I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 20/2000

über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, zusammen mit den Antworten der Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2001/C 50/01)

INHALT

	Ziffer	*Seite*
ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN		3
EINLEITUNG	1-5	3
METHODIK	6-9	4
DER ZUCKERMARKT IN DER EU UND DER WELTZUCKERMARKT	10-14	4
DIE GEMEINSAME MARKTORGANISATION (GMO) FÜR ZUCKER	15-16	8
VERWALTUNG DER KOMMISSION	17-67	8
Einleitung	17	8
Vorschläge der Kommission zu den Quoten	18-31	8
Jährliche Vorschläge für institutionelle Preise	32-45	9
Für die Berechnung der Preisvorschläge herangezogene Daten	32-36	9
Berücksichtigung der GAP-Ziele	37-38	10
Preisniveau	39-41	10
Preis für AKP-Rohrohrzucker	42-45	11
Verwaltung des Ausfuhrprogramms	46-54	11
Durchführung der Ausschreibungsverfahren	53-54	11
Selbstfinanzierungsregelungen	55-58	12
Verwaltungs-, Kontroll- und Finanzverfahren der GMO	59-63	12
Umgang der Kommission mit den Anliegen der verschiedenen Interessengruppen und mit GMO-wirksamen Ereignissen	64-67	12
ÜBERPRÜFUNG DER ZUCKERREGELUNG	68-98	13
Einleitung	68-70	13
Verwirklichung der Ziele der GMO	71-77	13
Kosten der Zielverwirklichung	78-86	14
Mechanismen der GMO für Zucker, insbesondere die Höhe der Erzeugungsquoten und der Preisstützung	87-92	14
Die GMO für Zucker: die Reform im Jahr 1992 und die Reform im Rahmen der Agenda 2000	93-98	15

	Ziffer	*Seite*
SCHLUSSFOLGERUNG	99-107	16
ANHANG I — GMO für Zucker: Ausgaben und Abgaben		18
ANHANG II — Der Zuckermarkt in der EU und der Weltzuckermarkt		19
ANHANG III — Die EU-Zucker-Versorgungsbilanz		21
ANHANG IV — EU-Zuckerquoten nach Mitgliedstaat für den Zeitraum 1995—2001		22
Antworten der Kommission		23

ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN

Ziel der Prüfung war der Nachweis dafür, dass die gemeinsame Marktorganisation (GMO) für Zucker von der Kommission wirtschaftlich verwaltet wird. Ferner sollte überprüft werden, inwieweit die spezifischen Ziele der GMO sowie die allgemeinen Ziele der GAP erreicht wurden.

Im Rahmen der Prüfung wurden in die Rechenschaftspflicht der Kommission fallende Schlüsselbereiche der GMO-Verwaltung untersucht. Außerdem geht dieser Bericht auf die Ergebnisse der GMO ein.

Für den Zuckermarkt — sowohl in der EU als auch weltweit — ist bezeichnend, dass die Erzeugung weit über dem Verbrauch liegt. Die Folge davon sind anhaltend niedrige Weltmarktpreise sowie wachsende Lagerbestände.

Im Jahr 1999 beliefen sich die dem Haushalt aus der GMO entstehenden Kosten auf brutto 2 100 Millionen Euro, wovon 1 200 Millionen Euro über die Produktions- und Lagerkostenabgaben wieder eingezogen wurden. Über den Zuckerpreis kommt der Verbraucher für einen beträchtlichen Teil dieser Kosten auf.

Die grundlegenden Vorschriften der GMO für Zucker wurden seit 1968 kaum verändert und waren in die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Jahr 1992 bzw. die Reform im Rahmen der Agenda 2000 nicht einbezogen.

Die wichtigsten Feststellungen zur Verwaltung der Kommission lauten wie folgt:

a) Die Kommission hat 1995 weder den von ihr eingebrachten Vorschlag zur Beibehaltung der Quotenregelungen angemessen begründet noch eine umfassende Analyse zum Verwirklichungsgrad der GMO-Ziele vorgelegt, obwohl die Kommissionsdienststellen diesbezüglich über umfangreiches, wenn auch nicht vollständiges Informationsmaterial verfügten. Außerdem stellte die Kommission keinen Vergleich ihrer Vorschläge mit den zu erwartenden Auswirkungen und möglichen anderen Optionen an. Die Folgen der Regelung für den Verbraucher wurden ebenso wenig bewertet wie die für die Umwelt (siehe Ziffern 18—31).

b) Die Vorschläge der Kommission für Zuckerrübenmindestpreise beruhen nicht auf unabhängig geprüften Angaben zu den Verarbeitungsspannen. Die herangezogenen Informationen werden nicht in transparenter Weise genutzt und die Vorschläge mit den Daten zum Zielverwirklichungsgrad nicht in Beziehung gesetzt (siehe Ziffern 32—38).

c) Obwohl die Kommission diesbezüglich über Informationen verfügt, legte sie keine Bewertung der zu erwartenden Auswirkungen der Preisvorschläge vor und begründete sie gegenüber alternativen Optionen auch nicht (siehe Ziffern 39—41).

d) Für die AKP-Länder — allen voran Mauritius — ist der Zugang zum EU-Markt zu besonderen Bedingungen von großer wirtschaftlicher Bedeutung, und hat somit zu einer starken Abhängigkeit von der Fortführung der Präferenzregelungen geführt. Dennoch widmet die Kommission den wirtschaftlichen Faktoren in ihren Vorschlägen für die den AKP garantierten Zuckerpreise nicht genug Augenmerk (siehe Ziffern 42—45).

e) Haushaltszwänge und GATT-Verpflichtungen veranlassten die Kommission, niedrigere Sätze für Ausfuhrerstattungen anzusetzen. Davor bestehende Regelungen waren zwar transparent, doch der Aspekt der Sparsamkeit wurde nicht ausreichend beachtet (siehe Ziffern 46—52).

f) Die Verfahren für Ausschreibungen und Entscheidungen über Ausfuhrerstattungen sollten überprüft werden (siehe Ziffern 53—54).

g) Die für die Berechnung der Produktionsabgaben zugrunde gelegten Daten sind nicht hinreichend gesichert. Daher sollten Bemühungen unternommen werden, zuverlässigere Daten als Berechnungsgrundlage heranzuziehen (siehe Ziffern 55—58).

h) Für die Kontrollen der Zuckererzeugung bzw. -lagerhaltung gibt es keine einheitliche Strategie. Vorgaben für eine zu befolgende gute Praxis bzw. einzuhaltende Mindeststandards sind ebenso wenig vorhanden (siehe Ziffern 59—63).

Die Überprüfung der Ergebnisse der Zuckerregelung ergab wie folgt:

a) Viele der im Rahmen der GAP und der GMO gesetzten Ziele werden verwirklicht (siehe Ziffern 71—77).

b) Von den Verbrauchern in der EU werden hohe Preise verlangt; es handelt sich um einen Bereich mit strukturellem Produktionsüberschuss und eine stark regulierte Industrie mit nur geringem Wettbewerb (siehe Ziffern 78—86).

c) Damit den Zielen der Reform 1992 bzw. der Reform im Rahmen der Agenda 2000 entsprochen werden kann, sollten alternative Stützungsmaßnahmen im Hinblick auf die Umgestaltung der GMO erwogen werden (siehe Ziffern 87—92).

Der Hof kommt in seinem Bericht zu dem Schluss, dass die Kommissionsdienststellen im Großen und Ganzen zwar für kompetent und gut informiert gehalten werden; auf strategischer Ebene — Qualität der Vorschläge, Entscheidungen und Maßnahmen der Kommission — bestehen jedoch gravierende Schwachstellen. Die nach wie vor hohen Kosten für die Verbraucher und die Überproduktion in der EU wurden bei den jeweiligen Verlängerungen der GMO für Zucker nicht in Angriff genommen.

EINLEITUNG

1. Die grundlegenden Vorschriften der GMO für Zucker sind seit ihrer Einführung 1968 faktisch unverändert geblieben. Die GMO wurde weder im Zuge der GAP-Reform 1992 umgestaltet noch in die aktuelle Reform im Rahmen der Agenda 2000 eingebunden. Allerdings wurden die Rufe nach einer Änderung in den letzten Jahren immer lauter. Aufgrund der EU-Erweiterung und der im Anschluss an die Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) zu erwartenden weiteren Einschränkungen bei subventionierten Ausfuhren wird voraussichtlich Reformdruck entstehen.

2. In ihrer derzeitigen Form gilt die Marktorganisation bis 30. Juni 2001. Über die danach anzuwendenden Regelungen hat der Ministerrat bis 31. Dezember 2000 zu beschließen. Die Grundbestimmungen der GMO unterliegen der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates [1] und den folgenden Änderungen, die vor kurzem in der Verordnung (EG) Nr. 2038/99 des Rates [2] konsolidiert wurden.

3. Im Jahr 1999 beliefen sich die dem Haushalt aus der GMO entstehenden Kosten auf brutto 2 100 Millionen Euro, wovon 1 200 Millionen Euro über Produktions- und Lagerkostenabgaben wieder eingezogen wurden (siehe *Anhang I*). Ein beträchtlicher Teil der Kosten wird über den Zuckerpreis auf die Verbraucher abgewälzt (siehe Ziffern 80—81).

4. Die Ergebnisse der letzten Gesamtprüfung des Hofes wurden 1991 [3] veröffentlicht und als Hauptprobleme das strukturell bedingte Überangebot und die hohen Kosten der Zuckerregelung herausgestellt. Seither hat der Hof verschiedene Aspekte der GMO untersucht, insbesondere im Rahmen seiner Arbeiten für die jährliche Zuverlässigkeitserklärung (DAS).

5. Ziel der Prüfung war der Nachweis dafür, dass die GMO für Zucker von der Kommission wirtschaftlich verwaltet wird. Ferner sollte überprüft werden, inwieweit die spezifischen Ziele der GMO sowie die allgemeinen Ziele der GAP erreicht wurden.

METHODIK

6. Bei der Festlegung des Umfangs der Prüfung der GMO-Verwaltung durch die Kommission wurde darauf abgestellt, explizit jene Tätigkeitsbereiche herauszugreifen, die logischerweise in die Rechenschaftspflicht der Kommission fallen. Sechs Haupttätigkeitsbereiche wurden ermittelt (Ziffer 17).

7. Als Bewertungskriterien für diese Tätigkeitsbereiche gelten wie folgt:

a) Verfügbarkeit fundierter Informationen („Input"-Qualität)

b) Analyse und Verwendung der Informationen („Throughput"-Qualität)

c) unterbreitete Vorschläge sowie getroffene Entscheidungen und Maßnahmen („Output"-Qualität).

8. Fundierte Angaben zu den Ergebnissen (z. B. Stand der Zielverwirklichung) sind eine wesentliche Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Verwaltung und fallen daher in die Verantwortlichkeit der Kommission. Inwieweit allerdings die Ziele der GMO und der GAP erreicht wurden, hängt von Faktoren wie Produktivitätssteigerung ab, die sich der Kontrolle der Kommission entziehen, und für die sie somit nicht zur Rechenschaft gezogen werden kann.

9. Die Ergebnisanalyse wurde auf der Grundlage einer Überprüfung von Daten sowie Gesprächen mit zahlreichen Interessengruppen [4] vorgenommen. Zusätzlich wurden Studien und Forschungsmaterial externer Stellen einbezogen.

DER ZUCKERMARKT IN DER EU UND DER WELTZUCKERMARKT

10. In *Anhang II* werden der Zuckermarkt in der EU und der Weltzuckermarkt kurz dargelegt. Daraus geht hervor, dass der Weltmarkt in den vergangenen fünf Jahren durch eine beträchtliche Überproduktion und wachsende Lagerbestände gekennzeichnet war. Die weltweiten Lagerbestände haben nun einen historischen Höchststand erreicht, der zu einem Preisverfall führte.

11. Die Zuckererzeugung wird 1999/2000 weltweit auf 135 Millionen Tonnen geschätzt, der Verbrauch auf 127 Millionen Tonnen. Die Lagerbestände haben sich seit 1989/1990 von 31 Millionen Tonnen (28 % gemessen am Verbrauch) mit geschätzten 62 Millionen Tonnen (49 % des jährlichen Verbrauchs) verdoppelt (siehe dazu *Schaubild 1*).

12. Auch in der EU liegt die Erzeugung deutlich über dem Bedarf, die Lagerbestände sind hoch. *Anhang III* ist zu entnehmen, dass 1998/99 in der EU 18,1 Millionen Tonnen Zucker erzeugt wurden: 14,2 Millionen Tonnen entfielen auf die Erzeugungsquoten [5], 2,2 Millionen Tonnen lagen über den Quoten und bei 1,7 Millionen Tonnen handelte es sich um raffinierten Rohrzucker (Präferenzeinfuhren). In ebendiesem Wirtschaftsjahr lag der Verbrauch in der EU bei 12,7 Millionen Tonnen. Der Überschuss wirkt sich allerdings aufgrund der Preisstützungsregelungen und des Ausfuhrprogramms der GMO nicht auf die Preise in der EU aus.

13. Dem nachstehenden Schaubild (*Schaubild 2*) ist zu entnehmen, um wie viel die garantierte Versorgung der EU mit Zucker — dargestellt in Zuckerrübenquoten und Rohrzucker-Präferenzeinfuhren — über dem Verbrauch liegt. Die EU-Quoten liegen derzeit um mehr als 3 Millionen Tonnen über der Menge, die für ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Versorgung und Verbrauch erforderlich wäre.

14. Das folgende Schaubild (*Schaubild 3*) zeigt, dass die Versorgungsgarantie (in Säulen dargestellt) den Verbrauch — abgesehen von Spanien mit einem beträchtlichen Zuschussbedarf sowie Finnland und Schweden mit jeweils geringfügigem Zuschussbedarf — in jedem Mitgliedstaat übersteigt.

---

(1) ABl. L 177 vom 1.7.1981, S. 4.
(2) ABl. L 252 vom 25.9.1999, S. 1.
(3) ABl. C 290 vom 7.11.1991.

(4) Betroffene: u. a. Erzeuger, Verarbeitungsindustrie, Zuckerhandelsunternehmen, industrielle Verwender, Verbrauchervertreter, Vertreter der Mitgliedstaaten und der AKP-Länder.

(5) Die unter die Interventionsgarantie fallende Gesamtquote wird in A- und B-Quoten unterteilt. Für die A-Quote wird eine Produktionsabgabe von maximal 2 % erhoben, während die Abgabe für die B-Quote bis zu 37,5 % beträgt. Für unter Quotenüberschreitung erzeugten Rübenzucker — den sogenannten C-Zucker — gilt die Interventionsgarantie nicht. Dieser C-Zucker darf auf dem EU-Markt nicht verkauft werden und wird daher — ohne Erstattungen — ausgeführt.

Schaubild 1

Erzeugung, Verbrauch, Lagerbestände und Preise für Zucker weltweit

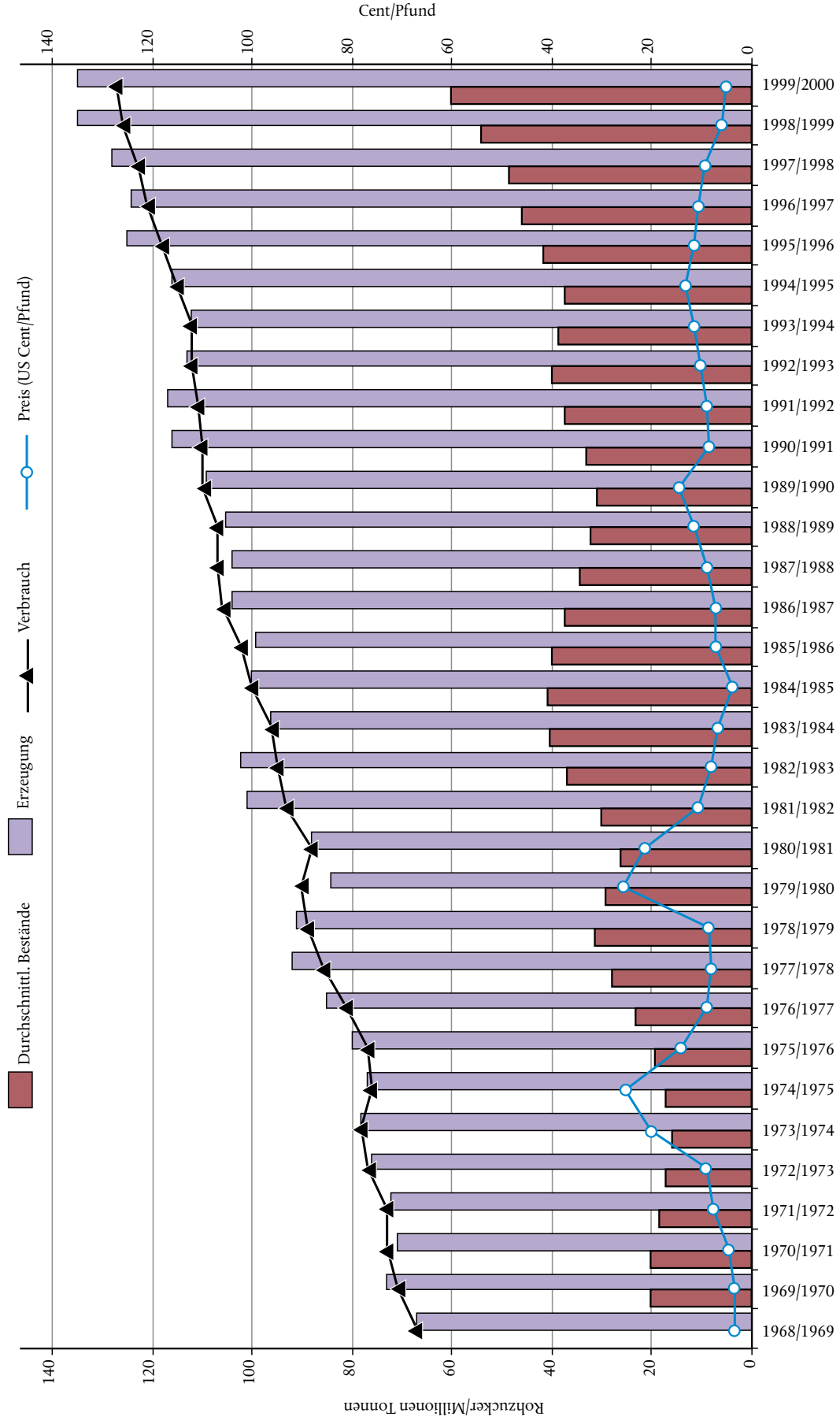


Schaubild 2

Zucker-Versorgungsgarantie und Verbrauch in der EU
(EU-6, EU-9, EU-10, EU-12, EU-12+, EU-15)

