

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament:

Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP - Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Zucker

KOM(2003) 554 endg.; Ratsdok. 12965/03

KEP-AE-Nr. 033109

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 1. Oktober 2003 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 26. September 2003 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Mitteilung erscheint auf Verlangen des Landes Niedersachsen gemäß § 45 a GOBR vom 6. November 2003 als Drucksache des Bundesrates.

Hinweis: vgl. Drucksache 61/03 = AE-Nr. 030339

## BEGRÜNDUNG

Seit 1992 durchläuft die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einen grundlegenden Reformprozess mit dem Ziel, Preisstützung und produktionsabhängige Förderung auf eine umfassendere Politik der Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen umzustellen. Der letzte Schritt in diesem Prozess war der auf der Tagung des Rates Landwirtschaft am 26. Juni 2003 in Luxemburg gefasste Beschluss zur GAP-Reform von 2003 und zur Einführung der Betriebsprämienregelung.

Außerdem hat der Rat von Luxemburg die Kommission aufgefordert, im Herbst 2003 eine Mitteilung über die Reform der gemeinsamen Marktorganisationen für Olivenöl, Tabak und Baumwolle vorzulegen, die sich auf die Grundsätze der GAP-Reform vom Juni stützt. Mit dieser Mitteilung wird der Verpflichtung entsprochen, die die Kommission in Luxemburg eingegangen ist, wobei die Rechtstexte zu dem Reformvorschlag für die drei Sektoren im November folgen werden.

Mit dem Beschluss von Luxemburg wird die Entkoppelung der Direktbeihilfe für die Erzeuger zu einem Kernbestandteil der GAP-Direktzahlungen. Es besteht jedoch weiterhin die Möglichkeit, einen Teil der Beihilfen an die Produktion zu koppeln, insbesondere weil einige Mitgliedstaaten Befürchtungen geäußert hatten, dass in Gebieten in Randlage die Erzeugung aufgegeben werden könnte.

In der vorliegenden Mitteilung wird derselbe grundlegende Ansatz verfolgt wie bei der GAP-Reform vom Juni. Der größte Teil der Unterstützung für die drei Sektoren wird auf der Grundlage früherer Referenzdaten aus dem Zeitraum 2000-2002 entkoppelt und in die Regelung für die Betriebsprämien einbezogen.

Die grundlegenden Ziele der GAP-Reform werden wie folgt erreicht:

- Ausarbeitung einer politischen Langzeitperspektive für diese Sektoren unter Berücksichtigung des derzeitigen Haushaltsrahmens, der Obergrenze für die Rubrik 1 der derzeitigen Finanziellen Vorausschau und des auf der Tagung des Europäischen Rates vom Oktober 2002 in Brüssel vereinbarten neuen Mittelrahmens;
- Förderung der Ziele und der Strategie, die mit der GAP-Reform vom Juni 2003 vereinbart wurde, also höhere Wettbewerbsfähigkeit, stärkere Marktorientierung, bessere Umweltverträglichkeit, stabilere Einkommen und eine verstärkte Berücksichtigung der Lage der Erzeuger in den benachteiligten Gebieten;
- Vorrang der produzentenbezogenen vor der produktbezogenen Förderung durch Einbeziehung eines großen Teils der derzeit produktionsabhängig gewährten Direktzahlungen in die einheitliche Betriebsprämie **ab 1. Januar 2005**;
- Bindung dieser Zahlungen - wie bei allen Direktzahlungen der GAP - an die Einhaltung verbindlicher EU-Standards für Umwelt und Lebensmittelsicherheit durch die Auflagenbindung (Cross-compliance), an die Einhaltung der Regeln für die Erhaltung der Flächen in einem gutem agronomischem und ökologischem Zustand sowie an die Mechanismen zur Modulation und Haushaltsdisziplin.

Außerdem entspricht die Mitteilung den Schlussfolgerungen der Kommission auf der Grundlage der ausführlichen Folgenabschätzung für den EU-Tabaksektor in Bezug auf einen nachhaltigen Ansatz entsprechend der auf der Tagung des Europäischen Rates von Göteborg im Juni 2001 vereinbarten EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.

Gemeinsames Hauptziel sowohl bei Tabak als auch bei Olivenöl und Baumwolle ist die Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den jeweiligen Sektoren durch Neuausrichtung der

Förderung, um gesunde, hochwertige Erzeugnisse und Verfahren zu honorieren und alternative Einkommensquellen und Wirtschaftstätigkeiten zu erschließen.

Bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge musste die Kommission allerdings berücksichtigen, dass Tabak, Olivenöl und Baumwolle hauptsächlich in Gebieten mit rückständiger wirtschaftlicher Entwicklung produziert werden. Da außerdem alle drei Sektoren bei den derzeitigen Marktorganisationen und bei den Problemen und langfristigen Prioritäten Unterschiede aufweisen, sind auch beim vorgeschlagenen produktionsabhängigen Teil unterschiedliche Lösungen vorgesehen.

Beim Tabak besteht das allgemeine Ziel darin, den Erzeugern die Möglichkeit zu geben, sich auf die allmähliche Abschaffung der Erzeugungsbeihilfe einzustellen. Deshalb wurde vorgeschlagen, die vollständige Entkoppelung schrittweise einzuführen und einen Teil der Beihilfen auf Maßnahmen umzustellen, die den Erzeugern bei der Anpassung helfen sollen. Bei Olivenöl, wo die potenziellen Risiken hauptsächlich mit der Aufgabe von Olivenhainen in Gebieten in Randlage und den damit einhergehenden Auswirkungen auf die Umwelt zusammenhängen, soll der produktionsabhängige Teil sicherstellen, dass die Kosten für die Erhaltung der Olivenbäume gedeckt werden, wobei die Entscheidung über die Produktion den Erzeugern überlassen bleibt. Bei Baumwolle wird die Beihilfe auf nicht handelsverzerrende (Green Box) und weniger handelsverzerrende (Blue Box) Formen der Stützung umgestellt, mit denen die bereits jetzt kaum merklichen Auswirkungen der EU-Baumwolle auf die Weltmärkte auf ein Mindestmaß reduziert werden.

Angesichts der unterschiedlichen Auswirkungen der Entkopplung auf diese Sektoren und insbesondere der Gefahr, dass die Erzeugung aufgegeben wird und die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete leidet, sehen die Vorschläge vor, dass ein Teil der sektorspezifischen Ausgaben als Flächenzahlung gewährt oder in einen Finanzrahmen für Umstrukturierungsmaßnahmen umgeschichtet wird.

Die Mitteilung entspricht auch der Verpflichtung der Kommission, dem Rat gemäß Artikel 50 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates im Jahr 2003 über die EU-Zuckerreglung und ihre Aussichten zu berichten. Die Komplexität des Sektors, die verschiedenen Herausforderungen, denen er sowohl auf dem Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt ausgesetzt ist, und die Auswirkungen der verschiedenen Optionen sind in der beigefügten ausführlichen Folgenabschätzung für den Zuckersektor dargestellt.

Ein Kennzeichen des Zuckersektors ist die Tatsache, dass er noch nie grundlegend reformiert wurde. Daher hatten Rat und Parlament bisher auch noch die nie Gelegenheit, eine politische Diskussion über die möglichen Lösungsansätze für diesen Sektor zu führen.

Mit dieser Mitteilung wird versucht, ähnlich wie im Vorfeld zur letzten Reform des Milchsektors, eine erste Diskussion über die drei Reformoptionen für den EU-Zuckersektor einzuleiten, bevor ein förmlicher Vorschlag vorgelegt wird. Der Rat, das Parlament und die Interessengruppen werden aufgefordert, sich aktiv an dieser Diskussion zu beteiligen.

Unbeschadet der verschiedenen Auswirkungen, die die einzelnen Optionen mit sich bringen könnten, ist es jedoch offensichtlich, dass sich jede Reform dieses Sektors an den grundlegenden Prinzipien der GAP-Reform ausrichten muss, die in den anderen Sektoren eingeleitet wurde, also dem Abbau der Unterschiede zwischen Binnenmarkt- und Weltmarktpreisen und der Umstellung der produktbezogenen Beihilfen auf erzeugerbezogene Beihilfen. Außerdem müsste bei einer solchen Reform genau geprüft werden, wie sie sich im internationalen Umfeld und insbesondere in Bezug auf die Entwicklungsländer im Allgemeinen und die unter das Zuckerprotokoll fallenden AKP-Länder im Besonderen auswirkt.

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

### Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP - Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Zucker

#### 1. EINLEITUNG

Seit 1992 durchläuft die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einen grundlegenden Reformprozess, mit dem Ziel, Preisstützung und produktionsabhängige Förderung auf eine umfassendere Politik zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen umzustellen. Der letzte Schritt in diesem Prozess war der auf der Tagung des Rates Landwirtschaft am 26. Juni in Luxemburg gefasste Beschluss zur GAP-Reform von 2003.

Kernbestandteil der künftigen GAP ist die Betriebsprämie, die 2005 eingeführt wird. Mit ihr entfällt der Zusammenhang zwischen dem Bezug von Direktzahlungen und der Entscheidung über die Erzeugung. Mit dieser wichtigen Schwerpunktverlagerung, durch die sich die Transfereffizienz der Direktzahlungen als Mittel der Einkommensstützung deutlich erhöhen wird, dürfte sich die Einkommenssituation der Landwirte verbessern. Auf diese Weise wird durch die GAP-Reform vom Juni 2003 die 1992 eingeleitete Verlagerung von der produktionsabhängigen auf die produzentenbezogene Förderung in allen wichtigen Agrarsektoren vervollständigt.

Im Vorfeld zur Verabschiedung der GAP-Reform vom Juni 2003 richtete sich die Aufmerksamkeit des Rates, des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen insbesondere auf *die Gefahren einer Störung bzw. Aufgabe der Produktion in bestimmten Gebieten*, die eine Entkoppelung mit sich bringen könnte. Diese möglichen Gefahren waren einer der Hauptgründe dafür, dass den Mitgliedstaaten gestattet wurde, die produktionsabhängigen Zahlungen in bestimmtem Umfang beizubehalten.

Die breite Unterstützung für die Entscheidung, die Reform durch eine Aufstockung der Finanzmittel für die zweite Säule abzufedern, die Modulation verpflichtend vorzuschreiben und die Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule auszubauen, zeigt, dass in der EU hinsichtlich der Notwendigkeit der Verbesserung von *Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der ländlichen Wirtschaft* weitgehend Einigkeit besteht.

Mit diesen beiden generellen Vorbehalten hat der Rat eine politische Einigung über die GAP-Reform vom Juni 2003 erzielt und dazu die folgende Erklärung abgegeben:

"Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission im nächsten Herbst eine *Mitteilung zur Reform der gemeinsamen Marktorganisationen für Olivenöl, Tabak und Baumwolle vorlegen* und im Anschluss daran Legislativvorschläge unterbreiten wird.

