

## Wohin bewegt sich der Milchpreis in Deutschland und der EU?

Petra Salamon<sup>1</sup>

Den EU-Milchmarkt beeinflussen neben gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen die Situation am Weltmarkt sowie eine Reihe von marktpolitischen Faktoren. 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. Sichtbar wird diese Entwicklung beispielsweise an dem in den letzten Jahren rückläufigen Erzeugerpreis für Milch, kompensiert durch entsprechende Ausgleichszahlungen. Ausgelöst wurden diese Anpassungen durch die Veränderungen der Binnenmarktpolitik der EU im Rahmen der Agenda 2000 bzw. deren Revision durch den Mid-Term Review (MTR)(CAP Monitor, 2005). Allerdings ist die Implementierung des MTR noch nicht vollständig abgeschlossen, so dass sich zeitliche und inhaltliche Überschneidungen zu den handelspolitischen Vereinbarungen im Rahmen der WTO ergeben werden. Da der Milchmarkt der EU wie in vielen anderen Industrieländern relativ hoch protektioniert ist, werden neue WTO-Vereinbarungen stärker als die Uruguay-Runde den Milchmarkt beeinflussen. Aber auch nach den Verhandlungen in Hongkong bestehen Unsicherheiten, da bisher noch keine quantitativen Maßnahmen, insbesondere bezüglich des Marktzugangs, beschlossen wurden. Konkrete Informationen dürften sich aus der Festlegung der Modalitäten bis Ende April 2006 ergeben, die dann auch die Milchprodukte betreffen werden.

Im vorliegenden Beitrag wird versucht, die Effekte der verschiedenen Maßnahmen zu quantifizieren und vor allem die Auswirkungen auf den Milchpreis abzuschätzen. Da der EU-Milchmarkt nicht mehr unabhängig vom Weltmarkt betrachtet werden kann, erfolgt zuvor ein kurzer Überblick über die Zusammenhänge zwischen Welt- und Binnenmarkt. Quantitativ werden dann die Wirkungen der Politikmaßnahmen auf dem EU-Binnenmarkt abgeleitet. Da hinsichtlich der WTO-Vereinbarungen augenblicklich nur der Wegfall der Exportsubventionen beschlossen wurde, erfolgt zusätzlich die Simulation deren Abschaffung. Grundlage für die Berechnungen bildet das partielle Gleichgewichtsmodell AG-MEMOD (Salamon and von Ledebur, 2004). 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).

Neben dem Fortfall der Erstattungen wird bei Milchprodukten auch der verbesserte Marktzugang für Importe Einfluss auf die Binnenmarktsituation haben. Neben den Importen zu regulären Zollsätzen spielen hier Einfuhren zu reduzierten präferentiellen Zollsätzen innerhalb mengenmäßig begrenzter Zollquoten (Tariff Rate Quotas (TRQs)) eine wichtige Rolle (Kurzweil, von Ledebur, Salamon, 2003). Allerdings besteht bisher kein Konsens über die zu erwartenden Kürzungen der Zölle und der möglichen Behandlung der TRQs im Rahmen der WTO-Verhandlungen. Da die Handelsbeziehungen sich je nach betrachtetem Milchprodukt stark unterscheiden, werden in einem weiteren Abschnitt exemplarisch Auswirkungen am Beispiel der Produktgruppe Butter untersucht. In diesem Zusammenhang wird auch näher auf die Problematik der sensiblen Produkte eingegangen. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen präsentiert.

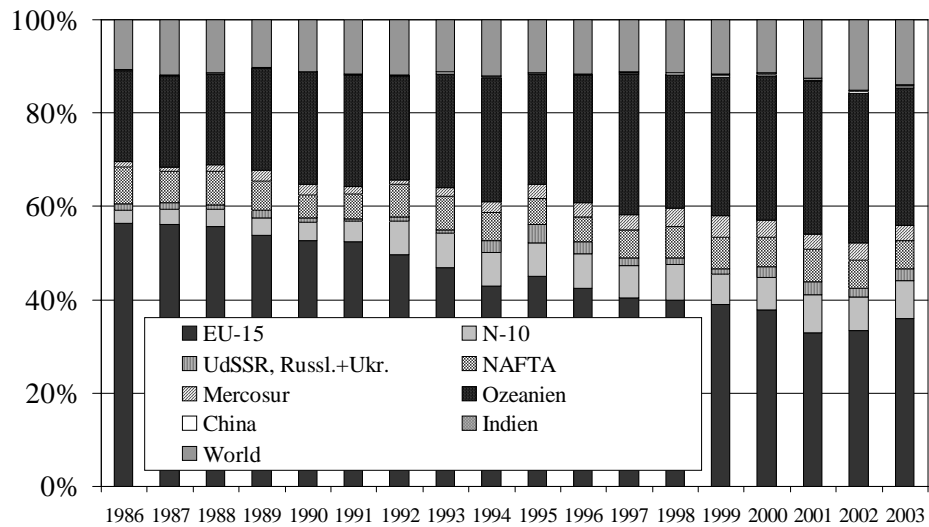
### 1 Weltmarkt für Milchprodukte und der Zusammenhang zum EU-Binnenmarkt

Der Weltmilchmarkt expandiert seit den 60er Jahren relativ kontinuierlich mit Wachstumsraten zwischen 1 und 2 % jährlich auf inzwischen 619 Mill. t im Jahr 2004 (FAOSTAT 2005). Noch ist die EU größter supranationaler Produzent mit knapp 147 Mio. t Milch (Kuhmilch und andere) und einem Anteil von gut 20 % am Weltaufkommen. Die wichtigste einzelne Erzeugungsregion ist Indien mit rund 92 Mio. t Milch insgesamt und einem Anteil von 14,7 %. Seit Einführung der Garantiemengenregelung Milch, die weitgehend das Wachstum der Milcherzeugung in der EU begrenzt hat, ist dieser EU-Anteil gesunken. Anfang der 80er Jahre hatte er noch bei 28 % gelegen.

Verglichen mit der Milchproduktion ist der Handel gering. Der Welthandel (auf Exportbasis), ohne EU-Intrahandel, umfasste im Jahr 2003 rund 44 Mio. t Milchäquivalent oder 7 % der Weltmilchproduktion, wobei das Exportwachstum nachfragebedingt dynamischer als die Produktionsausdehnung verlief. Die EU ist weltweit einer der wichtigsten Exporteure von Milchprodukten (Abbildung 1).

---

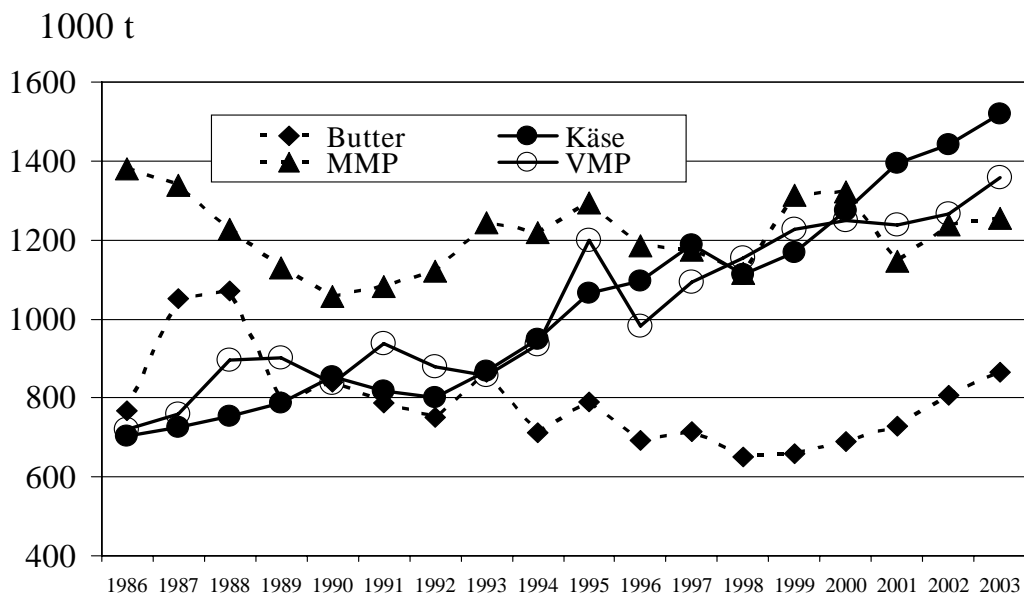
<sup>1</sup> Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, ma@fal.de



**Abbildung 1:** Struktur der weltweiten wertmäßigen Milchexporte

Durch die Kontingentierung der Milchproduktion sank allerdings der Anteil der EU an den weltweiten, wertmäßigen Exporten an Milchprodukten von insgesamt 56 % im Jahr 1986 auf 36 % im Jahr 2003. Im gleichen Zeitraum konnten andere Produktionsregionen ihren Exportanteil entsprechend ausweiten, insbesondere die Anbieter aus dem ozeanischen Raum mit einer Ausdehnung ihres Anteils von knapp 20 % auf über 30 %. Leichte Zunahmen sind aber auch für die Mercosur-Länder zu verzeichnen.