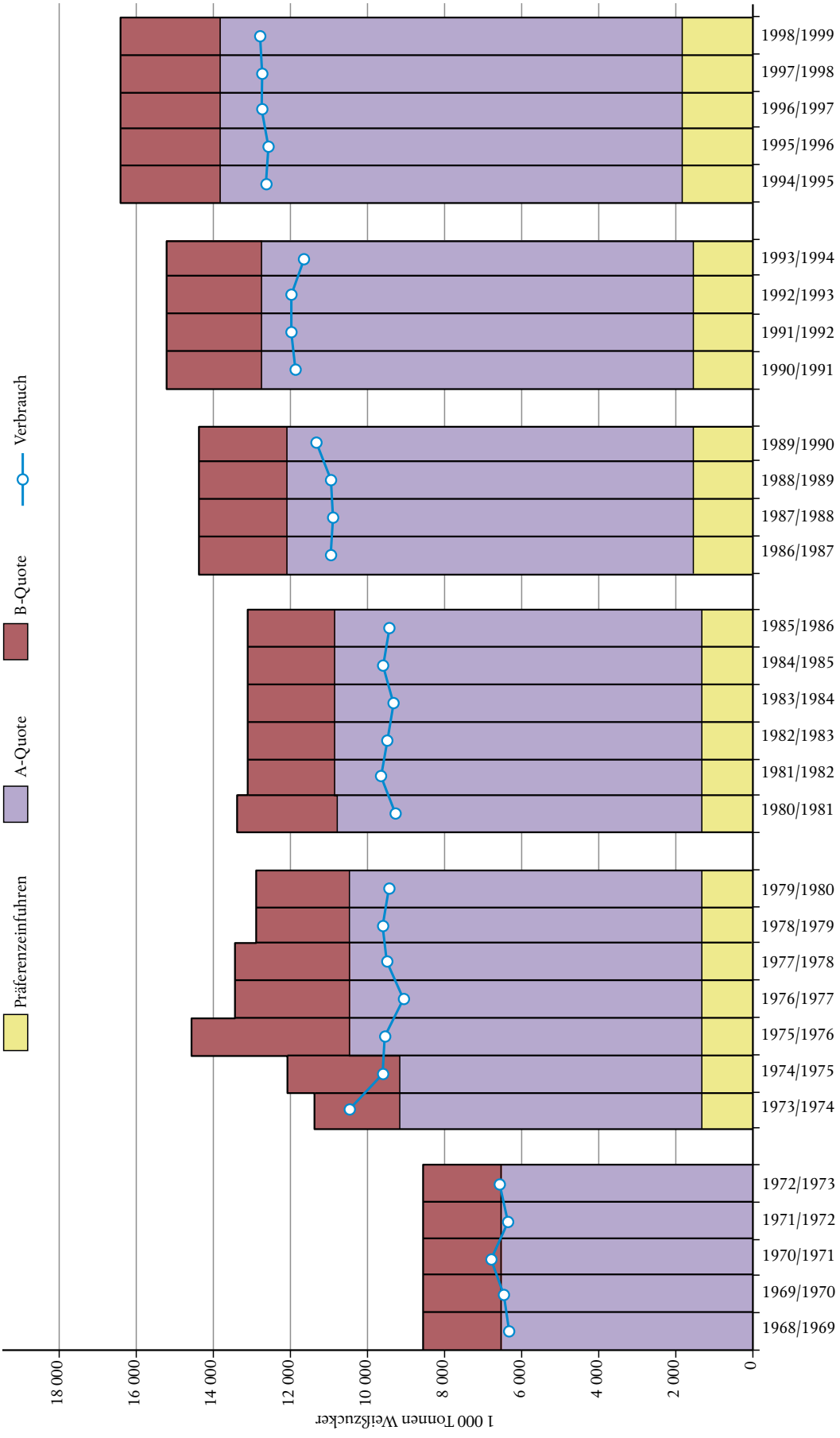
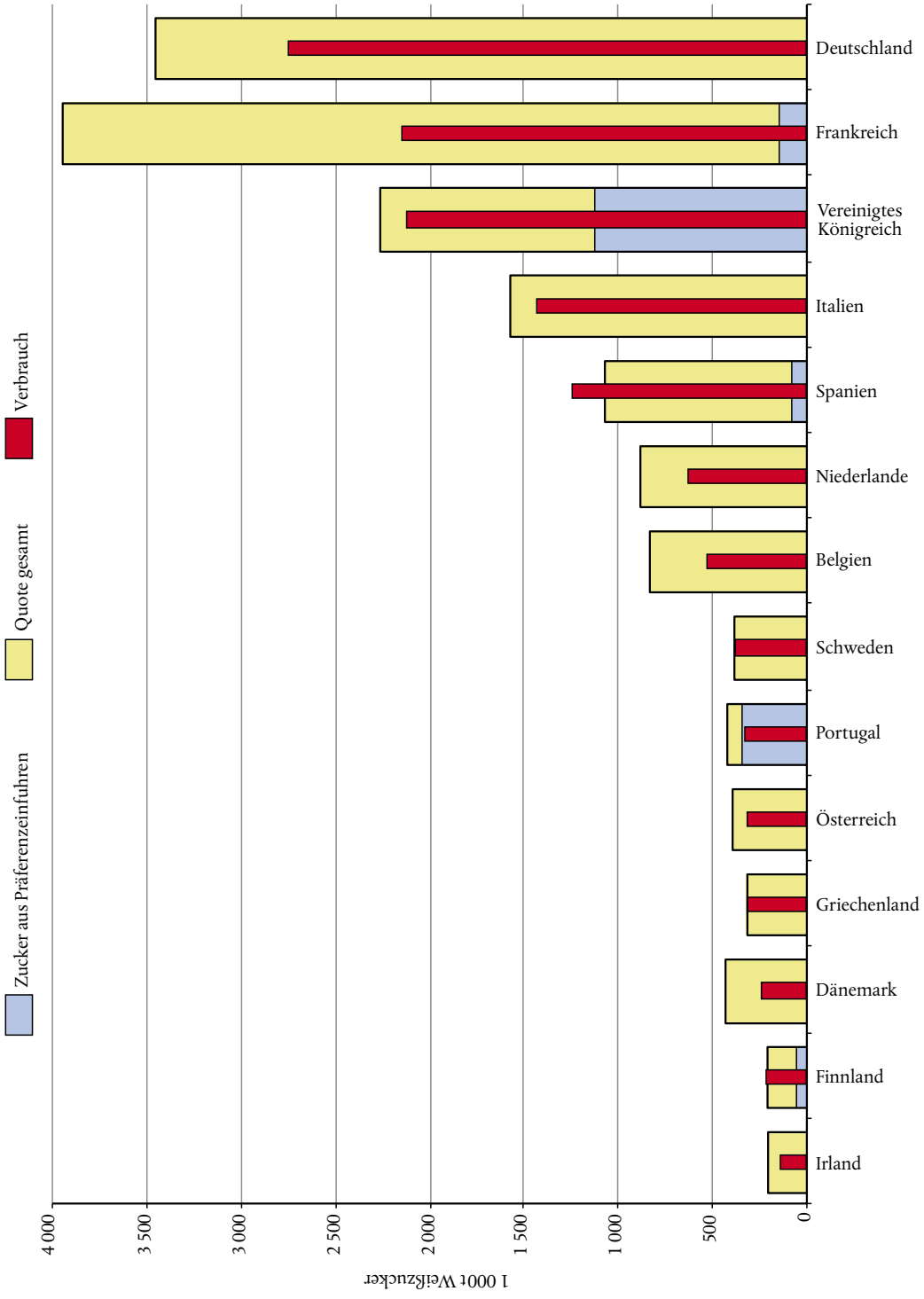


Schaubild 3

Zuckerversorgung und Verbrauch in der EU



DIE GEMEINSAME MARKTORGANISATION (GMO) FÜR ZUCKER

15. In der Grundverordnung zur GMO heißt es ausdrücklich, dass die Ziele von Artikel 33 (allgemeine Ziele der GAP [1]) und Artikel F1 (Beitrag zur harmonischen Entwicklung des Welthandels) des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft gelten. Ferner enthält sie folgende spezifische Zielsetzungen:

a) den Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeugern der Gemeinschaft Beschäftigungslage und Lebensstandard weiterhin zu sichern;

b) eine ausgewogene Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Erzeugern und Verarbeitungsindustrie zu gewährleisten;

c) die Selbstfinanzierung der GMO für den Absatz der unter Berücksichtigung der Quoten im Verhältnis zum Binnenverbrauch überschüssigen EU-Zuckererzeugung sicherzustellen;

d) die Erweiterung der Absatzmöglichkeiten für Zucker und Isoglukose auf dem Binnenmarkt zu ermöglichen;

e) eine gleichmäßige und flüssige Versorgung der EU-Raffinerien mit Rohzucker sicherzustellen.

16. Die GMO weist folgende Hauptmerkmale auf:

a) Eine Erzeugungsquotenregelung für das Fertigprodukt (Weißzucker) und nicht für die landwirtschaftlichen Grundstoffe (Zuckerrübe und -rohr); die wichtigsten Quoten sind die sogenannten A-Quoten; darüber hinaus gibt es B-Quoten, für die niedrigere Preise gelten. Die Quoten werden für einen bestimmten Zeitraum — in der Regel fünf bis sieben Jahre — vom Rat auf Vorschlag der Kommission festgesetzt (siehe *Anhang IV* zu den derzeit geltenden Quoten).

b) Eine Preisregelung, in deren Rahmen der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission jährlich Preise für Zuckerrüben sowie einen Interventionspreis für Weißzucker festlegt.

c) Ein Programm zur erstattungsbegünstigten Ausfuhr von auf dem EU-Markt nicht verkauftem Quotenzucker sowie raffiniertem Präferenzrohrzucker. Die Kommission verwaltet dieses Programm, indem sie auf der Grundlage von Angeboten von Händlern die Erstattungssätze wöchentlich festsetzt.

d) Ein Einfuhrprogramm für Rohrzucker zu Präferenzpreisen.

e) Von der Zuckerindustrie zu erhebende Produktionsabgaben zur Deckung der Kosten der Ausfuhrerstattungen (vermindert um den Gegenwert der Präferenzzuckereinfuhren) und Lagerkostenabgaben zur Deckung der Zahlungen an Unternehmen, die Zucker einlagern (siehe Ziffer 55).

[1] Diese Ziele können wie folgt zusammengefasst werden: Die Produktivität durch Förderung des technischen Fortschritts und Rationalisierung der Erzeugung zu steigern; auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten; die Märkte zu stabilisieren; die Versorgung sicherzustellen; für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

VERWALTUNG DER KOMMISSION

Einleitung

17. In diesem Abschnitt wird die Verwaltung der Kommission hinsichtlich der Inputs (Eingangsinformationen) und Outputs (Verordnungen, Entscheidungen und Vorschläge) bewertet. Dazu werden die Hauptaktivitäten der Kommission, nämlich die Vorschläge für Erzeugungsquoten, die jährlichen Vorschläge für institutionelle Preise, die Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Ausfuhrprogramm und die „Selbstfinanzierungsregelung" beleuchtet. Ferner wird untersucht, inwieweit die Kommission sich des reibungslosen Funktionierens der GMO sicher sein kann bzw. wie sie mit GMO-wirksamen Ereignissen und mit den Anliegen der verschiedenen Interessengruppen umgeht.

Vorschläge der Kommission zu den Quoten

18. Die Quotenregelungen — ein zentraler Bestandteil der GMO — wurden 1968 für eine Übergangsphase eingeführt und anschließend immer wieder verlängert, zuletzt im Jahr 1994 für den Zeitraum 1995—2001. Durch die Bewertung der Quotenvorschläge der Kommission für den Zeitraum 1995—2001 [2] sollte festgestellt werden, ob die vorgeschlagene Höhe und Zuteilung der Quoten mit der wirtschaftlichen und wirksamen Verwirklichung der Ziele der GAP und der GMO vereinbar waren.

19. In ihren Vorschlägen warf die Kommission drei fundamentale Fragen auf:

a) Wird die Erzeugungsquotenregelung noch benötigt?

b) Wenn ja, wie hoch sind die Quoten anzusetzen?

c) Muss das derzeit für die Selbstfinanzierung der GMO vorhandene Instrumentarium geändert werden?

20. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die mittelfristige Entwicklung des Weltmarkts nicht vorhersehbar wäre und sich keine signifikanten und nachhaltigen Auswirkungen auf die Preise abzeichneten. Da die garantierte Erzeugung kontrolliert werden muss — vor allem um den Verpflichtungen aus dem GATT nachzukommen — folgerte die Kommission, dass die Erzeugungsquotenregelung — bei unveränderter Quotenhöhe — beibehalten werden sollte.

21. Die Kommission ging in ihrem Vorschlag nicht darauf ein, inwieweit die GAP-Ziele erreicht wurden und legte keinerlei Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der GMO vor. Auch mögliche Reformen oder Alternativen blieben unberücksichtigt. Insbesondere ist Folgendes anzumerken:

a) Die erreichte Produktivitätssteigerung wurde nicht bewertet, und es wurde nicht in Betracht gezogen, ob der Sektor sich wirtschaftlich sinnvoll entwickelte.

b) Die Einkommen der Zuckerrübenerzeuger wurden nicht analysiert.

c) Es wurde nicht in Betracht gezogen, ob die von den Verbrauchern gezahlten Preise angemessen waren.

[2] KOM (94) 439 endg. vom 16.11.1994.

22. De facto wurde als einzige Information zur Lage der Zuckerrübenerzeugung und -verarbeitung in der EU eine Tabelle vorgelegt, der zu entnehmen war, dass die EU-Quotenregelung einen jährlichen Überschuss zwischen 1,3 und 1,5 Millionen Tonnen zur Folge hatte. Diese Versorgungsbilanz verleitete aber eigentlich zu falschen Schlüssen, da sie nur die Hälfte des strukturellen Überschusses auswies: Der in der EU raffinierte Importzucker war darin nicht enthalten, obwohl eine rechtliche Verpflichtung zur Einfuhr von 1,3 Millionen Tonnen Rohrzucker aus den AKP-Ländern besteht.

23. Aus Gesprächen mit verschiedenen Interessengruppen in den Mitgliedstaaten ging klar hervor, dass folgende Punkte von der Kommission berücksichtigt werden sollten:

a) die volkswirtschaftlichen Kosten der Überschussproduktion und hohen Preise

b) die Folgen der subventionierten Ausfuhren für die Weltmarktpreise und die Einkommen in den Entwicklungsländern

c) die Abhängigkeit der Erzeuger von der Verarbeitungsindustrie sowie die Frage, inwieweit fortschrittlichere Anbaumethoden und Verarbeitungstechniken für Zuckerrüben eine Überprüfung der Ertragsanteile von Erzeugungs- bzw. Verarbeitungsbetrieb rechtfertigen

d) schwieriger Einstieg für neue Zuckerrübenerzeuger

e) die Rentabilität von Zuckerrüben im Vergleich zu anderen Kulturpflanzen

f) die Begründung für die Beibehaltung der Beihilfenregelung für die Lagerhaltung

g) die Umweltauswirkungen, insbesondere der Überschussproduktion

h) der Bremseffekt nationaler Festquoten auf Spezialisierung und Wettbewerb.

24. Diese Anliegen wurden in den Vorschlägen der Kommission aus dem Jahre 1994 nicht aufgegriffen. Bei einer Analyse der Arbeitsunterlagen der Kommission stellte sich aber heraus, dass ihre Dienststellen 1992 an einer eingehenden Bewertung der Anwendung der Zuckerregelung, ihrer Auswirkungen und der für sie bestehenden Herausforderungen arbeiteten. Eine interne Arbeitsgruppe erwog vielfältige, mitunter recht radikale Reformalternativen. Nahezu alle der oben aufgeführten Fragen wurden — in unterschiedlichem Maße — erörtert. Die Schlussfolgerung lautete dahingehend, dass die Preise über einen Siebenjahreszeitraum deutlich gekürzt werden sollten.

25. Letztlich schlug die Kommission aber einfach nur vor, die bestehende Regelung noch ein Jahr unverändert weiterzuführen, so lange die Auswirkungen der GAP-Reform 1992 auf die wichtigsten anderen Ackerkulturen sowie der neu eingeführte Binnenmarkt bewertet wurden.

26. Im Jahr 1993 schlug die Kommission erneut eine einjährige Verlängerung vor, dieses Mal um die Ergebnisse der GATT-Verhandlungen abzuwarten.

27. Im Jahr 1994 — im Anschluss an die im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Vereinbarungen — legte die Kommission ihren Vorschlag zur Verlängerung der Quotenregelung für weitere sechs Jahre vor. Dieser Vorschlag stellte auf die für die Übereinstimmung mit dem GATT notwendigen minimalen Anpassungen ab sowie auf Maßnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Versorgung der gemeinschaftlichen Raffinationsindustrie mit Rohzucker.

28. Daneben wurden auch einige Vorschläge mit vergleichsweise geringerer Tragweite unterbreitet, um in bestimmten Bereichen aktiv zu werden, in denen die GMO nicht wie vorgesehen funktionierte; genauer gesagt handelte es sich um die Zahlung von Beihilfen für die Lagerung von unter Überschreitung der Quoten erzeugtem und auf das folgende Wirtschaftsjahr übertragenem C-Zucker, staatliche Beihilfen in Italien und Produktionserstattungen für die chemische Industrie.