Wie schon in ihrer Mitteilung vom Juli 2002 geschehen, wird die Kommission für diese Sektoren eine langfristige politische Strategie in Übereinstimmung mit deren gegenwärtiger Mittelausstattung und dem auf der Tagung des Europäischen Rates im

Oktober 2002 in Brüssel vereinbarten neuen Rahmen für die Agrarausgaben vorlegen. Die Reform dieser Sektoren basiert auf den Zielen und Vorgaben der GAP-Reform von 2003."

Diese Erklärung bestätigte die bereits im Juli 2002 und dann erneut im Januar 2003 geäußerte Auffassung der Kommission, dass die wirtschaftlichen und administrativen Vorteile einer Vereinfachung umso größer sind, je mehr Sektoren in die Betriebsprämienregelung einbezogen werden. Ungeachtet der zum Zeitpunkt der Einigung über die GAP-Reform vom Juni 2003 eingegangenen Verpflichtungen gelten jedoch für die Sektoren Tabak, Baumwolle und Olivenöl weiterhin besondere Bedingungen.

Was speziell den Tabaksektor betrifft, so wurde die Zukunft dieser gemeinsamen Marktorganisation zuletzt im Juni 2001 auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg im Kontext der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung erörtert.

Obwohl der Rat damals keine speziellen Schlussfolgerungen zum Tabaksektor verabschiedete, ergab sich bei den Diskussionen und aus dem Kontext eindeutig, dass gewisse Zweifel an der Nachhaltigkeit des EU-Tabaksektors bestanden.

So wurden Bedenken wegen der sozialpolitischen Berechtigung der produktionsabhängigen Zahlungen für die Tabakerzeuger und wegen des offensichtlichen Widerspruchs zwischen diesen Beihilfen und den gesundheitlichen Folgen des Tabakkonsums geäußert. Die derzeitige Förderung des Tabakanbaus steht nicht im Einklang mit der Gesundheitspolitik, die zu den Schwerpunkten der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung gehört. Aus diesen Gründen wurde die langfristige Überlebensfähigkeit des Tabakanbaus als Wirtschaftstätigkeit infrage gestellt. Andererseits war man sich jedoch auch der Tatsache bewusst, dass im Falle einer grundlegenden Reform zur Vermeidung sozialer Verwerfungen in den stark vom Tabakanbau abhängigen ländlichen Gebieten alternative Einkommensquellen für die betroffenen Erzeuger und Anbaugebiete gefunden werden müssen.

Die Kommission hat sich in der Folge verstärkt bemüht, eine nachhaltige Lösung auf Basis einer Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte des Tabaksektors zu finden. So beschloss sie im Mai 2002 in ihrem Legislativ- und Arbeitsprogramm für 2003, ihre politischen Diskussionen über den Tabaksektor in Übereinstimmung mit dem Schwerpunkt der Förderung einer "nachhaltigen und integrativen Wirtschaft" auf eine ausführliche Folgenabschätzung<sup>1</sup> zu stützen.

Für den Olivenölsektor wurde mit Artikel 5 der Verordnung Nr. 136/66/EWG bereits ein fester Termin für das Auslaufen der derzeitigen Beihilferegulierung gesetzt. Somit ist mit der vorliegenden Mitteilung nach Auffassung der Kommission die Verpflichtung gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1638/98 erfüllt, die wie folgt lautet:

"Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission, der im Laufe des Jahres 2003 vorzulegen ist, über die gemeinsame Marktorganisation für Fette, um ab dem 1. November 2004 die durch die Verordnung Nr. 136/66/EWG errichtete Marktorganisation abzulösen."

Die EU-Baumwollregelung, die seit dem Beitritt Griechenlands im Jahr 1981 in Kraft ist, wurde zuletzt im Jahr 2001 mit dem Ziel geändert, den

---

<sup>1</sup> SEK(2003) 1023: Ausführliche Folgenabschätzung für den Tabaksektor.

Preissenkungsmechanismus zu stärken und hierdurch die Haushaltsdisziplin zu verbessern sowie die für den intensiven Baumwollanbau insgesamt genutzte Fläche und die damit zusammenhängenden Umweltprobleme zu begrenzen. Außerdem erklärten sich die Mitgliedstaaten damals bereit, für die Baumwollanbauflächen geeignete Umweltschutzmaßnahmen zu treffen. Inzwischen hat die Kommission jedoch festgestellt, dass die notwendige Verringerung der Anbauflächen trotz der neuen Maßnahmen nicht eingetreten ist und es Anzeichen dafür gibt, dass sie sich nur schwer erreichen lassen wird. Deshalb vertritt sie die Auffassung, dass der Rat im Juni 2003 durch seine abschließenden Bemerkungen zum Beschluss über die GAP-Reform eine wertvolle Gelegenheit geschaffen hat, um die derzeitigen Regelungen im Baumwollsektor zu überprüfen und in der EU eine wirksamere und nachhaltigere Politik für diesen Sektor zu gestalten.

Der Zuckersektor nimmt insofern eine Sonderstellung ein, als er vom Reformprozess des Jahres 1992 ausgenommen war, bei dem es im Wesentlichen darum ging, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu verbessern, indem die Senkung der institutionellen Preise durch Direktzahlungen ausgeglichen wurde. Demgegenüber ist bei der derzeitigen gemeinsamen Marktorganisation für Zucker die Produktionskapazität weiterhin auf das gesamte Gebiet der Gemeinschaft verteilt, weil an den einzelstaatlichen Produktionsquoten und den hohen Binnenmarktpreisen festgehalten wird. Nachdem mit der GAP-Reform vom Juni 2003 der letzte Schritt hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors vollendet wurde, muss nach Auffassung der Kommission der derzeit noch geltende Grundsatz der gemeinschaftsweiten Verbreitung der Zuckererzeugung sorgfältig überprüft werden, um den Zielen der GAP in Bezug auf mehr Marktausrichtung und eine wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Agrarerzeugung gerecht zu werden.

Nachdem der Rat den Geltungszeitraum der derzeitigen Zuckerregelung im Jahr 2001 um fünf Jahre bis zum 30. Juni 2006 verlängert hat, verpflichtete er die Kommission durch Artikel 50 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 außerdem dazu,

"[auf] der Grundlage von Kommissionsstudien über Marktlage, alle Aspekte der Quotenregelung, Preise und Branchenbeziehungen und einer Analyse des erhöhten Wettbewerbs infolge der internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union [...] Anfang 2003 einen Bericht - erforderlichenfalls mit geeigneten Vorschlägen - [zu] unterbreiten."

Die Kommission hat - ähnlich wie für den Tabaksektor - alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der Zuckerregelung gründlich überprüft. Aus diesem Grund hat sie sich ihn ihrem im Mai 2002 veröffentlichten Legislativ- und Arbeitsprogramm für 2003 auch verpflichtet, eine ausführliche Folgenabschätzung<sup>2</sup> für den Zuckersektor vorzunehmen. Nach ihrer Auffassung kommt sie mit dieser Folgenabschätzung in Verbindung mit der vorliegenden Mitteilung ihrer Verpflichtung nach, über die EU-Zuckerregelung und ihre Aussichten zu berichten.

Entsprechend diesen Verpflichtungen werden in der vorliegenden Mitteilung außerdem zunächst die allgemeinen Aussichten für alle vier Sektoren beschrieben und die Schlussfolgerungen aus den Folgenabschätzungen für den Tabak- und den Zuckersektor sowie den für diese Sektoren vorliegenden Arbeitspapieren<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> SEK(2003) 1022: Ausführliche Folgenabschätzung für den Zuckersektor.  
<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index_de.htm)

wiedergegeben. Danach werden die Reformvorschläge der Kommission für den Tabak-, den Olivenöl- und den Baumwollsektor entsprechend den Leitlinien des Rates vorgestellt, während das abschließende Kapitel den Haushaltsaspekten der Vorschläge gewidmet ist.

Für Zucker hat die Kommission jedoch einen zweistufigen Ansatz gewählt, weil Rat und Parlament bisher noch keine Gelegenheit hatten, eine politische Diskussion über diese Frage zu führen. Anhand der Informationen aus der ausführlichen Folgenabschätzung, in der die verschiedenen Reformoptionen erläutert werden, möchte die Kommission daher zunächst - ähnlich wie bei der kürzlich erfolgten Reform des Milchsektors - vor der Vorlage eines förmlichen Vorschlags eine Diskussion über die Zukunft der EU-Zuckerregelung in Gang bringen.

## **2. TABAK, OLIVENÖL, ZUCKER: DIE AUSSICHTEN**

### **2.1. Tabak**

Die Tabakerzeugung macht nur 0,4% der gesamten EU-Agrarproduktion aus. In den letzten zehn Jahren war die Tabakerzeugung in der EU und weltweit rückläufig. Mit 348 013 Tonnen, das sind 5,4% der Welterzeugung, ist die EU nach China (38%), Brasilien (9%), Indien (8%) und den USA (7%) weltweit fünftgrößter Tabakproduzent. 75% des EU-Rohtabaks werden in Griechenland und Italien erzeugt.

Die Tabakerzeugung in der EU ist geografisch stark konzentriert. Etwa 70% aller Anbaubetriebe und 63% aller Anbauflächen liegen in sieben Regionen, in denen auch 53% des gesamten Bruttoeinkommens erwirtschaftet werden. In einigen Bezirken macht die Tabakerzeugung mehr als 50% der regionalen Agrarerzeugung aus.

Die Tabakanbauflächen in der EU sind in den 90er-Jahren jährlich um 2,6% zurückgegangen; im gleichen Zeitraum ist der Ertrag jedoch von 2 auf 2,7 Tonnen je Hektar gestiegen. Im Jahr 2000 gab es 79 510 Tabakanbaubetriebe, wobei deren Zahl in den zehn vorangegangenen Jahren um jährlich 3,6% zurückgegangen war. Gleichzeitig nahm die durchschnittliche Anbaufläche je Betrieb von 1,4 ha im Jahr 1990 auf 1,6 ha im Jahr 2000 zu.

Der Tabaksektor ist mit 126 070 Jahresarbeitseinheiten (JAE), das entspricht 212 960 Personen bzw. 2,4% aller JAE im EU-Agrarsektor, sehr arbeitsintensiv. Der Arbeitskräftebedarf ist in der Rohtabakerzeugung allerdings sehr saisonabhängig, außerdem ist hier der Anteil von Teilzeitarbeitskräften besonders hoch. 80% aller Arbeitskräfte des Sektors sind Familienarbeitskräfte.

