies entspricht einem Rückgang um mehr als 34 % (Quelle: Verschiedene Veröffentlichungen der EU-Kommission).*

3. Wurden die Reformziele von 2006 erreicht?

Ja. Ein Vergleich der heutigen Situation des europäischen Zuckermarktes mit der Ausgangssituation vor der Reform zeigt, dass die Reformziele der EU-Kommission und des Rates erreicht worden sind:

Der EU-Zuckermarkt ist strukturell im Gleichgewicht. Die EU hat ihre Zuckereinfuhren erhöht und ihre Zuckerexporte deutlich reduziert. Der Status der EU auf dem Weltmarkt hat sich dadurch vom Nettoexporteur zu einem der größten Nettoimporteure von Zucker gewandelt. 15 % des europäischen Bedarfs werden aus Einfuhren gedeckt. Die Zahlung von Exporterstattungen ist vollständig eingestellt worden.

Der Anbau von Zuckerrüben konzentriert sich nunmehr im Wesentlichen auf so genannte Gunststandorte, die Struktur der Zuckerindustrie ist weitestgehend optimiert. Die Reduzierung der europäischen Rüben- und Zuckerpreise hat den früheren hohen Abstand zum Weltmarktpreis erheblich reduziert. Inzwischen lag bzw. liegt der Weltmarktpreis zeitweise über dem europäischen Preisniveau, mit negativen Folgen für die Versorgung des europäischen Marktes.

Schließlich ist die Zuckermarktordnung nicht nur in vollem Umfang haushaltsneutral, die europäischen Rüben- und Zuckerproduzenten leisten in Form der Produktionsabgaben sogar einen Beitrag von jährlich rund 160 Millionen Euro zu den Eigenmitteln der EU, dem keine zuckerspezifischen Ausgaben des EU-Haushalts gegenüberstehen.

4. Was leisten die EU-Rüben- und Zuckererzeuger?

Die europäische Rüben- und Zuckererzeugung ist multifunktional:

Eine stabile EU-Zuckererzeugung schafft ein hohes Maß an Versorgungssicherheit für Verbraucher und Verarbeiter. Sie reduziert die Abhängigkeit von unsicheren Drittlandsimporten und dämpft damit gleichzeitig die Auswirkungen hoher Preisvolatilitäten am Weltmarkt, die nicht nur produktions- und nachfragebedingt, sondern auch in hohem Maße spekulativer Natur sind.

Zu den Voraussetzungen für eine langfristig stabile EU-Zuckererzeugung gehört angesichts der extremen Volatilität des Zuckerweltmarktes auch Planungssicherheit für die heimischen Erzeuger auf Basis einer verlässlichen EU-Zuckerpolitik.

Die EU-Zuckerrüben- und Zuckerproduktion erfolgt sozialverantwortlich und schont die natürlichen Ressourcen. Der Rübenanbau leistet einen wichtigen Beitrag zu einer vielfältigen Fruchtfolge; Energieeinsatz und CO_2-Emissionen wurden stark reduziert und durch die Produktion vor Ort werden unnötige Foodmiles über die vereinbarten Präferenzeinfuhren hinaus vermieden.

Zuckerrübenanbauer und Zuckerindustrie in der EU investieren seit jeher intensiv in die Verbesserung der ökologischen und ökonomischen Effizienz von Anbau und Verarbeitung und sind daher auch im weltweiten Maßstab wettbewerbsfähig. Allerdings findet diese Wettbewerbsfähigkeit ihre Grenzen dort, wo Wettbewerber insbesondere aufgrund niedriger Standards sowohl in sozialer als auch ökologischer Hinsicht geringere Produktionskosten haben. Dies ist insbesondere beim weltgrößten Zuckerproduzenten Brasilien der Fall, auf den inzwischen mehr als die Hälfte des weltweiten Exportvolumens entfällt.