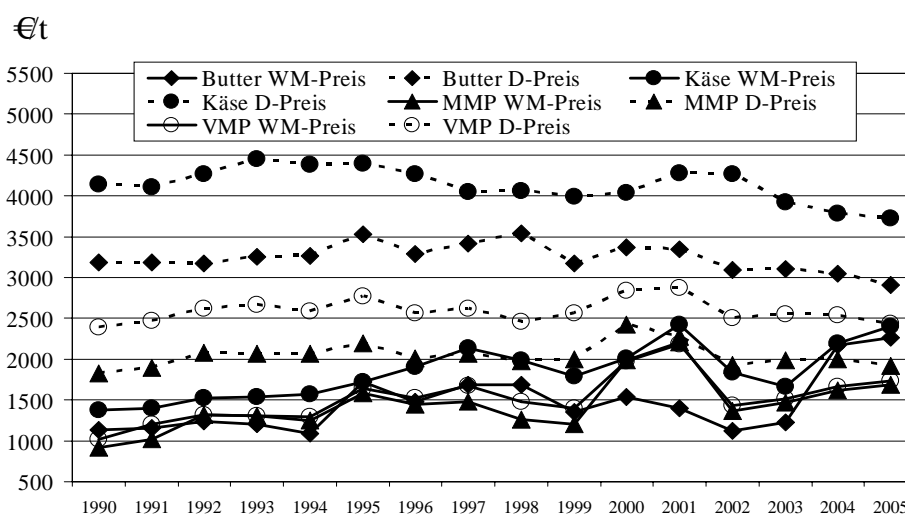
Die Zunahme der Importnachfrage ist produktspezifisch sehr differenziert ausgefallen (Abbildung 2). Vor allem ist die Drittlands-Importnachfrage nach Vollmilchpulver und insbesondere nach Käse kontinuierlich gestiegen, während die Situation bei den Interventionsprodukten uneinheitlich war. Nach Einführung der Milchquotenregelung kam es zu einem deutlichen Rückgang der weltweiten Importe an Butter, und zwar bis Ende der 90er Jahre. Seitdem haben sich die Importe an Butter wieder erholt, unterschreiten aber weiterhin das überhöhte Niveau Mitte der 80er Jahre. Nicht ganz so dramatisch verlief der Rückgang bei den weltweiten Importen an Magermilchpulver. Hier kehrte sich die Entwicklung schon Anfang der 90er Jahre um und die Nachfrage wächst seitdem wieder.



**Abbildung 2:** Globale mengenmäßige Importe (ohne EU-Intrahandel) an Milchprodukten

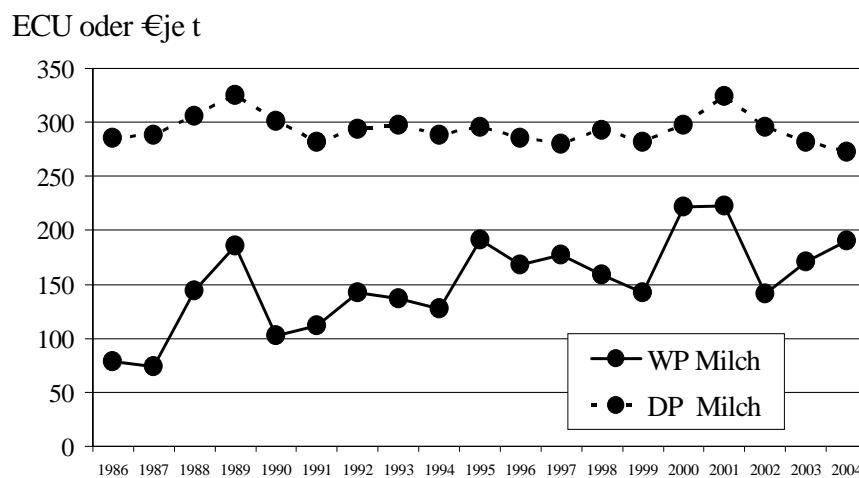
Da ein nicht unerheblicher Teil der Ausfuhren subventioniert wird, spiegelt die Entwicklung der Weltmarktpreise nicht zwangsläufig die Nachfrageentwicklung wider. Trotzdem hat die Zunahme der Importnachfrage einen Anstieg aller Weltmarktpreise für Milchprodukte bewirkt, obwohl der Nachfragezuwachs bei den verschiedenen Milchprodukten sehr unterschiedlich und bei den Interventionsprodukten deutlich geringer ausgefallen ist (Abbildung 3). Einerseits bestehen aber alle Milchprodukte aus den Komponenten Fett und Eiweiß, was eine Preisdifferenzierung zwischen den Produkten begrenzt. Andererseits wird diese Entwicklung auch durch die Limitierung der subventionierten Exportmengen im Zuge der Uruguay-Runde gestützt (Salamon und Kurzweil, 2004). Hinzu kommt, dass insbesondere bei Butter die EU die subventionierten Exportmöglichkeiten nicht ausschöpft (Salamon, 2003).

Ein Vergleich zwischen Weltmarktpreisen und Binnenmarktpreisen zeigt, dass die EU-Binnenmarktpreise für Milchprodukte stärker differenziert sind als die Weltmarktpreise (ZMP, 2005a und 2005b). Allerdings übersteigen die Binnenmarktpreise für alle Milchprodukte die Weltmarktpreise deutlich, wobei die Abweichungen bei Käse und Butter besonders ausgeprägt sind.



**Abbildung 3:** Großhandelspreise in Deutschland und Weltmarktpreise verschiedener Milchprodukte

Da Rohmilch nur regional gehandelt wird, stehen keine Informationen über Weltmarktpreise für Milch zur Verfügung. Aber zumindest kalkulatorische Weltmarktpreise für Rohmilch können aus den Weltmarktpreisen für Butter und Magermilchpulver abgeleitet werden. Aufgrund einer vom Binnenmarkt abweichenden Preisdifferenzierung und den bestehenden Handelsmaßnahmen wie Exportsubventionen, Importzölle und Importquoten sind diese mit den EU-Erzeugerpreisen nur bedingt vergleichbar (Abbildung 4).



**Abbildung 4:** Milcherzeugerpreis in Deutschland und kalkulatorischer Weltmarktpreis für Rohmilch

Trotz dieser Einschränkungen können aber folgende Aussagen getroffen werden: Der deutsche Erzeugerpreis für Milch ist seit Mitte der 80er Jahre mit Schwankungen leicht gesunken, unter anderem auch durch marktpolitische Maßnahmen, während in dieser Zeit der kalkulierte Weltmarktpreis gestiegen ist.

Dadurch hat sich die Differenz zwischen beiden Preisen deutlich verringert, auch wenn weiterhin der deutsche Erzeugerpreis den kalkulierten Weltmarktpreis überschreitet.