Ein wichtiges Merkmal des Tabaksektors sind die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen und Betrieben. Besonders bemerkenswert ist der starke Gegensatz zwischen einigen wenigen Großbetrieben, die kapitalintensiver arbeiten und ihre Produktion auf die besten Sorten konzentrieren, und einer Vielzahl arbeitsintensiver Kleinbetriebe, die weniger gut in die Märkte integriert sind.

Umstrukturierungsprobleme machen sich in einigen Gebieten, in denen die Tabakerzeugung eine wichtige sozioökonomische Rolle spielt, noch stark bemerkbar. Werden hier Arbeitnehmer zu rasch aus dem Sektor abgezogen, kann dies zu erheblichen sozialen Ungleichgewichten und zur Landflucht führen, sofern nicht genügend außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze geschaffen werden.



In den letzten zehn Jahren war eine Umstellung der Erzeugung auf qualitativ hochwertige Sorten, eine zunehmende Spezialisierung der Betriebe und Regionen auf bestimmte Sorten und ein Preisanstieg für in der EU produzierten Rohtabak auf dem Binnenmarkt und den Weltmärkten zu beobachten. Andererseits ist der Marktpreis für Rohtabak zu niedrig, um die Produktionskosten zu decken, und betriebswirtschaftliche Gewinne lassen sich derzeit nur aufgrund der GAP-Direktzahlungen erzielen. Diese machen mehr als 75% aller Einnahmen aus, die die Landwirte aus dem Tabakanbau erwirtschaften. Einerseits ist der EU-Tabaksektor in hohem Maße abhängig von öffentlicher Unterstützung, andererseits ist das Einkommen je Arbeitskräfteeinheit strukturell niedrig, je Hektar aber wesentlich höher als in anderen Agrarsektoren.

Die EU nimmt im Welthandel mit rohem und verarbeitetem Tabak sowohl bei den Ausfuhren als auch bei den Einfuhren eine Spitzenstellung ein, sie führt vor allem Rohtabak ein und ist ein wichtiger Exporteur von Zigaretten und anderen Tabakwaren.

Bei der 1992er Reform der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für Tabak wurden die Intervention und die Ausfuhrerstattungen abgeschafft sowie Produktionsquoten und strengere Kontrollen eingeführt. Nach weiteren Anpassungen der Rechtsvorschriften werden die Tabakerzeuger derzeit mittels Prämien unterstützt; die an die produzierte Menge gekoppelt sind, durch bestimmte Qualitätskriterien moduliert werden und von den Produktionsquoten für die einzelnen Tabaksorten abhängen. Die Tabak-GMO beinhaltet außerdem Maßnahmen zur Umstellung der Produktion mithilfe eines Quotenrückkaufsprogramms und eines gemeinschaftlichen Tabakfonds. Die GAP-Ausgaben für den Sektor beliefen sich 2001 auf 973 Mio. EUR, das sind durchschnittlich 7 700 EUR je JAE bzw. 7 800 EUR je ha bzw. 2,3% des Haushalts des EAGFL-Garantie im Jahr 2001.

## **2.2. Olivenöl**

Der Olivenölsektor ist ein entscheidendes Element des europäischen Agrarmodells. 1998/99 belief sich die Olivenanbaufläche in der EU auf etwa 5,4 Mio. ha, also etwa 4% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche; davon lagen 44,5% in Spanien, 26,3% in Italien, 18,8% in Griechenland und 9,7% in Portugal. In dem Sektor sind etwa 2,5 Mio. Erzeuger tätig, das sind etwa ein Drittel aller Landwirte in der EU; außerdem ist er in den wichtigsten Erzeugungsgebieten, die zumeist - ausgenommen die Toskana in Italien und Katalonien in Spanien - in Ziel-1-Regionen der EU-15 liegen, ein bedeutender Wirtschafts- und Beschäftigungsfaktor. Überdies bietet der Olivenanbau im Winter die Möglichkeit der Saisonbeschäftigung, ergänzt hierdurch die anderen landwirtschaftlichen Tätigkeiten und schafft zudem durch die nachgelagerten Ölmühlen und Verarbeitungsbetriebe zahlreiche Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft.

Die spezialisierten Olivenanbaubetriebe sind relativ klein, die Durchschnittsgröße ist aber von Land zu Land unterschiedlich und reicht von 3,2 ha in Griechenland bis zu 13,5 ha in Spanien. Im Verarbeitungssektor gibt es eine ähnliche Mischung, wie sie auch bei der Erzeugung in allen Erzeugermitgliedstaaten mit traditionellen Olivenhainen einerseits und intensiv wirtschaftenden, modernen Betrieben andererseits anzutreffen ist. Aus diesen Gründen wird auch der Zusammenhang, der bisher zwischen der Olivenerzeugung und positiven Landschaftsmerkmalen und Umweltauswirkungen gesehen wurde, in jüngster Zeit in Zweifel gezogen.

Traditionelle Olivenhaine werden wegen ihrer Bedeutung für die Verhinderung landschaftlicher Verödung und die Förderung der Artenvielfalt geschätzt, denn mit der Aufgabe der Erzeugung in diesen Betrieben steigt die Gefahr von Bränden und Bodenerosion. Andererseits geraten die negativen Folgen des Intensivanbaus mit der größeren Abhängigkeit von Pflanzenschutzmitteln, dem Einsatz von Monokulturverfahren und dem höheren Wasserverbrauch für die Bewässerung immer häufiger in die Kritik.

Die EU ist der weltweit wichtigste Erzeuger von Olivenöl; die Erträge sind seit den 90er-Jahren insbesondere in Spanien (Rekordernte von 2,46 Mio. t nativem Olivenöl im Wirtschaftsjahr 2001/02) ständig gestiegen. Es ist jedoch bekannt, dass die Olivenölerzeugung starken Schwankungen unterliegt, die vom biologischen Produktionszyklus und vom Wetter bestimmt werden. Die anderen wichtigen Olivenölerzeuger sind Tunesien, die Türkei, Syrien und Marokko. Auf diese Länder entfallen etwa 20% der gesamten Weltproduktion. Zwar fällt die Erzeugung in den anderen Weltregionen im Vergleich zur Erzeugung des Mittelmeerraums derzeit nicht ins Gewicht, in einigen Ländern, die bislang nicht als Produzenten in Erscheinung getreten sind, scheint jedoch die Absicht zu bestehen, in diesen Sektor zu investieren.

Ursprünglich gab es nur in den traditionellen Erzeugerländern einen höheren Olivenölverbrauch. Olivenöl macht zwar immer noch lediglich 3% des gesamten Weltspeiseölverbrauchs aus, dank seines Rufs als gesundes Qualitätsprodukt nimmt die Nachfrage jedoch seit 1995/96 um jährlich etwa 6% zu. Wichtigste Abnehmer neben der EU sind die USA, Japan, Kanada, Australien und Brasilien.

Der Handel spielt somit eine wichtigen Rolle für den EU-Olivenölmarkt. Das Ausfuhrvolumen hat sich in den letzten zehn Jahren bis 2001/02 auf beinahe 324 000 Tonnen Olivenöl (zumeist Flaschenabfüllung) verdoppelt. Dagegen blieben die Einfuhren (zumeist nach Italien) relativ stabil, eine Ausnahme war lediglich in den schlechten Ertragsjahren in Tunesien zu beobachten, von wo die EU die meisten Einfuhren bezieht.

Der Anstieg der Olivenölproduktion in der EU hatte in den 90er-Jahren einen Rückgang der Erzeugerpreise zur Folge. Mehrere Hochrechnungen für Erzeugung und Verbrauch zeigen ein fragiles Gleichgewicht auf dem Weltmarkt, wo ein erheblicher Angebotsüberhang entstehen wird, wenn die Erzeugung weltweit stärker zunimmt als die Nachfrage.

Die derzeitige gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl, die seit 1966 besteht, beruht auf Erzeugerbeihilfen als wichtigstem Stützungsinstrument. Die frühere Interventionsregelung wurde inzwischen durch ein System der privaten Lagerhaltung ersetzt, die als Sicherheitsnetz fungiert, zudem wurden 1998 auch die Verbrauchsbeihilfen abgeschafft. Die Erzeugungsbeihilfe in Höhe von 1322,5 EUR je Tonne wird allen Erzeugern auf Basis der tatsächlich produzierten Olivenölmenge und des Tafelolivenäquivalents gewährt, das der jeweiligen einzelstaatlichen Garantiehöchstmenge (derzeit insgesamt 1,78 Mio. t) unterliegt. Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat seine Garantiehöchstmenge über- oder unterschreitet, gibt es Mechanismen zur Anpassung des Beihilfebetrags.

Die Interventionsankäufe wurden durch eine Beihilfe für die private Lagerhaltung ersetzt. Die Ausfuhrerstattungen belaufen sich seit 1998 auf Null, ohne dass negative Auswirkungen festzustellen waren. Für die Verwendung von Olivenöl in Gemüse- und Fischkonserven wird eine Produktionserstattung gewährt. 2001 wurde der Akzent

verstärkt auf den Kontroll- und den Qualitätsaspekt gelegt, insbesondere im Rahmen der "Qualitätsstrategie der EU für Olivenöl", mit der Produkt- und Vermarktungsstandards für diesen Sektor festgelegt wurden.

### 2.3. Baumwolle

Der Baumwollsektor ist zwar mit einem Anteil von 0,5% der landwirtschaftlichen Endproduktion für die EU insgesamt nur von geringer Bedeutung, spielt in bestimmten Regionen aber eine wichtige Rolle. In Griechenland, auf das 79,4% der gesamten EU-Produktion von 1,55 Mio. Tonnen nicht entkörnter (roher) Baumwolle entfallen, macht die Baumwolle 9,0% und in Spanien, einem anderen wichtigen Erzeugermitgliedstaat 1,5% der landwirtschaftlichen Endproduktion aus. In anderen Mitgliedstaaten (nur Portugal) beträgt die Erzeugung weniger als 1 500 Tonnen.

Innerhalb der großen Erzeugermitgliedstaaten sind die Verteilungseffekte noch deutlicher sichtbar. Im Jahr 1995 wurde mit 440 000 ha der Höchstwert der Baumwollanbauflächen erreicht, heute beträgt die Fläche 380 000 ha, davon liegt der überwiegende Teil in den drei griechischen Regionen Thessalien, Makedonien-Thrakien und Sterea Ellada. In Spanien konzentriert sich die Erzeugung in Andalusien und dort insbesondere in den Provinzen Sevilla und Cordoba. Insgesamt beträgt die Baumwollanbaufläche in Spanien heute etwa 90 000 ha, nach einem Höchstwert von 135 000 ha im Jahr 1988.

