

EU-Agrarzölle runter – alles gut?

Eine Agrarpartnerschaft der EU mit den Euro-Med-Partnerländern

Bettina Rudloff

Zumindest zu Beginn spielte bei den politischen Umbrüchen in Nordafrika und im Nahen Osten in einigen Ländern auch die schlechte Nahrungsmittelversorgung eine Rolle. Sogleich wurden deshalb Forderungen laut, die EU solle ihre Agrarzölle senken. Der Abbau der EU-Agrarzölle ist jedoch nur zum Teil eine Lösung: Da fast die Hälfte der zehn Mittelmeerländer der Euro-Med-Partnerschaft bereits nahezu zollfrei in die EU exportiert, sind Maßnahmen jenseits von Zöllen viel entscheidender. Zudem sind viele dieser Staaten Nettoimporteure von Lebensmitteln oder erhalten seit Jahrzehnten internationale Nahrungshilfen. Daher müsste deren Nahrungsmittelversorgung erst nachhaltig stabilisiert werden, damit sie längerfristig überhaupt in den Stand versetzt werden, zu exportieren. Hierzu kann die EU mit einer umfassenden Agrarpartnerschaft beitragen, aber auch die Mittelmeerpartnerländer müssten ihre Agrarpolitiken ändern.

Für die zehn Länder der Euro-Mediterranen Partnerschaft (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien, Libyen) ist die EU der größte Handelspartner: So belief sich der Anteil des EU-Handels am Gesamthandel dieser Staaten im Jahr 2009 auf rund 40 Prozent. Für die EU dagegen spielt die Region insgesamt eine sehr untergeordnete Rolle. Der Anteil der Agrargüter an allen Exporten der genannten Staaten in die EU sank von 20 Prozent im Jahr 1970 auf 6 Prozent 2009. Die Länder der Mittelmeerpartnerschaft exportieren vor allem Obst und Gemüse, Fisch und Olivenerzeugnisse in die EU. Umgekehrt exportiert die EU hauptsächlich Getreide und Milchprodukte in die Region.

Hohes Schutzinteresse beider Seiten

Die meisten der aktuellen Euro-Med-Assoziierungsabkommen (die Verhandlungen mit Libyen sind nicht abgeschlossen) gehen zurück auf Kooperationsabkommen der 70er Jahre. Diese boten den Mittelmeerpartnern einen einseitigen zollfreien Marktzugang für Industriegüter in die EU – der Agrarbereich war hiervon weitgehend ausgeschlossen. Die Barcelona-Erklärung von 1995 hatte zum Ziel, bis 2010 eine Freihandelszone zu errichten und damit einen nunmehr wechselseitigen, also reziproken Marktzugang zwischen der EU und den Mittelmeerländern für Güter zu gewährleisten. Agrar- und Fischprodukte wurden zwar nach und nach, aber immer noch in sehr begrenztem Umfang einbezogen. Erst

zehn Jahre später, 2005, konnte mit der *Rabat roadmap* die vollständige und reziproke Agrarliberalisierung zwischen der EU und den Mittelmeerstaaten vereinbart werden. Details über den Zollabbau wie Fristen und Zollkürzungssätze werden in Agrarprotokolle in den Annexen der Assoziierungsabkommen übernommen.

Dass der Agrarbereich so lange vom Freihandel ausgenommen blieb, lag im Interesse beider Parteien: Beide Seiten wollten sich jeweils vor der Einfuhr derjenigen Agrarprodukte schützen, bei denen die eigenen Produzenten nicht wettbewerbsfähig sind. In der EU galt dies vor allem für Obst und Gemüse; in der Mittelmeerregion besonders für Getreide, Zucker und Milch.