5. Was versteht man unter Branchenvereinbarungen, welche Wirkungen haben sie?

Seit ihrer Einführung enthält die Zuckermarktordnung als wesentliches Element Rahmenregelungen hinsichtlich der vertraglichen Beziehungen zwischen den Zuckerrübenanbauern und der Zuckerindustrie. Die darauf basierenden Branchenvereinbarungen zwischen den Rohstofferzeugern und den Rohstoffverarbeitern sehen eine ausgewogene Verteilung von Rechten und Pflichten vor. Aufgrund der Mannigfaltigkeit der natürlichen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten geben diese Rahmenregelungen neben der Definition von Mindeststandards jedoch auch die notwendige Flexibilität, entsprechend den jeweiligen regionalen Gegebenheiten von einigen Regeln abzuweichen.

Diese Branchenvereinbarungen bilden auch nach Auffassung der EU-Kommission eine beispielhafte Grundlage für eine gerechte Teilhabe der Rohstoffproduzenten an der gesamten Wertschöpfung vom Erzeuger bis zum Verbraucher.

6. Welche Besonderheiten weist der Weltmarkt für Zucker auf?

Der Weltmarkt für Zucker ist einer der volatilsten Rohstoffmärkte. Die beiden letzten Jahre haben gezeigt, dass diese extreme Preisvolatilität zu Unsicherheit in der gesamten Lebensmittelkette führt und dass die Versorgung nur durch eine nachhaltige heimische Erzeugung gewährleistet werden kann.

Die jüngsten Erfahrungen machen deutlich, dass die künftige Belieferung des EU-Marktes mit Zucker vom Weltmarkt durch folgende Faktoren beeinflusst wird:

- Der Verbrauch von Zucker weltweit steigt jährlich um durchschnittlich 2 bis 3 Millionen Tonnen.
- Nachwachsende Rohstoffe werden zunehmend nachgefragt. Insbesondere in Brasilien wird Zucker verstärkt zur Erzeugung von Ethanol eingesetzt.
- Durch zunehmende Kaufkraft in Entwicklungsländern und eine Stärkung der dortigen regionalen Märkte werden Exporte in die EU weniger attraktiv.
- Die Abhängigkeit von wenigen globalen Lieferanten steigt. Brasilien, Thailand und Australien machen den größten Teil der Exporte auf den Weltmarkt aus. Alleine Brasilien steht für mehr als 50 % der Weltzuckerexporte. Ernteausfälle in einem oder mehrerer dieser drei Länder haben enorme Auswirkungen auf die Versorgung des Weltmarktes und auch der EU.

7. Wie sieht der Weltmarkt für Zucker gegenwärtig aus?

Seit der Zuckerreform von 2006 hat sich auch der Weltzuckermarkt fundamental geändert. Die dynamische Aufwärtsentwicklung des Weltzuckerverbrauchs setzt sich fort. Auf der Angebotsseite hat die Weltfinanz- und -wirtschaftskrise zu einer Verzögerung der Investitionen von Neubauten von Zuckerfabriken, auch in den LDC- und AKP-Ländern, geführt. Hinzu kommt die wirtschaftliche Gesamtsituation in Brasilien, angefangen von der Aufwertung des Reals bis hin zum sprunghaften Anstieg des Ethanolverbrauchs. In den letzten zwei Jahren kam es zudem zu witterungsbedingten Produktionsausfällen in großen Zuckeranbauregionen der Welt mit der Folge hoher Preisschwankungen und einem strukturell höheren Preisniveau, wodurch die Märkte stark verunsichert wurden.

In diesem hochvolatilen Umfeld kann der europäische Zuckerrübenanbau eine sichere Rohstoffversorgung gewährleisten, da er – anders als Zuckerrohr – in klimatisch stabileren Regionen beheimatet ist.

Die Notierungen für Zucker an den internationalen Produktbörsen sind ebenso wie die Produktionskosten und die Preise in einigen wichtigen Erzeugerländern erheblich gestiegen. Zeitweilig lagen bzw. liegen die Weltmarktpreise über den Preisen in der EU, was wiederum dazu führt, dass die für die Versorgung des EU-Marktes notwendigen präferenziellen Einfuhren nicht zu jeder Zeit auch tatsächlich im erwarteten bzw. benötigten Umfang zur Verfügung stehen. Für einige exportierende Länder ist der europäische Zuckermarkt zumindest temporär unattraktiv geworden. Während sich also die europäischen Rüben- und Zuckererzeuger aufgrund der Zuckermarktordnung und der Quotenregelung erneut als verlässliche Lieferanten für den heimischen Markt erwiesen haben, hat sich gezeigt, dass auf ausreichende Importe nicht unter allen Umständen Verlass ist.