Kennzeichnend für die Baumwollbetriebe in diesen Regionen ist ihre große Zahl (71 600 in Griechenland und 7 600 in Spanien) und ihre kleine Größe (Griechenland 4,9 ha, Spanien 12,0 ha). Allerdings weisen die griechischen Baumwollanbaubetriebe einen hohen Spezialisierungsgrad auf, wobei in der Region Thessalien inzwischen fast nur noch Baumwolle angebaut wird. Trotz der großen wirtschaftlichen Bedeutung des Baumwollanbaus für viele ländliche Gebiete war der Trend hin zur Monokultur in den letzten Jahren einer der wichtigsten Kritikpunkte, denn der Baumwollanbau wird wegen der Abhängigkeit von künstlicher Bewässerung und Düngemitteln immer wieder mit geringer Artenvielfalt und Bodenverschlechterung in Verbindung gebracht. Der intensive Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und insbesondere von Insektiziden und Entlaubungsmitteln zur Erleichterung der Erntearbeiten zählen zu den umweltschädlichsten Verfahren der Landwirtschaft. Aus diesem Grund haben sich die Mitgliedstaaten 2001 verpflichtet, die nachteiligen Umweltauswirkungen der Baumwollerzeugung einzudämmen.

Die meisten Baumwollerzeuger in den beiden wichtigsten Erzeugerstaaten sind Mitglieder von Erzeugerorganisationen, die eine Management- und Koordinierungsfunktion ausüben. Die Entkörnung, bei der die Baumwollfasern von den Samen getrennt werden, erfolgt teils in Privatunternehmen und teils in genossenschaftlichen Betrieben. In Spanien, wo beinahe die Hälfte der 22 Entkörnungsanlagen von Genossenschaften betrieben werden, bestehen hier gewisse Überkapazitäten bezogen auf die Erzeugung, wohingegen in Griechenland der Anteil der genossenschaftlich betriebenen Anlagen niedriger ist (20 von insgesamt 75) und die Entkörnungskapazität eher der Erzeugung entspricht.

Die Angaben zum Handel beziehen sich im Allgemeinen auf entkörnte Baumwolle. Mit etwa 2,5% der Weltproduktion, die sich in den letzten vierzig Jahren insbesondere aufgrund von Ertragssteigerungen auf 19,9 Mio. Tonnen praktisch verdoppelt hat, spielt die EU als Erzeuger nur eine untergeordnete Rolle auf dem Weltmarkt. Wichtigste Erzeugerländer sind seit zwanzig Jahren China mit 22,6%, die

USA mit 20,1%, Indien mit 13,1% und Pakistan mit 9,0% Anteil an der Weltproduktion.

Die EU ist mit Einfuhren von 708 000 Tonnen und Ausfuhren von 227 000 Tonnen entkörneter Baumwolle weltweit wichtigster Nettoimporteur, China ist je nach Erntemenge Nettoimporteur oder -exporteur; Brasilien und Südostasien, die selbst nur wenig oder überhaupt keine Baumwolle anbauen, sind wegen ihrer Textilindustrie ebenfalls wichtige Baumwollimporteure, obwohl Brasilien kürzlich ebenfalls die Erzeugung aufgenommen und in den letzten Jahren etwa 800 000 Tonnen Baumwolle produziert hat.

Wichtigster Exporteur von Baumwolle auf dem Weltmarkt sind zweifelsohne die USA mit derzeit etwa 1,8 Mio. Tonnen, das sind beinahe 30% des Welthandels (insgesamt 6,0 Mio. Tonnen). Usbekistan, Afrika (CFA-Länder) und Australien sind mit jeweils etwa 800 000 Tonnen die einzigen anderen bedeutenden Exporteure auf dem Weltmarkt.

Wichtigste Abnehmer sind die Länder mit etablierter Textilindustrie: China verbraucht 25,4% der Weltbaumwollproduktion, gefolgt von Indien, den USA und Pakistan, das etwa 9,0% verbraucht. Der EU-Verbrauch von etwa 1,0 Mio. Tonnen entkörneter Baumwolle (5,4% der Weltproduktion) entfällt überwiegend auf Italien, Portugal und Deutschland.

Da die EU nur geringfügige Mengen Baumwolle<sup>4</sup> produziert, hatte die EU-Erzeugung keine nennenswerten Auswirkungen auf die Entwicklung der Weltmarktpreise. Hinzu kommt, dass die EU in diesem Sektor keine Ausfuhrerstattungen gewährt und Baumwollimporteure in die EU zollfrei sind. Obwohl die Politik sowohl der Industriestaaten als auch der Entwicklungsländer erheblichen Einfluss auf die Baumwollpreise hatte, ist der Preisrückgang insbesondere auf den stärkeren Wettbewerb durch Kunstfasern zurückzuführen.

Die gemeinsame Marktorganisation für Baumwolle wurde beim Beitritt Griechenlands zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1981 errichtet. Die derzeitige Regelung stützt sich auf eine Direktbeihilfe, die je Tonne nicht entkörneter Baumwolle gewährt wird und von der garantierten nationalen Menge (GNM) des jeweiligen Mitgliedstaats abhängig ist. Die Beihilfe, die den Verarbeitern gezahlt wird (die ihrerseits den Erzeugern einen Mindestpreis zahlen müssen), wird in regelmäßigen Abständen anhand der Differenz zwischen einem "Zielpreis" und dem Weltmarktpreis festgesetzt. Seit 1995/96 beträgt der Zielpreis 1 063 EUR und der Mindestpreis 1 009,9 EUR je Tonne. Die garantierte nationale Menge beträgt für Griechenland 782 000 Tonnen, für Spanien 249 000 Tonnen und für die anderen Mitgliedstaaten 1 500 Tonnen. Wird die garantierte Menge über- oder unterschritten, kann die Höhe der gezahlten Beihilfe entsprechend angepasst werden.

## 2.4. Zucker

Die Zuckerrübenanbaufläche in der EU-15 beträgt 1,8 Mio. ha und macht 1,4% der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus. Der Zuckerrübenanbau trägt mit 1,6%-1,8% zur landwirtschaftlichen Enderzeugung der EU bei. Zuckerrüben werden in mehr als 230 000 landwirtschaftlichen Betrieben zusammen mit anderen Ackerkulturen, wie etwa Getreide, angebaut. Im Allgemeinen liegt die Größe der Betriebe mit

---

<sup>4</sup>

Vgl. Pressemitteilung zu Baumwolle am 15.9.2003, IP/03/1244.

Zuckerrübenanbau sowohl hinsichtlich der Fläche als auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Indikatoren über dem Durchschnitt. Die Gesamtanbaufläche dieser Betriebe liegt bei 70 ha (davon 8 ha für den Zuckerrübenanbau), der Durchschnitt der landwirtschaftlichen Betriebe bei 20 ha. Betriebe mit Zuckerrübenanbau erzielen auch höhere Einkommen. Die Nettowertschöpfung je Jahresarbeitseinheit (JAE) beträgt schätzungsweise das 1,7-fache des Durchschnitts aller Betriebe<sup>5</sup>.

Die Zuckererzeugung in der EU-15 schwankt zwischen 15 und 18 Mio. Tonnen Weißzuckeräquivalent. Mit den zehn neuen Mitgliedstaaten dürfte sich die Zuckerrübenanbaufläche um 30% und die Zuckererzeugung um 15% erhöhen. In der EU-15 gibt es 135 Zuckerverarbeitungsbetriebe und 6 Raffinerien.

Zucker wird in allen Mitgliedstaaten (außer Luxemburg) erzeugt, wobei die Produktivität je nach Mitgliedstaat erheblich schwankt. Mehr als die Hälfte des EU-15-Zuckers wird in Deutschland und Frankreich erzeugt, gefolgt vom Vereinigten Königreich und Italien (jeweils 8%). Sechs der zehn neuen Mitgliedstaaten verfügen über eine eigene Zuckerproduktion; insgesamt werden dort 3 Mio. Tonnen erzeugt, davon zwei Drittel in Polen.

Die EU-15 importiert und exportiert Zucker, ist aber insgesamt gesehen Nettoexporteur. In den Wirtschaftsjahren 1999/00 bis 2001/02 beliefen sich die Ausfuhren auf durchschnittlich 5,3 Mio. Tonnen, denen Einfuhren von 1,8 Mio. Tonnen gegenüberstanden. Die Nettoausfuhren machen im Durchschnitt 20% der Zuckererzeugung und 2%-3,5% der Agrarlebensmittelausfuhren der EU-15 (entsprechend der Definition der Uruguay-Runde) aus.

Die EU spielt auf den Weltzuckermärkten eine wichtige Rolle. Der Anteil der EU-15 am Weltmarkt beträgt bei der Erzeugung 13%, beim Verbrauch 12%, bei den Ausfuhren 15% und bei den Einfuhren 5%. Ihr Anteil an Erzeugung, Verbrauch und Ausfuhren ist zurückgegangen, wogegen die Länder der südlichen Hemisphäre ständig an Bedeutung gewinnen. Während die EU mehrere Jahrzehnte lang der weltweit wichtigste Produzent war, stehen seit 1996 Brasilien und Indien abwechselnd an erster Stelle und liefern jeweils etwa 15% des weltweiten Angebots. Indien hat die EU-15 auch beim Verbrauch überholt.

Obwohl die führenden zuckerproduzierenden Länder auch die größten Verbraucher sind, ist Zucker ein wichtiges Handelsgut. Durchschnittlich werden weltweit beinahe 40 Mio. Tonnen gehandelt, das sind etwa 30% der Weltproduktion von insgesamt 120 Mio. Tonnen Weißzuckeräquivalent. Wichtigster Exporteur ist derzeit Brasilien, auf das bis zu einem Viertel aller Ausfuhren weltweit entfällt.

Die internationalen Zuckerpreise sind von erheblicher Bedeutung und unterliegen außerordentlich starken, unberechenbaren Schwankungen. Nach den historischen Höchstwerten der Jahre 1974 und 1981 lagen die monatlichen Weltmarktpreise für Rohzucker in den 90er-Jahren zwischen 280 EUR je Tonne (März 1990) und 110 EUR je Tonne (April 1999). Seit 1995 sind die Preise rückläufig. Dies erklärt sich insbesondere durch den Angebotsüberhang, gemessen als Verhältnis zwischen den Beständen und dem Verbrauch. Nach einem Tiefpunkt im Wirtschaftsjahr

---

<sup>5</sup> Gestützt auf die Zahlen aus dem Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen bei Vergleich der Einkommensindikatoren für Betriebe mit Zuckerrübenanbau und dem Durchschnitt aller Betriebe (ausgenommen Gemüseanbau) für den Zeitraum 1998-2000.

