



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Salamon, P., von Ledebur, O.: Der europäische Milchmarkt zwischen Reform und Liberalisierung. In: Kuhlmann, F., Schmitz, P.M.: Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 42, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2007), S. 149-158.

DER EUROPÄISCHE MILCHMARKT ZWISCHEN REFORM UND LIBERALISIERUNG

*Petra Salamon und Oliver von Ledebur**

Zusammenfassung

Im Beitrag werden die Auswirkungen der Implementierung des MTR und der Abschaffung aller Exportsubventionen im Rahmen der Doha-Runde der WTO mit einem besonderen Augenmerk auf die Effekte im Milchsektor untersucht. Dazu werden Simulationen mit einem partiellen Marktmodell durchgeführt. Alle Milchprodukte einschließlich Rohmilch erfahren Preissenkungen, die teilweise deutlich sind. Erwartungsgemäß sind die Auswirkungen der kombinierten Simulation von MTR und partieller Liberalisierung ausgeprägter als eine reine MTR Simulation. Variationsrechnungen bei dem besonders betroffenen Marktprodukt Butter verdeutlichen, dass bei zusätzlichen hohen Zollkürzungen der Nettoimport steigt.

Keywords

Milch, MTR, WTO, Zollkürzungen, Exportsubventionen, EU

1 Einleitung

Während sich in den meisten Sektoren der EU inzwischen ein Wandel zu einer stärkeren Marktorientierung vollzogen hat, befindet sich der EU-Milchmarkt noch mitten im Transformationsprozess, ausgelöst durch die Agenda 2000 bzw. den Mid-Term Review (MTR). Da die Implementierung des MTR noch nicht vollständig abgeschlossen ist (CAP MONITOR, 2005), ergeben sich zeitliche und inhaltliche Überschneidungen zu den handelspolitischen Vereinbarungen im Rahmen der WTO. Konkrete Informationen zur WTO dürften sich erst aus der Festlegung der Modalitäten ergeben (WTO, 2005a). Im vorliegenden Beitrag wird versucht, die Effekte der verschiedenen Maßnahmen zu quantifizieren und vor allem die Auswirkungen auf den Milchpreis abzuschätzen. Quantitativ werden die Wirkungen der Politikmaßnahmen auf dem EU-Binnenmarkt abgeleitet. Da hinsichtlich der WTO-Vereinbarungen bisher nur der Wegfall der Exportsubventionen als beschlossen gelten kann, wird zusätzlich der Wegfall aller Exporterstattungen simuliert. Grundlage für diese Berechnungen bildet das partielle Gleichgewichtsmodell AGMEMOD (SALAMON und VON LEDEBUR, 2005).

Auch der verbesserte Marktzugang für Importe wird Einfluss auf die Binnenmarktsituation bei Milch haben, wobei neben Einfuhren zu regulären Zollsätzen insbesondere Einfuhren zu reduzierten präferentiellen Zollsätzen innerhalb begrenzter Zollquoten (Tariff Rate Quotas (TRQs)) eine wichtige Rolle spielen (KURZWEIL et al., 2003). Da die Modalitäten des verbesserten Marktzugangs noch nicht festliegen und sich die Handelsbeziehungen je nach betrachtetem Milchprodukt stark unterscheiden, werden in einem weiteren Abschnitt exemplarisch mögliche Auswirkungen am Beispiel der Produktgruppe Butter untersucht. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen präsentiert.

* Dr. Petra Salamon und Dr. Oliver von Ledebur, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, Email: petra.salamon@fal.de, oliver.ledebur@fal.de. AGMEMOD steht für Agricultural Sector in the Member States and EU: Econometric Modelling for Projections and Analysis of EU Policies on Agriculture, Forestry and the Environment und wurde von der EU-Kommission im 5. Rahmenprogramm gefördert (Contract No QLK5-CT-2000-00473).

2 Beschlossene und zu erwartende agrarpolitische Maßnahmen

2.1 Gemeinsame Agrarpolitik

Im Rahmen der Agenda 2000 und des anschließenden MTR wurden für Italien, Spanien, Griechenland, Irland und Nordirland ab den Quotenjahren 2000/01 und 2001/02 spezifische Zusatzquoten zugewiesen. Alle übrigen Mitgliedstaaten der EU-15 (darunter auch Deutschland) sollen allgemeine Zusatzquoten in Höhe von insgesamt 1,5 % ihrer Referenzmengen verteilt auf drei Tranchen beginnend mit dem Quotenjahr 2005/06 erhalten. Zur Abmilderung des zu erwartenden Drucks auf die Erzeugerpreise wurde im Rahmen des MTR der Beginn dieser Zusatzquoten auf das Quotenjahr 2006/07 verschoben. In der EU-15 steigen die Referenzmengen im Vergleich zum Jahr 1999/2000 um 2,4 % an.

Die Agenda 2000 sah Interventionspreissenkungen von 15 % vor. Für Magermilchpulver erfolgte die Senkung in 3 Schritten von 2.055 €/t auf 1.797 €/t ab dem Milchwirtschaftsjahr 2004/05. Im Rahmen des MTR wurde jedoch die Interventionspreissenkung bei Butter auf insgesamt –25 % heraufgesetzt, und die Senkung wird in 4 Schritten von 3282 €/t auf 2464 €/t beginnend ab 2004/05 durchgeführt. Die Butterintervention wird von 70.000 t im Jahr 2004 auf 30.000 t im Jahr 2008 eingeschränkt. Zur Kompensation der Interventionspreis- und der damit verbundenen Erzeugerpreissenkungen wurde die Einführung einer Milchkuhprämie beschlossen. Als Berechnungsgrundlage dient die jeweilige Garantiemenge des Jahres 1999/2000. Die Milchprämie betrug 8,15 €/t Quote im Jahr 2004, 16,31 €/t Quote im Jahr 2005 und beträgt im Jahr 2006 24,49 €/t Quote. Hinzu kommen nationale Ergänzungszahlungen. Spätestens ab 2007 wird die Milchprämien in die Betriebsprämie einbezogen und dadurch von der Milcherzeugung entkoppelt. Die Quotenregelung ist bis einschließlich 31.03.2015 verlängert worden.