29. Die Begründung zu diesen im Vorschlag enthaltenen Punkten umfasste eine schlüssige Darstellung und stichhaltige Argumente, die auf eingehenden Untersuchungen und Bewertungen der Alternativen und der Auswirkungen basierten.

30. Die Vorarbeiten der Kommissionsdienststellen mit Analysen zu Fragen wie Erzeugereinkommen, Spannen und Konzentration der Verarbeitungsindustrie, alternativer Verwendung von Zucker und Quotenübertragbarkeit wurden den Entscheidungsträgern [1] aber erneut nicht vorgelegt. Ob im Lichte der GAP-Reformen und des Binnenmarkts eine Reform wünschenswert wäre, wurde nicht ausgeführt. Auf die Anliegen der Verbraucher und industriellen Verwender wurde nicht eingegangen.

31. Die Kommission hat folglich weder alle sachdienlichen Informationen vorgelegt, um die Beibehaltung der Quotenregelung für den Zeitraum 1995—2001 zu begründen, noch eine umfassende Analyse zum Verwirklichungsgrad der GMO-Ziele bereitgestellt, obwohl ihre Dienststellen zu dieser Zeit über umfangreiches — wenn auch nicht vollständiges — Informationsmaterial verfügten. Die Kommission stellte auch keinen Vergleich ihrer Vorschläge mit den zu erwartenden Auswirkungen und möglichen anderen Optionen an. Die Folgen der Regelung für den Verbraucher wurden ebenso wenig bewertet wie ihre Auswirkungen auf die Umwelt.

Jährliche Vorschläge für institutionelle Preise

Für die Berechnung der Preisvorschläge herangezogene Daten

32. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2038/1999 muss die Kommission einen Interventionspreis für Weißzucker und einen Grundpreis für Zuckerrüben vorschlagen. Konkret wird die Verordnung nur in Bezug auf die Berechnung des Zuckerrübengrundpreises: Er ergibt sich aus dem Interventionspreis abzgl. der Kosten für Verarbeitung und Transport zzgl. der Erlöse aus den Melasseverkäufen [2].

---

[1] Der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses.

[2] Melasse fällt bei der Raffination von Zuckerrüben wie auch Zuckerrohr an und findet in der EU vorwiegend in Futtermitteln Verwendung.

33. In der Praxis hat die Kommission die Bestandteile dieser Kalkulation seit vielen Jahren nicht überprüft und Analysen der Basisdokumentation für 1999/2000 ergaben, dass sie über unzulängliche Informationen verfügt. Für den Hauptbestandteil — die Kosten für die Verarbeitung von Zuckerrüben in Weißzucker — werden die der Kommission zur Verfügung stehenden Angaben ausschließlich von der Einrichtung bereitgestellt, die die Interessen der Verarbeitungsindustrie ([1]) vertritt. Für eine Prüfung der Verarbeitungskosten sind diese Angaben nicht detailliert genug.

34. Die Verwendbarkeit dieser Angaben ist fraglich. Für die Abschreibungssätze z. B. — sie bilden mit Abstand den größten Einzelposten der Verarbeitungskosten — wird der Wiederbeschaffungswert statt der tatsächlich anfallenden Kosten zugrunde gelegt. Den bereitgestellten Daten zufolge lagen die Verarbeitungskosten 1996/97 und 1997/98 um 25 % über dem in den Zuckerrübenpreis einkalkulierten Betrag: Dennoch erwirtschaften die meisten Verarbeitungsbetriebe nach wie vor hohe Profite. Die Kommission lässt die Angaben aber nicht von unabhängigen Finanzexperten prüfen und verfügt über keine anderen Informationsquellen für die Verarbeitungskosten. Auch wenn die Kommission die Informationen nicht konkret für die jährliche Berechnung des Zuckerrübenpreises heranzieht, kann sie wegen deren mangelnder Zuverlässigkeit dennoch nicht unter Beweis stellen, dass die Preise angemessen sind.

35. Einige Bestandteile der Gestehungskosten waren im Lauf der Jahre beträchtlichen Veränderungen unterworfen. So konnten beispielsweise in einigen Ländern die Erzeugungsperioden durch Verbesserungen in den Anbautechniken verlängert und die Investitionen somit optimal genutzt werden. Die Zinssätze sind gefallen, und es hat eine weitgehende Rationalisierung in Form von Schließungen kleiner, unwirtschaftlicher Betriebe stattgefunden. Zu diesen Veränderungen hat die Kommission in den Preisvorschlägen nicht Stellung genommen.

36. Durch dieses vom Verbraucherausschuss ([2]) der Kommission und den industriellen Zuckerverwendern heftig kritisierte Informationsmanko wird es für die Entscheidungsträger und sonstigen Beteiligten schwierig, sich über die Grundlage der Preisvorschläge der Kommission ein Urteil zu bilden. Die industriellen Verwender stellten ihre eigenen Schätzungen zu den Verarbeitungskosten an und gelangten zu dem Schluss, dass die derzeit in den Interventionspreis einkalkulierte Spanne zu hoch ist ([3]).

Berücksichtigung der GAP-Ziele

37. Die Verordnung enthält zwar keine Vorgaben für die Festsetzung des Preises für Weißzucker, doch in der Einleitung zu den Preisvorschlägen der Kommission heißt es, dass dabei die Zielsetzungen der GAP berücksichtigt werden sollen, insbesondere das Erfordernis, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Versorgung sicherzustellen und für angemessene Verbraucherpreise Sorge zu tragen. Ferner wird ausgeführt, dass die Ausgewogenheit der Preise für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse gewahrt werden sollte. Zu diesen Elementen machte die Kommission in ihrem Vorschlag aber keine Angaben. Auch fehlte in den vorbereitenden Unterlagen der Kommission eine Analyse der Erzeugereinkommen und der Beschäftigungslage bzw. der Auswirkungen auf die Verbraucher.

38. Gerade in dieser Phase wirkten sich aber aufgrund von Mechanisierung und Konzentration, Einsatz von effizienteren Herbiziden, Pestiziden usw. wachsende Erträge auf die Erzeugereinkommen aus. Die Preise für andere Kulturpflanzen wurden zudem seit 1992 spürbar gesenkt. Der Verbraucherausschuss der Kommission ([4]) erklärte, dass die Zuckerpreise mehr und mehr von denen für andere Ackerkulturen abwichen und versucht werden sollte, die ausnehmend hohe Belastung für die Verbraucher sowie handelsverzerrende Auswirkungen des Sektors abzuschwächen: Diese Punkte wurden in dem Kommissionsvorschlag nicht aufgegriffen.

Preisniveau

39. Die Kommission hat seit 1991 keinerlei Änderung der Preise für Weißzucker und Zuckerrüben vorgeschlagen. In ihren Vorschlägen ging sie nicht auf die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Erzeugereinkommen und Verbraucherpreise ein. Dargelegt wurden lediglich die haushaltsmäßigen Auswirkungen.

40. Bei der Prüfung der Kommissionsunterlagen stellte sich allerdings heraus, dass Preissenkungen in den vergangenen Jahren ernsthaft erwogen worden waren, insbesondere 1992, als die GD Landwirtschaft einen Vorschlag für eine 15 %ige Kürzung über einen Zeitraum von 7 Jahren analog zu den für den Getreidesektor beschlossenen Kürzungen ausarbeitete. Ausgelöst wurden diese Überlegungen durch eine Analyse der Auswirkungen verschiedener Optionen durch eine interne Arbeitsgruppe der Kommission. Diese kam zu dem Schluss, dass eine nicht ausgeglichene Kürzung von 15—20 % den Sektor nicht vor unlösbare Probleme stellen würde. Die Zuckerüberproduktion in der EU könne um 2 bis 3 Millionen Tonnen verringert und damit für die Verbraucher eine Einsparung bis zu 650 Millionen Euro erzielt werden. Die Direktion Wirtschaftsanalysen der GD Landwirtschaft kam zu dem Ergebnis, für eine Angleichung der Rentabilität des Zuckerrübenanbaus an die Rentabilität des Getreideanbaus seien Preissenkungen um 25—30 % erforderlich. Wie oben ausgeführt, legte die Kommission den Entscheidungsträgern weder diese Informationen noch die Vorschläge für Preissenkungen vor.

41. Die Kommissionsdienststellen legten also keine Bewertung der zu erwartenden Auswirkungen ihrer Vorschläge vor und begründeten sie auch nicht gegenüber alternativen Optionen, obwohl sie über die dafür erforderlichen Informationen verfügten.

([1]) CEFS (Comité européen des fabricants de sucre): Verband der Europäischen Zuckerindustrie.

([2]) Stellungnahme des Verbraucherausschusses zur Reform der GAP, Brüssel, 14.6.1999.

([3]) CIUS (Committee of industrial sugar users), Vorschlag zur Neubewertung der institutionellen Verarbeitungsspannen, 22. Dezember 1998.

([4]) Verbraucherausschuss, Stellungnahme zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Brüssel, 14. Juni 1999.

Preis für AKP-Rohrohrzucker

42. Der Garantiepreis für AKP-Rohrohrzucker ist nicht Bestandteil der Preisvorschläge der EU, sondern wird getrennt im Rahmen des Zucker-Protokolls [1] ausgehandelt. Dadurch ist bei der Festsetzung der Preise ein beträchtlicher Handlungsspielraum gegeben, da die an die AKP-Länder zu zahlenden Preise lediglich auf der Grundlage der in der EU gezahlten Preise und unter Berücksichtigung aller wirtschaftlich relevanten Faktoren ausgehandelt werden müssen. Zu diesem Zweck arbeiten die zuckererzeugenden AKP-Länder jedes Jahr gemeinsam ein Memorandum über die wirtschaftlichen Faktoren aus.

43. Von den Sonderkonditionen der vorgenannten Regelungen profitiert am stärksten Mauritius. Nahezu die gesamte Zuckerernte (1998 — 630 000 Tonnen) wird im Rahmen der Präferenzregelungen verkauft. Im Jahr 1998 wurden mehr als 95 % im Rahmen des Zucker-Protokolls und der Regelungen für Sonderpräferenzzucker [2] in der EU sowie weitere 3 % im Rahmen der Einfuhrkontingente in den USA abgesetzt. Nur 0,7 % der Verkäufe wurden auf dem Weltmarkt realisiert, wobei es sich ausnahmslos um in Säcke abgepackten Spezialzucker handelte.

44. Die Produktionskosten für Mauritius-Zucker liegen über dem für Roh- oder Weißzucker auf dem Weltmarkt gezahlten Preis (auch wenn Spezialzucker gewinnbringend verkauft werden kann). Die mauritische Zuckerindustrie hängt daher in hohem Maße vom Zugang zum EU-Markt zu EU-Garantiepreisen ab. Die Produktionskosten sind auf Mauritius wegen der hohen Arbeitskosten und des hügeligen, felsigen Geländes, das Bewässerung und Mechanisierung nur bedingt zulässt, mehr als doppelt so hoch wie in den wirtschaftlich leistungsfähigeren AKP-Ländern (Malawi, Simbabwe, Swasiland usw.). Mauritius führt Weißzucker (1998 — 36 000 Tonnen aus Südafrika) für den Inlandsverbrauch ein, um möglichst viel eigenen Rohzucker im Rahmen der Präferenzregelungen ausführen zu können.

45. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Zugangs zum EU-Markt zu Sonderbedingungen hängen Mauritius und andere AKP-Länder in hohem Maße von der Fortführung dieser Regelungen und den gezahlten Preisen ab. Die Kommission hat sich in ihren Vorschlägen stets dafür ausgesprochen, den Garantiepreis [3] für Zucker im Rahmen des Zucker-Protokolls einfach gleich hoch anzusetzen wie den Interventionspreis für rohen Rübenzucker, und über viele Jahre wurde dies auch so gehandhabt. De facto werden die wirtschaftlichen Faktoren von der Kommission weder verhandelt noch berücksichtigt.

Verwaltung des Ausfuhrprogramms

46. Dem EU-Haushalt entstehen aus den Ausfuhren von überschüssigem Zucker jährlich Kosten in Höhe von rund 1 500 Millionen Euro; davon werden 800 Millionen Euro über die Produktionsabgaben wieder eingezogen.

47. Die Kommission berechnet wöchentlich die „theoretischen Ausfuhrerstattungen". Von dem sich ergebenden Betrag zog sie willkürlich festgesetzte 0,2 Euro/t ab. Für alle Angebote, die unter diesem Betrag lagen, wurden Ausfuhrlizenzen erteilt. Nur in Ausnahmefällen — vorwiegend gegen Ende des Wirtschaftsjahres — wurde ein anderer Ansatz verfolgt.

48. Die Zuckerhandelsfirmen konnten, sofern ihre Angebote unter dem theoretischen Erstattungsbetrag abzüglich 0,2 Euro/t lagen, in der Regel mit einem Zuschlag rechnen und hatten somit nur wenig Anreiz, mit niedrigeren Angeboten um Ausfuhrlizenzen zu konkurrieren.

49. Das Ausfuhrprogramm unterliegt jetzt aber den Sachzwängen des GATT-Abkommens in Bezug auf Menge und Wert des erstattungsbegünstigt ausgeführten Zuckers sowie dem Druck auf den Agrarhaushalt. Bis zum Wirtschaftsjahr 1999/2000 waren die Folgen kaum spürbar, da gemäß den GATT-Vereinbarungen Übertragungen zulässig waren. Für das Wirtschaftsjahr 2000/2001 allerdings dürfen aus dem Haushalt maximal 499 Millionen Euro für Ausfuhren ausgegeben werden, und nach Ansicht der Kommission werden die Quoten möglicherweise um bis zu 500 000 Tonnen gekürzt werden müssen.

50. Außerdem hat sich seit dem Berliner Gipfel im März 1999 der Druck auf die Kommission verstärkt, sich an die zugewiesenen Haushaltsmittel zu halten und zur Kontrolle der für Zucker veranschlagten Mittel aktiver auf das Ausfuhrprogramm einzuwirken. Gleichzeitig fielen die Weltmarktpreise, wodurch sich die Kosten je ausgeführter Tonne erhöhten.

51. In der GD Landwirtschaft findet wöchentlich eine Sitzung statt, in der die Angebote im Lichte der von den Kommissionsbeamten sorgfältig beobachteten Entwicklung auf dem Weltmarkt und der Auswirkungen auf die verfügbaren Haushaltsmittel geprüft werden. Ein Erstattungssatz, bei dessen Unterschreitung Zuschläge erteilt werden, ist nicht länger kalkulierbar. Dies führte zu mehr Wettbewerb um die Ausfuhrlizenzen und in der Folge zu Einsparungen für den Haushalt.

52. Erst unter dem Druck haushaltspolitischer Zwänge bemühte die Kommission sich um niedrigere Ausfuhrerstattungssätze.

Durchführung der Ausschreibungsverfahren

53. Die Ausschreibungen wurden in verschiedenen Mitgliedstaaten sowie bei der Kommission geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass der Beitrag des Verwaltungsausschusses in nicht viel mehr als einer Befürwortung des Kommissionsvorschlags besteht, der nur in den seltensten Fällen im Anschluss an die Beratungen des Ausschusses geändert wird.

54. Beträchtliche Einsparungen könnten durch Erteilung von weniger Ausfuhrlizenzen bei niedrigen Weltmarktpreisen und Ausstellung von mehr Lizenzen bei hohen Preisen erzielt werden. Allerdings birgt dieser Ansatz wegen der Unwägbarkeit des Weltmarktes beachtliche Risiken, die die Kommission nicht eingehen wollte. Sie könnte dieses Risiko streuen, indem sie statt einer Ausschreibung wöchentlich eine begrenzte Anzahl jährlich durchführt. Ferner sollte die Kommission bewerten, inwieweit sich andere Regelungen für Ausschreibungen und die Festsetzung von Ausfuhrerstattungen positiv auswirken könnten.

---

[1] Protokoll Nr. 3 betreffend AKP-Zucker im Anhang zu dem am 28. Februar 1975 unterzeichneten AKP-EWG-Abkommen von Lomé.

[2] Vereinbarungen für Einfuhrkontingente für Präferenzzucker zusätzlich zum Zucker-Protokoll, um sicherzustellen, dass die Raffinationsbetriebe in der Gemeinschaft über genügend Rohzucker verfügen.

[3] CIF (Kosten, Versicherung und Fracht).

Selbstfinanzierungsregelungen

55. Produktionsabgaben werden erhoben, um die Kosten für die Ausfuhr von etwa 50 % der Überschussproduktion aufzufangen. Lagerkostenabgaben werden erhoben, um die für die Lagerhaltung gezahlten Vergütungen abzudecken. Zu diesem Abgabensystem, das häufig auch „Selbstfinanzierungsregelungen" genannt wird, brachte der Hof in seinem Jahresbericht 1988 [1] sowie in seinem Sonderbericht aus dem Jahr 1991 [2] Bemerkungen vor.

56. Das für die Berechnung der Produktionsabgabe relevante Ausfuhrvolumen ergibt sich nach wie vor aus der Differenz von Quotenerzeugung und Binnenverbrauch (wie in der Verordnung vorgesehen). Das Referat Zucker der Kommission leitet den Verbrauch aus von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 779/96 [3] übermittelten Angaben zu Erzeugung und Handel ab. Die Kommission überprüft diese Daten aber nicht auf Zuverlässigkeit.

57. Beim Vergleich der Angaben verschiedener Mitgliedstaaten zum EU-Binnenhandel wurden erhebliche Diskrepanzen festgestellt. Im Wirtschaftsjahr 1998/1999 werden insgesamt 171 000 Tonnen Weißzucker als an andere EU-Mitgliedstaaten geliefert ausgewiesen, die als Eingang aber nicht erfasst sind. Die deutlichsten Abweichungen waren bei deutschen Lieferungen (nach deutschen Angaben 1998/99 492 000 Tonnen) gegeben: nur 379 000 Tonnen waren in anderen Ländern als Eingänge erfasst. Auch die französischen Angaben weisen Lieferungen über 965 000 Tonnen aus, als Eingänge wurden aber nur 901 000 Tonnen erfasst. Die Lieferungen aller EU-Länder an Spanien machten 406 000 Tonnen aus: Spanien verzeichnete aber nur den Eingang von 333 000 Tonnen.

