



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2913

An den Umwelt- und Agrarausschuss

**Stellungnahme der
Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker
zur Zukunft des europäischen Zuckermarktes**

Oktober 2011

Rübenanbauer und Zuckerindustrie warnen: Kommissionsvorschlag gefährdet Versorgungssicherheit

Mit ihrem Vorschlag, die Kernelemente der Zuckermarktordnung nur noch bis zum 30. September 2015 beizubehalten, riskiert die EU-Kommission einen weiteren Rückgang der Zuckererzeugung aus Rüben und steigende Volatilität auf dem EU-Zuckermarkt.

Die jetzige Zuckermarktordnung ist Garant für ein hohes Maß an Versorgungssicherheit. Sie erlaubt es, effektiv und flexibel sowohl auf Überschuss- als auch auf Knappheitssituationen zu reagieren. Weder das Impact Assessment noch der Kommissionsvorschlag liefern eine stichhaltige Begründung für die Abschaffung dieser Regelung.

Die Entwicklungen der letzten zwei Jahre auf dem internationalen Zuckermarkt haben gezeigt, wie wichtig ein ausreichender Selbstversorgungsgrad gerade in einer zunehmend globalisierten Welt ist. Das bestehende Mengenmanagement ist deshalb in Verbindung mit den Rübenmindestpreisen weiterhin ein unverzichtbares Instrument. Die Beibehaltung der Quotenregelung in ihrer jetzigen Ausgestaltung mit nationalen Quoten entspricht zudem den Zielen der Kommission für einen nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen und einer ausgewogenen regionalen Entwicklung. Sie verhindert die unerwünschte Konzentration auf einige wenige Standorte sowie unnötige Foodmiles.

Gemäß den Berechnungen der Kommission würden die Rübenpreise bis 2020 im Vergleich mit 2009/10 um rund 20 % sinken. Schon diese Entwicklung macht den von der Kommission erwarteten Anstieg der EU-Erzeugung mehr als fraglich, zumal mit der Reform von 2006 bereits eine Senkung der Rübenmindestpreise um rund 40 % erfolgt ist, was den Rübenanbau in vielen Regionen in Frage stellt.

Diese Überlegungen der Kommission beruhen ganz offensichtlich auf einem Rechenmodell, dessen Ergebnisse nicht plausibel sind. Die dort diskutierten Optionen liegen hinsichtlich der errechneten Wirkungen auf die künftige EU-Produktion sowie die Rüben- und Zuckerpreise derart eng beieinander, dass die Entscheidung der Kommission, ausgerechnet den risikoreichsten Weg zu beschreiten, absolut nicht nachzuvollziehen ist. Ein Verzicht auf das bisherige Instrumentarium würde den von der Kommission erwarteten generellen Anstieg der Preisvolatilität - ausgelöst durch die zunehmenden Wechselwirkungen zwischen den globalen Rohstoff- und Finanz-

märkten sowie durch klimatische Effekte - noch verstärken. Die stabilisierende Wirkung des Quotensystems bei Zucker würde komplett entfallen.

Bei Aufgabe der Produktionsquoten für Zucker und Isoglukose würde die Volatilität auf den internationalen Märkten für agrarische Rohstoffe sowie den Energie- und Finanzmärkten voll auf die europäischen Verbraucher sowie die Rüben- und Zuckererzeuger durchschlagen.

Die Zuckerwirtschaft unterstreicht daher im Interesse der Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Rüben- und Zuckererzeugung und der Versorgungssicherheit für die europäischen Verbraucher die Notwendigkeit zur Fortsetzung des gegenwärtigen zuckerpolitischen Instrumentariums bis mindestens 2020. Sie steht damit in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments von Juni 2011.

Kernforderungen der Zuckerwirtschaft

- Fortsetzung der Zuckermarktordnung bis mindestens 2020
- Kongruente Import- und Handelspolitik, einschließlich eines ausreichenden Außenschutzes
- Fortsetzung des Mengenmanagements mit nationalen Quoten
- Beibehaltung des Rübenmindestpreises
- Erhalt der Branchenvereinbarungen als interprofessionelles Instrument
- Keine Beschränkung der Exporte
- Abschaffung der Produktionsabgabe
- Beibehaltung des Preisberichterstattungssystems
- Freigabe von Nichtquotenzucker auf Basis eines klar definierten Auslösemechanismus im Falle des Ausfalls von Importen
- Beibehaltung der Marktrücknahme und Einbeziehung der Importe in diesen Mechanismus

Situation und Zukunft des europäischen Zuckermarktes – Beitrag der WVZ zur Versachlichung der Diskussion

Die Reform von 2006

Die EU-Zuckermarktordnung wurde 2006 grundlegend reformiert. 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

1. eine Senkung der Produktionsquoten um 6 Millionen Tonnen bis September 2010, was 30 % der Quotenerzeugung insgesamt entspricht und
2. eine schrittweise Senkung der Zuckerrübenpreise um 39,7 % sowie des Referenzpreises für Zucker um 36 %.

Die europäische Zuckerwirtschaft hat auf diese enormen Herausforderungen 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 (-83). Die Zahl der in der Zuckerindustrie der EU direkt Beschäftigten ging von 2005/06 bis 2010/11 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 (Quelle: F.O.Licht) 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 Euro¹ zur Folge.