2.2 Mögliche WTO Beschlüsse

Die WTO-Verhandlungen der Doha Development Agenda (DDA) sollten zu einer spürbaren Senkung der Agrarprotektion führen, so dass mit deutlichen Einschnitten hinsichtlich den Exportsubventionen und der Binnenmarktstützung sowie mit Änderungen beim Marktzugang zu rechnen war. Die im Jahr 2001 aufgenommenen Verhandlungen haben sich erwartungsgemäß als sehr schwierig erwiesen (BROCKMEIER und SALAMON, 2004). Von der Ministerkonferenz gefasste Beschlüsse im Agrarbereich in Hongkong am 18.12.2005 konnten nur durch Ausklammern von quantitativen Aussagen u. a. hinsichtlich Zollkürzungen erreicht werden. Diese sollten im Zusammenhang mit der Festlegung sensibler Produkte noch ausgehandelt werden (WTO, 2005a). Durch das Scheitern der Verhandlungen wurden aber die bis dahin bestehenden Einigungen über folgende Sachverhalte nicht endgültig festgelegt:

Es waren drei Kürzungsbänder zur Reduktion des endgültigen gebundenen totalen Aggregierten Stützungsmaßes ("Aggregate Measurement of Support", AMS) und der Gesamtsumme der handelsverzerrenden Binnenmarktstützung mit höheren linearen Kürzungen im oberen Band vorgesehen, wobei die Kürzungsvorschläge jeweils deutlich von einander abwichen. Die EU lag im oberen Band und die USA und Japan im mittleren Band.

Alle Formen der Exportsubventionen sollten bis Ende 2013 vollständig abgeschafft werden. Für Exportkreditprogramme und Handelsmonopole wurden ebenfalls Restriktionen angestrebt. Hinsichtlich des Marktzugangs wurden Fortschritte bei der Umwandlung von Zöllen in Tarifäquivalenten erzielt, die die Grundlage zur Festlegung der Kürzungsbänder bilden. Es wurde Einigkeit hinsichtlich der Festlegung von vier Kürzungsbändern, aber nicht bei deren Schwellen erzielt. Innerhalb der Bänder sollten gestufte (progressive oder lineare) Kürzungsbänder angewendet werden.

Tabelle 1: Überblick über verschiedene Vorschläge zum Marktzugang

Maßnahme	EU		US		G-20	
	Zollhöhe (%)	Kür- zung (%)	Zollhöhe (%)	Kürzung (%)	Zollhöhe (%)	Kür- zung (%)
Zollkürzung	0 - 30	-20	0 - 20	-55 bis -65	0 - 20	-45
	30 - 60	-30	20 - 40	-65 bis -75	20 - 50	-55
	60 - 90	-40	40 - 60	-75 bis -85	50 - 75	-65
	> 90	-50	> 60	-85 bis -90	> 75	-75
Zolldeckel	100%		75%		100%	
Sensible Produkte	Max 8% Zolllinien		Max 1% Zolllinien			

Quelle: Eigene Berechnungen

Differenzen bestanden auch bezüglich einer Kappung der Zölle und der Deklaration von sensiblen Produkten. Generell sollten für Entwicklungsländer spezielle Schutzmechanismen eingerichtet werden, wobei zwei Drittel der für die Industrieländer vorgesehenen Tarifikürzungen als Reduktionen für die Entwicklungsländer angedacht waren. Die offenen Fragen zu diesen Modalitäten konnten jedoch bisher nicht geklärt werden, so dass die Verhandlungen am 28. Juli 2006 aufgrund von unüberbrückbaren Standpunkten für unbestimmte Zeit ausgesetzt wurden.

2.3 Umrechnung von spezifischen Zöllen in Ad-valorem Äquivalente (AVEs)

In den WTO-Vereinbarungen sind jeweils die gebundenen Zölle (bound tariffs) für die meist 8-stelligen Tariflinien festgeschrieben (WTO, 2006). Neben den Wertzöllen (ad-valorem Zölle), die als Wertzoll auf die Einfuhrpreise festgelegt sind, wenden die Industrieländer im Agrarbereich häufig spezifische Zölle mit absoluten Werten je Mengeneinheit an. Der Vorteil des spezifischen Zolls besteht darin, dass Schwankungen der Weltmarktpreise (Einfuhrpreise) sich nicht auf die Zölle mit übertragen. Zur Festlegung der Kürzungsbänder und -sätze müssen aber die spezifischen Zölle in AVEs umgerechnet werden, wobei folgendes Verfahren angedacht ist (WTO, 2005b):

Für jeden spezifischen Zoll wird der Durchschnitts-Importwert (World Import Unit Values – (WUV)) der Jahre 1999 bis 2001 als Weltmarktpreisindikator ermittelt. Der spezifische Zoll wird diesem Durchschnittswert der Importe gegenüber gestellt und die AVEs errechnet. Aufgrund der Abweichungen zwischen der International Data Base (IDB) der WTO mit 8-stelligen Kodierungen und der UN Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE) mit einer 6-stelligen Kodierung werden die WUVs beider Quellen verglichen. Bei Unterschieden bis einschließlich 40 % werden die Ergebnisse der IDB verwendet. Liegen Differenzen von über 40 % vor, so wird die Abweichung zwischen den AVEs basierend auf beiden Quellen berechnet. Beträgt der Unterschied unter 20 %, wird wiederum das IDB Ergebnis akzeptiert. Bei darüber hinausgehenden Abweichungen kommt eine kombinierte Formel zum Einsatz.