58. Die Unzuverlässigkeit dieser Angaben könnte sich empfindlich auf die Höhe der Produktionsabgaben auswirken. Es sollten daher nach Möglichkeit zuverlässigere Angaben — beispielsweise Aus- und Einfuhrbescheinigungen — für die Feststellung der Nettoausfuhren zugrunde gelegt werden.

Verwaltungs-, Kontroll- und Finanzverfahren der GMO

59. Die Mitgliedstaaten haben klare Zuständigkeiten in Bezug auf Verwaltung und Kontrolle der GMO, doch ist die Kommission letztlich dafür verantwortlich, dass diese Verfahren reibungslos funktionieren.

60. Innerhalb der Kommission sind die Zuständigkeiten für die Überwachung der Verwaltungs- und Kontrollverfahren geteilt. Beide betroffenen Abteilungen (das Rechnungsabschlussreferat der GD Landwirtschaft für Ausgaben und die GD Haushalt für Einnahmen) konzentrieren sich in ihren Schlüsselkontrollen auf die Richtigkeit der Bestandsbuchhaltung. Beide Abteilungen setzen Risikoanalyseverfahren ein, nehmen die Risikobewertung aber nach unterschiedlichen Methoden vor. Während die GD Haushalt häufig Kontrollen vornimmt, führte das Rechnungsabschlussreferat der GD Landwirtschaft während der letzten fünf Jahre keinerlei Überprüfung von Erzeugung und Beständen vor Ort durch. Im Jahr 1999 hat das Referat allerdings in einigen Mitgliedstaaten erstmals seit vielen Jahren die Ausfuhrerstattungen für Zucker überprüft. Es wurde keine generelle Überwachungsstrategie ausgearbeitet; das Referat Zucker ist in die Bewertung der Risiken nicht involviert.

61. In den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten war festzustellen, dass die Kommission keine Vorgaben für die bestmögliche Gestaltung der Kontrollinstrumente gegeben hatte. Dies führte zu höchst unterschiedlichen Kontrollfrequenzen und einer großen Bandbreite an Kontrollstrategien. So werden beispielsweise in einem Mitgliedstaat monatlich körperliche Kontrollen aller Bestände an losem Zucker vorgenommen, während dies in einem anderen Mitgliedstaat keineswegs der Fall ist. Die angewandten Methoden reichen von hochspezialisierten Kontrollen mit Laser-Geräten über die Messung mit Hilfe von Seilen bis zum einfachen Abgleich der Bestandsbuchhaltung bei Leerung der Lagereinrichtungen.

62. In nahezu allen besuchten Mitgliedstaaten wurde festgestellt, dass zwar praktisch uneingeschränkt auf die betrieblichen Produktionsaufzeichnungen vertraut wird, die zur Erstellung dieser Aufzeichnungen eingesetzten Informationssysteme von den Inspektoren der Mitgliedstaaten aber nicht geprüft werden. Die Aufzeichnungen werden auch nicht mit der betrieblichen Finanzbuchhaltung abgeglichen.

63. Alle besuchten Mitgliedstaaten wiesen aber nachdrücklich darauf hin, dass exakte Angaben nicht möglich sind, egal welches Verfahren zur Kontrolle loser Bestände zum Einsatz kommt. Zuverlässige Bestandsaufzeichnungen sind für die Berechnung der Produktions- und Lagerkostenabgaben von entscheidender Bedeutung. Die Kommission sollte daher eine einheitliche Kontrollstrategie entwickeln und die am besten geeigneten Konzepte und einzuhaltende Mindeststandards vorgeben.

Umgang der Kommission mit den Anliegen der verschiedenen Interessengruppen und mit GMO-wirksamen Ereignissen

64. Die Interessengruppen hielten die Kommissionsdienststellen im allgemeinen für sachkundig, gut unterrichtet und unbürokratisch. Die industriellen Verwender und Vertreter der Endverbraucher vertraten aber die Ansicht, dass ihre Interessen nicht genug beachtet würden.

65. An der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der Kommission wurde im Zusammenhang mit zwei für die GMO 1999 relevanten Ereignissen Kritik laut. Im ersten Fall ging es um die Festsetzung von Ausfuhrerstattungen für Verarbeitungserzeugnisse mit Zuckeranteil: Die Kommission unterbreitete dem Verwaltungsausschuss für nicht in Anhang I aufgeführte Erzeugnisse im letzten Moment — ohne vorherige Ankündigung oder schriftliche Begründung — Vorschläge für eine zehnprozentige Kürzung.

66. Diese ursprünglichen Vorschläge beruhten weder auf einer wirtschaftlichen Analyse noch auf anderem gesichertem Datenmaterial und lösten heftige Proteste von Exportbetrieben und von Seiten der Mitgliedstaaten aus. Schließlich legte die Kommission einen fundierten Vorschlag für eine geringere Kürzung der Ausfuhrerstattungen sowie für eine Anpassung der Konditionen dahingehend vor, dass die Erstattungen den Verarbeitungserzeugnissen mit dem größten Zuschussbedarf zugewiesen werden, was vom Verwaltungsausschuss aber abgelehnt wurde.

---

[1] ABl. C 312 vom 12.12.1989, S. 93.
[2] ABl. C 290 vom 7.11.1991.
[3] ABl. L 106 vom 30.4.1996.

67. Im zweiten Fall hörte die Kommission den Verwaltungsausschuss nicht zur Aufgabenbeschreibung für eine umfassende Bewertung der GMO für Zucker an.

ÜBERPRÜFUNG DER ZUCKERREGELUNG

Einleitung

68. Wie unter Ziffer 8 ausgeführt, gehört es nach Ansicht des Hofes zu den grundlegenden Verwaltungsaufgaben der Kommission, fundierte Informationen über die Ergebnisse der Regelung zu sammeln und zu verbreiten. Die Kommission startete im März 1999 eine Bewertung der Zuckerpolitik — der ersten seit Einführung der GMO im Jahr 1968. Die Aufgabenbeschreibung zu dieser Bewertung ist schwerpunktmäßig auf die Zweckdienlichkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der geltenden Maßnahmen ausgelegt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtsentwurfs (Juni 2000) waren dem Hof die Ergebnisse dieser Bewertung nicht zugänglich. Er kann sich daher weder zur Qualität der Bewertung äußern, noch die Ergebnisse berücksichtigen.

69. Auf vier Schlüsselfragen sollte aber eingegangen werden:

a) Inwieweit wurden die Ziele der GMO verwirklicht (ist die Politik effizient)?

b) Zu welchem Preis wurden diese Ziele verwirklicht (ist die Politik wirtschaftlich)?

c) Sind die Mechanismen der GMO für Zucker, insbesondere die Höhe von Erzeugungsquoten und Preisstützung noch angemessen?

d) Stehen die Maßnahmen noch im Einklang mit der GAP nach deren Reform von 1992 bzw. der aktuelleren Reform im Rahmen der Agenda 2000?

70. Diese Fragen bilden den Schwerpunkt in diesem Abschnitt des Berichts zur Überprüfung der Zuckerregelung durch den Hof, der sich dazu auf verfügbare Daten sowie auf Gespräche mit Interessengruppen stützte.

Verwirklichung der Ziele der GMO

71. Die Ergebnisse der Zuckerpolitik zu bewerten gestaltet sich schwierig, weil die Kommission keine quantifizierten Ziele vorgegeben hat, wie in Artikel 2 der Haushaltsordnung vorgeschrieben.

72. Aus den verfügbaren Informationen lässt sich dennoch ableiten, dass in Bezug auf die GMO folgende der im Vertrag vorgegebenen allgemeinen Ziele der GAP verwirklicht wurden:

a) Ein solides Einkommen je Hektar für Zuckerrübenerzeuger ist gewährleistet (bis zu zweimal so hoch wie bei anderen Kulturpflanzen).

b) Der Markt ist stabil (keine gravierenden Preisschwankungen).

c) Die Versorgung ist sichergestellt (auch in schlechten Erntejahren keine Engpässe).

d) Die Produktivität wurde verbessert (Steigerung bei Zuckerrübenertrag, Zuckergehalt, Ausmahlungssätzen, Mechanisierung); dabei handelt es sich aber nicht um eine in jeder Hinsicht wirtschaftlich sinnvolle Entwicklung, da die Produktion sich wegen der nationalen Quoten nicht in die ertragreichsten Gebiete verlagert hat; die gemessen an anderen Ackerkulturen hohen Preise für Zuckerrüben wirkten sich natürlich auf die Zuweisung der Ressourcen aus.

73. Zum fünften Ziel der GAP — angemessene Verbraucherpreise — ist anzumerken, dass die Zuckerpreise nur in Japan und der Schweiz höher sind als in der EU. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die institutionellen EU-Preise mehr als dreimal so hoch wie die Weltmarktpreise. In der Antwort der Kommission wird darauf hingewiesen, dass in vielen anderen Ländern hohe Zuckerpreise üblich sind. Dies beantwortet aber nicht die Frage, inwieweit die EU-Preise sinnvoll sind.

74. Zu dem im Vertrag formulierten Ziel, zur harmonischen Entwicklung des Welthandels beizutragen, ist festzuhalten, dass sich der beträchtliche Anstieg der Quotenerzeugung in der EU in den 70er und 80er Jahren (siehe *Schaubild 2*) auf den Weltmarkt ausgewirkt hat, und der Weltmarktpreis durch die subventionierten EU-Ausfuhren und die großen Mengen an erzeugtem C-Zucker beeinflusst wurde. In gleicher Weise führten die Präferenzpreise für Rohrzuckereinfuhren in einigen AKP-Ländern zu einer starken Abhängigkeit (siehe Ziffern 42—45).

75. Die spezifischen Ziele der GMO wurden weitgehend verwirklicht:

a) Die Beschäftigung jener 4 % der EU-Landwirte, die Verträge mit einem Verarbeitungsbetrieb haben, auf den Quoten ausgestellt sind, ist gesichert.

b) Die GMO finanziert sich in dem in der Verordnung vorgesehenen Ausmaß selbst.

c) Die EU-Raffinerien werden zuverlässig und gleichmäßig mit Rohzucker versorgt.

76. Zwischen den Erzeugern und der verarbeitenden Industrie gibt es kaum ernsthafte Konflikte, was den Schluss zulässt, dass beide Seiten mit den erzielten Preisen zufrieden sind. Da die Quoten aber auf den Verarbeitungsbetrieb ausgestellt werden, müssen die Zuckerrübenerzeuger sich einen Vertrag mit einer Fabrik sichern, um in den Genuss der in der GMO festgesetzten Mindestpreise für Zuckerrüben zu kommen.

77. Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass viele Ziele der GAP sowie der GMO verwirklicht werden. Doch muss diese Zielverwirklichung an den damit verbundenen Kosten gemessen werden, für die größtenteils der Verbraucher aufkommt.

Kosten der Zielverwirklichung

78. Die Kosten für die Verwirklichung der Ziele der GAP und der GMO werden an einigen negativen Ergebnissen deutlich:

a) ein struktureller Überschuss bei der Zuckererzeugung

b) ein gemessen an den Weltmarktpreisen hohes Preisniveau auf dem Binnenmarkt

c) hohe Lagerbestände

d) ein stark normierter Rahmen, der dem Wettbewerb nicht förderlich ist

e) Notwendigkeit kostspieliger Verwaltungs- und Kontrollverfahren.

79. Im Zuge der Prüfung fanden sich zwar nicht für alle diese Kosten zuverlässige unabhängige Bewertungen, doch können Basisindikatoren aufgestellt werden, aus denen sich einigermaßen zuverlässig auf ihre Größenordnung schließen lässt.

80. Die jährlichen Nettokosten des strukturellen Überschusses belaufen sich für den EU-Haushalt 2000 auf 800 Millionen Euro: Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den Gesamtkosten für die Ausfuhr von überschüssigem Zucker (rund 1 600 Millionen Euro), vermindert um die Produktionsabgaben. Doch den Verbrauchern entstehen zusätzliche Kosten: Gemäß der Selbstfinanzierungsregelung entrichten die Verarbeitungsbetriebe Produktionsabgaben, mit denen die Kosten für die Ausfuhr von etwa 50 % des Überschusses abgedeckt werden. Da die Zuckernachfrage keinen großen Schwankungen unterliegt, können die Verarbeitungsbetriebe diese Abgaben an den Zuckerpreis weitergeben. Das heißt, für den Betrag in Höhe von 800 Millionen Euro, mit dem die Verarbeitungsindustrie an den Kosten für die Ausfuhr der Überschussproduktion beteiligt ist, kommen letztlich die EU-Verbraucher auf.

81. Die volkswirtschaftlichen Kosten der hohen Preise in der EU lassen sich nur durch detaillierte Untersuchungen ermitteln. Einige Studien sind zwar vorhanden, an ihrer Unabhängigkeit bestehen aber Zweifel. Am einfachsten lassen sich die Kosten am Unterschied zwischen dem gestützten EU-Preis und dem Weltmarktpreis messen, woraus sich jährliche Maximalkosten in Höhe von rund 6 500 Millionen Euro ([1]) für den EU-Verbraucher ergäben. Der derzeit niedrige Weltmarktpreis kann aber nicht als wirklich objektiver Faktor betrachtet werden. Dennoch macht diese einfache Rechnung deutlich, in welcher Größenordnung sich diese Kosten möglicherweise bewegen.

82. Wie hoch in etwa die Kosten für die hohen Lagerbestände sind, lässt sich auf der Grundlage der durchschnittlichen Lagerbestände während der letzten fünf Jahre — etwa zwei Millionen Tonnen Weißzucker — feststellen. Diese Menge entspricht 14 % der Quotenerzeugung, während die Kommission ermittelt hat, dass mindestens 3 % (rund 0,4 Millionen Tonnen) erforderlich sind, um unerwarteten Engpässen ([2]) begegnen zu können. Die Kommission berechnet die jährlichen Lagerhaltungskosten mit 20 Euro pro Tonne, die von der verarbeitenden Industrie über die Lagerkostenabgabe eingezogen und in gleicher Weise wie die Produktionsabgaben auf die Verbraucher abgewälzt werden (siehe Ziffer 80). Bei einfacher Multiplikation der über das erforderliche Minimum hinausgehenden Lagerbestände mit den Lagerkosten ergeben sich für die EU-Verbraucher jährliche Kosten in Höhe von über 30 Millionen Euro.

83. Die Ermittlung der aus der Regulierung der Zuckerindustrie entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten würde den Rahmen dieser Prüfung sprengen. Die Regelung sieht einen festen Ankaufspreis für die Grundstoffe (Zuckerrübe oder Zuckerrohr) sowie einen garantierten Verkaufspreis für das Enderzeugnis (Weißzucker) vor und teilt Verarbeitungsbetrieben Quoten zu. Derzeit halten nur fünf Unternehmen mehr als 50 % der gesamten EU-Quoten. Darüber hinaus sind in zehn der 14 Mitgliedstaaten ([3]), in denen Zucker erzeugt wird, die gesamten nationalen Quoten einem oder zwei Betrieben zugewiesen. Ein normaler Wettbewerb ist daher nicht gegeben und in einigen Fällen wurden gegen im Zuckersektor tätige Unternehmen wegen Wettbewerbsverletzungen Geldbußen verhängt ([4]).

84. Die Erfahrung in anderen Industrieländern lässt darauf schließen, dass alternative Süßstoffe ([5]) — ohne die entsprechende EU-Quotenregelung — zu Lasten von Zucker einen wesentlich höheren Anteil am gesamten Süßungsmittelmarkt einnehmen würden, da sie preiswerter und für einige Lebensmittel besser geeignet sind ([6]). So gesehen stehen die Erzeugungsbeschränkungen der EU einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung entgegen.

85. Auch für die Kosten für Verwaltung und Kontrolle der Zuckerindustrie kann nur ein Richtwert angegeben werden. Die Mitgliedstaaten behalten einen bestimmten Prozentsatz der Produktions- und Lagerkostenabgaben zur Deckung ihrer Kosten ein. Der betreffende Betrag wird auf 290 Millionen Euro jährlich ([7]) geschätzt.

86. Diese Analyse bestätigt die vom Hof in seinem Sonderbericht 1991 vorgebrachten Prüfungsfeststellungen, wonach die GMO für Zucker sowohl dem EU-Haushalt als auch dem Verbraucher erhebliche Kosten verursacht.

Mechanismen der GMO für Zucker, insbesondere die Höhe der Erzeugungsquoten und der Preisstützung

87. Verarbeitende Industrie und Erzeugerverbände treten nachdrücklich für eine Beibehaltung der Hauptmerkmale der derzeit geltenden GMO und der aktuellen Höhe von Preisstützung und Quoten ein. Ihrer Ansicht nach wird durch die derzeit gegebene Regulierung der Industrie die Versorgung der EU-Verbraucher mit Qualitätszucker gesichert. Ferner sind sie der Auffassung, der Verbraucherpreis sei angemessen bei gleichzeitiger Sicherung zufriedenstellender, aber nicht überhöhter Einkünfte für Industrie und Erzeuger.

([1]) Revidierte Ansätze der Kommission für den Haushaltsplan 2000.
([2]) Verordnung (EG) Nr. 1436/1999 (ABl. L 184 vom 24.7.1996, S. 27).
([3]) Vereinigtes Königreich, Niederlande, Dänemark, Schweden, Finnland, Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, Österreich.
([4]) Siehe z. B. Entscheidungen der Kommission 97/624/EG (ABl. L 258 vom 22.9.1997) und 99/210/EG (ABl. L 76 vom 22.3.1999).
([5]) Isoglukose und Inulinsirup.
([6]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, S. 35.
([7]) Diese Ziffer entspricht 25 % der im EU-Haushaltsplan für das Jahr 2000 eingesetzten Zuckerabgaben.

88. Verbraucher und industrielle Verwender verwiesen auf die von den wirtschaftlich leistungsfähigeren Verarbeitungsbetrieben erzielten hohen Profite als Beweis dafür, dass die Schutzmaßnahmen zu weit gehen. Sie warfen die Frage auf, ob es im Interesse der Agrarpolitik liegen könne, die verarbeitende Industrie so massiv zu regulieren und zu schützen.