Bausteine der Euro-Med-Agrarliberalisierung

Im Zuge der fortschreitenden Agrarliberalisierung werden gegenüber den Mittelmeerpartnerländern typische Elemente der Marktöffnung eingesetzt:

Präferenzzölle als gegenüber anderen Handelspartnern verringerte Zölle spielen in den Euro-Med-Bestimmungen keine Rolle. Für viele Agrarprodukte besteht bereits Zollfreiheit, die die EU im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems Entwicklungsländern und damit auch den Mittelmeerpartnerländern (mit Ausnahme Israels und der Palästinensischen Autonomiebehörde) gewährt.

Zollquoten waren immer das Herzstück der Liberalisierung in den Abkommen. Auf der Basis solcher Quoten räumen beide Seiten der jeweils anderen für begrenzte Importmengen und oftmals nur in bestimmten Zeiten verringerte Zölle oder Zollfreiheit ein.

Verringerte Mindesteinfuhrpreise. Für die Hauptexportprodukte der Mittelmeerländer, Obst und Gemüse, greift an der EU-Grenze ein spezieller, variabler Zoll. Dieser gleicht immer die Spanne zwischen einem politisch definierten Mindesteinfuhrpreis und dem echten Einfuhrpreis an der Grenze aus. Auf diese Weise steigt der Zoll mit

sinkendem Marktpreis etwa in der Haupterntezeit und gewährt damit den EU-Produzenten in dieser Phase hohen Schutz. Als Vergünstigung für die Mittelmeerpartner wird diesen oft ein geringerer Mindestpreis zugestanden als anderen Staaten, so dass die Zollbelastung sinkt.

Zugeständnisse bei *nicht-tarifären Maßnahmen* (NTMs) im Sinne von zum Beispiel weniger strengerer Produktstandards gibt es in bilateralen Handelsabkommen so gut wie nie. Vielmehr gelten für alle Handelspartner gleiche Bedingungen, die auf einer internationalen Einigung im Rahmen der WTO und der FAO gründen. Gerade bei terminlich eng definierten Zollquoten ist entscheidend, dass die verlangte Importqualität auch genau zu diesem Zeitpunkt geliefert wird. Als einzige explizite NTM in den Euro-Med-Abkommen gilt eine besondere *Herkunftsregel*, die Pan-Euro-Med-Kumulierung. Diese hat zum Ziel, dass Waren in der gesamten Region der 10 Mittelmeerpartnerländer, der EU, der Türkei und der EFTA weiterverarbeitet werden können und dabei aber ihre privilegierte Herkunft und die damit verbundene Marktzugangsvorgünstigung behalten. Voraussetzung ist, dass zwischen diesen Ländern Präferenzabkommen mit identischen Herkunftsregeln bestehen. Bei den Mittelmeerländern trifft dies zurzeit nur für die Mitglieder des Agadir-Freihandelsabkommens (Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien) zu.

Aktuelle Parallelsysteme der Agrarliberalisierung

Gegenwärtig unterscheidet sich das Maß der mit den Partnerländern erreichten Agrarliberalisierung noch im Grad der Marktöffnung und der Reziprozität. Diesbezüglich lassen sich drei Gruppen bilden:

1. Nur einseitiger Marktzugang in die EU: Libyen und Syrien

Mit Libyen gibt es kein Kooperationsabkommen, und Handelsverhandlungen nach dem Muster der Assoziierungsabkommen konnten noch nicht abgeschlossen werden.

Somit fielen libysche Exporte bislang allein unter das allgemeine Präferenzsystem. Für Syrien gilt der alte einseitige, aber individuell ausgehandelte Marktzugang des Kooperationsabkommens.

2. Reziproke Liberalisierung als

Ausnahme: Algerien, Libanon, Tunesien

In den Agrarprotokollen der Assoziierungsabkommen mit Algerien, Libanon und Tunesien sind in einer Positivliste jene Produkte definiert, für die ein verbesserter gegenseitiger, aber nach wie vor begrenzter Marktzugang in Form von Zollquoten greift.