3 Modellrechnungen zur möglichen künftigen Entwicklung der Milchpreise

3.1 AG-MEMOD

Zur Abschätzung der möglichen künftigen Entwicklung der Milchpreise wird ein partielles multi-nationales Mehr-Produkt-Modell mit ökonomisch geschätzten Parametern verwendet. AG-MEMOD ermöglicht Projektionen und Analysen zu Wirkungen von Politikänderungen. Während für jeden Mitgliedstaat der EU-15 jeweils ein ökonomisch geschätztes,

dynamisiertes partielles Marktmodell (Ausnahme: Luxemburg) entwickelt wurde, basieren die Modelle für die zehn Beitrittsländer auf einem synthetischen Modellansatz. In den Modellen sind prinzipiell 20 Agrarsektoren und 17 Verarbeitungssektoren abgebildet. Das deutsche Modellmodul umfasst detailliert die verschiedenen Getreide und Ölsaaten, Kartoffeln, Zuckerrüben, Rinder und Kälber, Schafe, Schweine, Geflügel und Milch sowie deren Verarbeitungsprodukte (SALAMON und VON LEDEBUR, 2005).

Der Milchsektor beschreibt die Rohmilcherzeugung und –verwendung, wobei Verfütterung, Frischerzeugung, industrielle Verarbeitung und Rohmilchhandel auf der ersten Stufe angesiedelt sind. In der industriellen Verarbeitung werden die verfügbaren Rohmilchmengen in die Komponenten MilCHFett und -protein aufgeteilt, die die Produktionsgrundlage für die verschiedenen Milchprodukte darstellen. Die Aufteilung auf die verschiedenen Produktionszweige bestimmt den Herstellungsumfang von Butter, Magermilchpulver, Käse, Vollmilchpulver und anderen Milchprodukten (andere Frischmilcherzeugnisse und Kondensmilch). Als endogene Variable werden unter anderem die Produktionsgrundlage (z. B. Milchkuhbestände), der Ertrag (z. B. Milchleistung), die Produktion (z. B. Rohmilch), der Verbrauch (z. B. Konsummilch), der Außenhandel, der Bestand (z. B. Butterbestand) und Preise (z. B. Erzeugerpreis für Milch) ermittelt. Exogene Variable sind unter anderem der technische Fortschritt, die allgemeine Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sowie relevante Politikinstrumente, wie beispielsweise Interventionspreise, Quotenregelungen, Direktzahlungen, Beihilfen, Importquoten und subventionierte Exporte. Politik- und Verhaltensparameter wurden für den Zeitraum 1973 bis 2000 geschätzt und implementiert. Um eine weitgehend konsistente länderübergreifende Datengrundlage zu schaffen, wurden für die jeweiligen Länderschätzungen vorrangig Daten aus EUROSTAT (EUROSTAT, 2003) verwendet, die aber durch weitere Quellen wie OilWorld, FAOSTAT, ZMP und andere ergänzt wurden. Miteinander gekoppelt und mit den jeweiligen Weltmärkten verknüpft bilden die einzelnen Ländermodelle ein kombiniertes EU-Modell. Da bisher die Modelle der neuen Mitgliedsstaaten (NMS) nur in der Einzelmodell-Version lauffähig sind, wird im Weiteren auf die Abbildung der Ergebnisse der NMS verzichtet.

3.2 Simulationsrechnungen

Im vorliegenden Fall wurde als Basislauf die Umsetzung der Maßnahmen des MTR der EU simuliert (MTR), wobei hier die Entkopplung der produktionsgebundenen Prämien in allen Sektoren abgebildet wurde. Für den Milchmarkt wurde zusätzlich das oben beschriebene Maßnahmenpaket mit Senkungen des Interventionspreises und die Anhebung der Milchquoten simuliert.

Als Szenariolauf wurde eine partielle Handelsliberalisierung (Part.Lib.) implementiert, die die Effekte einer Abschaffung aller subventionierten Exporte abbildet. Da die bisherigen Vorschläge zum verbesserten Marktzugang stark divergieren, wurde hier auf eine Abbildung verzichtet. Stattdessen wurde basierend auf den Ergebnissen zu einer Abschaffung der Exportsubventionen Überlegungen zu etwaigen Zollkürzungen und zur Deklaration von sensiblen Produkten angestellt, wobei wegen des großen Abstandes zwischen Binnen- und Weltmarktpreis sowie dem hohen MilCHFettüberschusses Butter als Beispiel gewählt wurde.