1999/2000, verursacht durch einen Rückgang der Erzeugung in mehreren wichtigen Lieferländern, haben sich die Preise im Wirtschaftsjahr 2000/01 erholt und sind auf durchschnittlich 240 EUR je Tonne gestiegen. Im Folgejahr sind sie allerdings wieder auf 180 je Tonne gefallen. Der Durchschnittspreis im ersten Quartal 2003 war mit 170 EUR je Tonne noch niedriger.

Für diese Preisvolatilität gibt es mehrere Erklärungen. Wechselkursschwankungen können die Preisvolatilität in einer bestimmten Währung verstärken oder dämpfen. Der ständig steigende Verbrauch ist ein entscheidender Wachstumsfaktor für den Zuckermarkt, aber er hat sich nicht unbedingt in einer dauerhaften Importnachfrage niedergeschlagen. Der Verbrauch ist in den Entwicklungsländern wesentlich stärker gestiegen, außerdem sind die Zuckereinfuhren von makroökonomischen Faktoren abhängig. Die Erzeugung reagiert kaum auf Veränderungen der Weltmarktpreise, was auf die in vielen Ländern geschützten Inlandspreise, die Langlebigkeit der Zuckerrohrpflanze, die auf 75% der Zuckeranbauflächen angebaut wird, und die langen Planungshorizonte für Investitionen in die Zuckerherstellung zurückzuführen ist. Andererseits ist das Angebot in hohem Maße witterungsabhängig, und Korrekturen der Ertragsprognosen führen häufig zu erheblichen Anpassungen der Weltmarktpreise. Zudem sind die Zuckerausfuhren auf eine begrenzte Zahl von Ländern konzentriert, die auch bei der Erzeugung führend sind. Auf Brasilien, die EU-15, Australien, Thailand und Kuba entfallen zusammen 70% aller Exporte. Und schließlich werden Angebot und Nachfrage von den verschiedenen staatlichen Politikinstrumenten beeinflusst.

In der EU-15 gibt es für den Zuckersektor ein System aus Außenschutz, Angebotssteuerung und Preisstützung. Der Interventionspreis liegt derzeit bei 631,9 EUR je Tonne Weißzucker bzw. 523,7 EUR je Tonne Rohzucker; in den letzten Jahren betrug der EU-Marktpreis das Zwei- bis Dreifache der internationalen Referenzpreise.

Die Weltmarktpreise für Zucker lassen sich wegen ihrer Volatilität kaum zuverlässig vorhersagen. Fachleute gehen davon aus, dass die Preise auf kurze Sicht (Wirtschaftsjahr 2003/04) und mittelfristig rückläufig bleiben. Die OECD geht in ihrer im Jahr 2003 veröffentlichten Prognose für die Agrarmärkte für das Wirtschaftsjahr 2008/09 von einem Rohzuckerpreis von 170 EUR je Tonne aus. Dies bedeutet gegenüber dem Durchschnitt des Vergleichszeitraums (1997/98 bis 2001/02) einen Rückgang um 13%. Nach Auffassung der OECD ist dieses niedrige Preisniveau insbesondere auf die Zunahme des Angebots und der Ausfuhren aus Ländern mit niedrigen Produktionskosten sowie auf die hohen Stützungszahlungen und den starken Außenschutz vieler OECD-Länder zurückzuführen. Global gesehen dürfte aber der Verbrauch etwas schneller steigen als das Angebot, wobei der größte Teil des Wachstums in Nicht-OECD-Ländern stattfinden dürfte. Wegen der hohen Bestände dürften die Preise aber auch mittelfristig niedrig bleiben.

### **3. REFORMVORSCHLÄGE UND MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN**

#### **3.1. Allgemeine Überlegungen**

Bei der Prüfung des Reformbedarfs im Tabak-, im Olivenöl- und im Baumwollsektor hat die Kommission Folgendes berücksichtigt:

- Das klare Mandat des Rates für eine Reform dieser Sektoren, das sich auf die "Ziele und den Ansatz" der GAP-Reform von 2003 stützt;
- Ähnlichkeiten zwischen den Sektoren in Bezug auf die Struktur- und Produktionsmerkmale und die Maßnahmen, aufgrund deren sie sich für den Ansatz der GAP-Reform vom Juni 2003 besonders eignen;
- besondere Merkmale der einzelnen Sektoren, insbesondere die Gefahr von Produktionsstörungen und der Aufgabe von Olivenhainen sowie die Notwendigkeit der Verbesserung von Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Wirtschaft.

Nach Auffassung der Kommission sollte eine Reform auf Basis der Ziele der GAP-Reform vom Juni 2003 - höhere Wettbewerbsfähigkeit, stärkere Marktorientierung, bessere Umweltverträglichkeit, stabilere Einkommen und eine verstärkte Berücksichtigung der Lage der Erzeuger in den benachteiligten Gebieten - auf folgende Ziele ausgerichtet sein:

- Ausarbeitung einer politischen Langzeitperspektive für diese Sektoren unter Berücksichtigung des derzeitigen Haushaltsrahmens, der Obergrenze der Rubrik 1 der derzeitigen Finanziellen Vorausschau und des neuen Rahmens für die Agrarausgaben, der auf der Tagung des Europäischen Rates vom Oktober 2002 in Brüssel vereinbart wurde;
- Förderung der Ziele und der Strategie, die mit der GAP-Reform vom Juni 2003 vereinbart wurden, nämlich höhere Wettbewerbsfähigkeit, stärkere Marktorientierung, bessere Umweltverträglichkeit, stabilere Einkommen und eine verstärkte Berücksichtigung der Lage der Erzeuger in den benachteiligten Gebieten;
- Vorrang der produzentenbezogenen vor der produktbezogenen Förderung durch Einbeziehung eines großen Teils der derzeit produktionsabhängig gewährten Direktzahlungen in die Betriebsprämienregelung **ab 1. Januar 2005**;
- Bindung dieser Zahlungen - wie auch der übrigen Direktzahlungen im Rahmen der GAP - an die Einhaltung der verbindlichen EU-Standards für Umwelt und Lebensmittelsicherheit durch die Auflagenbindung (cross-compliance) und die Einhaltung der Regeln für die Erhaltung der Flächen in einem guten agronomischen und ökologischen Zustand sowie an die Mechanismen für die Modulation der Zahlungen und die Haushaltsdisziplin.

Die Erzeuger des Tabak- und des Olivenölsektors erhalten bereits bis zu einer garantierten Höchstmenge produktionsabhängige Zahlungen. Im Baumwollsektor wird dem Entkörnungsbetrieb, der seinerseits dem Erzeuger einen Mindestpreis zahlen muss, ebenfalls bis zu einer garantierten Höchstmenge ein Betrag je Tonne nicht entkörneter Baumwolle auf Basis der Differenz zwischen einem EU-"Zielpreis" und dem Weltmarktpreis gezahlt.

Da Preissenkungen nicht für erforderlich gehalten werden und es in den drei fraglichen Sektoren bereits Direktzahlungen gibt, dürfte deren Einbeziehung in die Betriebsprämienregelung nach Auffassung der Kommission keine größeren Schwierigkeiten bereiten.

Alle drei Sektoren sind allerdings in Gebieten konzentriert, deren wirtschaftliche Entwicklung erheblich hinter der der restlichen Union zurückgeblieben ist, und haben einen hohen Bedarf an Inputs, wobei sie wegen der Bedeutung der nachgelagerten

Verarbeitungsindustrien auch eine große Zahl von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft schaffen.

Aus diesem Grund hat die Kommission im Rahmen ihrer GAP-Reform vom Juni 2003 die möglichen Auswirkungen der Entkoppelung auf diese für bestimmte Regionen sehr bedeutenden Sektoren besonders sorgfältig untersucht, insbesondere die Gefahr der Aufgabe der Erzeugung und einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete, in denen diese Erzeugungen traditionell angesiedelt sind. In Übereinstimmung mit der GAP-Reform vom Juni 2003 sollen den Gebieten in äußerster Randlage und den Ägäischen Inseln in Bezug auf die produktbezogene Unterstützung besondere Bedingungen eingeräumt werden. Die Direktzahlungen in diesen Gebieten werden deshalb nicht in die einheitliche Betriebsprämie einbezogen.

### **3.2. Tabak**

Wichtigste Schlussfolgerung der Kommission aus der ausführlichen Folgenabschätzung für Tabak war, dass die schrittweise Entkoppelung der derzeitigen Tabakprämie in Verbindung mit der allmählichen Auflösung des Tabakfonds und die Bereitstellung von Mitteln für die Umstrukturierung der Tabakanbaugebiete innerhalb der zweiten Säule der GAP künftig die nachhaltigste Politik für den Tabaksektor darstellen dürfte. Dabei müssten die Produktionsquoten beibehalten werden, damit der Mittelansatz für den noch nicht entkoppelten Teil der Tabakprämie festgesetzt werden kann. Dementsprechend würde im Übergangszeitraum für die über die Quoten hinausgehende Erzeugung der restliche produktionsabhängig gewährte Prämienanteil nicht gezahlt. Am Ende dieses Prozesses würde die derzeitige gemeinsame Marktorganisation für Tabak aufhören zu existieren.

Diese Option wurde als guter Kompromiss zwischen der notwendigen Trennung der Einkommensstützung vom Tabakanbau bei gleichzeitiger Bereitstellung von Mitteln für die Umstellung des Sektors auf alternative Einkommensquellen angesehen. Da außerdem derzeit etwa ein Drittel der jetzigen Tabakprämie notwendig ist, um die variablen Produktionskosten zu decken, wurde es für sinnvoller gehalten, die Reform stufenweise einzuführen, damit Produktionsstörungen und Störungen in der lokalen Wirtschaft vermieden werden und sich der Marktpreis an die neuen Bedingungen anpassen kann. Diese Einführungsphase wird drei Jahre dauern.

Zu Beginn der Reform würde die Gesamtheit oder ein Teil der derzeitigen Tabakprämie in Zahlungsansprüche für die Betriebsprämie umgewandelt. Während diese Umwandlung, wie in Tabelle 1 wiedergegeben, für die ersten 3,5 Tonnen vollständig erfolgen würde, würde für die Tranche zwischen 3,5 Tonnen bis zu 10 Tonnen nur 80 % der derzeitigen Tabakprämie in die Betriebsprämie einbezogen, während die restlichen 20 % in den vorgeschlagenen Umstrukturierungsmittelrahmen einfließen würden.