## 2 Beschlossene und zu erwartende agrarpolitische Maßnahmen

### 2.1 Gemeinsame Agrarpolitik

Schon im Rahmen der Agenda 2000 waren eine Reihe von Beschlüssen getroffen worden, die sich auf die gemeinsame Marktorganisation für Milch bezogen und die insbesondere Interventionspreissenkungen bei gleichzeitiger Kompensation durch Direktzahlungen zum Ziel hatten. Die Implementierung dieser Maßnahmen war über einen längerfristigen Zeitraum vorgesehen. Zwischenzeitlich wurden aber einige der Beschlüsse im Rahmen des Mid-Term Reviews (MTR) verändert beziehungsweise verschärft:

Um eine politische Einigung über die Reform des Milchsektors herzustellen, waren einigen Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Griechenland, Irland und Nordirland) zeitnah beginnend mit den Quotenjahren 2000/01 und 2001/02 spezifische Zusatzquoten zugewiesen worden, die jeweils zur Lösung spezieller Probleme beitragen sollten. Alle übrigen Mitgliedstaaten der EU-15, nämlich Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich, sollten allgemeine Zusatzquoten in Höhe von insgesamt 1,5 % ihrer Referenzmengen verteilt auf drei Tranchen beginnend mit dem Quotenjahr 2005/06 erhalten (Tabelle 1). Zur Abmilderung des zu erwartenden Preisdrucks auf die Erzeugerpreise wurde im Rahmen des MTR der Beginn der Verteilung dieser Zusatzquoten zeitlich auf das Quotenjahr 2006/07 verschoben. In der EU-15 steigen die Referenzmengen im Vergleich zum Jahr 1999/2000 um 2,4 % an.

**Tabelle 1:** Entwicklung der verfügbaren Milchquoten in der EU

	2001/02	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
	(1000 t)						
Belgien	3310	3310	3310	3310	<b>3327</b>	<b>3344</b>	<b>3360</b>
Dänemark	4455	4455	4455	4455	<b>4478</b>	<b>4500</b>	<b>4522</b>
Deutschland	27865	27865	27865	27865	<b>28004</b>	<b>28142</b>	<b>28282</b>
Griechenland	701	<b>821</b>	821	821	821	821	821
Spanien	6117	6117	6117	6117	6117	6117	6117
Frankreich	24236	24236	24236	24236	<b>24537</b>	<b>24578</b>	<b>24599</b>
Irland	5396	5396	5396	5396	5396	5396	5396
Italien	10530	10530	10530	10530	10530	10530	10530
Luxemburg	269	269	269	269	<b>270</b>	<b>272</b>	<b>273</b>
Niederlande	11075	11075	11075	11075	<b>11130</b>	<b>11185</b>	<b>11241</b>
Österreich	2749	2749	2749	2749	<b>2763</b>	<b>2778</b>	<b>2791</b>
Portugal	1870	1870	1870	<b>1920</b>	<b>1930</b>	<b>1939</b>	<b>1949</b>
Finnland	2406	2406	2406	2407	<b>2419</b>	<b>2431</b>	<b>2443</b>
Schweden	3303	3303	3303	3303	<b>3320</b>	<b>3336</b>	<b>3353</b>
VK	14610	14610	14610	14610	<b>14683</b>	<b>14756</b>	<b>14829</b>
<b>EU-15</b>	<b>118892</b>	<b>119012</b>	<b>119012</b>	<b>119063</b>	<b>119725</b>	<b>120125</b>	<b>120507</b>
Tschechien			2682	2682	2682	2682	2682
Estland			624	624	624	624	624
Zypern			145	145	145	145	145
Lettland			695	695	695	695	695
Litauen			1646	1646	1646	1646	1646
Ungarn			1947	1947	1947	1947	1947
Malta			49	49	49	49	49
Polen			8964	8964	8964	8964	8964
Slowien			560	560	560	560	560
Slowakei			1013	1013	1013	1013	1013
<b>EU-25</b>			<b>137337</b>	<b>137388</b>	<b>138050</b>	<b>138450</b>	<b>138832</b>

Die Agenda 2000 sah Interventionspreissenkungen in Höhe von 15 % vor, was aber im MTR noch verschärft wurde. Zwar blieb es bei der beschlossenen Interventionspreissenkung bei Magermilchpulver um insgesamt -15 % in 3 Schritten von 2055 €/t auf 1797 €/t nun beginnend mit dem Milchwirtschaftsjahr 2004/05, aber die Interventionspreissenkung bei Butter wurde auf insgesamt -25 % heraufgesetzt (Tabelle 2). Hier sollte die Senkung in 4 Schritten von 3282 €/t auf 2464 €/t beginnend ab 2004/05 durchgeführt werden. Sukzessive ist eine Einschränkung der Butterintervention von 70 000 t im Jahr 2004 auf 30 000 t im Jahr 2008 vorgesehen. Zur Kompensation der Interventionspreis- und der damit verbundenen Erzeugerpreissenkungen wurde die Einführung einer Milchkuhprämie beschlossen. Berechnungsgrundlage stellen die Garantiemengen des Jahres 1999/2000 dar. Die Milchprämie betrug 8,15 €/t Quote im Jahr 2004, stieg auf 16,31 €/t Quote im Jahr 2005 und beträgt seit dem Jahr 2006 24,49 €/t Quote.

Hinzu kommen nationale Ergänzungszahlungen. Ab 2007 sollen die Prämien obligatorisch in die Betriebsprämie einbezogen und dadurch von der Milcherzeugung entkoppelt werden. Insgesamt ist die Quotenregelung bis einschließlich 31.03.2015 verlängert worden.

**Tabelle 2:** Beschlossene Interventionspreissenkungen

	Agenda 2000		MTR	
	IP Butter	IP MMP	IP Butter	IP MMP
	(€/t)			
2003/04	3282,0	2055,2	3282,0	2055,2
2004/05	3282,0	2055,2	3052,3	1952,4
2005/06	3117,9	1952,4	2824,4	1849,7
2006/07	2953,8	1849,7	2595,2	1746,9
2007/08	2789,7	1746,9	2463,9	1746,9
2008/09	2789,7	1746,9	2463,9	1746,9

## 2 Mögliche Beschlüsse der WTO

Neben dem Zucker- und dem Rindfleischsektor gilt der Milchbereich der EU als vergleichsweise hoch-protektioniert. Da die laufenden WTO-Verhandlungen der Doha-Entwicklungs-Runde (Doha Development Round: DDA) zu einer spürbaren Senkung der Agrarprotektion führen sollen, ist mit deutlichen Einschnitten hinsichtlich der Exportsubventionen, des Marktzuganges und auch der Binnenmarktstützung zu rechnen. Allerdings haben sich die im Jahr 2001 aufgenommenen Verhandlungen erwartungsgemäß als sehr schwierig erwiesen. In dem so genannten Harbinson-Papier des damaligen Vorsitzenden des Agrarkomitees wurden erstmals konkrete quantitative Vorschläge für Einschnitte hinsichtlich der Stützung der Agrar- und Ernährungssektoren präsentiert. Diese fanden keine allgemeine Unterstützung, auch nicht in der revidierten Form des Harbinson 11/2-Vorschlags (Brockmeier und Salamon, 2004). Insbesondere die aus Sicht der Entwicklungsländer nicht ausreichende Berücksichtigung ihrer Belange hat zu dem Scheitern der Verhandlungen in Cancun im Jahr 2003 mit beigetragen. Um eine übergreifende Klammer bilden zu können, enthielten spätere Papiere keine quantitativen Aussagen hinsichtlich an gedachter Zollkürzungen und anderer Maßnahmen. Dies gilt in Teilen auch für die in Hongkong am 18.12.2005 von der Ministerkonferenz gefassten Beschlüsse im Agrarbereich. Diese müssen in bestimmten Bereichen wie beispielsweise eines verbesserten Marktzugangs und der Festlegung sensibler Produkte noch ausgehandelt werden. Die bisherige Beschlüsse und der Sachstand sehen wie folgt aus (WTO, 2005):

Es werden drei Kürzungsbänder zur Reduktion des endgültigen gebundenen totalen Aggregierten Stützungsmaßes ("Aggregate Measurement of Support", AMS) und der Gesamtsumme der handelsverzerrenden Binnenmarktstützung eingeführt, mit höheren linearen Kürzungen im oberen Band. Das endgültigen gebundenen totalen Aggregierten Stützungsmaß ("Aggregate Measurement of Support" (AMS)) beinhalten die Maßnahmen der sogenannten "Amber Box", die alle produktionsgebundenen Maßnahmen der Markt- und Preisstützung umfasst. Die Binnenmarktstützung umfasst die Summe aller handelsverzerrenden Maßnahmen, nämlich AMS, de minimis und Blue Box Maßnahmen. In beiden Fällen wird jeweils dasjenige Mitglied mit dem höchsten Niveau an erlaubter Stützung dem höchsten Band und die beiden Mitglieder mit der zweit- und dritthöchsten Unterstützung dem mittleren Band zugeordnet. Alle übrigen Mitglieder und die Entwicklungsländer sind dem niedrigsten Band zugeordnet. Eine generelle Reduktion in der handelsverzerrenden Binnenmarktstützung wird auch dann notwendig, wenn die Summe der Verminderungen von der endgültigen gebundenen totalen AMS, von de minimis (De minimis umfassen Subventionen, die zwar handelsverzerrend sind, aber von den AMS-Berechnungen ausgenommen werden).