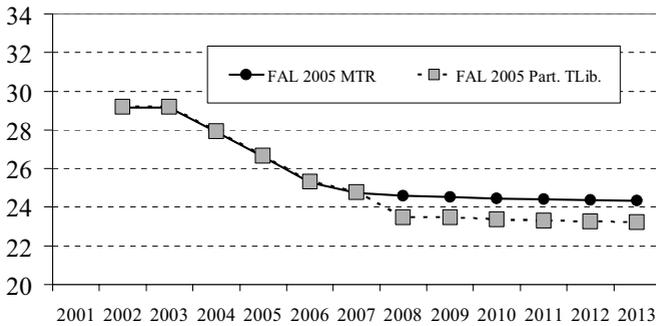
3.3 Ergebnisse der Simulationen

Die Ansatzpunkte für die sich ergebenden Marktanpassungen sind auf verschiedenen Ebenen zu finden. Die Effekte der Quotenerhöhung und Interventionspreissenkungen werden sich in sinkenden Binnenmarktpreisen für Milchprodukte und davon abgeleitet in einem Rückgang der Erzeugerpreise für Milch niederschlagen. Die Ergebnisse der verschiedenen MTR-Maßnahmen im Basislauf implizieren ein Absinken der Erzeugerpreise auf 25 € je 100 kg. Die Milchprodukte sind unterschiedlich stark von den verschiedenen Politikmaßnahmen betrof-

fen. Die Ergebnisse des Basislaufs (MTR Maßnahmen) weisen aufgrund der Quotenausdehnung eine steigende Herstellung an Milchprodukten aus, die sich in einer zunehmenden Erzeugung von Käse, Vollmilchpulver und anderen Milchprodukten niederschlägt. Bedingt durch die rückläufige Nachfrage nach Butter und Magermilchpulver sinkt die Herstellung der Interventionsprodukte bis 2015. Die Kürzung der Interventionspreise verstärkt diesen Effekt, der durch ein preisbedingtes Nachfragewachstum etwas abgemildert wird. Da die Quote bei weiterhin bestehender positiver, wenngleich deutlich gesunkener Quotenrente immer noch ausgeschöpft wird, ergibt sich zwangsläufig eine Produktionsausdehnung aller übrigen Milchprodukte.

Abbildung 1: Projektion und Simulation des Milcherzeugerpreises in Deutschland

€ je 100 kg



Quelle: Eigene Darstellung

Erwartungsgemäß ist der EU-Buttermarkt am stärksten betroffen, im Jahr 2015 liegen die simulierten Binnenmarktpreise um -23 % unter dem Niveau von 2003. Inzwischen hat sich allerdings gezeigt, dass die Binnenmarktpreise nicht ganz den Preiskürzungen der administrativen Preise folgen, sondern dass sie nach oben etwas abgehoben sind. Die mit AGMEMOD simulierte Preisentwicklung führt zu Produktionsrückgängen in der EU-15 von -10 % auf 1,7 Mio. t und gleichzeitig zu einer leichten Nachfragerückgang auf 1,7 Mio. t. In der Simulation geht der Nettohandel deutlich zurück und die Handelsbilanz von Butter ist weitgehend ausgeglichen.

Deutlich weniger betroffen ist Magermilchpulver mit einem Preisrückgang von nur -6 % gegenüber 2003. Die MTR-Simulation impliziert trotzdem eine Rückführung der Herstellung von rund einem Drittel der Erzeugung und trotz sinkender Binnenmarktpreise auch einen Nachfragerückgang um -28 %, da hier die Binnenmarktpreise erheblich näher an den Weltmarktpreisen liegen. Diese Entwicklung bringt einen Rückgang des Einfuhrüberschusses der EU-15 im Jahre 2015 auf knapp 60.000 t mit sich. Der Verbrauchsrückgang ist weitgehend auf einen sinkenden Futtermittelbedarf zurückzuführen, während die Einschränkung der Produktion an Magermilchpulver zusätzlich durch Verschiebungen im Produktionsprogramm der Molkereien bedingt ist, da entsprechende Proteinmengen insbesondere für die Herstellung von Käse bereitgestellt werden müssen. Zudem ist die Preisdifferenz zwischen Binnen- und Weltmarkt vergleichsweise gering.

Da der Käsepreis über die gemeinsame Rohstoffnutzung sich nicht abgekoppelt entwickeln kann, fallen auch hier die Preise. Die Quotenregelung verhindert trotz deutlich sinkender Quotenrenten eine Einschränkung der Rohmilchherstellung, so dass in der Regel als wettbewerbsfähigste Produktion die Käseerzeugung in der EU-15 auf 7,8 Mio. t im Jahre 2015 ausgedehnt wird. Dieses Käseangebot kann nur durch verminderte Preise abgesetzt werden.

Durch rückläufige Binnenmarktpreise und steigende Einkommen erhält die Käsenachfrage zusätzliche Absatzimpulse in Höhe von 13 %.

Tabelle 2: Auswirkungen von MTR und Part. Liberalisierung auf ausgewählte Märkte in der EU-15