3. Reziproke Liberalisierung als Regel:

Jordanien, Israel, Ägypten und künftig Marokko und die Palästinensische

Autonomiebehörde

In den zuletzt vereinbarten Agrarprotokollen nach der *Rabat roadmap* sind Zölle die Ausnahme. Reziproke, aber asymmetrische Liberalisierung ist hier das Ziel. Die Mittelmeerländer bekommen damit mehr Zeit, während die EU die verbliebenen Zölle unmittelbar abbaut. Ausnahmen von der Marktöffnung gelten nur noch für einzelne Produkte in Negativlisten. Diese Regeln sind bereits in Kraft für Jordanien (seit 2006), Israel (2010) und Ägypten (2010). Für Marokko und die Palästinensische Autonomiebehörde sind die Verhandlungen abgeschlossen, der letzte formale Abschluss wird in Kürze erwartet. Die Verhandlungen über neue Protokolle mit Tunesien sind zurzeit ausgesetzt. Von *EU-Seite* aus sind nur noch sehr wenige Produkte von der Liberalisierung ausgenommen – gegenüber Jordanien sind es noch sieben. Auf *Seiten der Mittelmeerländer* ist die Liste für Ausnahmen oft länger – so möchte Ägypten noch den ganzen Bereich verarbeiteter Produkte schützen.

In Bezug auf die *Herkunftsregelung* ist im April 2011 eine Konvention beschlossen worden, die die bislang schon großräumige Weiterverarbeitungsregel auf die Balkanstaaten ausweitet.

Weiteres Angebot der EU:

Umfassende Agrarpartnerschaft

In der Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) von Ende Mai 2011 wird mit Blick auf die südlichen Mittelmeerstaaten richtigerweise hervorgehoben, dass es auch Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums und nicht nur des Handels bedarf:

Ausstehende Liberalisierung umsetzen. Zunächst gilt es, die vollständige reziproke Liberalisierung schnellstmöglich umzusetzen bzw. dieses Ziel gemeinsam mit den Ländern mit noch nur einseitigem und begrenztem Marktzugang zu beschließen.

Hilfen bei NTMs. Gerade die fortschreitende umfassende Liberalisierung verlangt weitere Maßnahmen, damit die Vorteile des Zollabbaus auch tatsächlich anfallen. Schon in der Vergangenheit hat die EU mit Mitteln des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) zur Verbesserung der Zollerfassungsinfrastrukturen beigetragen. Auch agrarspezifische Hilfen, etwa zum Zweck der Einhaltung von Qualitätsstandards mittels Informationsmaßnahmen oder in Form technischer Unterstützung (»TAIEX«) und Angebote des Experten-austauschs (»Twinning«) sind von den Partnerländern gern und stark in Anspruch genommen worden. Die EU betont in der ENP-Mitteilung, dass sie die Partner weiterhin dabei unterstützt, NTMs wie sanitäre und phytosanitäre Bestimmungen einhalten zu können. Eine vollständige Übernahme dieser Normen kann zu einer Einbindung der Partnerländer in den EU-Binnenmarkt führen. Jenseits einer solchen maximalen Integration kann Freihandel aber auch dadurch gestärkt werden, dass die Einhaltung von Standards wie Hygienebestimmungen wechselseitig anerkannt wird, was den Handel schneller und kostengünstiger macht. Für Industriegüter wird eine solche wechselseitige Anerkennung bereits bilateral verhandelt. Dies sollte auch für Agrargüter geschehen, was bislang indes nicht vorgeschlagen wurde.

Umstrukturierung des Agrarsektors unterstützen. Bereits jetzt kann die Förderung der landwirtschaftlichen Produktivität mit ENPI-Geldern unterstützt werden. Die ENP-Mitteilung enthält nun zusätzlich den Vorschlag, ein besonderes Förderprogramm zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erarbeiten – allerdings fehlen Angaben zur konkreten Umsetzung, zum Budget oder zur eventuellen Kofinanzierung durch die Partnerländer. Solche Programme könnten sich an dem landwirtschaftlichen Instrument orientieren, das für die Heranführung von Beitrittskandidaten an den EU-Binnenmarkt besteht. Die EU könnte damit ihre reichen Erfahrungen mit der umfassenden Förderung des ländlichen Raums einbringen. Ob die Mittelmeerländer solche Programme bei begrenztem Budget auch nutzen, hängt aber letztlich davon ab, für wie wichtig sie selber den Agrarsektor erachten.