**Tabelle 1 – Reformvorschlag für den Tabaksektor**

<b>Stufe 1</b>	<b>Derzeitige Zahlung</b>	<b>Einbeziehung in die Betriebsprämie</b>	<b>Umstrukturierungs- Mittelrahmen</b>
<i>Höhe der Zahlung nach der erzeugten Menge</i>			
0 – 3,5 Tonnen	0	vollständig	keine
3,5 – 10 Tonnen	0	4/5	1/5
ab 10 Tonnen	2/3	1/6	1/6
<b>Stufe 2</b>			
<b>Stufe 2</b>	<b>Derzeitige Zahlung</b>	<b>Einbeziehung in die Betriebsprämie</b>	<b>Umstrukturierungs- Mittelrahmen</b>
<i>Höhe der Zahlung nach der erzeugten Menge</i>			
0 – 3,5 Tonnen	0	vollständig	nein
3,5 – 10 Tonnen	0	4/5	1/5
ab 10 Tonnen	1/3	1/3	1/3
<b>Stufe 3</b>			
<b>Stufe 3</b>	<b>Derzeitige Zahlung</b>	<b>Einbeziehung in die Betriebsprämie</b>	<b>Umstrukturierungs- Mittelrahmen</b>
<i>Höhe der Zahlung nach der erzeugten Menge</i>			
0 – 3,5 Tonnen	0	vollständig	keine
3,5 – 10 Tonnen	0	4/5	1/5
ab 10 Tonnen	0	1/3	2/3

Bei Umsetzung der Reform würde die derzeitige Tabakprämie, die der Tranche ab 10 Tonnen entspricht, für die größeren Tabakanbaubetriebe auf jeder Stufe (ein Jahr) um ein Drittel gesenkt. Um zu vermeiden, dass auf einzelbetrieblicher Ebene größere Veränderungen bei den Einkommen auftreten, würde ein Drittel der Tabakprämie der jeweiligen Tranche in Ansprüche auf die Betriebsprämie umgewandelt und der Rest in den Umstrukturierungs-Mittelrahmen eingestellt.

Ausschlaggebend für die Festsetzung der Anteile, die zwecks Beschleunigung des Umstellungsprozesses in den Tabakanbaugebieten auf den Umstrukturierungs-Mittelrahmen umgeschichtet werden sollen, waren Ausgewogenheits- und Effizienz-erwägungen. Aus dem Umstrukturierungs-Mittelrahmen werden die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert, die in der Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums (Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates) vorgesehen sind. Diese Mittel können für mehr Beihilfeempfänger, weitere Maßnahmen oder eine höhere Beihilfeintensität bei den laufenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verwendet werden.

Bei vollständiger Umsetzung würden mit diesen Maßnahmen über 70 % der derzeitigen Tabakprämie auf die Betriebsprämie und mindestens 20 % auf den Umstrukturierungs-Mittelrahmen umgeschichtet. Die neue Betriebsprämie würde nach vollständiger Reform einer Zuwendung in Höhe von durchschnittlich 6 900 EUR je Familien-Jahresarbeitsseinheit (JAE) entsprechen.

Durch die stufenweise Einführung dürfte die Reform zu einer besseren Marktorientierung und zu Einkommenssteigerungen für die Erzeuger führen, und dies zusätzlich zu den positiven Auswirkungen auf die Einkommensentwicklung durch die größere Transfereffizienz der entkoppelten Zahlungen, insbesondere für Kleinbetriebe, die zu einem früheren Zeitpunkt einen größeren Teil ihres Einkommens in Form der Betriebsprämie erhalten würden.

Während des dreijährigen Phasing-out-Zeitraums der derzeitigen Tabakregelung werden weiterhin Mittel aus dem Tabakfonds zur Förderung von Informationskampagnen gegen das Rauchen verwendet. Trotz der in diesem Zeitraum sinkenden Zuschüsse hat sich die Kommission verpflichtet, weiterhin Maßnahmen gegen das Rauchen unterstützen.

Kurzfristig wird davon ausgegangen, dass der Anbau von weniger rentablen Tabaksorten in der EU eingestellt wird. Außerdem würde die Einbeziehung der derzeitigen Tabakprämie in die Betriebsprämie Erzeugern, die derzeit ihre variablen Produktionskosten nicht decken, und Erzeugern, die auf rentablere Kulturen umstellen könnten, sicher einen Anreiz bieten, ihre Flächen kurzfristig anders zu nutzen.

Der sich ergebende Rückgang der EU-Tabakerzeugung würde durch größere und professioneller geführte nachfrage- und/oder qualitätsorientierte Betriebe aufgefangen, wobei sich die EU-Preise an die Weltmarktpreise der jeweiligen Sorten angleichen würden.

In Verbindung mit der stufenweisen Einführung der Betriebsprämienregelung würden der Umstrukturierungs-Mittelrahmen die Verlagerung der Erzeugung auf rationellere Betriebe zusätzlich fördern, den Einkommenstransfer auf Betriebe, die im Referenzzeitraum Tabak produziert haben, verbessern und die Umstellung auf den Arbeitsmärkten in den Tabakanbaugebieten unterstützen.

### 3.3. Olivenöl

Nach Auffassung der Kommission wäre eine Reform, die sich auf die vom Rat zum Zeitpunkt der Einigung über die GAP-Reform vom Juni 2003 vorgegebenen Leitlinien stützt, am besten geeignet, den langfristigen Interessen des Olivenölsektors gerecht zu werden.

Es wird vorgeschlagen, die derzeitigen produktionsabhängigen Zahlungen durch die Einführung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Betriebsprämie in eine direkte Einkommensstützung umzuwandeln, die die aus der GAP-Reform vom Juni 2003 resultierenden Ansprüche ergänzen würden. Die Einbeziehung des Olivenölsektors in die Betriebsprämienregelung bietet vor allem drei Vorteile:

Erstens: mit Hilfe der Betriebsprämienregelung kann sich der Olivenölsektor besser am Markt ausrichten und wettbewerbsfähiger werden. Zwar gibt es in diesem Sektor bereits eine positive Handelsdynamik, und im Rahmen der Qualitätsstrategie wurden konkrete Anstrengungen unternommen, um auf die Verbrauchertrends einzugehen, die Herausforderungen der Zukunft im Falle eines weltweiten Angebotsüberhangs können aber nur von einem Sektor bewältigt werden, der auf die Trends der Weltmarktnachfrage reagiert.

Zweitens: Die Einbeziehung in die Betriebsprämienregelung führt dank besserer Transfereffizienz der Förderung zu stabileren Einkommen für die Landwirte und ermöglicht es den extensiveren Olivenanbaugebieten, das bisherige Niveau der Einkommensstützung zu halten.

Drittens: Das schon jetzt positive Image des Sektors in Bezug auf Transparenz, Verbrauchervertrauen sowie die Erbringung von ökologischen und landschaftspflegerischen Leistungen für die Gesellschaft würde durch die

Einbeziehung in einen EU-Agrarsektor, der sich in dieselbe Richtung bewegt, noch verstärkt. Alle Tendenzen im Olivenölsektor, die dieses positive Image insbesondere im Umweltbereich schädigen könnten, würden durch die vorgeschlagenen Reformregelungen deutlicher sichtbar.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass eine vollständige Umstellung von den derzeitigen produktionsabhängigen Zahlungen auf die Betriebsprämie in bestimmten traditionellen Erzeugungsgebieten und für ertragsarme Olivenanbauflächen zu Problemen führen könnte. Hier besteht die große Gefahr, dass es bei der Pflege der Olivenbäume weitflächig zu Störungen kommt, wodurch wiederum die Böden und damit die Landschaft geschädigt würden oder nachteilige soziale Auswirkungen eintreten könnten. Dieses Problem tritt verschärft dort auf, wo die lokale Wirtschaft stark vom Olivenölsektor abhängig ist.

Deshalb kam die Kommission zu dem Schluss, dass ein Reformvorschlag, der die Koppelung der Stützungszahlungen an die Zahl der Olivenbäume völlig aufhebt, hinsichtlich des Fortbestands vorhandener Olivenhaine in umweltempfindlichen Gebieten den von Rat und Parlament vorgebrachten Bedenken in Bezug auf die drohende Aufgabe der Erzeugung und die Sicherung der Nachhaltigkeit der ländlichen Wirtschaft nicht gerecht würde.

Deshalb schlägt die Kommission vor, 60 % der im Referenzzeitraum geleisteten produktionsabhängigen Zahlungen für Betriebe mit einer Anbaufläche von mehr als 0,3 ha in Ansprüche auf die Betriebsprämie umzuwandeln. Der Einfachheit halber würden die Zahlungen an die kleineren Betriebe vollständig entkoppelt gewährt.

40% der im Referenzzeitraum geleisteten Zahlungen würden demgegenüber als nationaler Mittelrahmen in den Mitgliedstaaten verbleiben und den Erzeugern in Form einer zusätzlichen, nach Fläche oder Baumzahl berechneten Zahlung für die Olivenhaine gewährt. Diese Zahlungen sind nicht produktionsabhängig, sondern sollen dazu dienen, die Olivenbäume, die Böden und die Umwelt unter Wahrung der lokalen Kultur und Tradition zu erhalten. Hierdurch soll die Erhaltung des Baumbestandes in abgelegenen Gebieten oder in ertragsarmen Olivenhainen sichergestellt werden, indem ein wichtiger Beitrag zu den Kosten der Erhaltung von Olivenhainen in den betreffenden Gebieten geleistet wird. Die Mitgliedstaaten weisen diese Gebiete anhand objektiver Kriterien für die nachhaltige Entwicklung nach EU-weit geltenden Bestimmungen aus. Dazu gehören der Landschaftsschutz ebenso wie ökologische, soziale und kulturelle Belange.

Die Berechnung der Referenzflächen für die Betriebsprämie sowie die Berechnung der Fläche und der Zahl der Bäume für die Olivenhain-Zahlungen würden auf der Grundlage von InVeKoS-kompatiblen Daten des geografischen Informationssystems (GIS) erfolgen. Olivenhaine, die nach dem 1. Mai 1998 angelegt wurden, kommen - mit Ausnahme genehmigter Neuanpflanzungen - für beide Zahlungen nicht infrage.

Für die Marktpolitik schlägt die Kommission vor, die derzeitige private Lagerhaltung als Sicherheitsnetz beizubehalten, aber die nicht mehr zweckdienlichen Erstattungen für die Ausfuhr und die Herstellung bestimmter Lebensmittelkonserven zu streichen.

Bezüglich der Qualitätsstrategie für Olivenöl schlägt die Kommission vor, zur Unterstützung des Sektors während der Anpassung an die sich verändernden Marktbedingungen die derzeitigen Qualitäts- und Herkunftssicherungsmaßnahmen zu

verstärken. Die förderfähigen Tätigkeitsbereiche sollen um die Überwachung der Olivenölqualität im Rahmen mehrjähriger Programme und die Verstärkung der Maßnahmen auf nationaler, EU- und internationaler Ebene erweitert werden. Der hierdurch entstehende zusätzliche Mittelbedarf würde aus dem nationalen Mittelrahmen für die Olivenhain-Zahlungen gedeckt.