Szenario		Einheit	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Butter															
Produktion	MTR	1000 t	1888	1862	1839	1819	1799	1796	1779	1762	1752	1738	1724	1710	1697
	Part.Lib.	1000 t	1888	1863	1840	1821	1802	1781	1761	1741	1727	1711	1695	1680	1665
Nettoüberschuss	MTR	1000 t	228	192	162	139	127	114	100	82	36	28	21	14	7
	Part.Lib.	1000 t	228	192	163	141	130	88	73	51	3	-7	-17	-25	-33
Verwendung	MTR	1000 t	1660	1670	1677	1680	1672	1682	1679	1680	1716	1709	1703	1696	1690
	Part.Lib.	1000 t	1661	1670	1678	1680	1672	1693	1688	1689	1725	1718	1712	1705	1698
Großhandelspreis	MTR	€/100kg	321	301	280	260	246	246	246	246	246	246	247	247	247
	Part.Lib.	€/100kg	321	301	280	260	247	214	218	218	219	219	219	219	219
Magermilchpulver															
Produktion	MTR	1000 t	1077	1016	962	908	880	858	823	790	776	761	747	733	720
	Part.Lib.	1000 t	1077	1016	962	908	880	839	798	755	734	714	696	679	663
Nettoüberschuss	MTR	1000 t	154	126	99	84	90	102	100	92	82	77	71	65	57
	Part.Lib.	1000 t	154	126	99	84	90	103	96	86	73	67	59	51	42
Verwendung	MTR	1000 t	923	889	862	824	790	756	723	697	694	684	675	669	663
	Part.Lib.	1000 t	923	889	863	824	790	736	701	669	661	648	637	628	621
Großhandelspreis	MTR	€/100kg	205	211	202	193	193	192	192	192	192	192	192	193	193
	Part.Lib.	€/100kg	205	212	203	194	194	193	193	193	194	194	194	194	195
Käse															
Produktion	MTR	1000 t	7220	7300	7362	7441	7520	7594	7643	7692	7782	7801	7818	7833	7847
	Part.Lib.	1000 t	7220	7300	7362	7441	7520	7630	7656	7720	7819	7846	7869	7890	7909
Nettoüberschuss	MTR	1000 t	279	254	210	174	150	124	80	43	82	62	42	22	2
	Part.Lib.	1000 t	279	254	210	174	150	130	52	20	60	43	26	9	-8
Verwendung	MTR	1000 t	6942	7046	7152	7268	7370	7470	7562	7649	7700	7739	7775	7810	7844
	Part.Lib.	1000 t	6942	7046	7152	7268	7370	7500	7604	7700	7759	7803	7843	7881	7917
Großhandelspreis	MTR	€/100kg	398	390	381	370	362	357	353	351	348	346	344	343	342
	Part.Lib.	€/100kg	398	390	381	370	362	348	342	338	334	331	328	326	325

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Abschaffung der Exportsubventionen verstärkt bei weiter ausgeschöpfter Milchquote die aufgezeigten Tendenzen. Wegen der auch nach dem MTR bestehenden hohen Preisdifferenz zwischen Binnen- und Weltmarktpreis, der Homogenität und der hohen Substituierbarkeit, ist Butter am stärksten betroffen. Bei Wegfall der Exportsubventionen sinkt der Binnenmarktpreis in der Größenordnung von rund -11 % gegenüber der Situation nach MTR. Verglichen mit dem Jahr 2003 beträgt der Preisrückgang in dem Szenario mehr als -32 %. Eine erneute Einschränkung der Buttererzeugung um rund -2 % wird in der EU-15 induziert. Im Ergebnis entsteht ein geringer Zuschussbedarf an Butter (-33.000 t).

Der Magermilchpulverpreis hingegen bleibt durch die Abschaffung der Exportsubventionen weitgehend unverändert. Trotzdem wird die Herstellung von Magermilchpulver um -8 % gedrosselt, da Protein für die Herstellung von Käse und sonstigen Milchprodukten benötigt wird. Zudem induziert der weitere Rinderbestandsabbau ein Absinken der Binnenmarktnachfrage nach Magermilchpulver um -6 %. Durch den etwas höheren Rückgang der Erzeugung vermindert sich der Nettohandelsüberschuss gegenüber dem Basislauf.

Käse ist durch direkte und indirekte Effekte vom Wegfall der Exportsubventionen betroffen, der einen Rückgang der Exportmengen bewirkt. Diese Mengen können am Binnenmarkt nur über Preisabschläge abgesetzt werden. Verstärkt wird das Problem durch den um 0,8 % gewachsenen Produktionsumfang an Käse. Zusammen mit den Verschiebungen im Außenhandel werden im Jahr 2015 rund 0,9 % mehr Käse am Binnenmarkt abgesetzt werden. Diese Ausdehnungen der Herstellungsmengen bewirken einen Preisrückgang um gut 5 % im Vergleich zur MTR-Simulation.

Diese Preisrückgänge schlagen sich auch in den Erzeugerpreisen für Rohmilch nieder. Hier ist mit einem Abschlag von -5 % gegenüber den Ergebnissen des MTR zu rechnen. Das ent-

spricht einem Erzeugerpreis von etwa 23 € je 100 kg bei einer Abschaffung der Exportsubventionen unter MTR-Bedingungen. Damit ist in diesen Simulationen die Milchquote noch bindend und die Milcherzeugung würde auf Quotenniveau erfolgen. Geringfügige Veränderungen der Rahmenbedingungen in dieser Simulation können aber zu einer nicht-bindenden Milchquote führen mit einer entsprechenden Veränderung der Milcherzeugung.

4 Auswirkungen eines erleichterten Marktzugangs für Drittlands-Importe unter Berücksichtigung der Festlegung von sensiblen Produkten

In den WTO-Verhandlungen der DDA wurden von allen wichtigen Verhandlungsgruppen Tarifräduzierungen vorgeschlagen, die sich gravierend hinsichtlich der Zollbänder, des Zollabbaus und der Rolle der Entwicklungsländer unterscheiden. Durch die vorgesehene, aber bisher nicht konkretisierte Regelungsmöglichkeit für sensible Produkte können für Bänder geringere Kürzungen festgelegt werden, für die Kompensationen vermutlich im Rahmen von Zollquoten gewährt werden müssen. Wegen fehlender konkreter Angaben können keine detaillierten Analysen durchgeführt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass alle WTO Mitgliedsstaaten gegebenenfalls diese Klausel in Anspruch nehmen können. Die Auswirkungen können nur dann sicher abgeschätzt werden, wenn die mögliche Einrichtung sensibler Produkte aller Staaten bekannt ist.