Nicht-produktspezifische de minimis beinhalten weniger als 5 % des Gesamtwertes der landwirtschaftlichen Produktion und produkt-spezifische de minimis sind weniger als 5 % des Wertes des entsprechenden Produkts. Für Entwicklungsländer gelten hier jeweils 10 %) und der Zahlungen der Blue Box (Maßnahmen der Blue-Box stellen unbegrenzte Ausgaben für Direktzahlungen an Landwirte dar, wenn diese Zahlungen an "produktionsbeschränkende Programme" gekoppelt sind. Die Zahlungen werden auf festgelegte Flächen oder pro Tier berechnet. Hierunter fallen z. B. Flächen- und Tierprämien) geringer wären als die generelle Verminderung. Die EU liegt im oberen Band und die USA und Japan im mittleren Band. Die vorgeschlagenen Kürzungen weichen in den meisten Kategorien deutlich voneinander ab (Tabelle 3).

**Tabelle 3:** Überblick über die Vorschläge zur Binnenmarktstützung

Maßnahme	Überblick	
Kürzung AMS (Amber Box)	AMS > 25 Mrd \$	-70% bis -83%
	AMS 12/15 - 25 Mrd \$	-60% bis -70%
	AMS < 12/15 Mrd \$	-37% bis -60%
Kürzung handelsverzerrender Maßnahmen (Amber + Blue + de minimis)	Wert > 60 Mrd \$	-75% bis -80%
	Wert 10 - 60 Mrd \$	-53% bis -75%
	Wert < 10 Mrd \$	-31% bis -70%
De minimis	-50% bis -80% Kürzung	

Alle Formen der Exportsubventionen werden bis Ende 2013 vollständig abgeschafft. Dabei wird ein "front-loading" angestrebt, das zu Beginn der Periode höhere Kürzungsraten bei den Exportsubventionen vorsieht. Eine strengere Disziplin hinsichtlich der Exportkreditprogramme und beim Vorliegen von Handelsmonopolen bei Staatshandelsunternehmen wird gleichfalls angestrebt. Die noch offenen Fragen sollen als Teil der Modalitäten bis zum 30. April 2006 geklärt werden. Bisher konnten bei der Überprüfung der Green Box (Die Green Box stellt eine Liste von Direktzahlungen dar, die von den AMS-Berechnungen der Amber Box ausgenommen sind) keine Übereinkünfte festgestellt werden. Hinsichtlich des Marktzugangs wurden Fortschritte bei den Tarifäquivalenten (ad-valorem equivalents, siehe unten) erzielt, die die Grundlage zur Festlegung der Kürzungsbänder bilden. Es wurde Einigkeit hinsichtlich der Festlegung von vier Kürzungsbändern erzielt, wobei die Schwellen jeweils noch bestimmt werden müssen. Innerhalb der Bänder sollen lineare Kürzungsformeln angewendet werden. Uneinigkeit besteht bezüglich einer Deckelung der Tarife. Zusätzlich muss die Behandlung von sensiblen Produkten geklärt werden, die zwischen 1 % und 15 % der Tariflinien umfassen sollen. Generell soll Entwicklungsländern die Möglichkeit der Einrichtung von speziellen Schutzmechanismen eingeräumt werden, wobei ebenfalls vier Tarifbänder eingerichtet werden sollen (Tabelle 4). Im Prinzip könnten zwei Drittel der für die Industrieländer vorgesehenen Tarifkürzungen als Reduktionen für die Entwicklungsländer angedacht werden.

Die offenen Fragen sollen wiederum im Rahmen der Modalitäten bis zum 30. April 2006 geklärt und als zusammenhängender vorläufiger Plan vor dem 31. Juli 2006 vorgelegt werden.

**Tabelle 4:** Überblick über die verschiedenen Vorschläge zu den Tarifikürzungen

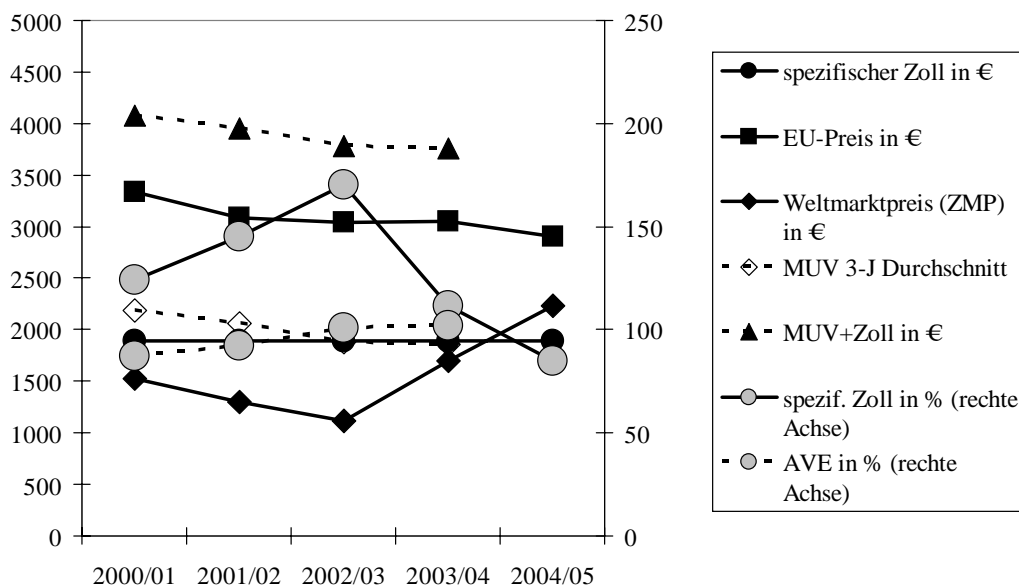
Maßnahme	EU			US			G-20		
	Zollhöhe (%)	Kürzung (%)		Zollhöhe (%)	Kürzung (%)		Zollhöhe (%)	Kürzung (%)	
Zollkürzung	0 - 30	-20		0 - 20	-55 bis -65		0 - 20	-45	
	30 - 60	-30		20 - 40	-65 bis -75		20 - 50	-55	
	60 - 90	-40		40 - 60	-75 bis -85		50 - 75	-65	
	> 90	-50		> 60	-85 bis -90		> 75	-75	
Zolldeckel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

### 3 Vereinbarungen zur 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. Diese gebundenen Zölle sind in der Regel ad-valorem Zölle, die als Wertzoll der Einfuhrpreise festgelegt werden. Häufig wenden aber Industrieländer auch spezifische Zölle an, deren absoluter Wert je Mengeneinheit festgeschrieben ist. Daneben existieren auch kombinierte Zölle, die sich aus einem ad-valorem Zoll und einem spezifischen Zoll zusammensetzen. Der Vorteil des spezifischen Zolls für das importierende Land besteht darin, dass Schwankungen der Weltmarktpreise (Einfuhrpreise) sich nicht auf die Zölle mit übertragen. Die EU hat für die meisten Milchprodukte spezifische Zölle festgelegt, und nur für einige wenige Produkte werden ad-valorem oder kombinierte Zölle erhoben. Zur Festlegung der Kürzungsbänder und der Kürzungssätze müssen aber die spezifischen Zölle in ad-valorem Äquivalente umgerechnet werden. Je nach Art der Umrechnung und der verwendeten Daten ergeben sich zum Teil erhebliche Abweichungen und unterschiedliche Kürzungssätze. Daher hat man sich im Rahmen der WTO auf folgendes Vorgehen geeinigt:

Für jeden spezifischen Zoll wird der Durchschnitt der Importwerte (world import unit values) der Jahre 1999 bis 2001 als Weltmarktpreisindikator ermittelt. Der spezifische Zoll wird diesem Durchschnittswert der Importe gegenüber gestellt und die ad-valorem Äquivalente (ad-valorem equivalents (AVEs) errechnet. Zur Ermittlung der Durchschnittsimportwerte (WUVs) stehen allerdings zwei Datenbanken zur Verfügung, und zwar die International Data Base (IDB) der WTO mit 8-stelligen Kodierungen und die UN Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE) mit einer 6-stelligen Kodierung. Da es zwischen beiden Quellen aufgrund unterschiedlicher Handhabungen zu Abweichungen kommen kann, werden die WUVs beider Quellen verglichen. Bei Unterschieden bis einschließlich 40 % werden die Ergebnisse aus der IDB verwendet. Bei Differenzen von über 40 % wird die Abweichung zwischen den AVEs, basierend auf beiden Quellen, berechnet. Liegt dieser Unterschied unter 20 %, wird wiederum das IDB Ergebnis akzeptiert. Bei darüber hinausgehenden Abweichungen kommt eine kombinierte Formel zum Einsatz. Bei landwirtschaftlichen Primärprodukten werden 82,5 % des COMTRADE-Durchschnittsimportwertes und 17,5 % des IDB-Durchschnittsimportwertes angesetzt, während bei Verarbeitungsprodukten 60 % des COMTRADE-Durchschnittsimportwertes und 40 % des IDB-Durchschnittsimportwertes herangezogen werden.

Zur Illustration der Wirkungen der Umwandlung der spezifischen Zölle in ad-valorem Äquivalente wird eine Beispielsrechnung für Butter vorgenommen. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit werden den Berechnungen allerdings nur die Durchschnittsimportwerte, basierend auf der COMTRADE Datenbank zugrunde gelegt (Comtrade, 2005). Diese so berechneten Durchschnittsimportwerte weichen zum Teil erheblich von den Weltmarktpreisen ab, wie sie zum Beispiel von der ZMP ermittelt werden (siehe Abbildung 5).



**Abbildung 5:** Ad-valorem Äquivalente (AVEs) bei Butter auf der Basis von Comtrade

Wenn die spezifischen Zölle den ZMP-Weltmarktpreisen gegenüber gestellt werden, so zeigt sich, dass die relative Importprotektion umgekehrt proportional zu den jeweiligen Weltmarktpreisen schwankt und dadurch der Importschutz bei niedrigen Weltmarktpreisen relativ höher ausfällt.

In der Periode 2000/01 bis 2004/05 variiert der relative Importschutz zwischen 170 % in 2002/03 und 85 % in 2004/05, während aufgrund des höheren Durchschnittsimportwertes das AVE (nur basierend auf COMTRADE Daten) bei nur 86 % läge.

#### 4 Modellrechnungen zur möglichen künftigen Entwicklung der Milchpreise AG-MEMOD

Zur Abschätzung der möglichen künftigen Entwicklung der Milchpreise wird ein partielles, multi-nationales Mehr-Produkt-Modell mit ökonomisch geschätzten Parametern verwendet, welches auf der Grundlage von Marktmodellen Projektionen über die künftige Entwicklung und Analysen zu Wirkungen von Politikänderungen ermöglicht. Während für jeden Mitgliedstaat der EU-15 jeweils ein ökonomisch geschätztes, dynamisiertes partielles Marktmodell (Ausnahme: Luxemburg) auf Grundlage eines Standardmodells entwickelt wurde, basieren die Modelle für die zehn Beitrittsländer in der Regel auf einem entsprechenden synthetischen Modellansatz. In den Modellen sind prinzipiell die Produktbereiche Getreide, Ölsaaten, Kartoffeln, Zuckerrüben, Tomaten, Tabak, Baumwolle, Olivenöl, Rinder und Kälber, Schafe, Schweine, Geflügel, Milch sowie zum Teil Produkte der ersten Verarbeitungsstufe detailliert abgebildet, sofern die Erzeugung eines der genannten Produkte in einem Mitgliedsland von Bedeutung ist.

So umfasst beispielsweise das deutsche Modellmodul detailliert nur Getreide, Ölsaaten, Kartoffeln, Zuckerrüben, Rinder und Kälber, Schafe, Schweine, Geflügel und Milch.

Der Milchsektor beschreibt die Rohmilcherzeugung und –verwendung. Auf dieser Produktionsstufe wird der Konsummilchsektor abgebildet. In der industriellen Verarbeitung wird die verfügbare Menge an Rohmilch in die Komponenten Milchfett und –protein aufgeteilt, die wiederum die Produktionsgrundlage für die verschiedenen Milchprodukte darstellen und deren Aufteilung auf die verschiedenen Produktionszweige die Herstellung von Milchprodukten bestimmt. Berücksichtigt werden die Milchprodukte Butter, Magermilchpulver, Käse, Vollmilchpulver und andere Milchprodukte. Andere Milchprodukte setzen sich somit insbesondere aus anderen Frischmilcherzeugnissen und Kondensmilch zusammen, was die Aussagefähigkeit dieser gemischten Gruppe einschränkt. Als endogene Variable werden jeweils Produktionsgrundlage (z. B. Milchkuhbestände), Ertrag (z. B. Milchleistung), Produktion (z. B. Rohmilch), Verbrauch (z. B. Konsummilch), Außenhandel, Bestände (z. B. Butterbestand) und Preise (z. B. Erzeugerpreis für Milch) bestimmt. Wichtige exogene Variablen stellen unter anderem der technische Fortschritt, die allgemeine Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sowie relevante Politikmaßnahmen dar.



Zu nennen wären hier neben anderen die Interventionspreise, Quotenregelungen, Direktzahlungen, Beihilfen, Importquoten und subventionierte Exporte. Miteinander gekoppelt und mit den jeweiligen Weltmärkten verknüpft, bilden die einzelnen Ländermodelle ein kombiniertes EU-Modell. Politik- und Verhaltensparameter wurden für den Zeitraum 1973 bis 2000 geschätzt und jeweils implementiert.

Dabei mussten auch spezifische Ereignisse wie beispielsweise die deutsche Wiedervereinigung berücksichtigt werden. Um eine weitgehend konsistente, länderübergreifende Datengrundlage zu schaffen, wurden für die jeweiligen Länderschätzungen vorrangig Daten aus EUROSTAT verwendet, die aber durch andere Quellen wie Oilworld, FAOSTAT, ZMP und weitere nationale Quellen ergänzt wurden.