Der drastische Anstieg des Weltmarktpreises hat sich bisher nur in geringem Ausmaß auf die Preise für Quotenzucker in der EU ausgewirkt. Im Durchschnitt des zweiten Quartals 2011 haben diese gemäß dem Preisberichterstattungssystem der Europäischen Kommission 534 Euro je Tonne Weißzucker betragen. Sie

lagen damit zwar um knapp 12 % über dem durchschnittlichen Preis für Quotenzucker des gleichen Vorjahreszeitraums (477 Euro/t), aber noch immer um 5,3 % unter dem durchschnittlichen Preis des zweiten Quartals 2009 (564 Euro/t). Dies ist nicht zuletzt die Folge der stabilisierenden Wirkung der aktuellen Zuckermarktregelung.

Die steigenden Ansprüche an Lebensmittel- und Versorgungssicherheit sowie das Ziel einer Begrenzung der Auswirkungen großer Mengen- und Preisschwankungen am Weltmarkt auf die EU-Verbraucher rücken die Bedeutung der heimischen Erzeugung wieder verstärkt in den Fokus. Dies gilt ganz besonders dann, wenn Importdefizite auftreten. Insbesondere die Freigabe von 500 000 t Nichtquotenzucker aus den Beständen der heimischen Erzeugung hat im Frühjahr 2011 zur ausreichenden Versorgung des europäischen Lebensmittelmarktes beigetragen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung einer stabilen und verlässlichen Eigenerzeugung.

8. Welches sind die Kernelemente der EU-Zuckermarktordnung?

Die drei Kernelemente sind

- der Mindestpreis für Quotenzuckerrüben
- ein Mengenmanagement in Form von Quoten
- umfangreiche Tarifquoten für zollfreie und zollbegünstigte Importe aus Entwicklungsländern sowie Zölle für die übrigen Importe zum Schutz der heimischen Produktion, der insbesondere notwendig ist, um unterschiedliche Standards auszugleichen.

Die Produktionsquoten belaufen sich auf 85 % des EU-Verbrauchs. 15 % des EU-Verbrauchs werden aus zollfreien und zollreduzierten Importen gedeckt, von denen zahlreiche Entwicklungsländer profitieren.

Die Quotenregelung für die heimischen Erzeuger steht in erster Linie für Versorgungssicherheit. Sie ist Garant dafür, dass mindestens 85 % des Bedarfs aus heimischer Erzeugung gedeckt werden können.

Die Beibehaltung von nationalen Zuckerquoten verhindert eine zu starke Konzentration des Rübenanbaus auf wenige Anbaugebiete mit den daraus resultierenden negativen ökologischen Wirkungen. Sie schafft eine breitere Streuung der insbesondere aus klimatischen Faktoren resultierenden Erzeugungsrisiken und dient damit auch dem Interesse der Versorgungssicherheit.

9. Ist die Zuckermarktordnung ein Garant für ständige Verfügbarkeit?

Die Zuckermarktordnung kann zwar – anders als vor der Reform von 2006 – Engpässe nicht mehr völlig verhindern, sie garantiert aber, dass mindestens 85 % des EU-Bedarfs gedeckt werden und dies unabhängig von der Situation des Weltmarktes und des Weltmarktpreises.

Jeder Zuckerverarbeiter hatte und hat die Möglichkeit, rechtzeitig Kontrakte über die Versorgung mit Zucker sowohl aus der EU als auch vom Weltmarkt zu schließen. Wenn aus bestimmten, eventuell auch spekulativen Überlegungen diese Möglichkeit nicht genutzt wird und dadurch ein Engpass entsteht, kann dies nicht der Zuckermarktordnung angelastet werden.