Reformen in den Mittelmeerländern

Für Syrien, Algerien, Libanon und in Zukunft auch Libyen könnte bereits ein *einseitiger Zollabbau* Vorteile bieten – sogar unabhängig von der EU-Marktöffnung: Verbrauchergewinne durch sinkende Preise könnten Verluste für Landwirte kompensieren, so dass Gesamtgewinne für die Wohlfahrt möglich sind. Diese könnten in die Förderung der Agrarproduktion fließen. Ein unilateraler Zollabbau ist ein geeignetes Instrument, um eine Versorgungsknappheit aufzufangen, wenn Nahrungspreise in die Höhe schnellen. Allerdings würden durch einen solchen Schritt die öffentlichen Haushalte dieser Länder in Mitleidenschaft gezogen, für die Zolleinnahmen eine große Rolle spielen. Letztlich ist es eine Prioritätenentscheidung der Mittelmeerländer: Wollen sie Wohlfahrtsgewinne durch Zollabbau erzielen oder lieber auf einfach zu generierende öffentliche Zolleinnahmen setzen? Eine Lösung wäre, das Einnahmesystem zum Beispiel über Steuerreformen generell zu verbessern. Die EU würde besonders von einer Marktöffnung der anderen Seiten für Getreide und Zucker profitieren. Sollten die

Mittelmeerpartnerländer den Zollabbau bei diesen Produkten anbieten, der ihnen ohnehin auch einseitig hilft, könnte ihnen dies zudem bei Verhandlungen über den Marktzugang in die EU zum Erfolg verhelfen.

Eigene Agrarreformen können nur die Mittelmeerländer selber initiieren. Mit durchschnittlich 2 Prozent aller öffentlichen Ausgaben investieren sie sehr wenig in den Agrarsektor. Zudem sind die agrarpolitischen Maßnahmen oft ineffizient oder sogar schädlich: So werden Nahrungsmittelsubventionen genutzt, um Verbrauchern zu helfen. Diese sind jedoch kontraproduktiv, da sie langfristig das Einkommen der Landwirte beschneiden, die deshalb ihre Produktion aufgeben. Das Bestreben der Mittelmeerländer muss es aber sein, die eigene Produktion zu erhöhen, was sich oft bereits erreichen ließe, wenn technische Ineffizienzen (Verluste beim Transport oder schlechte Bewässerung) vermieden würden. Das Ziel der Versorgungssicherung sollten die Regierungen durch preisunabhängige Instrumente ansteuern, wie staatliche Nahrungsgutscheine, die an klare Vergabekriterien geknüpft sein müssen. Außerdem lassen sich Engpässe durch Versorgungsreserven auffangen. Diese sollten aber überregional koordiniert werden, um ausreichende Mengen zur Verfügung zu haben. Damit die Staaten ihre Exporte steigern, ist es besonders wichtig, dass Strukturen und Know-how für Importvorschriften aufgebaut werden, wozu die EU beitragen könnte.

Um eine Agrarpartnerschaft mit den Euro-Med-Ländern aufzubauen, ist im Bereich des Zollabbaus bereits viel geschehen. Weitergehende Maßnahmen sind aber nötig und waren auch schon möglich. Die Hervorhebung solcher Maßnahmen in der Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin zeigt zwar, dass die EU deren Bedeutung stärker wahrnimmt. Allerdings wird es auch weiterhin entscheidend auf die Partnerländer selber ankommen, ob neue Programme auch angenommen, mitgestaltet und durch eigene Reformen ergänzt und damit wirkungsvoll werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364