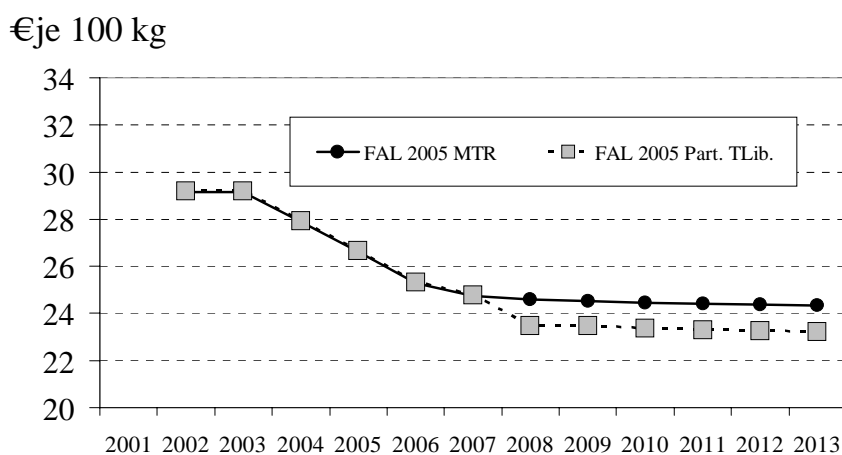
#### *Simulationsrechnungen*

Basierend auf den Ländermodellen werden Projektionen aller Variablen für einen Projektionszeitraum erstellt, der bis zum Jahr 2015 reicht. Diese Projektionen stellen einen so genannten Basislauf dar, für den von einem Status quo im Hinblick auf die politischen Maßnahmen ausgegangen wird. In einem so genannten Szenariolauf werden Veränderungen in den politischen Maßnahmen simuliert. Deren Wirkungen lassen sich durch einen Vergleich zwischen dem Basis- und dem Szenariolauf ablesen. Im vorliegenden Fall wurden als Basislauf die Maßnahmen des Mid-Term Reviews (MTR) der EU simuliert, wobei auf allen Märkten insbesondere die Auswirkungen der Entkopplung der produktionsgebundenen Prämien im Mittelpunkt standen. Für den EU-Milchmarkt wurden aber zusätzlich die oben beschriebenen, schon beschlossenen weiteren Maßnahmen wie Senkungen des Interventionspreises für Butter und Magermilch und die Anhebung der Milchquoten durch die allgemeinen Zusatzquoten simuliert. Die Ergebnisse der Simulation sind mit MTR gekennzeichnet. Als Szenariolauf wurde eine partielle Handelsliberalisierung implementiert, die die Effekte einer Abschaffung subventionierter Exporte beinhaltet. Die Bezeichnung des Szenarios lautet partielle Handelsliberalisierung (Part.Lib.). Auf die Einführung von Maßnahmen eines verbesserten Marktzugangs wurde verzichtet, da die bisherigen Vorschläge sehr weit auseinander liegen und auch in der Frage der Deklaration von sensiblen Produkten in den WTO-Verhandlungen keine deutlichen Annäherungen erzielt wurden. Vielmehr werden basierend auf den Simulationsergebnissen zur Abschaffung von den Exportsubventionen Sensitivitätsüberlegungen zu etwaigen Zollkürzungen und zur Deklaration von sensiblen Produkten am Beispiel von Butter angestellt.

Butter wurde wegen des vergleichsweise großen Abstandes zwischen Binnen- und Weltmarktpreis, der weltweit schwachen Nachfrage und wegen des hohen überschüssigen MilCHFettanteils in der Butter ausgewählt.

#### *Ergebnisse der Simulationen*

Alle untersuchten Politikmaßnahmen haben Auswirkungen auf den EU-Milchmarkt. Die Ansatzpunkte für Veränderungen liegen auf verschiedenen Ebenen, auf der Angebotsseite wurden z. B. Quoten ausgedehnt, auf der Verarbeitungsstufe die Interventionspreise gesenkt und durch internationale Vereinbarungen werden die Exportsubventionen abgeschafft. Die Effekte dieser Maßnahmen werden sich in sinkenden Binnenmarktpreisen für die Milchprodukte und davon abgeleitet in einem Rückgang der Erzeugerpreise für Milch widerspiegeln (Abbildung 6). Die Ergebnisse der verschiedenen betrachteten Projektionen implizieren ein Absinken der Erzeugerpreise auf bis zu 25 €/je 100 kg unter MTR-Bedingungen.



**Abbildung 6: Projektion der Erzeugerpreis für Milch in Deutschland**

Die verschiedenen Milchprodukte sind unterschiedlich stark von den verschiedenen Politikmaßnahmen betroffen. Die Ergebnisse zur Simulation zum Mid-Term Review weisen aufgrund der Quotenausdehnung eine steigende Herstellung an Milchprodukten aus, die sich in einer zunehmenden Erzeugung von Käse, Vollmilchpulver und anderen Milchprodukten niederschlägt. Hingegen sinkt bedingt durch die rückläufige Nachfrage nach Butter und Magermilchpulver die Herstellung der Interventionsprodukte bis 2015 auch ohne MTR.

Die Absenkung der Interventionspreise durch MTR verstärkt diesen Effekt, der aber zum Teil durch ein leichtes, 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.

Erwartungsgemäß ist der EU-Buttermarkt am stärksten betroffen. Unter MTR-Bedingungen sinken im Jahr 2015 die Binnenmarktpreise in der EU-15 bis zu - 23 % gegenüber dem Jahr 2003 (Abbildung 7). Diese Preisentwicklung führt zu Produktionsrückgängen von -10 % auf 1,697 Mill. t und gleichzeitig zu einer leichten Nachfragesteigerung auf 1,690 Mill. t. In der Simulation geht der Nettohandel deutlich zurück und die Handelsbilanz von Butter ist weitgehend ausgeglichen.

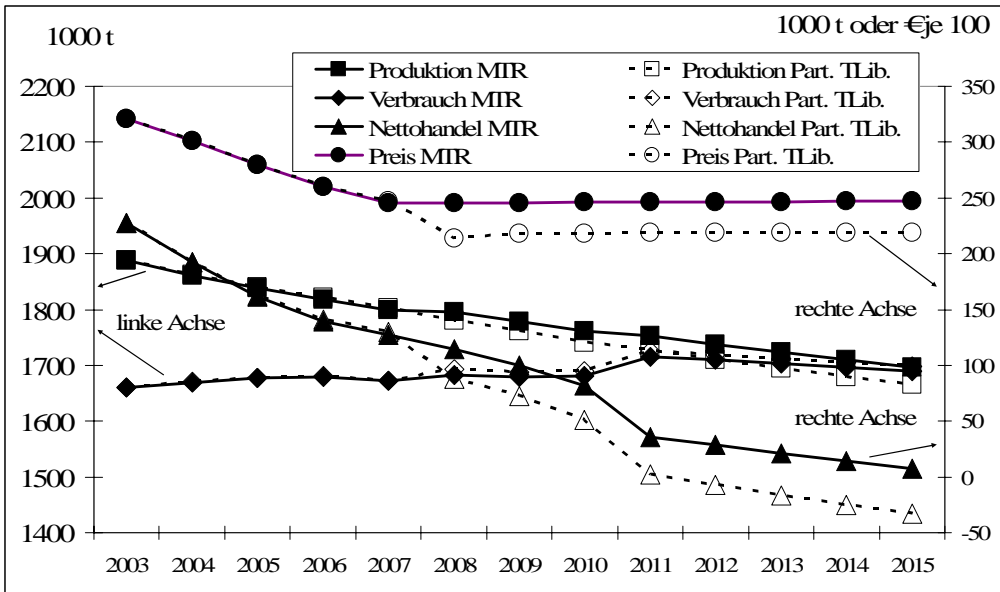


Abbildung 7: Simulation des Buttermarktes der EU-15 unter verschiedenen Bedingungen

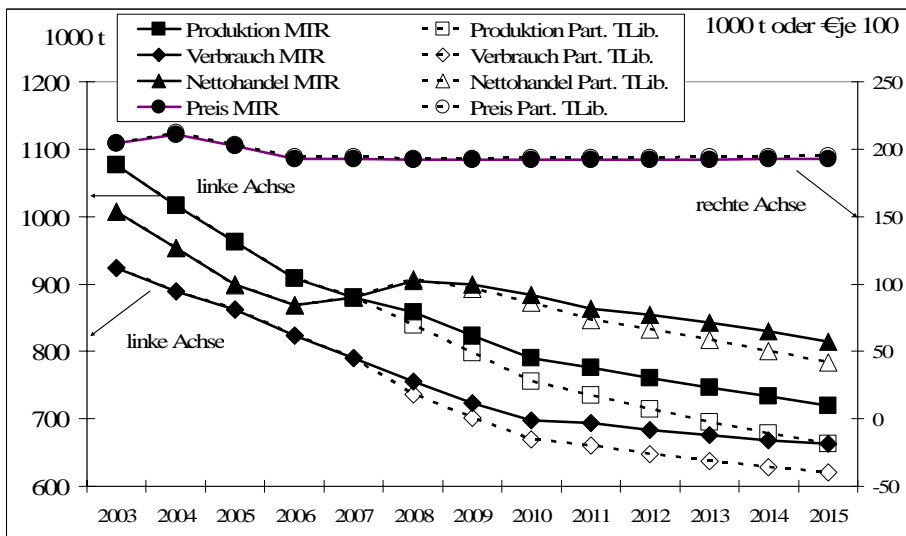


Abbildung 8: Simulation des Magermilchpulvermarktes der EU-15 unter verschiedenen Bedingungen

Deutlich weniger betroffen ist Magermilchpulver, da hier die Binnenmarktpreise erheblich näher an den Weltmarktpreisen liegen. Dadurch wird der Preisrückgang bei Magermilchpulver gedämpft, und liegt nur bei -6 % (Abbildung 8). Die MTR-Simulation impliziert aber trotzdem einen deutlichen Produktionsrückgang zwischen 2003 und 2015 in der EU-15 von rund einem Drittel der Erzeugung auf 720 000 t und trotz sinkender Binnenmarktpreise auch einen Nachfragerückgang von -28 % auf 663 000 t.