89. Die Quoten werden zunächst den Mitgliedstaaten und in weiterer Folge den Verarbeitungsbetrieben zugeteilt. Dies führte dazu, dass die Zuckererzeugung in dafür wenig geeigneten Regionen beibehalten wurde, die mitunter staatliche Beihilfen zur Stützung der Erzeugung benötigten. Umgekehrt wurden den ertragreichsten Anbaugebieten keine höheren Quoten zugeteilt.

90. Ein wesentliches Ziel der Festsetzung von Quoten besteht in der mengenmäßigen Beschränkung der jährlichen Produktion, auf die der garantierte Interventionspreis anwendbar ist. Doch aufgrund der Vergütung der Lagerkosten und der Verfügbarkeit von Ausfuhrerstattungen wird trotz des beträchtlichen Überschusses kein Zucker zum Interventionskauf angeboten. Es fanden sich Belege dafür, dass die ab-Werk-Zuckerpreise durchschnittlich um 10 % — und in einigen Ländern deutlich mehr — über den Interventionspreisen lagen.

91. Auch das hat dazu beigetragen, dass der Wettbewerb nicht effizient funktioniert und es keinen echten „gemeinsamen Markt" für Zucker gibt. Aus Gesprächen mit den verschiedenen Interessengruppen wurde deutlich, dass Verarbeitungsbetriebe kaum daran interessiert sind, mit Verarbeitungsbetrieben in anderen Ländern zu konkurrieren. Sie beschränken ihre Tätigkeit weitgehend auf ihre angestammten Märkte. Die Quoten und die Preisregelung in Verbindung mit der Lagerkostenvergütung und dem Ausfuhrprogramm sichern ihnen Stabilität und ein garantiertes Einkommen. So weitreichenden Schutz für die verarbeitende Industrie gibt es in der GAP sonst kaum.

92. Für die Verbraucher ist Zucker ein Grundnahrungsmittel, das zu jedem Preis gekauft wird. Die Folgen für die Haushaltskasse — insbesondere einkommensschwacher Familien — sind aber nicht zu unterschätzen. Da die Verbraucher nach Maßgabe der Regelung für die Stützung der Zuckerrübenerzeuger und der Zukker verarbeitenden Industrie aufkommen müssen, wird die GMO in ihrer derzeitigen Form von ihnen als weniger gerecht und sicher weniger transparent eingeschätzt als eine Regelung, die für die Landwirte Direktzahlungen aus dem EU-Haushalt vorsieht.

Die GMO für Zucker: die Reform im Jahr 1992 und die Reform im Rahmen der Agenda 2000

93. Im letzten Jahrzehnt wurde die GAP zweimal umfassend reformiert, wobei beide Male die notwendige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Europäischen Agrarsektors im Vordergrund stand. Der Zuckersektor war allerdings in keine der Reformen eingebunden. Der eigentliche Schwerpunkt der Reform 1992 bestand darin, von einer Preisstützung für die Erzeugnisse auf eine Einkommensstützung für die Erzeuger überzugehen und somit den Landwirten den Vorzug vor der Industrie zu geben.

94. Wie aus der nachstehenden Tabelle hervorgeht, ist die GMO für Zucker allerdings nach wie vor fast ausschließlich auf die verarbeitende Industrie und das Enderzeugnis und nicht auf die Landwirte ausgerichtet:

Maßnahmen mit direkten Auswirkungen auf die Landwirte	Hauptmaßnahmen mit direkten Auswirkungen auf die verarbeitende Industrie
Mindestpreis für Zuckerrüben	Mindestpreis für Zuckerrüben Interventionspreise und -vereinbarungen für Weißzucker Ausfuhrerstattungen für Weißzucker Ausfuhrerstattungen für in verarbeiteten Erzeugnissen enthaltenem Zucker Produktionsabgabe auf Weißzucker Nationale Erzeugungsquoten für Weißzucker Verpflichtung zur Ausfuhr von Zucker, der über die Quotenvorgabe hinaus erzeugt wurde Möglichkeit, einen Teil des Überschusses zu übertragen Beihilfe für die Lagerhaltung Genehmigung von Lagereinrichtungen Abgabe auf den Verkauf zur Finanzierung der Lagerbeihilfen Verpflichtung zur Führung von Mindestbeständen Einfuhrbeschränkungen Produktionserstattungen für die chemische Industrie Quoten für die Isoglukoseerzeugung und Inulinsirup Beihilfe für die Raffinationsindustrie Einfuhr von Sonderpräferenzzucker, um die Versorgung der Raffinerien zu gewährleisten Kontrollen von Ausfuhr, Einfuhr, Erzeugung und Lagerung von Zucker

95. Die Reform im Rahmen der Agenda 2000 stellte auf die Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten, den Umweltschutz, die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums, einfachere politische Konzepte und verstärkte Rechenschaftspflicht gegenüber dem Steuerzahler ab.

96. EU-Zucker ist auf dem Weltmarkt eindeutig nicht konkurrenzfähig. Subventionen in Höhe von 75 % des EU-Interventionspreises sind derzeit notwendig, damit der Quotenüberschuss verkauft werden kann. C-Zucker (unter Quotenüberschreitung erzeugter Zucker), für den keine Ausfuhrerstattungen in Betracht kommen, kann zu Weltmarktpreisen nur deshalb gewinnbringend verkauft werden, weil mit den für Quotenzucker gezahlten Preisen alle Fixkosten der Verarbeitungsbetriebe abgedeckt werden können.

97. Die intensive Zuckererzeugung kann sich nachteilig auf die Umwelt auswirken: der Wasserbedarf ist hoch (dreimal so hoch wie für Weizen) und der Pflanzentypus erfordert den Einsatz großer Herbizidmengen [1]. Das heißt, die Fortführung einer weit über dem EU-Bedarf liegenden Erzeugung hat auch vermeidbare umweltschädigende Auswirkungen.

98. Zur Rechenschaftspflicht ist anzumerken, dass der Hauptanteil der Kosten für die Zuckerpolitik vom Endverbraucher, d. h. der Öffentlichkeit, getragen wird und folglich exakte Zahlen und öffentlich zugängliche Berichte zur Sicherstellung der Transparenz gefordert sind.

SCHLUSSFOLGERUNG

99. Die Kommission sollte zur Verbesserung ihrer Verwaltung der GMO für Zucker ernsthafte Erwägungen zu folgenden Bereichen anstellen:

a) Die Qualität der für die Verwaltung der GMO herangezogenen Ausgangsdaten: Die Kommission sollte zur Begründung der vorgeschlagenen Quoten und Preise vor allem über umfassende Informationen zur Zielverwirklichung verfügen. Zur Erstellung fundierter Preisvorschläge sollte sie umfangreicheres und von unabhängiger Seite geprüftes Informationsmaterial heranziehen. Auch für die Berechnung der Produktionsabgaben sollte die Kommission sich um zuverlässigere Daten bemühen.

b) Die Analysen der Ausgangsdaten: Die Kommission sollte die Dienste unabhängiger Finanzexperten in Anspruch nehmen und alternative Informationsquellen nutzen. Sie sollte alle für die Preisvorschläge relevanten Elemente, einschließlich der Erzeugereinkommen und Beschäftigungslage sowie der Folgen für die Verbraucher, analysieren. Sie sollte in ihren Vorschlägen für den garantierten AKP-Zuckerpreis die wirtschaftlichen Faktoren angemessen berücksichtigen.

100. Die Überprüfung der Zuckerregelung ergibt, dass viele Ziele der GAP und der GMO verwirklicht werden, aber mit einem strukturellen Überschuss und hohen Kosten für den EU-Haushalt und die Verbraucher. Dafür kann die Kommission nicht in vollem Umfang verantwortlich gemacht werden. Die Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung aber, insbesondere die Qualität ihrer Vorschläge, Entscheidungen und Maßnahmen, wirkte sich auf die Ergebnisse aus. Dafür ist die Kommission nicht nur verantwortlich, sondern auch rechenschaftspflichtig.

101. Trotz einer strukturell bedingten Überproduktion hat die Kommission sich immer wieder damit begnügt, die Weiterführung der Zuckerregelung vorzuschlagen und Quoten- und Preisniveau unverändert beizubehalten. Dennoch wurde von den Kommissionsdienststellen umfangreiches Informationsmaterial zusammengetragen und Analysen erstellt, die als Grundlage für den Vorschlag von Abhilfemaßnahmen hätten herangezogen werden müssen. Produktivitätssteigerungen bei der Zuckerrübenerzeugung und -verarbeitung hätten für die Kommission Anlass sein müssen, die Frage der dem EU-Verbraucher aufgebürdeten Kosten in Angriff zu nehmen.

102. Im letzten Jahrzehnt wurde die GAP zweimal umfassend reformiert; in keine der beiden Reformen war die GMO für Zucker eingebunden. Die Reform im Rahmen der Agenda 2000 stellte auf die Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten, den Umweltschutz, die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums, einfachere politische Konzepte und verstärkte Rechenschaftspflicht gegenüber dem Steuerzahler ab. Keinem dieser Aspekte wird in der GMO für Zucker genug Augenmerk gewidmet.

103. Die GMO kommt relativ wenigen Landwirten zugute, doch wer in den Genuss kommt, erzielt mit der Zuckerrübenerzeugung weit höhere Einkommen, als sie mit anderen Hauptanbaukulturen zu erzielen sind (siehe *Anhang II*).

104. In Anbetracht der Auswirkungen der Quotenregelung sowie der hohen Preise sollten Alternativmaßnahmen geprüft werden. Einfuhrbeschränkungen bewahren den EU-Markt zwar vor den Schwankungen der Weltmarktpreise und schützen die EU-Zuckererzeuger. Über eine gewisse Liberalisierung der EU-Zuckerindustrie sollte aber im Hinblick auf mehr Wettbewerb und niedrigere Preise nachgedacht werden. Einige Interessengruppen haben angeregt, die Quoten direkt auf die Erzeuger auszurichten und die Flexibilität durch die Möglichkeit von Quotenübertragungen sicherzustellen. Andere sprachen sich dafür aus, nur noch einen Mindestpreis für Zuckerrüben festzusetzen (um die Landwirte vor den tonangebenden Verarbeitungsbetrieben zu schützen) und das Quoten- und Interventionssystem auslaufen zu lassen. Durch den Wettbewerb würden dann eine weiterhin ausreichende Versorgung mit qualitativ hochwertigem Zucker und konkurrenzfähige Preise sichergestellt.

105. Ein anderer Vorschlag lautet dahingehend, die Grundsätze der Reform 1992 in Bezug auf andere Kulturpflanzen zu übernehmen (siehe Ziffer 93). Dadurch würde ein wesentlicher Anteil der Stützung in Form von Direktzahlungen den Erzeugern zufließen und die institutionellen Preise den Weltmarktpreisen angeglichen.

106. Die in den Ziffern 87—92 dargelegten Elemente stellen die Angemessenheit der Mechanismen der GMO für Zucker in ihrer derzeitigen Form in Frage. Eine Reihe alternativer Vorgangsweisen

[1] Siehe Sonderbericht des Hofes Nr. 14/2000 über die Ökologisierung der GAP (ABl. C 353 vom 8.12.2000), Ziffer 27 sowie OECD Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Committee for Agriculture, Group on Cereals, Animal Feed and Sugar; Sugar Policy Reform: Environmental Policy Aspects, 24. September 1998.

wäre denkbar, die von der Kommission in ihren anstehenden Vorschlägen zur Reform der Regelung aufgegriffen werden sollten. Ferner muss geprüft werden, ob die derzeitige Stützungshöhe wirklich angemessen ist, wenn die Quoten weit über der Nachfrage in der EU liegen und die Preise nicht länger mit denen für andere Hauptanbaukulturen vergleichbar sind.

107. Folgende zentrale Fragen sollten daher in den künftigen Vorschlägen berücksichtigt werden:

— die Folgen der Beibehaltung der derzeitigen Quotenhöhe trotz des fortbestehenden strukturellen Überschusses

— die Begründung für die hohen Preise des EU-Marktes und die daraus resultierenden hohen Abschöpfungen auf nichtpräferenzielle Zuckereinfuhren

— inwieweit die Zuckerregelung eher der Industrie als den Erzeugern nützt

— der begrenzte Wettbewerb unter den Verarbeitungsbetrieben

— die Unvereinbarkeiten zwischen den Grundsätzen und Zielen der Reform im Rahmen der Agenda 2000 und der GMO für Zucker in ihrer derzeitigen Form.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 26. Oktober 2000 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Jan O. KARLSSON

Präsident

ANHANG I

GMO für Zucker: Ausgaben und Abgaben
(Mio EUR. tatsächl. Zahlen 1995-1999 und Haushaltsplan 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AUSGABEN						
Maßnahme						
Ausfuhrerstattungen bei Zucker und Isoglukose	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Vergütung der Lagerkosten	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Erstattungen für die Verwendung in der chemischen Industrie	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Maßnahmen zur Förderung des Absatzes von Rohzucker	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Sonstige Intervention für Zucker	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Ausgaben insgesamt	**1 831,0**	**1 711,3**	**1 607,8**	**1 776,7**	**2 112,8**	**1 996,0**
ABGABEN (Einnahmen)						
Produktionsabgaben für Zucker	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Produktionsabgaben für Isoglukose	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Produktionsabgaben für Inulinsirup	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Lagerkostenabgaben für Zucker	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Auf nicht ausgeführte C-Zucker und C-Isoglukose-Mengen erhobene Beträge	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
Für Substitutions-C-Zucker und Substitutions-C-Isoglukose erhobene Beträge	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Ergänzungsabgabe	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Abgaben insgesamt (Einnahmen)	**1 316,4**	**1 213,7**	**1 114,1**	**1 070,1**	**1 203,6**	**1 162,7**
Haushaltsnettoausgaben	**514,6**	**497,6**	**493,7**	**706,6**	**909,2**	**833,3**

ANHANG II

DER ZUCKERMARKT IN DER EU UND DER WELTZUCKERMARKT

Der Weltmarkt

1. Der Gesamtwert des 135 Millionen Tonnen Weltsüßungmittelmarktes liegt bei rund 70 000 Millionen Euro, wobei der Zucker wertmäßig mit 91 % und mengenmäßig mit 83 % zu Buche schlägt ([1]). Hochkonzentrierte Fruktosesirupe und intensive Süßungsmittel bilden die anderen Hauptproduktgruppen.

2. Mehr als 70 % des Zuckers weltweit werden aus Zuckerrohr gewonnen, das vorwiegend in Asien, Süd- und Mittelamerika, Afrika und Ozeanien gepflanzt wird. Der meiste Rübenzucker wird in Europa hergestellt (80 %), gefolgt von Nordamerika (10 %) und Asien (8 %) ([2]). In den letzten Jahren hat Brasilien die EU — mit 21,4 Millionen Tonnen 1998/99 gegenüber 17,6 Millionen Tonnen der EU — als weltgrößter Zuckererzeuger überholt. Danach folgen Indien (16,9 Millionen Tonnen), China (9,7 Millionen Tonnen) und die USA (7,5 Millionen Tonnen) ([3]). Die AKP-Länder zusammengenommen erzeugen im Durchschnitt 3,9 Millionen Tonnen ([4]) jährlich.

3. Der weltweite Zuckerverbrauch wuchs in den 90er Jahren stetig um durchschnittlich 1,4 % pro Jahr ([3]). In den Industrieländern nimmt der Verbrauch kaum zu, mitunter sogar geringfügig ab:Auf diese Länder entfällt etwa ein Drittel des gesamten weltweiten Verbrauchs. In anderen Regionen steigt der Verbrauch mehr oder weniger proportional zum Bevölkerungswachstum, wobei die Prognose bei rund 1 % jährlich für die nächsten 25 Jahre liegt ([5]).

4. Der Welthandel wird von einigen wenigen Ländern dominiert; Brasilien, die EU, Australien, Kuba und Thailand stehen für 68 % der gesamten Ausfuhren ([3]). Ein Drittel aller Zuckereinfuhren entfällt auf fünf Einfuhrländer: Russland, Indonesien, die USA, die EU und Japan. Die EU gehört sowohl zu den Hauptausfuhrländern (von Weißzucker) als auch zu den Haupteinfuhrländern (von Rohrrohzucker) und nimmt somit eine Sonderstellung ein.

5. Der Wert des international gehandelten Zuckers liegt über dem für alle anderen pflanzlichen Erzeugnisse mit Ausnahme von Weizen. Etwa 28 % der gesamten Zuckererzeugung gelangen auf den Weltmarkt — 16 % sind es bei Weizen, 12 % bei Mais ([6]). Seit dem Auslaufen der sowjetisch-kubanischen Abkommen fallen nur noch etwa 10 % der 37 Millionen Tonnen jährlich gehandelten Zuckers unter Präferenzhandelsabkommen. Die wichtigsten davon sind: die US-Zollkontingente (1,8 Millionen Tonnen im Jahr 1998) sowie das EU-Zuckerprotokoll und das präferenzielle Sonderabkommen über Zucker mit den AKP-Ländern (1,7 Millionen Tonnen) ([7]).

6. Der internationale Zuckerhandel verteilt sich mehr oder weniger gleichmäßig auf Rohrohrzucker (wird in der Regel am Bestimmungsort raffiniert) und Weißzucker. Die EU führt vor allem Rohzucker zur Raffination in der EU ein, ausgeführt wird Weißzucker. Die Hauptabsatzmärkte der EU sind der Mittlere Osten (mit 35 % der Ausfuhren 1996—98), Nordafrika (20 %) und andere europäische Länder (16 %) ([3]).

7. Die Überschussproduktion und das daraus resultierende Anwachsen der Lagerbestände in den 90er Jahren verursachte einen historischen Preistiefstand auf dem Weltmarkt.

8. Marktanalytiker ([3]) sind der Ansicht, dass sich die enormen Schwankungen, die beim Weltmarktpreis für Zucker in der Vergangenheit zu verzeichnen waren, kaum wiederholen werden. In den Industrieländern gilt Zucker als Grundnahrungsmittel, das zu jedem Preis gekauft wird. Bei Lieferengpässen zogen die Preise daher unverzüglich an. Mittlerweile haben allerdings die Entwicklungsländer einen weitaus höheren — und wachsenden — Anteil an der weltweiten Nachfrage, und der Verbrauch reagiert daher empfindlicher auf die Preise. Die Struktur des Welthandels hat sich verändert, und die Bezugsquellen sind breiter gestreut.