Über die Rübenanbaufläche eines jeden Jahres wird bereits im Spätsommer/Herbst des Vorjahres disponiert. Damit hat auch die Zuckererzeugung eine Vorlaufzeit von mehr als einem Jahr. Dies macht es im Interesse einer sicheren Rohstoffversorgung ratsam, rechtzeitig Kontrakte zu schließen.

Übrigens: Vor der Reform war die EU ein Nettoexporteur von Zucker, das heißt die Erzeugung von Quotenzucker lag über dem Binnenverbrauch, die EU war nicht vom Weltmarkt abhängig. Gäbe es die Zuckermarktordnung mit ihren Kernelementen Rübenmindestpreis und Quotenregelung nicht mehr, wäre die Zucker verarbeitende Industrie gegenwärtig vollständig der Volatilität des Weltmarktes ausgeliefert.

10. Was hat die Reform der Zuckermarktordnung von 2006 für die Verbraucher gebracht?

Die Verbraucher haben von der Reform nur insoweit profitiert, als dies die Auswirkungen der Preissenkungen auf Haushaltszucker anbelangt. Das betrifft aber weniger als ein Fünftel des gesamten Zuckerverbrauchs.

Bei zuckerhaltigen Lebensmitteln und Getränken, die in Deutschland mehr als 80 % des Zuckerverbrauchs ausmachen, spiegelt die offizielle Statistik die günstigeren Einkaufspreise der Zucker verarbeitenden Industrie dagegen in keiner Weise wider. Vielmehr zeigt die Statistik für diesen Zeitraum einen Anstieg der Verbraucherpreisindizes für zuckerhaltige Erzeugnisse zwischen 10 und mehr als 20 %.

Der Europäische Rechnungshof verweist in seinem Sonderbericht Nr. 6/2010 auf Studien, wonach es unwahrscheinlich ist, dass Preissenkungen für losen Zucker an den Endverbraucher weitergegeben werden. Bei Verarbeitungserzeugnissen kämen die durch Preissenkungen erzielten Kosteneinsparungen zur Gewinnmarge der industriellen Erzeuger hinzu. Die industriellen Hersteller dieser Produkte würden sich über eine Zuckerpreiserhöhung kaum Sorgen machen, denn sie können die höheren Kosten auf den Endverbraucher abwälzen, ohne mit einem Einbruch der Verkaufsmengen rechnen zu müssen. Sie würden in der Regel sinkende Zuckerpreise begrüßen, weil sie dadurch in der Lage seien, Kosteneinsparungen auf ihre Gewinnmarge aufzuschlagen.

Die Zuckerwirtschaft begrüßt die Entscheidung der EU-Kommission, in einer unabhängigen Studie die Auswirkungen der Zuckerreform bzw. die Weitergabe der Preissenkungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette bis zum Endverbraucher zu überprüfen.

11. Ist der EU-Zuckermarkt abgeschottet und aufgeteilt?

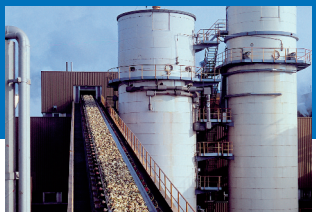
Nein, der EU-Zuckermarkt ist weder abgeschottet noch aufgeteilt. Da aufgrund der verschiedenen Freihandelsabkommen und der darin vereinbarten Zolltarifquoten jährlich mehr als 3 Millionen Tonnen Zucker, d.h. mehr als 15 % des Binnenbedarfs aus zollfreien und stark zollreduzierten Einfuhren bedient werden dürfen, kann von einem abgeschotteten Markt nicht die Rede sein. Allerdings zeigt die aktuelle Situation, dass der europäische Markt als Folge der drastischen Preissenkungen im Rahmen der Reform und des drastischen Anstiegs der Weltmarktpreise erheblich an Attraktivität für Importe verloren hat.