Die Entwicklung bringt einen Rückgang des Einfuhrüberschusses der EU-15 im Jahre 2015 auf knapp 60 000 t mit sich. Der Verbrauchsrückgang ist weitgehend auf Nachfrageänderung durch einen sinkenden Futtermittelbedarf zurückzuführen, während die Einschränkung der Produktion an Magermilchpulver durch Verschiebungen im Produktionsprogramm der Molkereien bedingt ist, da entsprechende Proteinmengen für die Herstellung anderer Milchprodukte, und zwar insbesondere Käse, zur Verfügung gestellt werden müssen.

Auch im Käsesektor sind verminderte Preise zu beobachten, da der Käsepreis über die gemeinsame Rohstoffnutzung sich nicht abgekoppelt von den Butter- und Magermilchpulverpreisen entwickeln kann (Abbildung 9). Im Käsesektor wirken die Interventionspreissenkungen nur indirekt. Da im Butter- und Magermilchpulverbereich die Produktion eingeschränkt wird, aber aufgrund der bestehenden Quotenregelung trotz sinkender Quotenrenten die Milcherzeugung nicht vermindert wird sondern noch wächst, wird die Käseerzeugung gesteigert.

Dieser Zuwachs im Käseangebot kann nur durch verminderte Preise abgesetzt werden. Die Käseerzeugung wächst so stark, bis die dadurch induzierten Preissenkungen ein Gleichgewicht generieren. Die Projektionen weisen für die EU-15 eine Herstellung von 7,847 Mill. t im Jahr 2015 aus. Durch rückläufige Binnenmarktpreise und steigende Einkommen erhält die Käsenachfrage zusätzliche Absatzimpulse in Höhe von 13 %.

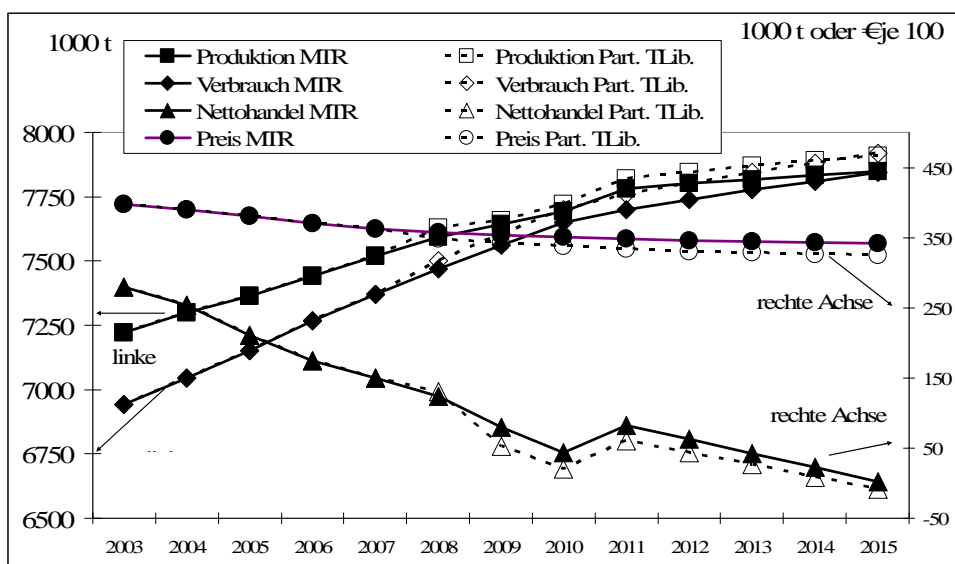


Abbildung 9: Simulation des Käsemarktes der EU-15 unter verschiedenen Bedingungen

Die Abschaffung der Exportsubventionen verstärkt die sich durch den MTR ergebende Situation noch einmal. Aber auch unter diesen Rahmenbedingungen wird die Milchquote noch ausgeschöpft. Wegen der auch nach dem MTR bestehenden hohen Preisdifferenz zwischen Binnenmarkt- und Weltmarktpreis bei Butter sowie der Homogenität und der hohen Substituierbarkeit des Produktes ist wiederum Butter am stärksten betroffen. Bei Wegfall der Exportsubventionen sinkt der Binnenmarktpreis in der Größenordnung von rund -11 % gegenüber der Situation bei MTR. Das bedeutet einen Preisrückgang von mehr als -32 %, verglichen mit dem Jahr 2003. Verglichen mit dem Ergebnis unter MTR-Bedingungen, wird eine erneute Einschränkung der Buttererzeugung in der EU-15 um rund -2 % induziert und gleichzeitig steigt durch den gesunkenen Preis die Binnenmarktnachfrage noch etwas auf 1,7 Mill. t an, wodurch der Nettohandelsüberschuss vermindert wird und ein leichter Zuschussbedarf an Butter (-33 000 t) entsteht.

Bei Magermilchpulver hingegen bleibt in der Simulation zur Abschaffung der Exportsubventionen, verglichen mit der MTR-Simulation, der Binnenmarktpreis weitgehend unverändert. Trotzdem wird die Herstellung von Magermilchpulver um -8 % auf 663 000 t weiter gedrosselt, weil Milchprotein für die zusätzliche Herstellung von Käse und sonstigen Milchprodukten benötigt wird, deren Erzeugung zur Überschussbeseitigung von Milchfett notwendig geworden ist. Das Absinken der Binnenmarktnachfrage nach Magermilchpulver um -6 % auf 621 000 t wird hingegen durch die sinkende Futtermittelnachfrage in der Rindfleischproduktion hervorgerufen.

Durch den etwas höheren Rückgang der Erzeugung sinkt der Nettohandelsüberschuss verglichen mit demjenigen unter MTR-Bedingungen geringfügig.

Käse ist durch direkte und indirekte Effekte vom Wegfall der Exportsubventionen betroffen. Wenn auch für verschiedene Käsesorten und einige Destinationen in den letzten Jahren die Exportsubventionen abgeschafft worden sind, kann bisher ein größerer Anteil der Käseausfuhren nur mit Hilfe von Erstattungen in Drittländern abgesetzt werden. Deren Aussetzung bewirkt einen Rückgang der Exporte, die dann am Binnenmarkt durch Preissenkungen abgesetzt werden müssen. Gleichzeitig ändert aber auch die Abschaffung der Exportsubventionen den Produktionsumfang an Käse, der um 0,8 % gegenüber demjenigen unter MTR-Bedingungen steigt. Zusammen mit den Verschiebungen im Außenhandel werden im Jahr 2015 rund 0,9 % mehr Käse am Binnenmarkt abgesetzt werden. Diese zusätzliche Menge bewirkt einen Preisrückgang um gut 5% im Vergleich zur MTR-Simulation und senkt zudem den Nettohandelsüberschuss der EU-15. Unter diesen Bedingungen würde sogar erstmals ein Zuschussbedarf in der EU-15 von -8 000 t entstehen. Diese zusätzlichen 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 entspricht einem Erzeugerpreis von etwa 23 €/je 100 kg bei einer Abschaffung der Exportsubventionen unter MTR-Bedingungen.