9. Die meisten zuckererzeugenden Länder schützen und regulieren ihre Zuckerindustrie in einem gewissen Ausmaß: Die Einfuhren unterliegen Beschränkungen und die an die Erzeuger — und mitunter an die Verarbeitungsindustrie — gezahlten Preise sind geregelt. Die EU ist aber der einzige Großerzeuger, der Ausfuhren direkt subventioniert ([8]).

([1]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, S. 28.
([2]) Internationale Zuckerorganisation, Jahrbuch 1997.
([3]) Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, internes Arbeitspapier.
([4]) AKP-Website: www.acpsugar.org.
([5]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, S. 8.
([6]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, S. 33.
([7]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, S. 51.
([8]) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, S. 49.

10. Die weltweit 10 größten Betriebe auf dem Zuckersektor stehen für 20 % der gesamten Zuckererzeugung. Sechs dieser Firmen sind in der EU ansässig ([1]); einige haben sich durch Firmenübernahmen in Übersee im letzten Jahrzehnt zu multinationalen Unternehmen entwickelt ([2]).

Der EU-Markt

11. Der Zucker für die Versorgung der EU wird zu fast 90 % aus in der EU angebauten Zuckerrüben erzeugt, der Rest in den EU-Raffinerien aus Rohrohrzucker gewonnen. Zunächst handelte es sich dabei nur um in den französischen überseeischen Departements erzeugten Rohrzucker, doch mit dem Beitritt des Vereinigten Königreichs (VK) veränderte sich diese Situation von Grund auf. Vor seinem Beitritt zur EG deckte das VK zwei Drittel (rund 2 Millionen Tonnen) ([3]) seines Bedarfs aus Rohrohrzucker, der im Rahmen des Commonwealth-Zuckerabkommens eingeführt und im VK raffiniert wurde.

12. Im Jahr 1975 wurde dieses Abkommen durch das Zucker-Protokoll ersetzt, demzufolge die EU verpflichtet ist, den AKP-Ländern jährlich 1,3 Millionen Tonnen Rohrzucker abzunehmen. Der britische Markt wird daher nach wie vor — wenn auch in geringerem Umfang — mit raffiniertem Rohrzucker ergänzend zum Rübenzucker beliefert. Auch Portugal und (in weitaus geringerem Umfang) Finnland deckten vor ihrem EU-Beitritt ihren Bedarf durch Raffination von eingeführtem Rohrzucker; die entsprechenden Vereinbarungen wurden ebenfalls fortgeführt.

13. Da die im Rahmen der GMO für Zucker garantierten Preise höher als die Preise auf dem freien Markt sind, werden Quoten zur Einschränkung der Rübenzuckererzeugung eingesetzt, und die Einfuhr von Rohrzucker für die Raffinerien unterliegt mengenmäßigen Beschränkungen. Die EU garantiert die Abnahme von im Rahmen dieser Vorgaben erzeugtem, aber nicht verkauftem Zucker, d. h. Quoten und Rohrzuckereinfuhren zusammengenommen können als die Versorgungsgarantie der EU-Raffinerien angesehen werden. Diese Versorgung übersteigt die für die Deckung des Binnenverbrauchs in der EU erforderliche Menge aber beträchtlich. Der strukturelle Überschuss wird auf dem Weltmarkt erstattungsbegünstigt verkauft (Subventionen). Die tatsächliche Versorgungslage in der EU für den Zeitraum 1991/92 bis 1998/1999 ist den „Versorgungsbilanzen“ in *Anhang III* zu entnehmen.

14. In allen EU-Mitgliedstaaten — außer in Luxemburg — werden Zuckerrüben gepflanzt, wobei Frankreich und Deutschland mit mehr als der Hälfte der in der EU insgesamt erzeugten Menge führend sind. Nicht einmal 300 000 (4 %) der 7 Millionen landwirtschaftlichen Betriebe in der EU erzeugen Zuckerrüben. Obwohl auf nur 1,6 % (2 Millionen ha) der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU Zuckerrüben angebaut werden, machen sie wertmäßig 2,5 % der landwirtschaftlichen Produktion aus ([4]).

15. Gemäß den Eurostat-Statistiken ist die Bruttowertschöpfung je Hektar Zuckerrüben (d. h. der Wert der Ernte vermindert um die Erzeugungskosten) 6,5 mal höher als für Getreide bzw. dreimal höher, wenn die GAP-Subventionen berücksichtigt werden ([4]).

16. Der Zeitraum seit Einführung der GMO 1968 war von wachsenden Erträgen durch effizientere Produktionsmethoden und widerstandsfähigere Sorten gekennzeichnet. Die Erträge in Form von gewonnenem Weißzucker sind signifikant gestiegen, und zwar von durchschnittlich 5,26 Tonnen/ha ([5]) im Zeitraum 1968/69—1976/77 auf 8,4 Tonnen/ha im Zeitraum 1996/97—1999/2000 ([4]).

17. Die Zucker verarbeitende Industrie ist durch wachsende Konzentration und mehr Effizienz gekennzeichnet: Die Anzahl der Fabriken ist in der EU der Fünfzehn von 374 im Wirtschaftsjahr 1968/69 auf 140 im Wirtschaftsjahr 1995/96 ([6]) zurückgegangen und die Anzahl der Betriebe von 86 im Wirtschaftsjahr 1991/92 auf 64 im Wirtschaftsjahr 1998/99 ([7]).

18. In der Zuckerrübenerzeugung sind etwa 45 000 landwirtschaftliche Vollzeitarbeitsplätze vorhanden ([8]); durch technischen Fortschritt, Mechanisierung, Anbau widerstandsfähigerer Sorten und Einsatz von Herbiziden werden in vielen Regionen aber praktisch keine Landarbeiter mehr angestellt ([9]). Die Zucker verarbeitende Industrie bietet 52 000 Personen Beschäftigung ([10]), wobei es sich aber größtenteils um Saisonarbeit handelt.

([1]) Tate and Lyle, Südzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar, Azucarera Ebro Agrícolas.
([2]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, S. 42.
([3]) Britisches Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung, *Annual Review of Agriculture, 1973, 1974, 1975*.
([4]) Europäische Kommission, *Die Lage der Landwirtschaft in der EU*, 1998.
([5]) CEFS-CIBE, The Sugar Regime in the European Union, Februar 1998, S. 7.
([6]) FO-Licht: International Sugar and Sweetener Report, 1998, S. 249.
([7]) CEFS-Website: www.ib.be/cefs/.
([8]) CEFS-CIBE, The Sugar Regime in the European Union, Februar 1998, S. 8.
([9]) FIRS (Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre), Trente ans, 1998, S. 5.
([10]) CEFS-CIBE, The Sugar Regime in the European Union, Februar 1998, S. 11.

ANHANG III

EU-Zuckerversorgungsbilanz
Wirtschaftsjahr (Oktober bis September)

1000 Tonnen Weißzuckeräquivalent

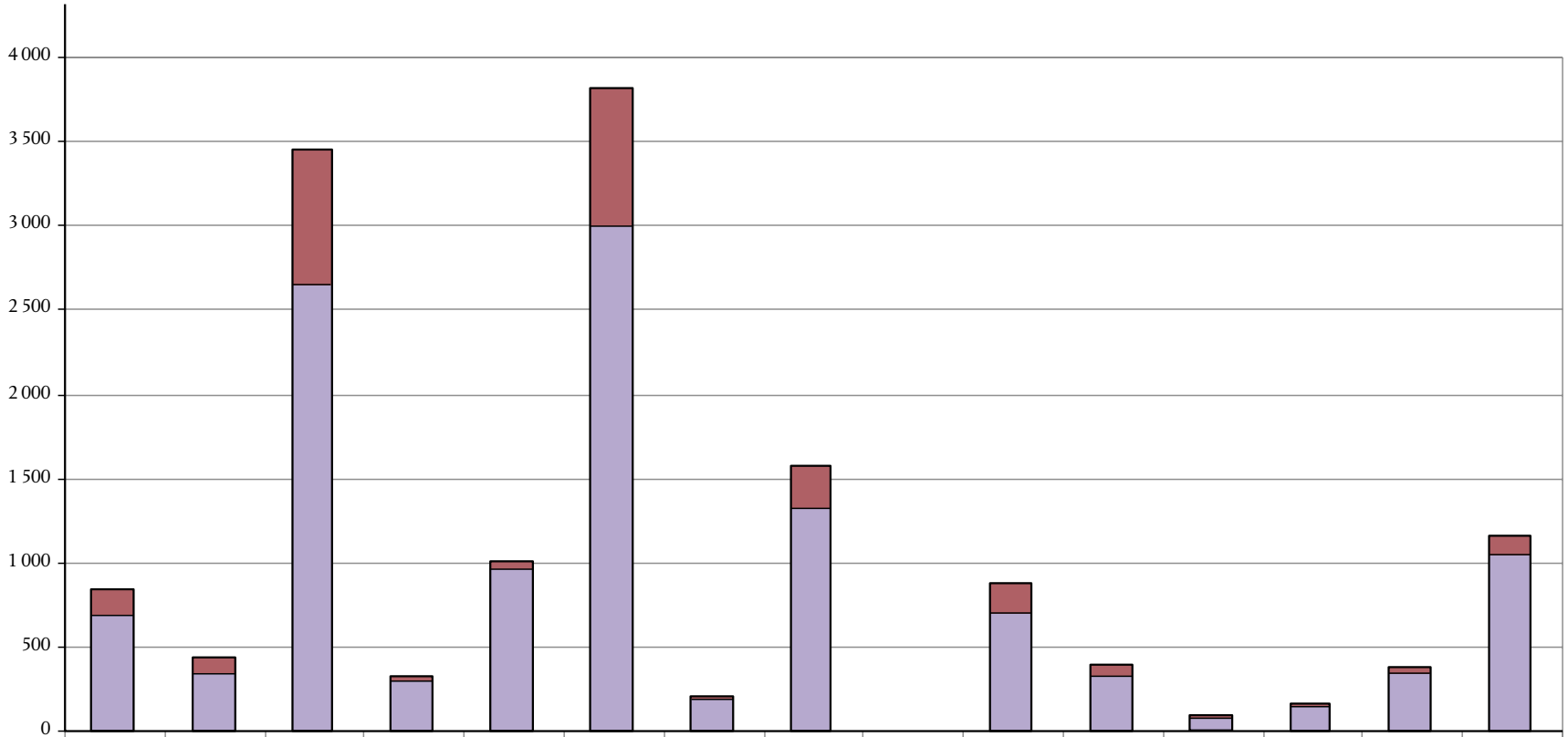
	1991/92 EU 12	1992/93 EU 12	1993/94 EU 12	1994/95 EU 15	1995/96 EU 15	1996/97 EU 15	1997/98 EU 15	1998/99 EU 15
VERSORGUNG								
Zuckererzeugung aus in der EU angebauten Zuckerrüben und Zuckerrohr ([1])	**14 703**	**16 012**	**16 216**	**15 403**	**15 859**	**16 766**	**17 763**	**16 396**
innerhalb der Quoten	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
außerhalb der Quoten (C-Zucker)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
Einfuhren	**1 922**	**1 979**	**2 077**	**2 154**	**2 200**	**2 272**	**2 181**	**2 320**
Rohrohrzucker zur Raffination in der EU ([2])					1 755	1 755	1 616	1 729
Zucker für die Versorgung der Azoren, von Madeira und der kanarischen Inseln					60	62	69	77
Zucker in Verarbeitungsprodukten					385	455	496	514
Eröffnungsbestände					1 638	1 715	2 150	2 383
Schlussbestände					1 715	2 150	2 394	2 320
Veränderungen in den Lagerbeständen	**(321)**	**223**	**78**	**(728)**	**77**	**435**	**244**	**(63)**
VERWENDUNG								
Verbrauch	**11 966**	**11 939**	**11 623**	**12 615**	**12 559**	**12 727**	**12 710**	**12 748**
Ausfuhren	**4 980**	**5 829**	**6 592**	**5 670**	**5 181**	**5 681**	**6 865**	**5 827**
C-Zucker außerhalb der Quoten					1 581	2 368	3 147	2 178
erstattungsbegünstigte Ausfuhr von Quotenzucker und raffiniertem Zucker					2 747	2 440	2 902	2 887
Zucker in Verarbeitungsprodukten					853	873	816	762

([1]) Einschl. rund 250 000t/Jahr aus in Spanien und den französischen überseeischen Departements angebautem Zuckerrohr hergestellter Zucker.
([2]) Einschl. rund 60 000t/Jahr Rohrohrzucker für den direkten Verbrauch.
Quelle: Europäische Kommission.

ANHANG IV

EU-Zuckererzeugungsquoten nach Mitgliedstaat 1995-2001

(1000 t Weißzuckeräquivalent)



	Belgien	Dänemark	Deutschland	Griechenland	Spanien	Frankreich	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Österreich	Portugal	Finnland	Schweden	Verein. Königreich
B-Quote	146	97	812	29	40	806	18	248	0	182	74	7	13	34	104
A-Quote	680	328	2 637	290	960	2 996	182	1 320	0	690	316	73	134	336	1 040

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN

Der Zuckermarkt in der EU und der Weltzuckermarkt

Die Kommission weist darauf hin, dass der Überschuss auf dem Weltmarkt (30 % der weltweiten Erzeugung) nicht strukturell, sondern konjunkturell bedingt ist und die Rohrzuckererzeugung daran einen erheblichen Anteil hat. Im Wirtschaftsjahr 2000/2001 werden schätzungsweise 3—5 Mio. Tonnen weniger produziert, als verbraucht werden; auch im Wirtschaftsjahr 2001/2002 wird die Erzeugung wahrscheinlich hinter dem Verbrauch zurückbleiben. In der Gemeinschaft wurde die Zuckerrüben-Anbaufläche während der geltenden Regelung um 12 % verringert, um das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage zu verbessern, wobei sich die Erzeugungsmenge allerdings nicht geändert hat. Die Erzeugung von Rohrzucker ist aber deutlich angestiegen und hatte einen Verfall der Weltmarktpreise zur Folge. Selbst wenn in der Gemeinschaft mehr produziert als verbraucht wird, ist zu berücksichtigen, dass jährlich 1,6 Mio. Tonnen Zucker aus den AKP-Ländern im Rahmen der Präferenzregelung eingeführt werden. Diese Zuckermengen dürfen nach Auffassung der Kommission bei der Berechnung der strukturellen Überschüsse, die nur die Gemeinschaftserzeugung betreffen, nicht berücksichtigt werden. Nach den Regeln der GMO für Zucker beläuft sich der auf der Grundlage der Erzeugungsquoten ermittelte strukturelle Überschuss auf etwa 10 % des Verbrauchs (1,3 Mio. Tonnen). (Vgl. Antwort der Kommission zu den Nummern 13 und 78 a).

Kosten für den Haushalt

Im Jahr 1999 beliefen sich die Nettokosten für den Haushalt auf 909 Mio. €, im Jahr 1998 auf 706 Mio. €, und im Jahr 2000 werden sie sich voraussichtlich auf 833 Mio. € belaufen.

Die Nettokosten der GMO für Zucker entsprechen den Kosten für die Ausfuhr der Menge an Zucker (1,6 Mio. t), die aus AKP-Ländern und Indien gemäß dem Protokoll des AKP-EWG-Abkommens und dem Abkommen mit Indien eingeführt wurden. Der Rechnungshof hat auf die Bedeutung dieser Abkommen als Entwicklungshilfe für die betreffenden Länder hingewiesen, obwohl die damit verbundenen Ausgaben entsprechend den Buchführungs- und Haushaltsvorschriften als Agrarausgaben verbucht werden.

Der Verkaufspreis für nicht verarbeiteten Zucker ist etwa doppelt so hoch wie der Interventionspreis; der entsprechende Verbrauch macht nur 30 % des Gesamtverbrauchs aus.

Die Preise für Verarbeitungserzeugnisse sind in der Gemeinschaft nicht höher als anderswo, wobei Zucker etwa 5—10 % des Verbraucherpreises ausmacht.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass der Anteil von Zucker an den Ausgaben der Privathaushalte in der Gemeinschaft zu den niedrigsten weltweit gehört.

Die GMO für Zucker

Die Grundsätze der GMO für Zucker (Quoten und Selbstfinanzierung) sind seit 1968 immer wieder bekräftigt worden, die Regelung wurde aber im Laufe der Zeit ständig an die neuen Rahmenbedingungen angepasst. So sind außer den im Zuge der Erweiterungen vorgenommen Anpassungen insbesondere folgende Änderungen zu erwähnen:

— Einbeziehung der Isoglukose-Produktion

— Einbeziehung des AKP-Protokolls im Zusammenhang mit dem Abkommen von Lomé

— vollständige Selbstfinanzierung der Gemeinschaftserzeugung auf Jahresbasis

— Einbeziehung der Inulinsirup-Produktion

— Einführung einer Regelung zur Versorgung der Raffinerien in der Gemeinschaft

— Einführung von Regelungen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GATT.

Außerdem möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die GMO für Zucker — auch wenn sie in die Reform von 1992 und in die Agenda 2000 nicht einbezogen wurde — einige derselben Ziele wie z. B. Begrenzung der Produktion und der Haushaltsausgaben beinhaltet.