Die nach Mitgliedstaaten aufgeteilten Zuckerquoten behindern den innergemeinschaftlichen Warenverkehr und Wettbewerb nicht. Sie stellen sicher, dass es nicht zu einer unerwünschten Konzentration der Rüben- und Zuckererzeugung auf einige wenige Standorte bzw. Regionen der EU kommt. Dies ist für die Zuckerverarbeiter, die am Bezug von Zucker unter Vermeidung unnötiger Foodmiles interessiert sind ebenso wichtig, wie für eine nachhaltige Rüben- und Zuckererzeugung. Die Vermeidung einer Konzentration des Rübenanbaus auf nur wenige Standorte ist eine der positiven Wirkungen der Quotenregelung und ein entscheidender Vorteil gegenüber der Monokultur Zuckerrohr. Die Tatsache, dass der durchschnittliche Zuckerpreis von 725 Euro je Tonne vor der Reform auf rund 500 Euro je Tonne und weniger nach der Reform zurückgegangen ist, belegt den bestehenden Wettbewerb auf dem Markt.

12. Verhindert die EU-Zuckermarktordnung Preisschwankungen auf dem innergemeinschaftlichen Markt aufgrund von Spekulationen an den Rohstoffbörsen?

Die vergangenen Monate und Jahre zeigen, dass die Zuckermarktordnung die EU-Lebensmittelwirtschaft sehr wohl und zumindest was die europäische Produktion innerhalb der Quote anbelangt, vor Preisspekulation und hohen Volatilitäten auf dem Weltmarkt weitgehend schützt bzw. deren Durchschlagen auf den europäischen Markt erheblich dämpft.

Die drastische Aufwärtsentwicklung des Weltmarktpreises für Zucker hat sich nur sehr eingeschränkt in der EU ausgewirkt. Wer allerdings als Zuckerverarbeiter auf einen permanent niedrigen Weltmarktpreis und eine kontinuierliche und kurzfristig abrufbare Belieferung vom Weltmarkt gesetzt hat, kann für eventuelle Versorgungsengpässe bzw. dadurch bedingte höhere Einkaufspreise nicht die EU-Zuckerpolitik verantwortlich machen.



13. Wäre eine Aufgabe der Quotenregelung wünschenswert?

Nein. Die Quotenregelung verpflichtet die Zuckerindustrie jährlich Rübenlieferverträge in einem Umfang abzuschließen, der mindestens ihrer Quote entspricht. Damit garantiert die Quotenregelung Versorgungssicherheit für mindestens 85 % des EU-Zuckerbedarfs.

Für den Landwirt stellt die Quotenregelung in Verbindung mit dem Rübenmindestpreis eine Einkommensgarantie dar. Eine Abschaffung der Quotenregelung würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer weiteren Reduzierung des innergemeinschaftlichen Angebots von Zucker führen und die Importnotwendigkeit – und damit die Abhängigkeit vom hochvolatilen Weltmarkt – vergrößern. Die gegensätzlichen Ergebnisse im Impact Assessment der Kommission, die bei Aufgabe der Quotenregelung einen Anstieg der Erzeugung erwarten, sind nicht plausibel und beruhen offensichtlich auf sehr zweifelhaften Modellberechnungen.

Die Quotenregelung ist daher auch in dieser Hinsicht im Interesse der heimischen Verarbeiter und Verbraucher. Bei einem Verzicht auf die Quotenregelung könnte die Zuckerindustrie schwerlich verpflichtet werden, jährliche Rübenlieferverträge abzuschließen. Selbst wenn aber eine solche Verpflichtung denkbar wäre, müsste sie wiederum quantifiziert werden.

Die Beibehaltung von nationalen Zuckerquoten verhindert eine zu starke Konzentration des Rübenanbaus auf wenige Anbaugebiete mit den daraus resultierenden negativen ökologischen Wirkungen. Sie schafft eine breitere Streuung der insbesondere aus klimatischen Faktoren resultierenden Erzeugungsrisiken und dient damit auch dem Interesse der Versorgungssicherheit.

14. Bekommt der Landwirt mehr Geld für Quotenzuckerrüben, wenn der Zuckerpreis in Europa steigt?

Ja. Rübenanbauer und Zuckerindustrie sind zusammenhängende Glieder einer Kette und beide sind gegenseitig an stabilen Partnern interessiert. Ein dauerhaft rentabler und nachhaltiger Zuckerrübenanbau setzt eine leistungs- und wettbewerbsfähige Zuckerindustrie voraus und vice versa. Es versteht sich daher von selbst, dass sich Ergebnisse der Zuckerunternehmen auch im Rübengeld niederschlagen. Ein Blick in die Zuckerrübenzeitungen belegt dies.