In Bezug auf die Kontrollen wird vorgeschlagen, die Finanzierung der derzeitigen Olivenöl-Kontrollstellen ab 1. November 2005 einzustellen. Die Kontrolle der neuen Flächenzahlungen erfolgt im Rahmen des InVeKoS mit Unterstützung des GIS. Der Einfachheit halber wird die Olivenhain-Zahlung erst ab einem Anspruch von 50 EUR je Antrag gewährt. Was die Qualitätsmaßnahmen betrifft, so wird die Kontrolle der Tätigkeitsprogramme u. a. durch neue Bewertungs- und Kontrollpflichten verstärkt.

Da die Betriebsprämienregelung ab dem 1. Januar 2005 gilt, wird vorgeschlagen, die Reform des Olivenölsektors ab 1. November 2004 anzuwenden.

### **3.4. Baumwolle**

Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, dass der wirtschaftliche, soziale und ökologische Nutzen einer Reform des EU-Baumwollsektors auf Basis der Reform vom Juni 2003 etwaige Nachteile bei weitem aufwiegen würden.

Deshalb schlägt die Kommission vor, den Teil der EAGFL-Ausgaben für den Baumwollsektor, der im Referenzzeitraum für die Unterstützung der Erzeuger bestimmt war, auf zwei Maßnahmen zur Einkommensstützung umzuschichten: zum einen die Betriebsprämie und zum anderen eine neue, in Form einer Flächenzahlung gewährte Erzeugungsbeihilfe. Diese Erzeugungsbeihilfe würde nach Auffassung der Kommission auch dem Ziel in den Baumwollprotokollen des Beitrittsakts für Griechenland sowie der Beitrittsakte für Spanien und Portugal, entsprechen, denen zufolge die Baumwollerzeugung in den betreffenden Regionen gefördert werden soll.

Es wird vorgeschlagen, 60 % der Ausgaben für diese erzeugerbezogene Stützung in neue Ansprüche auf die Betriebsprämie umzuwandeln. Hierdurch dürften die Baumwollerzeuger in die Lage versetzt werden, besser auf künftige Marktentwicklungen und -erfordernisse zu reagieren. Die Einbeziehung des Baumwollsektors in die Betriebsprämienregelung hätte außerdem den Vorteil, dass die Baumwollerzeuger ein stabileres Einkommen erhielten.

In Bezug auf den Zusammenhang zwischen dem Baumwollsektor und möglichen Umweltschädigungen ist zu berücksichtigen, dass die GAP-Reform vom Juni 2003 für Kohärenz und Transparenz bei der Anwendung der EU-Vorschriften für die Produktionsstandards sorgt. Durch die kürzlich vereinbarte Ausdehnung der Auflagenbindung auf alle GAP-Ausgaben würde die Einbeziehung in die Betriebsprämienregelung den Baumwollerzeugern bei ihren betrieblichen Entscheidungen in Bezug auf Extensivierung, Umstellung oder Diversifizierung der Erzeugung dieselben Möglichkeiten bieten wie den anderen Landwirten.

Schließlich ist die Kommission der Auffassung, dass eine solche Reform zusätzlich zu der deutlichen Senkung der handelsverzerrenden Subventionen, die die EU im Rahmen der Entwicklungsagenda von Doha bereits vorgeschlagen hat, einen weiteren Beitrag dazu leisten könnte, das komplexe Problem der Höhe der Weltmarktpreise von Baumwolle zu lösen, indem die Stützung von den derzeitigen

"Ausgleichszahlungen" auf eine Mischung aus Blue-Box- und Green-Box-Maßnahmen verlagert würde.

In Anbetracht der großen Gefahr von Produktionsstörungen schlägt die Kommission aber vor, dass die Mitgliedstaaten 40 % der Ausgaben für die Erzeugerbeihilfe während des Referenzzeitraums als nationalen Mittelrahmen behalten und den Erzeugern in Gebieten, die sich für den Baumwollanbau eignen, daraus die neue Flächenzahlung je Hektar Baumwollanbaufläche gewähren.

Die Höhe der neuen Flächenzahlung wurde so festgesetzt, dass die Baumwollerzeugung auf einer kleineren Fläche als bisher mit einem Betriebsgewinn, der mit dem konkurrierender Kulturen vergleichbar ist, fortgesetzt werden kann. Die Bindung der Betriebsprämie wie auch der Flächenzahlung an die Einhaltung der Umweltauflagen (cross-compliance) wird ohne Einkommenseinbußen zu einer umweltfreundlicheren Baumwollerzeugung führen.

Die neue Flächenzahlung wird für eine Höchstfläche von insgesamt 425 360 ha (Griechenland: 340 000 ha, Spanien 85 000 ha und Portugal: 360 ha) gewährt. Die Höchstflächen richten sich nach der bisherigen Entwicklung der Baumwollanbauflächen und liegen für Griechenland um 11% und für Spanien um 5% unter der Fläche im Referenzzeitraum. Bei Überschreitung der Höchstflächen in den Anträgen wird die Flächenzahlung anteilig gekürzt.

Die Flächenzahlung soll auf Basis bestimmter Kriterien gewährt werden, die mit der Mitgliedschaft der Erzeuger in einem Branchenverband zusammenhängen. Die Branchenverbände würden von den Mitgliedstaaten zugelassen, wobei jeder nach Möglichkeit eine Fläche von mindestens 20 000 ha abdecken und Kontrollen unterliegen würde, aufgrund deren Geldstrafen verhängt oder die Zulassung für einen Teil oder die Gesamtheit der zugeteilten Fläche entzogen werden können.

Die Hälfte des für die Flächenzahlung bereitgestellten Mittelrahmens könnte nach einer branchenübergreifenden Tabelle differenziert werden, wobei Menge und Qualität ausschlaggebend wären. Die Tätigkeit der einzelnen Branchenverbände würde von den Mitgliedern und über einen Zuschuss der Gemeinschaft in Höhe von 10 EUR je ha finanziert. Insgesamt dürfte sich die Unterstützung auf etwa 4,5 Mio. EUR belaufen und würde in den jeweiligen nationalen Mittelrahmen einbezogen.

Die Differenz zwischen dem Gesamtbetrag der Marktstützungsausgaben für den Baumwollsektor und dem Betrag für die beiden Maßnahmen zur Stützung der Erzeugereinkommen - etwa 100 Mio. EUR - würde in den Umstrukturierungsmittelrahmen für den Baumwollsektor einfließen. Dieser Betrag würde entsprechend der durchschnittlichen Fläche, für die im Referenzzeitraum die Beihilfe gezahlt wurde, auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt. Dieser Mittelrahmen wird zu einem weiteren Finanzierungsinstrument im Rahmen der zweiten Säule der GAP und zur Finanzierung der in der Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums (Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates) vorgesehenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verwendet. Die Mittel könnten für eine größere Zahl von Beihilfeempfängern, für weitere Maßnahmen oder für eine höhere Beihilfeintensität bei den laufenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzt werden.

### 3.5. Zucker

Nach Einführung der Produktionsquotenregelung in den Mitgliedstaaten hat sich die gemeinsame Marktorganisation für Zucker völlig anders entwickelt als die anderen im GAP-Reformprozess erfassten Sektoren. Die Einführung der Produktionsquoten war eine politische Entscheidung, die eher darauf abzielte, eine flächendeckende Erzeugung in der Gemeinschaft sicherzustellen und weniger darauf, die Spezialisierung der wettbewerbsfähigsten EU-Regionen zu fördern.

Die starke Preisstützungskomponente der derzeitigen Zuckerregelung ermöglichte es den Erzeugern in den weniger wettbewerbsfähigen EU-Regionen, die bei der Zuckerrübenproduktion keine komparativen Vorteile haben, zumindest ihre Erzeugungskosten zu decken. Die Binnenmarktpreise wurden durch hohe Interventionspreise in Verbindung mit dem notwendigen Außenschutz gestützt.

Diese Politik bot in der Vergangenheit eine Reihe von Vorteilen. Zum einen sorgte sie für die gleichmäßige Versorgung des Binnenmarktes mit hochwertigem Zucker, obwohl dieses Ziel auch mit weniger wettbewerbsverzerrenden Mechanismen und einer höheren Transfereffizienz hätte erreicht werden können. Aus Sicht der EU-Erzeuger sichert die Regelung stabile und relative hohe Preise, was wiederum die Erzeugereinkommen stabilisiert. Außerdem sind auch die wichtigsten Zucker-Lieferländer mit präferenzbegünstigtem Marktzugang im Großen und Ganzen mit der Regelung zufrieden, weil ihren eigenen Marktteilnehmern günstige Preise für stabile Handelsmengen geboten werden. Aus verschiedenen Gründen gerät diese Politik aber immer stärker unter Druck, und ihre Nachteile treten immer deutlicher zutage.

Hauptkritikpunkt ist, dass die EU die Erzeugung großer Zuckermengen zu nicht wettbewerbsfähigen Preisen fördert. Wegen der Einfuhrverpflichtungen der EU müssen die Mengen, die nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden können, zum jeweiligen Weltmarktpreis auf dem Weltmarkt abgesetzt werden. Deshalb führen die externen Auswirkungen dieser Regelung nach Auffassung ihrer Kritiker zu Handelsverzerrungen und behindern das Wachstum der Primärindustrie in einigen Entwicklungsländern.

Innerhalb der EU wurden den Erzeugern die hohen Preise auf Kosten der Verbraucher und der Verarbeiter gesichert. So ist nicht nur der EU-Interventionspreis wesentlich höher als der Weltmarktpreis, sondern der Marktpreis liegt auch stets über dem Interventionspreis. Da die GMO zudem auf Quoten basiert, die auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, wird sie eher marktaufteilend als marktintegrierend. Umweltgruppen haben kritisiert, dass die Preisstützung die Erzeuger dazu verleitet, die Zuckerrübenproduktion durch Ertragssteigerungen zu erhöhen und haben ihre Besorgnis darüber geäußert, dass die Regelung im Widerspruch zu den Zielen eines nachhaltigen Wachstums steht.

Für die geplanten Änderungen der EU-Zuckerregelung gibt es mehrere Gründe, die bislang unterschiedlich stark berücksichtigt wurden.

Erstens stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit der derzeitigen Zuckerregelung mit der neuen Ausrichtung der EU-Landwirtschaft im Rahmen der GAP-Reform vom Juni 2003, die ihrerseits auf der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung basiert. In diesem Zusammenhang muss die Bedeutung der Aufteilung der Produktionskapazität, derzeit noch Bestandteil der Quotenregelung, gegen die

Notwendigkeit abgewogen werden, den Zuckersektor wettbewerbsfähiger und nachhaltiger zu machen.