Die wichtigsten Feststellungen des Rechnungshofes

a) Wie der Rechnungshof unter Nummer 24 erklärt, lagen der Kommission umfassende Informationen über den Zuckermarkt vor. Der Rat hat für seine Beschlussfindung alle diesbezüglichen Informationen erhalten. Keine Delegation hat die Kommission um die Vorlage von Alternativen gebeten, mit Ausnahme zweier Delegationen, die sich für Preissenkungen ausgesprochen haben.

b) Der Kommission sind die Schwierigkeiten bekannt, die die Beschaffung von Informationen über die wirtschaftliche Lage der Zuckerindustrie kennzeichnen. Die Sammlung von Informationen zu den tatsächlichen Produktionskosten der Zuckerherstellung und -weiterverarbeitung, an die 70 % des in der Union verbrauchten Zuckers gehen, ist wegen der Vertraulichkeit der Daten schwierig.

d) Die Wirtschaft der AKP-Länder und insbesondere der Insel Mauritius ist tatsächlich zum großen Teil abhängig von der Umsetzung der Sonderregelungen für Zucker. Deshalb legen die AKP-Länder großen Wert auf die Beibehaltung des Zuckerprotokolls im Zusammenhang mit dem Abkommen von Lomé.

e) Die Kommission kann das Ausfuhrprogramm begrenzen und erforderlichenfalls die Quoten senken, um der Mittelknappheit und den Verpflichtungen aus dem GATT Rechnung zu tragen. In jedem Fall hat die Kommission bei der Verwaltung der Ausschreibungen immer die Bedingungen der Wirtschaft und des Handels auf dem Weltmarkt berücksichtigen müssen.

f) Die Kommission teilt diese Auffassung des Rechnungshofes nicht.

g) Die für die Berechnung der Produktionsabgaben zu Grunde gelegten Statistiken werden von den Mitgliedstaaten bereitgestellt. Seit der Einführung des Binnenmarkts ist es wegen der einschlägigen Rechtsvorschriften schwieriger geworden, Statistiken über den innergemeinschaftlichen Handel zu erhalten.

Die Selbstfinanzierung der Regelung erfolgt allerdings nicht nur auf einjähriger, sondern auch auf mehrjähriger Grundlage, und die Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen zeigen, dass die Produktionsabgaben weiterhin die Kosten für die Ausfuhr der EG-Überschüsse decken.

Die Kommission nimmt die Vorschläge des Rechnungshofs jedoch zur Kenntnis.

h) Die Kontrollen werden von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, also den Zollämtern sowie den betreffenden Dienststellen der Finanzministerien und der Landwirtschaftsministerien, durchgeführt. Die Kommission überprüft ihrerseits diese Kontrollen im Rahmen des Rechnungsabschlusses und durch — unangekündigte — Kontrollbesuche der Kommissionsdienststellen in der Zuckerindustrie.

ERGEBNISSE

b) Der Kommission ist bekannt, dass diese Regelung wegen mangelnden Wettbewerbs kritisiert wird. Sie möchte aber darauf hinweisen, dass hier ein homogenes Produkt (nämlich Zucker) auf dem Binnenmarkt zu vergleichbaren Garantiebedingungen in den Verkehr gebracht wird, dessen hohe Qualität gleichermaßen innerhalb wie außerhalb der Gemeinschaft geschätzt wird.

c) Vgl. Abschnitt „Die GMO für Zucker".

EINLEITUNG

3. Der Rechnungshof hat in Anhang I seines Berichts eine Übersicht über den Gemeinschaftshaushalt für Zucker in den Jahren 1995—2000 gegeben. Durch die Produktionsabgaben liegen die tatsächlichen Kosten für den Haushalt aber weit unter dem dafür im Haushalt vorgesehenen Bruttobetrag. 1999 beliefen sich die betreffenden Nettokosten auf 909 Mio. €, 1998 auf 706 Mio. €, und im Jahr 2000 werden sie voraussichtlich 833 Mio. € betragen.

Die Kommission weist darauf hin, dass mehr als 90 % dieser Nettoausgaben dadurch entstehen, dass eine den Einfuhren aus den AKP-Ländern entsprechende Zuckermenge (1,7 Mio. Tonnen) ausgeführt wurde; bei diesen Ausgaben handelt es sich also um eine Art Entwicklungshilfe.

Die Kommission hält die vom Rechnungshof genannten Schätzwerte für die dem Verbraucher entstehenden Kosten für überhöht (vgl. Nummern 81—82).

DER ZUCKERMARKT IN DER EU UND DER WELTZUCKERMARKT

10. Mit steigendem Weltverbrauch steigen weltweit auch die erforderlichen Marktvorräte.

12. Nach dem Gemeinschaftsrecht ist eine Produktion außerhalb der Quoten, also über die gemeinschaftlichen Garantiemengen hinaus, zulässig.

Die über diese Quoten hinausgehende Zuckererzeugung muss in unverarbeitetem Zustand und unter Einhaltung der WTO-Regeln auf den Weltmarkt exportiert werden.

13. Der Überschuss auf dem Binnenmarkt beträgt etwa 3 Mio. Tonnen. Er setzt sich zusammen aus einem gemeinschaftlichen Produktionsüberschuss von etwa 1,3 Mio. Tonnen gegenüber dem Verbrauch, der auf die vom Rat festgesetzte Quote für die Zuckerrübenerzeugung zurückzuführen ist, und aus den etwa 1,7 Tonnen Zucker, die sich aus den vom Rat angenommenen Abkommen über Präferenzeinfuhren aus den AKP-Ländern und Indien ergeben.

Bei der Beurteilung dieser Überschüsse ist zu berücksichtigen:

— dass auch Marktvorräte notwendig sind,

— dass ein Bedarf an Zucker für die Ausfuhren von zuckerhaltigen Erzeugnissen besteht.

Schließlich ist zu bedenken, dass der Weißzucker der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt abgesetzt wird, wo die Nachfrage zumindest kurzfristig von anderen Ländern nicht gedeckt werden kann.

VERWALTUNG DER KOMMISSION

Vorschläge der Kommission zu den Quoten

18—31. Die Kommission begrüßt, dass der Rechnungshof anerkannt hat, „dass ihre Dienststellen [...] an einer eingehenden Bewertung der Anwendung der Zuckerregelung, ihrer Auswirkungen und der für sie bestehenden Herausforderungen arbeiteten“ und dass eine „interne Arbeitsgruppe [...] vielfältige, mitunter recht radikale Reformalternativen“ erwog (vgl. Nummer 24 der Bemerkungen des Rechnungshofs).

Der Kommission lagen also alle Unterlagen vor, die notwendig waren, um dem Rat, dem Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss Vorschläge für eine grundlegende Änderung der Regelung zu unterbreiten. In Erwartung des Ausgangs der GATT-Verhandlungen wurde die Regelung innerhalb von vier Jahren dreimal verlängert. In dieser Phase, die dem Vorschlag der Kommission für den Zeitraum 1995—2001 vorausging, haben die Kommission, der Ministerrat und die Arbeitsgruppen alle für eine Beschlussfassung notwendigen Informationen erhalten. Die Delegationen haben die Kommission nicht gebeten, weitere Alternativen vorzulegen, lediglich zwei Delegationen haben sich für Preissenkungen ausgesprochen.

Die Kommission weist darauf hin, dass der Rat mit überwältigender Mehrheit (82 von 87 Stimmen) über den Kommissionsvorschlag entschieden und das Europäische Parlament zu dem Vorschlag eine befürwortende Stellungnahme abgegeben hat.

Jährliche Vorschläge für institutionelle Zuckerpreise

Für die Berechnung der Preisvorschläge herangezogene Daten

33—36. Da es praktisch unmöglich ist, die tatsächlichen Produktionskosten der gesamten Industrie zu ermitteln, hat die Kommission ihre Analysen auf die von den Verbänden geführten Datenbanken, auf Fachveröffentlichungen und auf die von den Zuckerunternehmen veröffentlichten Geschäftsergebnisse gestützt.

Die Kommission weist darauf hin, dass die institutionellen Preise und somit auch die Verarbeitungsspannen seit mehr als 15 Jahren praktisch unverändert geblieben (und im Wirtschaftsjahr 1989/90 sogar gesunken) sind, was für den genannten Zeitraum real eine Senkung der Preise und der Verarbeitungsspannen bedeutet.

Außerdem wird die vom Rechnungshof unter der Nummer 36 zitierte Studie von den tatsächlichen Gegebenheiten nicht bestätigt.

Berücksichtigung der GAP-Ziele

37—38. Die seit 15 Jahren unveränderten Mindestpreise bedeuten für die Erzeuger real eine Preissenkung. Eine durch Direktbeihilfen an die Erzeuger ausgeglichene Preissenkung hätte eine deutliche Erhöhung der Kosten für den Haushalt zur Folge und würde die knappen Mittel für den Zeitraum 2000—2006 übersteigen.

Was die Umweltaspekte anbelangt, so geht der Verbrauch von Herbiziden und Pestiziden je Tonne Zuckerrüben bzw. Zucker kontinuierlich zurück (Verringerung der eingebrachten Mengen und Steigerung der Erträge je ha).

Preisniveau

39—41. Die Kommission weist auf Folgendes hin:

a) Die Preise sind seit dem Wirtschaftsjahr 1984/85 unverändert geblieben.

b) Die Kommissionsvorschläge sind vom Rat mit großer Mehrheit angenommen worden.

c) Die Kommission legt einen Vorschlag normalerweise erst dann vor, wenn sie die wirtschaftliche Lage und die politischen Rahmenbedingungen in der Gemeinschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt geprüft hat.

Der Preis für AKP-Rohrohrzucker

42—45. Nach Prüfung der Begründungen der AKP-Länder für die einzelnen Wirtschaftsjahre schlägt die Kommission diesen Ländern Preise vor, die den wirtschaftlichen Bedingungen im Rahmen der gemeinschaftlichen Interventionspreise so weit wie möglich Rechnung tragen. Bei diesen Verhandlungen hat die Kommission gegenüber den Forderungen dieser Länder stets die Auffassung vertreten, dass ein höherer Preis den Absatz dieses Zuckers ohne entsprechende Beihilfe der Gemeinschaft verhindern und den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz in Frage stellen würde.

Verwaltung des Ausfuhrprogramms

46—52. Die Berechnung der „theoretischen Ausfuhrerstattungen“ im Zuckersektor stützt sich auf die Interventionspreise und nicht — wie in den anderen Sektoren — auf die Preise auf dem Binnenmarkt. Diese Art der Berechnung entspricht weitgehend den tatsächlichen Gegebenheiten, schränkt aber den Handlungsspielraum der Handelsfirmen stark ein, deren Wettbewerbsfähigkeit grundlegend von der Lage auf dem Weltmarkt abhängt.

Bei der Verwaltung der Ausschreibungen muss den Realitäten der Wirtschaft und des Handels auf dem Weltmarkt im jeweiligen Wirtschaftsjahr Rechnung getragen werden.

Durchführung der Ausschreibungsverfahren

53. Die Verwaltung dieser GMO wird durch die Mitgliedstaaten im Verwaltungsausschuss unterstützt. Die Ausschreibungsverfahren sind transparent; der Anteil der befürwortenden Stellungnahmen im Verwaltungsausschuss betrug in den letzten fünf Wirtschaftsjahren etwa 95 % (223 befürwortende Stellungnahmen bei 233 Ausschreibungen).

54. Die Kommission kann den Markt nicht ordnungsgemäß verwalten, wenn sie bei der Ausschreibung spekulative Kriterien anwenden muss.

Die Verteilung der Ausschreibungen auf das gesamte Jahr ermöglicht es, den Markt entsprechend der Nachfrage zu beliefern und bei größerer Nachfrage Lizenzen über größere Mengen zu erteilen.

Selbstfinanzierungsregelungen

55—59. Die Kommission weist darauf hin, dass die Kosten für den Absatz der EG-Überschüsse (unabhängig von den Einfuhrmengen aus den AKP-Ländern und Indien) gemäß der geltenden Regelung und nach dem Übereinkommen von Marrakesch (WTO) vollständig durch die Produktionsabgaben gedeckt werden. Die Selbstfinanzierung der Regelung ist nicht nur auf einjähriger, sondern auch auf mehrjähriger Basis sichergestellt, und die Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen haben gezeigt, dass die Produktionsabgaben tatsächlich die Kosten für die Ausfuhr der Überschüsse decken.

56—57. Aufgrund der Vorschriften für den Binnenmarkt ist es schwierig, Statistiken über die innergemeinschaftliche Erzeugung zu erstellen, da die Mitgliedstaaten für deren Mitteilung unterschiedliche Schwellen festgesetzt haben.

58. Die Verwendung von Bescheinigungen wurde bereits von der Kommission erwogen und im Verwaltungsausschuss erörtert. Die Probleme bei den Verarbeitungserzeugnisssen würden dadurch allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gelöst.

Verwaltungs-, Kontroll- und Finanzverfahren der GMO

59. Das Referat Rechnungsabschluss kontrolliert die Erzeugung und die Bestände, wobei das Risiko zu Unrecht getätigter Ausgaben jedoch als gering eingestuft wird. Die Häufigkeit der Kontrollen richtet sich nach dieser Risikobewertung. Die letzten Kontrollen wurden im Zeitraum 1991—94 vorgenommen.

60—63. 1999 hat die Kommission den Behörden der Mitgliedstaaten ein Arbeitspapier übermittelt, das die Kontrolle der Lagerung von Zucker gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 zum Gegenstand hatte und den Kontrolleuren Hinweise für die Prüfungen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 gab. Diese nachträglichen Prüfungen haben insbesondere zum Ziel, die Buchhaltung über die Erzeugung und die Lagerbestände mit der Finanzbuchhaltung und etwaigen sonstigen Geschäftsunterlagen abzugleichen.

Umgang der Kommission mit den verschiedenen Interessengruppen und mit den GMO-wirksamen Ereignissen

67. Die Kommission war nicht verpflichtet, vor Beginn ihrer Bewertung den Verwaltungsausschuss für Zucker anzuhören, ebensowenig, wie sie ihn bei internen Studien oder bei der Vergabe externer Studien anhören muss. Der Verwaltungsausschuss wurde aber über den Beginn der Bewertung der GMO für Zucker informiert und hat die Aufgabenbeschreibung zum Zeitpunkt der Ausschreibung im April 1999 erhalten.

ÜBERPRÜFUNG DER ZUCKERREGELUNG

Einleitung

68—70. Sobald die Bewertung der GMO für Zucker vorliegt, wird sie dem Rechnungshof zusammen mit den Bemerkungen des Lenkungsausschusses und insbesondere einer Beurteilung der Qualität der Bewertung vorgelegt.

Verwirklichung der Ziele der GMO

72. a) Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das landwirtschaftliche Einkommen aus dem Zuckerrübenanbau „bis zu zweimal so hoch“ ist wie bei anderen Kulturpflanzen. Diese Bemerkung bedarf einiger Einschränkungen und Erläuterungen. Bei den für den Vergleich herangezogenen Kulturpflanzen handelt es sich sehr wahrscheinlich um Getreide, also den wichtigsten und unrentabelsten Kulturpflanzen. Hätte man die Zahlen für Kartoffeln oder Baumwolle zu Grunde gelegt, wäre der Vergleich wahrscheinlich völlig anders ausgefallen.

Neben dem Anbau von Zuckerrüben betreiben die Landwirte im Allgemeinen z. B. auch Weizenanbau oder Rinderhaltung; für die Ziele des EG-Vertrags in Bezug auf die GAP ist das Gesamteinkommen ausschlaggebend.

d) Die Union hat beschlossen, die Quoten der einzelnen Regionen zu begrenzen. Dabei kommt der klare Wille zum Ausdruck, die Erzeugung in jeder Region der Gemeinschaft in einem bestimmten Umfang aufrechtzuerhalten und auf diese Weise unmittelbar zur Entwicklung des ländlichen Raums sowohl beim Zuckerrübenanbau als auch bei der Zuckerherstellung beizutragen. Außerdem gibt die Kommission dem Rechnungshof zu bedenken, dass die Ziele der Multifunktionalität der landwirtschaftlichen Tätigkeit die bewusste Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums einschließen.

73. Der Rechnungshof hat selbst erklärt, dass die Weltmarktpreise kein wirklich objektiver Faktor sind. So unterscheiden sich Preise in der EU nicht von den Preisen in vielen anderen Industrieländern.

Beispiele:

— Die Zuckerpreise in den Vereinigten Staaten, Kanada oder Australien sind 2,9-mal so hoch wie die Weltmarktpreise. In den Vereinigten Staaten ist der für den Zeitraum 1996—2002 festgesetzte „Interventionspreis für Zucker“ etwa so hoch wie in der Gemeinschaft.

— In Norwegen, wo der gesamte Zuckerbedarf auf dem Weltmarkt gedeckt wird, sind die Verbraucherpreise für Weißzucker etwa genauso hoch wie in der Gemeinschaft und für Verarbeitungserzeugnisse sogar deutlich höher.

74. Der im Schaubild Nr. 2 erkennbare Anstieg der Quotenerzeugung ist im Wesentlichen auf die verschiedenen Erweiterungen der EU zurückzuführen. Der Anstieg der Quoten in den 70er-Jahren hängt mit Versorgungsengpässen zusammen. In den 90er-Jahren blieben die Erzeugungsüberschüsse der EU weitgehend stabil.

Der tatsächliche Überschuss auf dem Weltmarkt geht auf den erheblichen Anstieg der Erzeugung in einigen anderen Haupterzeugungsländern zurück. So steigt die Menge auf dem Weltmarkt um etwa 1 Mio. Tonne pro Jahr, wogegen die Ausfuhren der Gemeinschaft stabil (5—5,5 Mio. Tonnen) und antizyklisch geblieben sind. Dagegen hat Brasilien, das im Übrigen ein Programm zur Förderung der Alkoholproduktion eingeführt hat, seine Ausfuhren auf den Weltmarkt in den 90er-Jahren von jährlich 1,5 Mio. Tonnen auf 11,0 Mio. Tonnen im Wirtschaftsjahr 1999/2000 erhöht, wobei die Gesamtmenge auf dem Weltmarkt etwa 38 Mio. Tonnen beträgt. Auch Thailand und Australien haben ihre Ausfuhren erhöht. In Australien wurden Direktbeihilfen für die Produktion sowie Strukturbeihilfen eingeführt.

75. Zwar baut kein Landwirt ausschließlich Zuckerrüben an, daneben wird im Allgemeinen auch Weizenanbau, Rinderhaltung u. ä. betrieben. Aus der nachstehenden Tabelle geht aber hervor, dass der Zuckerrübenanbau für bestimmte Regionen der Gemeinschaft von großer Bedeutung ist.