Alle Zuckerunternehmen der EU zahlen den Rübenanbauern für Quotenrüben Preise, die über dem Mindestpreis von 26,3 Euro je Tonne liegen. Aufgrund der reformbedingt starken Kürzung des Rübenmindestpreises um 39,7 % wäre die Zuckerrübe auf Basis des Mindestpreises in den meisten Regionen der EU und zum Teil selbst auf Gunststandorten gegenüber konkurrierenden Ackerfrüchten, deren Erzeugerpreise deutlich angestiegen sind, nicht mehr wettbewerbsfähig. Es ist daher auch im Interesse der Zuckerindustrie, den Landwirten attraktive Rübenpreise zu zahlen.

Die Marktordnung verpflichtet Zuckerindustrie und Rübenanbauer zu gemeinsamen Vereinbarungen darüber, wie Mehrerlöse über dem Referenzpreis auf Zuckerindustrie und Rübenanbauer aufzuteilen sind.

15. Ist die EU-Zuckermarktordnung kostenneutral für den EU-Haushalt?

Klares Ja.

Die mit der Reform der Zuckermarktordnung beschlossene Reduzierung der Produktionsquoten um rund 6 Millionen Tonnen bzw. 30 % erfolgte im Rahmen einer umfangreichen Restrukturierung der europäischen Zuckerwirtschaft. Sie führte zur Aufgabe des Rübenanbaus in rund 130.000 landwirtschaftlichen Betrieben und zur Schließung von 83 Zuckerfabriken. Zur Finanzierung der damit einhergehenden notwendigen Maßnahmen wurde ein spezieller Restrukturierungsfonds eingerichtet, der in vollem Umfang durch Restrukturierungsabgaben der Zuckerindustrie gegenfinanziert wurde. Nach Abschluss des Restrukturierungsprozesses verbleibt in diesem Fonds, in den die Zuckerindustrie im Rahmen einer Zwangsabgabe insgesamt 6,2 Milliarden Euro eingezahlt hat, ein nicht genutzter positiver Saldo von 640 Millionen Euro. Damit war die Reform mehr als haushaltsneutral.

Die EU-Zuckerwirtschaft entrichtet ferner je Tonne Quote jährlich eine Produktionsabgabe von 12 Euro. Die Einnahmen des EU-Haushalts aus dieser Abgabe belaufen sich auf 160 Millionen Euro jährlich. Ihnen steht nach dem Verzicht auf die Gewährung von Exporterstattungen keinerlei zuckerspezifische Ausgabe gegenüber. Die Zuckerwirtschaft fordert daher die Abschaffung dieser Abgabe.

16. Wie sollte die EU-Zuckerpolitik nach 2015 aussehen?

Aus Sicht der Zuckerwirtschaft setzt die Sicherung einer nachhaltigen europäischen Erzeugung die Fortsetzung der Zuckermarktordnung bis mindestens 2020 voraus. Dies umfasst ein Bündel von mehreren Maßnahmen bzw. Instrumenten:

- *Kongruente Import- und Handelspolitik*

Die EU ist aufgefordert, ihre Handels- und Importpolitik bei Zucker so auszurichten, dass sie mit den Ergebnissen der Zuckerreform von 2006 übereinstimmt und den enormen Investitionen bzw. Anstrengungen, die die europäischen Erzeuger unternommen haben, um diese Reform umzusetzen und ihre Effizienz zu steigern, Rechnung trägt.

Die EU-Handelspolitik sollte ebenso die bestehenden Präferenzabkommen insbesondere mit den AKP- und LDC-Staaten respektieren und die gewährten Präferenzen nicht durch weitere zusätzliche Einfuhren aushöhlen. Die Anwendung von Einfuhrzöllen auf angemessenem Niveau für nichtpräferenzielle Importe und der Schutz gegen extreme Preisvolatilität auf dem Weltmarkt sind sowohl für die heimischen Erzeuger als auch für die präferenziellen Einfuhren unverzichtbar.