Die Reformziele von 2006 wurden erreicht

Ein Vergleich der heutigen Situation des europäischen Zuckermarktes mit der Ausgangssituation vor der Reform zeigt, dass die Reformziele der EU-Kommission 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. Aufgrund des Anstiegs der Erzeugerpreise für konkurrierende Ackerfrüchte ist der Anbau von Zuckerrüben allerdings selbst auf Gunststandorten teilweise grenzwertig geworden.

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 mit Importen im Rahmen von Präferenzabkommen. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass sich diese Situa-

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).

tion dauerhaft fortsetzt. Vielmehr ist zu erwarten, dass der Weltmarktpreis - von temporären Ausschlägen abgesehen - in Zukunft tendenziell auf einem deutlich niedrigeren Niveau als gegenwärtig liegen wird.

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.

Jüngste Entwicklungen

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 ersten Quartals 2011 haben diese gemäß dem Preisberichterstattungssystem der Europäischen Kommission 506 Euro je Tonne Weißzucker betragen. Sie lagen damit lediglich um 6 % über dem durchschnittlichen Preis für Quotenzucker des gleichen Vorjahreszeitraums. 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.

Europäische Rüben- und Zuckererzeugung ist multifunktional

Nur eine stabile EU-Zuckererzeugung schafft ein hohes Maß an Versorgungssicherheit für Verbraucher und Verarbeiter. Zu den Voraussetzungen für eine langfristig stabile EU-Zuckererzeugung und ein strukturelles Marktgleichgewicht gehört angesichts der extremen Volatilität des Zuckerweltmarktes auch Planungssicherheit für die heimischen Erzeuger auf Basis einer verlässlichen EU-Zuckerpolitik. Ein Selbstversorgungsgrad mindestens auf Höhe des gegenwärtigen Niveaus von 85 % reduziert die Abhängigkeit von unsicheren Drittlandsimporten und dämpft die Auswirkungen hoher Preisvolatilitäten am Weltmarkt, die nicht nur produktions- und nachfragebedingt, sondern auch in hohem Maße spekulativer Natur sind.

Die EU-Zuckerrüben- und Zuckerproduktion erfolgt sozialverantwortlich und schont die natürlichen Ressourcen. Der Rübenanbau leistet einen wichtigen Beitrag zu einer vielfältigen Fruchtfolge; Energieeinsatz und CO₂-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 auch 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.

Branchenvereinbarungen zwischen Rübenanbauern und Zuckerindustrie sind beispielhaft

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 Rohstoffherzeugern 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.

Die Besonderheiten des Weltmarktes für Zucker

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 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 über 50 % der Weltzuckerexporte. Ernteausfälle in einem oder mehreren dieser drei Länder haben enorme Auswirkungen auf die Versorgung des Weltmarktes und auch der EU.

Zuckerpolitik nach 2015

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:

1. 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 nichtpräferenzielle Importe und der Schutz gegen extreme Preisvolatilitäten auf dem Weltmarkt sind sowohl für die heimischen Erzeuger - aufgrund der unterschiedlichen Produktionsstandards - als auch für die präferenziellen Einfuhren unverzichtbar.

Im Interesse von Versorgungssicherheit sollte die heimische Zuckererzeugung grundsätzlich oberste Priorität haben, da es - wie die jüngste Vergangenheit lehrt - für die Belieferung vom Weltmarkt bzw. aus Präferenzländern keine Liefergarantien gibt.

2. 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 Verbrauchs 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.

Die Beibehaltung von nationalen Zuckerquoten verhindert eine zu starke Konzentration des Rübenanbaus auf wenige Anbaugelände 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.

3. 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 auf einer Höhe beibehalten werden, das den Rübenanbau im bisherigen Umfang sicherstellt.

4. Erhalt der Branchenvereinbarungen als unverzichtbares 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.

5. 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.

6. Abschaffung 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 und gegenüber anderen Agrarprodukten. Sie sollte daher zum nächstmöglichen Zeitpunkt abgeschafft werden.

7. 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.

Instrumente zur weiteren Verbesserung der Versorgungssicherheit

Zur Verhinderung extremer Preisvolatilitäten 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 daher künftig um folgende Elemente ergänzt werden:

1. 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 primär 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 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.

2. 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.

3. 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.

Wirkungen der EU-Zuckerreform von 2006

	ZWJ 2005/06 (vor der Reform)	ZWJ 2010/11 (nach der Reform)	Veränderung in %
Zahl der Zuckerrübenanbauer Deutschland	45 198	32 542	- 28,0
EU 27	289 990	164 060	- 43,4
Rübenanbaufläche in Hektar Deutschland	418 820	344 820	- 17,7
EU 27	2 154 000	1 540 000	- 28,5
Zahl der Zuckerfabriken Deutschland	24	20	- 16,7
EU 27	189	106	- 43,9
Beschäftigte in der Zuckerindustrie Deutschland	5 939	4 084	- 31,2
EU 27	49 470	28 746	- 41,9
Zuckererzeugung in Mio. t Weißzucker Deutschland	4,032	3,443	- 14,6
EU 27	20,315	15,315	- 24,6
EU-Exporte in Mio. t Weißzucker	7,578	1,400	- 81,5
EU-Importe in Mio. t Weißzucker	2,047	3,030	+ 48,0
Durchschnittspreis EU 27 für Quotenzucker in Euro/t	725 ¹⁾	509 ²⁾	- 29,8

¹⁾ Durchschnittspreis laut EU-Kommission in den Jahren vor der Reform.

²⁾ Durchschnittspreis laut Pricereporting der EU-Kommission von Oktober 2010 bis Juni 2011.