Zweitens: Schon 2007 könnte auf dem EU-Zuckermarkt durch die einseitigen Einfuhrzugeständnisse an die am wenigsten entwickelten Länder im Rahmen der Alles-außer-Waffen-Initiative sowie an die Balkanländer ein erhebliches Marktungleichgewicht entstehen. Dieses Ungleichgewicht könnte zu ernsthaften Störungen und einem Rückgang des Sektors in vielen Teilen der EU führen.

Drittens: Auf internationaler Ebene sind die rechtlichen Schritte gegen die EU-Zuckerregelung vor dem Hintergrund der laufenden Entwicklungsrunde von Doha zu sehen. Zwar liegen die endgültigen Ergebnisse dieser multilateralen Handelsverhandlungen noch nicht vor, die grundlegenden Bedingungen des neuen Umfelds für die EU-Zuckerwirtschaft sind aber bereits geschaffen und so klar, dass die Auswirkungen bereits absehbar sind. Ferner muss - unabhängig davon, welche Option letztendlich gewählt wird, die EU-Ausfuhrregelung mit dem Verhandlungsergebnis der Doha-Entwicklungsrunde im Rahmen der WTO in Übereinstimmung gebracht werden.

All diese Entwicklungen beeinflussen die Rahmenbedingungen, unter denen vor Jahren der Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen und Belangen erzielt wurde. Die Kommission ist der Auffassung, dass die geltende Zuckerregelung sorgfältig überdacht werden muss, wenn eine nachhaltige und langfristige EU-Zuckerpolitik vereinbart werden soll. In Anbetracht der umfangreichen und langfristigen Investitionen, die in der Zuckerindustrie erforderlich sind, befürchtet die Kommission außerdem, dass jede weitere Verzögerung einer Entscheidung dem Sektor sowohl in der EU als auch in den Entwicklungsländern schaden würde.

Jede Option, die zu einer Senkung des Binnenmarktpreises führt, wird erhebliche Auswirkungen auf die Länder haben, die unter das Zuckerprotokoll gemäß der EU-AKP-Abkommen von Cotonou fallen. Die Kommission wird die Auswirkungen der Reform auf die unter das Zuckerprotokoll fallenden AKP-Länder bewerten und hieraus unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten, die den betreffenden Ländern gegebenenfalls erwachsen, die geeigneten Schlüsse ziehen.

Die Kommission hat drei Optionen für eine Neuausrichtung der EU-Zuckerregelung vorgeschlagen, die in der ausführlichen Folgenabschätzung erörtert werden; dabei wurden die internen und externen Zwänge und die derzeit bei der WTO anhängige Klage berücksichtigt. Außerdem sind diese Optionen unter Berücksichtigung der kürzlich von der EU beschlossenen Maßnahmen für Biokraftstoffe sowie der Folgen für die AKP-Staaten und andere Drittländer zu prüfen.

Als Referenzszenario hat die Kommission zunächst untersucht, wie sich eine Fortschreibung der derzeitigen Regelung über das Jahr 2006 hinaus auswirken würde. Dabei bliebe die jetzige gemeinsame Marktorganisation auf Basis flexibler Produktionsquoten und einer Stützung der Preise unverändert erhalten. Der EU-Markt wäre für Einfuhren innerhalb der verschiedenen bereits eingegangenen oder noch einzugehenden internationalen Verpflichtungen offen. Zölle, Binnenmarktpreise und Produktionsquoten würden gesenkt. Zur Berücksichtigung des Kontexts wird in der ausführlichen Folgenabschätzung auch die hypothetische Möglichkeit geprüft, dass die Alles-außer-Waffen-Länder die Umsetzung dieser Vereinbarung über ein

geregeltes, abgestimmtes System für die Lieferungen fordern, obwohl sich dies im Endergebnis kaum bemerkbar machen würde.

Beim zweiten Szenario wurden die Folgen einer Senkung der Binnenmarktpreise geprüft. Nach einer Stabilisierung der Einfuhren und der produzierten Mengen würden dabei die Produktionsquoten allmählich abgeschafft. Bei diesem Szenario passt sich der Binnenmarktpreis an die Preise dieser Einfuhren an. Da aber durch den sinkenden Binnenmarktpreis, der sich nach den Berechnungen auf einem Gleichgewichtspreis von 450 EUR je Tonne einpendeln würde, der EU-Markt für die am wenigsten wettbewerbsfähigen Erzeugerländer nicht mehr so attraktiv wäre, wurden die Folgen dieser Option für den Welthandel besonders eingehend untersucht. Dabei wurde auch die Frage geprüft, inwieweit die Einführung der Betriebsprämie entsprechend der GAP-Reform vom Juni 2003 die Auswirkungen einer Senkung der Binnenmarktpreise abfedern könnte. Schließlich wurden die Folgen dieses Szenarios für die Erlöse derjenigen Länder bewertet, die derzeit Zucker in die EU ausführen.

Die dritte Option besteht in der völligen Liberalisierung der Zuckerregelung. Dies bedeutet die Abschaffung der Preisstützung in der EU und den Wegfall der Quotenregelung. Dementsprechend wurden für diese Option die Folgen einer völligen Abschaffung der Einfuhrzölle und der Mengenbeschränkungen für die Einfuhren auf den EU-Zuckermarkt untersucht. Wie beim Preissenkungsszenario wurde die Einführung einer Einkommensstützung für die EU-Erzeuger erörtert und geprüft, wie sich diese Option auf die Erlöse der derzeitigen EU-Lieferländer auswirkt.



Tabelle 2 – Optionen für den Zuckersektor

	Vorteile	Nachteile
<b>Fortschreibung der jetzigen Regelung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produktion und Erzeugereinkommen bleiben in den meisten Gebieten erhalten, wobei die Menge bzw. Höhe allmählich sinkt.</li> <li>• Die Haushaltskosten sinken stufenweise.</li> <li>• Die jetzigen Vorteile für die AKP-/Alles-außer-Waffen-Länder bleiben erhalten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umstrukturierung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors werden hinausgezögert.</li> <li>• Der EU-Markt wird im Rahmen von Präferenzabkommen für unbegrenzte Einfuhrmengen, die zu nicht wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden, interessant.</li> <li>• Die Aufrechterhaltung der Produktion in der EU ist gefährdet.</li> <li>• Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichheiten zwischen den Erzeugern bleiben erhalten.</li> <li>• Die GMO für Zucker bleibt weiterhin kompliziert.</li> <li>• Es werden keine Verbesserungen beim Umweltschutz erzielt.</li> <li>• Die Abhängigkeit der nicht wettbewerbsfähigen Entwicklungsländer vom EU-Markt bleibt erhalten, weshalb notwendige Umstrukturierungen hinausgezögert werden.</li> </ul>
<b>Preissenkung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umstrukturierung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors werden erleichtert.</li> <li>• Schafft einen besseren Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Binnenmarkt und verringert Produktionsüberschüsse und Handelsverzerrungen auf dem Weltmarkt.</li> <li>• Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichheiten zwischen den Erzeugern werden verringert.</li> <li>• Die Verbraucherpreise für Zucker sinken.</li> <li>• Es findet eine Diversifizierung im Markt für Süßungsmittel statt.</li> <li>• Die Kosten der Regelung für den Haushalt sinken leicht.</li> <li>• Wettbewerbsfähige am wenigsten entwickelte / AKP-Länder behalten den präferenzbegünstigten Zugang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erzeugereinkommen und Erlöse in den AKP-Ländern, die unter das Zuckerprotokoll fallen, sinken, und die am wenigsten wettbewerbsfähigen Länder könnten gegebenenfalls die Ausfuhren einstellen.</li> <li>• Gegebenenfalls sind Maßnahmen zur Umstrukturierung und/oder Umstellung erforderlich.</li> </ul>
<b>Liberalisierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors wird mittel- bis langfristig verbessert.</li> <li>• Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt werden abgebaut.</li> <li>• Ausfuhrerstattungen werden gestrichen.</li> <li>• Haushaltskosten fallen nur noch für die Ausgleichszahlungen an.</li> <li>• Die Zucker-GMO wird vereinfacht.</li> <li>• Bessere Marktchancen für kostengünstige / wettbewerbsfähige Erzeuger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Preisstabilität ist nicht mehr gewährleistet.</li> <li>• Ein Großteil der EU-Zuckerindustrie verschwindet endgültig.</li> <li>• Die Erzeugereinkommen sinken mit dramatischen Auswirkungen auf bestimmte ländliche Gemeinschaften.</li> <li>• Die Erlöse der unter das Zuckerprotokoll fallenden AKP-Länder sinken, wobei die meisten nicht wettbewerbsfähig sein dürften.</li> <li>• Gegebenenfalls sind Maßnahmen zur Umstrukturierung und/oder Umstellung auch in den betroffenen AKP-Ländern erforderlich.</li> <li>• Die Erzeugung von Süßungsmitteln ist nicht mehr wettbewerbsfähig und wird aufgegeben.</li> <li>• Die Rentabilität der Zuckerraffinerien ist gefährdet.</li> <li>• Es besteht die Gefahr einer verminderten Fruchtfolge.</li> </ul>

#### 4. HAUSHALTSASPEKTE

In Übereinstimmung mit den Zielen und Ausrichten der GAP-Reform vom Juni 2003 werden die Gesamtausgaben, die sich aus den Vorschlägen für Tabak, Olivenöl und Baumwolle ergeben, weitgehend den Ausgaben für Prämien und Beihilfen

entsprechen, die in den letzten Jahren im Rahmen der Regelungen für diese Sektoren gezahlt wurden.

Bei der Reform wird der neue Mittelrahmen für die Agrarausgaben, der auf der Tagung des Europäischen Rates vom Oktober 2002 in Brüssel vereinbart wurde, eingehalten. Außerdem erfolgt die Umschichtung zur Stärkung der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums innerhalb der allgemeinen Obergrenze der Rubrik 1 für die Agrarausgaben.

Die Vorschläge sind also gegenüber den bisherigen Ausgaben haushaltsneutral, weil sich die Reformen auf historische Bezugsgrößen (Durchschnitt des Zeitraums 2000-2002) stützen und eine Umverteilung der Mittel zwischen den Mitgliedstaaten vermieden wird. Die jährlichen Kosten bleiben im Rahmen der Ausgabenszenarios für den Status quo, die von der Kommission für diese Sektoren erarbeitet wurden, als sie im Januar 2003 im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen die Ausgabenvorausschätzungen für die GAP bis 2013 vorgelegt hat.

In der ausführlichen Folgenabschätzung sind die voraussichtlichen Kosten der verschiedenen Optionen für den Zuckersektor aufgeführt. Zwar lassen sich durch eine Fortschreibung der derzeitigen Regelung einige Einsparungen erzielen, die Gesamtkosten der beiden anderen Optionen hingegen sind abhängig von der Höhe des gewährten Ausgleichs.