Region	Anteil Betriebe, die Zuckerrüben anbauen (1997) (1)	Anteil der mit Zuckerrüben bepflanzten landwirtschaftlich genutzten Fläche (1997) (2)	Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Erzeugung (1995) (2)
Belgien	22,0 %	6,9 %	4,8 %
Niedersachsen	14,1 %	4,9 %	4,7 %
Sachsen-Anhalt	30,3 %	5,1 %	10,4 %
Picardie	53,6 %	12,5 %	22,6 %
Nord Pas-de-Calais	45,3 %	7,8 %	9,5 %
Emilia-Romagna	13,8 %	6,2 %	4,5 %
Marken	15,5 %	8,2 %	10,1 %
East Anglia	37,8 %	10,9 %	10,5 %

(1) Farm structure survey
(2) Regio database
Quelle: Eurostat

Kosten der Zielverwirklichung

78. a) Nach Auffassung der Kommission dürfen die den Präferenzeinfuhren entsprechenden Zuckermengen bei der Berechnung des — nur die Gemeinschaft betreffenden — strukturellen Überschusses nicht berücksichtigt werden. Gemäß den Bedingungen der GMO für Zucker beläuft sich dieser strukturelle Überschuss auf der Grundlage der Erzeugungsquoten auf etwa 10 % des Verbrauchs (1,3 Mio. Tonnen). Von diesen 1,3 Mio. Tonnen darf die Gemeinschaft im Rahmen der WTO-Übereinkommen 1,2735 Mio. Tonnen ausführen.

b) Der Weltmarktpreis ist kein wirklich objektiver Faktor, wie der Rechnungshof selbst unter der Nummer 82 seines Berichts einräumt.

c) Die Lagerbestände belaufen sich auf 2 Mio. Tonnen, davon sind aber lediglich 1,1 Mio. Tonnen, also weniger als 10 % des Verbrauchs, normal verfügbar.

d) Der Kommission ist bekannt, dass die Regelung gelegentlich kritisiert wird, und dabei der mangelnde Wettbewerb auf die starke Abschottung des Marktes und die Unternehmenskonzentration zurückgeführt wird. Wie aber die zahlreichen kartellrechtlichen Verfahren der Kommission sowie die jüngst in diesem Bereich verhängten Bußgelder gezeigt haben (Rechtssachen British Sugar/1997 bzw. Irish Sugar/1999), achtet die Kommission darauf, dass die wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen der Regelung durch eine konsequente Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln begrenzt werden.

e) Die Kosten dieser Kontrollen für die gesamte Branche stehen nach Auffassung der Kommission in angemessenem Verhältnis zu den Produktionsabgaben.

80. Die Produktionsabgaben und die Kosten für die Ausfuhr der den Einfuhren aus den AKP-Ländern entsprechenden Zuckermenge, die den Hauptanteil an den Kosten für den Haushalt ausmachen, sind unabhängig vom Verbrauch.

Die Kommission erinnert daran, dass die Produktionsabgabe auf der Grundlage des Anteils der Ausgaben zulasten der Gemeinschaftserzeuger berechnet wird.

81. Der Betrag von 6 500 Mio. € ist nicht repräsentativ und gibt nach Auffassung der Kommission die tatsächliche Wirtschafts- und Haushaltslage nicht wieder. Er stützt sich auf eine Berechnung auf der Grundlage der Basisdaten (Weltmarktpreise und Interventionspreise), die rein theoretische Bedeutung haben. So ist der vom Rechnungshof genannte Weltmarktpreis von 200 €/t kein Anhaltspunkt für den Verbraucherpreis, da dieser sehr stark schwankt und derzeit unter den Erzeugungskosten selbst der effizientesten Erzeuger liegt. Im Übrigen räumt der Rechnungshof selbst ein, dass es sich hierbei nicht um einen wirklich objektiven Faktor handelt.

Außerdem lässt der Rechnungshof bei seinen Berechnungen die Gesetze von Angebot und Nachfrage außer Acht, die das Gleichgewicht des Zuckermarkts bestimmen. Müsste die Gemeinschaft ihren Bedarf auf dem Weltmarkt decken, so würde die durch sie ausgelöste zusätzliche Nachfrage sofort zu einem steilen Anstieg der Weltmarktpreise führen.

Die GMO für Zucker stützt sich wie andere GMO auch auf eine Gemeinschaftspräferenz in Verbindung mit einer Interventions- und einer Ausfuhrregelung. Dies führt zu einer großen Preisstabilität, sichert die Versorgung der Verbraucher und der verarbeitenden Industrie und schützt vor den starken Schwankungen der Weltmarktpreise. Auf dem Weltmarkt für Zucker herrscht zur Zeit ein Angebotsüberhang, da die Rohrzuckererzeugung insbesondere in Brasilien wegen der dortigen Subventionen für Rohrzuckeralkohol angestiegen ist; die Zuckererzeugung in der Gemeinschaft ist dagegen stabil geblieben. Die weltweite Nachfrage hat zwar ebenfalls zugenommen, konnte diesen Produktionszuwachs aber nicht absorbieren. Als Ergebnis sind die Bestände in den letzten Jahren auf derzeit etwa 50 % des Weltverbrauchs angestiegen.

82. Es ist zu berücksichtigen, dass die Übertragsbestände von etwa 1,0 Mio. Tonnen — außer bei Naturkatastrophen — nicht zur Verfügung stehen. Die Kommission hat dem Rat im Übrigen mehrmals vorgeschlagen, diese Übertragsbestände an C-Zucker von der monatlichen Erstattung der Lagerkosten auszunehmen, der Rat hat diesen Vorschlag der Kommission aber jedes Mal abgelehnt.

Außerdem ist zu unterscheiden zwischen der verbindlich vorgeschriebenen Mindestlagermenge (ca. 0,4 Mio. Tonnen) und der vom Handel für notwendig gehaltenen Lagermenge (ca. 0,84 Mio. Tonnen). Insofern hält die Kommission die Berechnung der Lagerkosten für den Verbraucher durch den Rechnungshof nicht für sachgerecht. In Wirklichkeit bleiben die Kosten für den Verbraucher dieselben, da sie eine gleichbleibende Versorgung ermöglichen.

83. Die Unternehmenskonzentration in der Zuckerindustrie ist ähnlich verlaufen wie in Sektoren, für die andere GMO gelten.

84. Nach Auffassung der Kommission war die Einbeziehung von Isoglukose und Inulinsirup in die GMO für Zucker gerechtfertigt, da diese Märkte eng zusammenhängen und auf politischer Seite der Wunsch bestand, die Zuckererzeugung aufrechtzuerhalten. Die Gemeinschaft ist verpflichtet, die Produktion von Isoglukose, die aus zumeist aus Drittländern ohne finanzielle Verpflichtungen eingeführten Ausgangserzeugnissen hergestellt wird, ebenso zu regeln wie die Zuckerherstellung, die durch die Quotenregelung begrenzt ist und für die die Erzeuger der Gemeinschaft finanziell einstehen. Diese grundsätzliche Überlegung ist vom Rechnungshof anerkannt worden.

85. Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten derzeit 10 % und ab dem 1. Januar 2001 25 % der Abgaben einbehalten. Somit handelt es sich bei dem Betrag von 290 Mio. € nur um einen Richtwert; der genaue einbehaltene Betrag wird von den tatsächlichen Abgaben abhängen.

86. Es trifft zu, dass die GAP dem Gemeinschaftshaushalt und dem Verbraucher Kosten verursacht. Die Zuckerregelung ist Teil der GAP, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Gemeinschaftserzeugung selbstfinanziert ist und einer Quotenregelung unterliegt.

Alle Kosten müssen vor dem Hintergrund der im EG-Vertrag festgelegten Ziele der GAP und der internationalen Verpflichtungen der EU gesehen werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Weltmarkt für Zucker, wo die Preise generell unter den Erzeugungskosten selbst der effizientesten Erzeuger liegen, kein echter Markt ist.

Mechanismen der GMO für Zucker, insbesondere die Höhe der Erzeugungsquoten und der Preisstützung

89. Vgl. Antwort der Kommission auf die Nummer 73.

90. Nach Auffassung der Kommission ist die Tatsache, dass kein Zucker für Interventionsankäufe angeboten wird, ein guter Beweis für das Funktionieren der GMO, ihr Lagerhaltungssystem und die gute Verwaltung der Ausfuhren durch den Verwaltungsausschuss und die Kommissionsdienststellen.

91. Der Kommission ist die Kritik an der Abschottung des Marktes und am mangelnden Wettbewerb in diesem Sektor bekannt. Diese Erscheinungen sind nach ihrer Auffassung aber zum Teil auf die Homogenität, die gleichbleibende Nachfrage und die hohen Transportkosten zurückzuführen, die dieses Produkt kennzeichnen. Zudem macht der innergemeinschaftliche Handel mehr als 30 % des Verbrauchs von unverarbeitetem und mehr als 26 % des Verbrauchs von verarbeitetem Zucker aus.

92. Zwar ist Zucker unzweifelhaft ein Grundnahrungsmittel, sein Anteil an den Ausgaben der Privathaushalte ist allerdings sehr gering. In der Gemeinschaft entfallen auf Zucker lediglich 0,2—0,3 % der gesamten Ausgaben für den Konsum. Eine Regelung, bei der der Zuckerpreis gesenkt und die Zuckerrübenerzeuger direkt unterstützt würden, würde mit Sicherheit Kosten für den Haushalt verursachen, wobei noch nicht sicher wäre, ob die Senkung des Zuckerpreises ab Fabrik an die Endverbraucher von Zucker und den entsprechenden Verarbeitungserzeugnissen weitergegeben würde.

Die GMO für Zucker: die Reform im Jahr 1992 und die Reform im Rahmen der Agenda 2000

94. Vgl. Antwort der Kommission „Die GMO für Zucker“ in der Zusammenfassung.

Die Regelungen wurden eingeführt, um sicherzustellen, dass die Hersteller den Erzeugern einen Mindestpreis zahlen.

Außerdem sind Zuckerrüben leicht verderblich.

95. Vgl. Antwort der Kommission auf die Nummer 94.

96. Vgl. Antworten der Kommission auf die Nummern 81 und 82. Der Rechnungshof legt bei seinen Schlussfolgerungen Ausfuhrerstattungen zugrunde, die zu einem Zeitpunkt gewährt wurden, als der Weltmarktpreis auf den tiefsten Stand seit dreißig Jahren gefallen war.

97. Die Umweltprobleme in Bezug auf den Wasserbedarf sind auf die künstliche Bewässerung zurückzuführen, die Sache der Mitgliedstaaten ist. Zudem werden Zuckerrüben nur in bestimmten südlichen Regionen der Gemeinschaft bewässert, wo auch andere Kulturpflanzen bewässert würden.

Die etwaigen Probleme in Bezug auf den Wasserbedarf müssen insbesondere unter dem Aspekt einer möglichen Grundwasserbelastung betrachtet werden. Aus Sicht des Umweltschutzes ist einzuräumen, dass durch die Zuckerrüben, da sie in der Nachsaison auf dem Boden verbleiben, die Stickstoffressourcen erschöpft werden. Diese Gefahr ist aber begrenzt, da die Qualität der Zuckerrübe für die Industrie mit einem Übermaß an Naturdünger unvereinbar ist.

Was den Einsatz von Herbiziden und Pestiziden anbelangt (vgl. Nummer 38), so lässt sich ihr Einsatz dank des technischen Fortschritts bei gleichzeitiger Erhöhung des Ertrags senken.

SCHLUSSFOLGERUNG

99. a) und b) Es ist weiterhin schwierig, genaue Informationen insbesondere über die Herstellungskosten in der Zuckerindustrie zu erhalten, weil die Vertraulichkeit der Daten gewahrt bleiben muss. Die Kommissionsdienststellen verfügen aber über eine breite Palette von Informationen von den Mitgliedstaaten, den Branchenverbänden, den Zuckerherstellern und den verarbeitenden Unternehmen, auch wenn bei diesen Informationen die Interessengegensätze deutlich werden.

100. Nach Auffassung der Kommission dürfen die den Präferenzeinfuhren entsprechenden Zuckermengen bei der Berechnung des — nur die Gemeinschaftserzeugung betreffenden strukturellen Überschusses — nicht berücksichtigt werden. Die Einfuhren aus den AKP-Ländern (1,6 Mio. Tonnen) oder eine entsprechende Menge können ausgeführt werden, ohne dass dies bei den internationalen Verpflichtungen aus dem GATT berücksichtigt wird. Nach den Bedingungen der GMO für Zucker beläuft sich der strukturelle Überschuss im Rahmen der Quotenregelung auf etwa 10 % des Verbrauchs (1,3 Mio. Tonnen).

(Vgl. auch Antwort auf Nummer 13 und Nummer 78. a)

Die Nettokosten für den Haushalt (660 Mio. €) entsprechen praktisch den Kosten für die Ausfuhr der Menge (1,6 Mio. t), die aus den AKP-Ländern und Indien im Rahmen der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem Protokoll des AKP-EWG-Abkommens und dem Abkommen mit Indien eingeführt wird.

Was schließlich die Kosten für den Verbraucher anbelangt, so werden 30 % des Zuckers in unverarbeitetem Zustand und die restlichen 70 % in Form von Verarbeitungserzeugnissen konsumiert.

101. Der Verbraucherpreis für unverarbeiteten Zucker beträgt etwa das Doppelte des Interventionspreises, und der in Verarbeitungserzeugnissen konsumierte Zucker macht nur etwa 5—10 % des vom Verbraucher gezahlten Preises aus. Bezogen auf die Kaufkraft ist der Zuckerpreis in der Gemeinschaft weltweit einer der niedrigsten.

Vgl. auch Antwort zu Nummer108.

102. Die Kommission weist darauf hin, dass die GMO für Zucker seit 1968 und in noch stärkerem Umfang seit 1986 durch die Begrenzung der Erzeugung und der Ausgaben des Haushalts mehrere der mit der Reform von 1992 und der Agenda 2000 verfolgten Ziele abdeckt. Im Übrigen wird die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt durch die Ausfuhrregelung für Quotenzucker und den Absatz von über die Quoten hinausgehenden Zuckermengen gewährleistet. Für den Zuckerrübenanbau und die Zuckerherstellung gelten dieselben Umweltschutzvorschriften wie für alle anderen Kulturpflanzen und Industriezweige, auch wenn eine Verschärfung dieser Vorschriften sinnvoll wäre. Die umfangreichen Wirtschaftstätigkeiten im Zusammenhang mit dem Zuckerrübenanbau und der Zuckerherstellung fördern die Entwicklung des ländlichen Raums.

Bezüglich der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Steuerzahler sei u. a. darauf hingewiesen, dass die Nettoausgaben für den Haushalt den Kosten entsprechen, die durch die Verpflichtungen der EU gegenüber den AKP-Ländern und Indien entstehen.

103. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zuckerrübe keine Monokultur ist und die Zuckerrübenanbauer gleichzeitig auch Weizen anbauen und Rinder halten. Die Zuckerrübenanbaufläche beträgt im Durchschnitt 6-7 ha je landwirtschaftlichen Betrieb. Außerdem wurde praktisch allen Landwirten, die in Gebieten mit Zuckerindustrie ansässig sind, eine Quote zugeteilt.

104. Die Kommissionsdienststellen überprüfen ständig die GMO für Zucker und suchen nach möglichen Alternativen. Bei den Alternativvorschlägen, die die Kommission in den 90er-Jahren vorgelegt hat, überwogen aber die Nachteile gegenüber der geltenden Regelung.

105. Die vom Rechnungshof angesprochene Alternative einer Übernahme der bei der Reform von 1992 eingeführten Regelung würde sehr hohe Kosten für den Haushalt (1125 Mio. € bei einer nur zu 50 % ausgeglichenen 25 %igen Preissenkung) verursachen. Diese wären mit den Mitteln gemäß der finanziellen Vorausschau für 2000—2006, die im März 1999 in Berlin festgesetzt und vom Europäischen Parlament bestätigt wurde, nicht zu vereinbaren.

106. Vgl. Antwort auf die Nummer 105.

Die Antworten der Kommission zu den Nummern 88 bis 93 zeigen, dass die derzeit geltenden Mechanismen der GMO für Zucker zweckmäßig sind.

107. Die derzeitige Quotenregelung läuft zum Ende des Wirtschaftsjahres 2000/2001 aus. Die Kommission hat am 4. Oktober beschlossen, dem Rat für die Dauer von zwei Jahren eine befristete Änderung der GMO für Zucker vorzuschlagen und eine Studie über die möglichen Auswirkungen einer Reform der GMO für Zucker durchzuführen. Dabei sollen auch die vom Rechnungshof und von anderer Seite vorgebrachten Kritikpunkte geprüft werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt herrschen in Bezug auf bestimmte technische Aspekte, die jede grundlegende Änderung der Zuckerregelung beeinflussen könnten, zahlreiche Unsicherheiten. Außerdem sind die derzeitige Regelung und alle etwaigen diesbezüglichen Änderungen daraufhin zu prüfen, wie sie sich auf den Sektor und auf die konkurrierenden Kulturpflanzen, die Beihilfe für die Industrie, die Beschäftigung, die Verbraucher, die Gebiete in äußerster Randlage und die am wenigsten entwickelten Länder auswirken können, wobei Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden müssen.

Für eine grundlegende Reform dieses Sektors, bei der die verschiedenen Kritikpunkte berücksichtigt werden, wird eine erneute Überprüfung sowohl der Quotenregelung als auch der Interventionspreise erforderlich sein. Aspekte wie die zunehmende Unternehmenskonzentration auf den Märkten, der mangelnde Wettbewerb oder der Unterschied zwischen den von den Verbrauchern gezahlten und den von den Erzeugern erzielten Preisen betreffen nicht nur den Zuckersektor, sondern die gesamte Lebensmittelindustrie. Diese komplexen Zusammenhänge bedürfen einer gründlichen Analyse.

Die Kommission wird eine Studie durchführen, bei der diese Aspekte sowie der Wettbewerb in den wichtigsten Lebensmittelsektoren (also nicht nur im Zucker-, sondern auch im Fleisch-, Milch-, und Getreidesektor) untersucht werden.