Da die bisher diskutierten Maßnahmen sich besonders stark auf den Buttermarkt auswirken, wird für eine Deklaration als sensibles Produkt häufig Butter genannt. Wegen der Kompensation muss ein solches Vorgehen aber intensiv geprüft werden. Theoretisch unterscheiden sich die Auswirkungen stark, ob einerseits nur die EU Butter zum sensiblen Produkt erklärt oder andererseits auch die USA und andere WTO Mitglieder dies tun. Um die verschiedenen Effekte durch einen verbesserten Marktzugang zu analysieren, müssten eigentlich alle Handelsströme und ihre Zölle untersucht werden. Im Folgenden werden aber nur exemplarisch mögliche Effekte einer unilateralen Maßnahme der EU auf deren Importverhalten angerissen.

Der Untersuchung liegt die COMTRADE-Datenbank der UN mit dem Handel auf 6-stelliger Produktebene mit der Kodierung HS1992 bzw. HS1996 zugrunde, wobei die Daten rückwirkend um den Intrahandel der erweiterten EU bereinigt wurden. Die MTR-Maßnahmen sowie die Abschaffung der Exportsubventionen lassen den Handelüberschuss durch sinkende Butterexporte negativ werden, so dass der Einfluss der Zollkürzungen für EU-Exporte in Drittländer begrenzt ist (BROCKMEIER et al., 2006). Zudem sind wichtige Destinationen für EU-Butterexporte (noch) nicht WTO-Mitglieder, so dass die EU in nur sehr beschränktem Umfang in den Genuss von Tarifsenkungen anderer kommen wird.

EU-Drittlandseinfuhren an Butter erfolgen überwiegend im Rahmen von TRQs zu reduzierten Zollsätzen oder zu Nullzollsätzen. Für Lieferungen, die über diese Mengen hinausgehen, gelten die Most-Favorite-Nation (MFN) Zollsätze von momentan 1,896 €/kg. Die Butterimportquoten steigen seit 1996 und erreichten im 2004 104.400 t mit einem neuseeländischen Anteil von über 90 %. Die Importe aus Neuseeland werden überwiegend innerhalb einer Zollquote von 76.667 t getätigt mit einem reduzierten Zoll von 0,8688 €/kg (CAP MONITOR, 2005). Seit 2000 überschreiten die Importe im Durchschnitt mit 20.000 t die präferenzielle Quote.

Ermittelt man für die vergangene Periode aus den Weltmarktpreisen (ZMP, 2005a) und den Stückzöllen ein AVE, so verändert sich dieses entsprechend den Weltmarktpreisschwankungen. Durch den Preisanstieg ab 2002 sank das AVE für MFN-Einfuhren von 160 % auf 87 % und für die neuseeländischen Importe innerhalb der TRQ dagegen von 77 % auf 40 %, so dass für die Gesamtimporte ein Mischsatz zwischen 93 % (2002) und 50 % (2004) besteht. Neben anderen länderspezifischen Quoten existiert eine allgemeine Zollquote von 10 000 t mit einem Präferenzzoll von 0,948 €/kg. Die sonstigen Drittlandseinfuhren der EU in Höhe von 5.000 bis 8.000 t unterschreiten die Zollquote mit Ausnahme des Jahres 2000. Das AVE hierfür sank von 84 % im Jahr 2002 auf 44 % in 2004.

Tabelle 3: Buttereinfuhren der EU

Variable	Grösse	Einheit	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Umrechnungskurs		1 US-\$/€	1,270	1,134	1,121	1,066	0,924	0,896	0,946	1,131	1,244
Extra-Import ¹⁾	Wert	1000 US-\$	200455	160743	196296	160556	151605	200691	175236	217368	279267
Extra-Import ¹⁾	Menge	t	77750	67575	74300	67471	75563	103471	99406	105865	104420
Extra-Import ¹⁾	Durchschnittswert	€/kg	2,031	2,098	2,357	2,233	2,171	2,166	1,864	1,815	2,150
Import aus Neuseeland	Wert	1000 US-\$	187692	151164	172585	150309	128071	190702	165798	206589	261269
Import aus Neuseeland	Menge	t	72400	62464	66026	61963	58079	97913	93720	100741	97635
Import aus Neuseeland	Durchschnittswert	€/kg	2,042	2,134	2,332	2,276	2,387	2,175	1,871	1,813	2,151
Importquote Neuseeland	Menge	t	76667	76667	76667	76667	76667	76667	76667	76667	76667
Übermenge Neuseeland ⁴⁾	Menge	t	0	0	0	0	0	21246	17053	24074	20968
Weltmarktpreis ZMP	Preis	€/kg	1,478	1,685	1,685	1,355	1,534	1,393	1,124	1,225	1,463
Großhandelspreis D ³⁾	Preis	€/kg	3,248	3,406	3,517	3,095	3,245	3,223	3,012	3,073	2,994
MFN ²⁾	Stückzoll	€/kg	2,6955	2,518	2,34	2,1625	1,985	1,896	1,896	1,896	1,896
Neuseeland	Stückzoll	€/kg	0,8688	0,8688	0,8688	0,8688	0,8688	0,8688	0,8688	0,8688	0,8688
Reduziert	Stückzoll	€/kg	0,948	0,948	0,948	0,948	0,948	0,948	0,948	0,948	0,948
AVE Zoll MFN ⁵⁾	Wertzoll	%	182	149	139	160	129	136	169	155	130
Präferenzzoll Neuseeland ⁵⁾	Wertzoll	%	59	52	52	64	57	62	77	71	59
Gew. Zoll NZ ⁵⁾	Wertzoll	%	59	52	52	64	57	78	94	91	74
Imp.preis NZ + gew. Zoll		€/kg	2,91	3,00	3,20	3,14	3,26	3,26	2,93	2,93	3,24
Imp.preis andere + gew. Zoll		€/kg	1,88	1,65	2,56	1,75	1,46	2,76	2,47	2,64	2,85
W-preis + gew. Zoll NZ		€/kg	2,35	2,55	2,55	2,22	2,40	2,48	2,18	2,34	2,55

1) Ohne Intrahandel und ohne NMS

2) Da Zölle gültig für Wirtschaftsjahre, jeweils gemittelt über 2 Jahre.