- *Fortsetzung des Mengenmanagements*

Das Ziel einer nachhaltigen Versorgungssicherheit für die europäischen Verbraucher und Verarbeiter macht auch für die Zukunft ein effektives Mengenmanagement in der Form notwendig, wie es sich seit langem bewährt hat. Ohne das gegenwärtige Mengenmanagement hätten die jüngsten Entwicklungen am Weltzuckermarkt die Versorgung des heimischen Marktes erheblich gefährdet und die Volatilität des Weltmarktes auf den Binnenmarkt voll durchschlagen lassen.

Die Quotenregelung der EU ist ein Instrument, das aufgrund seiner Konzeption und in Verbindung mit der Verpflichtung der Zuckerindustrie, mindestens über eine der Zuckerquote entsprechende Menge Rübenlieferverträge abzuschließen, sicherstellt, dass im Minimum 85 % des heimischen Ver-

brauchs auch tatsächlich erzeugt werden. Dies ist für die Zukunft umso wichtiger, als bis zum Jahr 2020 eine Steigerung der Weltnachfrage um 35 Millionen Tonnen auf dann 207 Millionen Tonnen Zucker erwartet wird (OECD/FAO). Hintergrund hierfür ist die rasante Zunahme der Weltbevölkerung sowie die steigende Kaufkraft in wichtigen Verbrauchsregionen.

- *Beibehaltung des Rübenmindestpreises*

Die Senkung der Rübenmindestpreise um 39,7 % im Rahmen der Reform von 2006 hat die relative Vorzüglichkeit des Zuckerrübenanbaus stark reduziert. Die Zuckerrübe steht heute in einem engen Wettbewerb mit anderen Ackerfrüchten. Aufgrund des Anstiegs der Erzeugerpreise für konkurrierende Ackerfrüchte ist die Wirtschaftlichkeit des Anbaus von Zuckerrüben allerdings selbst auf Gunststandorten teilweise grenzwertig geworden.

Die Beibehaltung des Instruments des Rübenmindestpreises gibt den Zuckerrübenanbauern zusammen mit der Quotenregelung jedoch eine Absatz- und Einkommensgarantie, die die Rübe auch bei einem engen Wettbewerb als festes und kalkulierbares Element im Anbau erhält. Daher sollte dieses Instrument auch der Höhe nach unverändert beibehalten werden.

- *Erhalt der Branchenvereinbarungen als interprofessionelles Instrument*

Die Regeln der Zuckermarktordnung über den Abschluss von Branchenvereinbarungen beinhalten eine Rahmenregelung zur Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Rübenanbauern und Zuckerindustrie. Sie haben sich bewährt und geben genügend Flexibilität für regionsspezifische Vereinbarungen zwischen den beiden Seiten. Besondere Bedeutung erlangt die Verpflichtung zum Abschluss von Branchenvereinbarungen vor dem Hintergrund der auch durch die Reform von 2006 bedingten weiteren Konzentration im Bereich der Zuckerindustrie.

Die Branchenvereinbarungen sind daher auch für die Zukunft ein unverzichtbares interprofessionelles Regelwerk, das in der Zuckermarktordnung verankert bleiben muss.

- *Keine Beschränkung der Exporte*

Die EU sollte künftig wieder die gleichen unbegrenzten Exportmöglichkeiten haben wie alle anderen Zucker erzeugenden Länder weltweit. Der Forderung der G 20 und anderer internationaler Einrichtungen nach einer vollständigen Beseitigung sämtlicher gestützter Exporte darf die EU nicht unilateral nachkommen.

- *Beseitigung der Produktionsabgabe*

Die EU-Zuckermarktordnung ist haushaltsneutral. Damit entbehrt die Produktionsabgabe von 12 Euro je Tonne Produktionsquote jeglicher Rechtfertigung. Diese Abgabe, die auf die Präferenzeinfuhren nicht erhoben wird, diskriminiert die heimischen Produzenten auch im Wettbewerb gegenüber den Importen. Sie sollte daher zum nächstmöglichen Zeitpunkt abgeschafft werden.