3) Blockware Hannover

4) Eine eindeutige Zuordnung zwischen Quote und Importen kann hier nicht vorgenommen werden.

5) Zolläquivalente ermittelt aus Stückzoll und Weltmarktpreis.

Quelle: Eigene Berechnungen

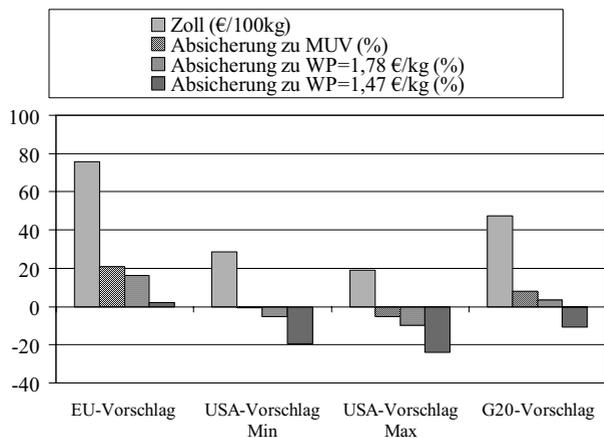
Als Basis für künftige Tarifkürzungen wurden AVEs für die verschiedenen Zolllinien bei Butter von 82 % bis 135 % aus der IDB-Datenbank und der COMTRADE-Datenbank durch die EU-Kommission ermittelt, was in der Regel dem höchsten Kürzungsband entspricht. Bei einem Kürzungssatz von 50 % läge der durchschnittliche Zollsatz der Tariflinien 04051011 bis 04051050 bei 49,7 %, was dem „gemischten AVE“ der neuseeländischer Lieferungen in die EU in 2004 entsprechen würde. Größenordnungsmäßig kommt damit der Importpreis neuseeländischer Ware zuzüglich des gemischten präferentiellen Zolls dem EU-Binnenmarktpreis gleich. Eine dramatische Ausdehnung der Einfuhren ist vermutlich bei einem allgemeinen Zollsatz in dieser Größenordnung nicht zu erwarten, da für neuseeländische dieser „Mischzoll“ schon jetzt gilt und abgesehen von Neuseeland die übrigen Drittlandsanbieter nicht ihre Quoten ausschöpfen. Hierbei bleibt aber eine mögliche Kürzung der präferentiellen Zollsätze unberücksichtigt, da keine entsprechenden Informationen vorliegen. Eine deutliche Verminderung der Präferenzzölle hätte vermutlich einen deutlich höheren Einfluss, insbesondere wenn von der Anwendung eines Mischzoll ausgegangen wird.

Da die Umsetzung des MTR und der beschlossene Wegfall der Exportsubventionen niedrigere EU-Butterpreise implizieren, würde sich hinsichtlich stärkerer Zollsenkungen, wie es einige WTO Mitglieder fordern, noch etwas Spielraum ergeben. Die hohen Schwankungen von Weltmarktpreisen und Wechselkurse machen Variationsrechnungen mit verschiedenen Weltmarktpreisen notwendig: Sowohl für die optimistische Variante¹ als auch für die pessi-

¹ Dieser optimistischere FAPRI-Preis entspricht in etwa dem oberen Band der Schwankungen (FAPRI, 2004), der pessimistischere OECD-Preis liegt dagegen etwas über der unteren Schwankungsbreite (OECD, 2004). Da durch die DDA von einem Anstieg der Weltmarktpreise ausgegangen werden kann, ist diese Annahme berechtigt. Der Umfang des Anstiegs wird aber von einer Vielzahl von Faktoren abhängen wie beispielsweise die tat-

mistische Variante ergibt sich nach Zollkürzungen entsprechend dem EU-Vorschlag noch eine geringe Protektion gegenüber Drittlandseinfuhren. Im Fall der US-amerikanischen Vorschläge sinkt das Protektionsniveau sowohl in der optimistischen als auch in der pessimistischen Variante unter Null. Der Vorschlag der G-20 impliziert nur unter pessimistischen Bedingungen ein Absinken des Protektionsniveaus unter Null.

Abbildung 2: Absicherung des Binnenmarktpreisniveaus bei verschiedenen Vorschlägen



Quelle: Eigene Berechnungen

Eine Deklaration von Butter als sensibles Produkt macht nur Sinn bei einem Absinken der Protektion unter Null. Der Spielraum für geringere Zollkürzungen wird Kompensationen in Form zusätzlicher Zollquoten erforderlich machen. Entsprechend dem EU-Vorschlag könnten je nach Variante die zusätzlichen TRQs zwischen gut 6.000 t (Reduktion der Zollkürzung auf 60 % und Kompensationsfaktor von 0,5) und 19.000 t (Reduktion der Zollkürzung auf 30 % und Kompensationsfaktor von 0,8) liegen. Aufgrund zu erwartender Überlieferungen könnten sich die Gesamtimporte zwischen 115.000 t und 130.000 t bewegen.

5 Zusammenfassung

Durch die noch nicht vollständige Implementierung des MTR im EU-Milchsektor ergeben sich Überschneidungen zu der laufenden WTO-Runde. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags werden exemplarisch mögliche Auswirkungen der Binnenmarktmaßnahmen und eines Teils abzusehender WTO-Maßnahmen mit Hilfe von partiellen Marktmodellen und Variationsrechnungen analysiert. Alle untersuchten Politikmaßnahmen haben Auswirkungen auf den EU-Milchmarkt. Die Effekte dieser Maßnahmen werden sich in sinkenden Binnenmarktpreisen niederschlagen, so dass 2015 die Erzeugerpreise bei 25 € je 100 kg unter MTR und auf 23 € je 100 kg bei einem zusätzlichen Wegfall der Exportsubventionen (Part.Lib.) betragen könnten. Erwartungsgemäß ist der EU-Buttermarkt bei einem Preisrückgang von -23 % (MTR) bzw. -32 % (Part.Lib.) stark betroffen. Diese Preisentwicklung führt zu Produktionsrückgängen und leichten Nachfragesteigerungen in der EU. Die Handelsbilanz von Butter ist ausgeglichen oder wird negativ.

sächliche Ausgestaltung der Tarifkürzungen, Behandlung der Zollquoten, Deklaration von sensiblen Produkten, Kompensation für die Einrichtung von sensiblen Produkten, sonstige Maßnahmen der Binnenmarktpolitik der EU und der Drittländer und Auswirkungen der Maßnahmen auf die wirtschaftliche Entwicklung der beteiligten Regionen.

Die Vorschläge zu einem erweiterten Marktzugang divergieren hinsichtlich der Zollbänder, des Zollabbaus als auch hinsichtlich der Rolle der Entwicklungsländer zum Teil drastisch. Am Beispiel der sehr wahrscheinlich im obersten Kürzungsband liegenden Tariflinien von Butter wird deutlich, dass der abgesenkte Binnenmarktpreis einigen Spielraum für Tarifkürzungen eröffnet. Eine Durchsetzung der WTO-Vorschläge der USA oder sogar der G-20 würde jedoch weitere Preissenkungen oder einen Bestandsaufbau bei Butter bewirken. Erschwert wird eine Beurteilung der Verhandlungssituation durch eine mögliche Deklaration von Butter als sensibles Produkt, die vermutlich auf Basis der 8-stelligen Kodierung erfolgen könnte. Bei den sensiblen Tariflinien sind von den Bändern abweichende Kürzungen möglich, wobei dafür vermutlich (progressive) Kompensationen im Rahmen der Zollquoten gewährt werden müssen. Wegen dieser Kompensationen muss ein solches Vorgehen jeweils intensiv geprüft werden. Hierbei zeigt sich, dass unter durchschnittlichen Bedingungen für Butter eine Festlegung als sensibles Produkt in der Regel nicht sinnvoll ist. Falls aber die Weltmarktpreise stagnieren, die Wechselkurse sich weiter ungünstig entwickeln (1,24 US\$/€), sehr hohe Kürzungsraten im obersten Band beschlossen werden (90 %) und die Kompensationen nach einer von der EU vorgeschlagenen Formel erfolgen, könnte eine Deklaration Sinn machen. Allerdings können hohe Kompensationen sich negativ auf den Binnenmarktpreis auswirken.

Literatur

- BROCKMEIER, M., J. PELIKAN, R. KLEPPER unter Mitarbeit von R. SCHLEENBECKER (2006): Die Erweiterung des Marktzugangs in den WTO-Agrarverhandlungen: Welche Zollkürzungsformel führt zum Erfolg? In: Manuskript Braunschweig 2006. In: <http://www.ma.fal.de/index.htm?page=aktuelles.htm>.
- BROCKMEIER, M. und P. SALAMON (2004): Handels- und Budgeteffekte der WTO-Agrarverhandlungen in der Doha-Runde: Der revidierte Harbinson-Vorschlag. In: *Agrarwirtschaft* 53 (6): 233-251.
- CAP MONITOR (2005): Laufende Ergänzungen einer losen Blattsammlung.
- EUROSTAT (2003): Datenbank der EU-Kommission. In: <http://europa.eu.int/estatref/navigation.htm>.
- FAPRI (2004): FAPRI 2004 - US and World Agricultural Outlook. Staff Report 1-04. Ames.
- KURZWEIL, M., O. VON LEDEBUR und P. SALAMON (2003): Review of trade agreements and issues. In: Brussels Working paper/ENARPRI 3.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2004): The OECD Agricultural Outlook 2004–2013. Paris.
- SALAMON, P. und O. VON LEDEBUR (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. In: Braunschweig Arbeitsbericht Bereich Agrarökonomie 2005/04.
- UNITED NATIONS COMMODITY TRADE STATISTICS DATABASE (COMTRADE) (2005): In: <http://unstats.un.org/unsd/comtrade/>.
- WORLD TRADE ORGANISATION (WTO) (2005a): Doha Work Programme - Draft Ministerial Declaration (WT/MIN(05)/W/3/Rev.2). Hong Kong.
- WORLD TRADE ORGANISATION (WTO) (2005b): Incidence of Non-ad Valorem Tariffs in Members' Tariff schedules and Possible Approaches to the Estimation of Ad Valorem Equivalents (TN/MA/S/10/Rev.1). In: http://docsonline.wto.org/gen_searchResult.asp. 18. Juli 2005.
- WORLD TRADE ORGANISATION (WTO) (2006): The European Communities and the WTO - European Communities' Uruguay Round goods schedules. Genf 2006. In: http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm.
- ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTERSTATTUNG (ZMP) (2005a): Europamarkt Milch, Butter, Käse. Verschiedene Ausgaben.
- ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTERSTATTUNG (ZMP) (2005b): Europamarkt Dauermilchprodukte. Verschiedene Ausgaben.