- *Beibehaltung des Preisberichterstattungssystems*

Das mit der Reform von 2006 eingeführte System der Preisberichterstattung hat sich bewährt. Es schafft größere Markttransparenz für alle in der Kette vom Rübenanbauer bis zum Verbraucher beteiligten Glieder. Es sollte daher beibehalten werden.

17. Gibt es Instrumente zur weiteren Verbesserung der Versorgungssicherheit?

Ja. Zur Verhinderung extremer Preisvolatilität und zur Minimierung von Versorgungsrisiken haben praktisch alle Zucker produzierenden Staaten weltweit Maßnahmen eingeführt, um ihre heimischen Konsumenten zu schützen und Investitionen in ihre nationale Erzeugung zu fördern. In einigen Fällen basieren die Maßnahmen auf einem definierten Selbstversorgungsgrad, der nicht unterschritten werden soll.

Die europäische Zuckerpolitik sollte künftig um folgende Elemente ergänzt werden:

- *Sicherheitsnetz für zusätzliche Belieferung des Marktes*

Die EU-Kommission hat insbesondere im Wirtschaftsjahr 2010/11 ad hoc verschiedene Sondermaßnahmen ergriffen, um den EU-Zuckermarkt im Gleichgewicht zu halten.

Im Interesse von Rechtssicherheit und besserer Planbarkeit sollten einige dieser Maßnahmen für die Zukunft auf permanenter Basis in die Gemeinsame Marktordnung integriert werden. Dazu zählt die Möglichkeit der Freigabe von Nichtquotenzucker für den Lebensmittelsektor der EU auf dem Wege der Aussetzung der Überschussabgabe auf Basis eines klar definierten Auslösemechanismus im Falle des Ausfalls von Importen. In einer derartigen Situation sollte der Rückgriff auf die heimische Erzeugung das erste Mittel der Wahl sein.

Die Kommission sollte eine derartige Maßnahme jeweils zeitgerecht so ankündigen, dass die Zuckererzeuger noch die Möglichkeit haben, ihre Planungen darauf auszurichten. Dadurch können sowohl Knappheiten als auch Überschussbestände bei Industriezucker vermieden werden.

Geht man von dem bisherigen Selbstversorgungsgrad von 85 % aus, könnte ein solches Sicherheitsnetz darauf ausgerichtet werden, dass bei ausbleibenden Importen auch bis zu 90 % des Bedarfs aus der heimischen Erzeugung gedeckt werden können.

- *Verbesserung der administrativen Durchführung*

Wie die beiden letzten Jahre gezeigt haben, gibt es hinsichtlich der administrativen Durchführung durch die Kommission noch Verbesserungsmöglichkeiten. Dazu zählt insbesondere ein besseres, marktgerechteres Timing für die Ankündigung und den Beschluss von Maßnahmen. Nur dann kann mit der Anbauflächendisposition und Erzeugung rechtzeitig reagiert werden.

- *Beibehaltung der Marktrücknahme als Instrument*

Aus den Erfahrungen der Jahre 2006 und 2007 ist die Schlussfolgerung abzuleiten, dass ein ähnliches Instrument wie die Marktrücknahme auch für die Zeit nach 2015 Bestandteil der Gemeinsamen Marktordnung sein sollte, wohl wissend, dass es eine Ausnahmemaßnahme bleiben muss. Der Sektor ist vor jeder Entscheidung über eine Marktrücknahme zu konsultieren, da sie erhebliche Auswirkungen auf die Erzeugung des folgenden Wirtschaftsjahres hat.

Bei einer Marktrücknahme sollte ein entsprechender Kürzungskoeffizient auch auf Importzucker zur Anwendung kommen und zwar insbesondere dann, wenn das Marktungleichgewicht aus einer unverhältnismäßigen Steigerung der Importe resultiert. Die Verantwortung für einen ausgewogenen Binnenmarkt kann nicht ausschließlich den heimischen Erzeugern aufgebürdet werden.

Impressum:
1. Auflage 2012
Wirtschaftliche Vereinigung Zucker
Am Hofgarten 8
53113 Bonn
Telefon 0228 2285-0
Telefax 0228 2285-100
http://www.zuckerverbaende.de