Auswirkungen eines erleichterten Marktzugangs für Drittlands-Importe unter Berücksichtigung der:

## 5 Festlegung von sensiblen Produkten am Beispiel von Butter

Die Frage der Auswirkungen eines erleichterten Marktzugangs ist schwierig zu beantworten, da erst Mitte Oktober 2005 von allen wichtigen Verhandlungsgruppen Tarifiereduzierungen vorgeschlagen wurden, die sich aber sowohl hinsichtlich der Zollbänder, des Zollabbaus als auch hinsichtlich der Rolle der Entwicklungsländer zum Teil drastisch unterscheiden. Verkompliziert wird die Verhandlungssituation durch die anvisierte Möglichkeit der Einführung von sensiblen Produkten, die je nach Vorschlag maximal 1 % bzw. 8 % oder gar 15 % der Tariflinien vermutlich auf Basis der 8-stelligen Kodierung enthalten können. Bei diesen zuvor definierten sensiblen Tariflinien sind dann von den Bändern abweichende geringere Kürzungen möglich, wobei dafür vermutlich (progressive) Kompensationen im Rahmen der Zollquoten gewährt werden müssen. Allerdings besteht hinsichtlich Art und Umfang der Kompensationen keine Einigkeit. Da der Milchmarkt der EU durch vergleichsweise hohe Zölle geschützt ist, wird hier die Festlegung von sensiblen Produkten diskutiert. Da die bisher diskutierten Maßnahmen sich besonders stark auf dem Buttermarkt auswirken und hier die Zölle vermutlich meist im oberen Kürzungsband liegen, wird in diesem Kontext häufig Butter genannt. Wegen der zu leistenden Kompensationen muss ein solches Vorgehen aber jeweils intensiv geprüft werden. Dabei müssen auch unterschiedliche Weltmarktbedingungen und Wechselkursentwicklungen berücksichtigt werden. Den Analysen liegt in der Regel die COMTRADE-Datenbank der UN zugrunde, in der die Produkte unterteilt auf 6-stelliger Ebene vorliegen. Importdaten wurden um die Einfuhren der EU-Mitgliedstaaten bereinigt, wobei auch Importe der neuen Mitgliedstaaten für zurückliegende Jahre herausgerechnet wurden. Um möglichst lange Datenreihen zu generieren, wurde der Code HS1992 verwendet.

Um die verschiedenen Effekte durch einen verbesserten Marktzugang zu analysieren, müssten folgende Handelsbeziehungen untersucht werden:

- **Importe der EU aus Drittländern und die darauf liegenden Importzölle,**
- **Importe der Drittländer aus der EU und die darauf liegenden Importzölle,**
- **Importe der Drittländer untereinander und die darauf liegenden Importzölle.**

Da durch die MTR-Maßnahmen und die Abschaffung der Exportsubventionen die Butterexporte deutlich sinken und der Handelsüberschuss sich vermutlich negativ entwickeln werden, ist der Einfluss der Tarifkürzungen auf EU Exporte in Drittländer begrenzt. Zudem sind wichtige Destinationen für EU-Butterexporte (noch) nicht WTO-Mitglieder, so dass die EU in nur sehr beschränktem Umfang in den Genuss von Tarifiereduzierungen kommen wird.

Die Auswirkungen durch die Zollsenkungen zwischen Drittländern auf den bilateralen Handel der EU können die Handelsbilanz sowohl negativ als auch positiv beeinflussen. Im Folgenden werden daher nur Effekte durch die Kürzung der EU-Importzölle betrachtet.

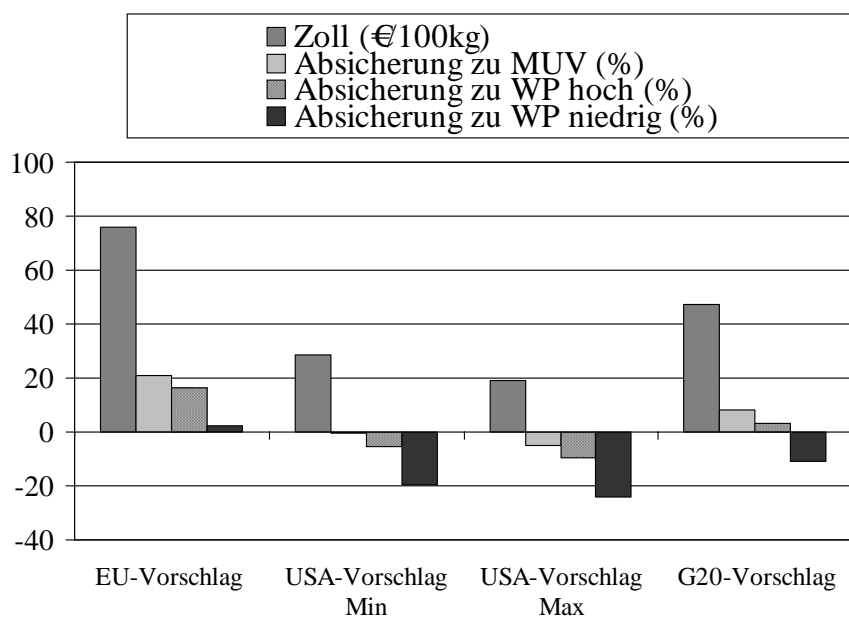
Hinsichtlich der Einfuhren ist zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Teil der Milchproduktimporte der EU momentan im Rahmen von Zollquoten (TRQs) zu Sonderkonditionen stattfindet. Diese Sonderkonditionen beinhalten entweder reduzierte Tarifsätze innerhalb der Zollquote oder Nullzollsätze. Für Lieferungen, die über diese Mengen hinausgehen, sind die MFN-Zollsätze zu entrichten. Die Vergabe der Quoten erfolgte bisher entweder an präferentielle Handelspartner oder an alle Partner.

Die Extra-Importe der EU an Butter sind seit 1996 relativ kontinuierlich gestiegen und erreichten im Jahr 2004 104 400 t. Über 90 % der Einfuhren (2004: 97 000 t) stammen aus Neuseeland. Der MFN-Tarif für Einfuhren beträgt 1,896 €/kg, die Importe aus Neuseeland werden aber überwiegend innerhalb einer Zollquote getätigt, die 76667 t entspricht. Der Zoll innerhalb der Quote liegt bei 0,8688 €/kg (CAP Monitor). Bis einschließlich des Jahres 2000 lagen die Einfuhren innerhalb dieser Quote, seitdem wurde die Quote regelmäßig überschritten. Die Übermengen waren jährlichen Schwankungen unterworfen, lagen im Schnitt aber bei 20 000 t. Ermittelt man aus den vorliegenden Weltmarktpreisen (ZMP) und den Stückzöllen ein AVE, so schwankt dieses entsprechend der Weltmarktpreise. Auf Grund des Weltmarktpreisanstiegs seit 2002 sank das AVE von 160 % auf 87 %. Für Einfuhren innerhalb der Quote aus Neuseeland ging das AVE von 77 % auf 40 % zurück. Da ein Teil der Einfuhren außerhalb der Quote zustande kam, galt für die Gesamtmenge eine Mischkalkulation mit einem Steuersatz von 93 % (2002) und 50 % (2004).

Neben Neuseeland haben auch andere Regionen Sonderkonditionen erhalten. Darüber hinaus existiert eine allgemeine Zollquote von 10 000 t, mit einem Präferenzzoll von 0,948 €/kg. Nimmt man die Einfuhren aller sonstigen Regionen zusammen, so belaufen sich diese auf 5 000 bis 8 000 t und unterschreiten daher die Zollquote. Nur im Jahr 2000 wurden Übermengen geliefert. Das AVE für die Quote sank von 84 % im Jahr 2002 auf 44 % im Jahr 2004.

Als Basis für künftige Tarifrückführungen 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. Damit liegt Butter im höchsten Kürzungsband. Bei einem Kürzungssatz von 50 % läge der durchschnittliche Zollsatz der Tariflinie 04051011 bis 04051050 bei ca. 49,7 %. Dies entspricht in etwa dem "gemischten AVE" der neuseeländischen Lieferungen in die EU im Jahr 2004.

Normalerweise entspricht der Importpreis aus Neuseeland zuzüglich des gemischten präferentiellen Zolls dem EU-Binnenmarktpreis (hier gemessen als Butterpreis Hannover für Blockware). Im Jahr 2004 lag dieser „Preis nach Grenze“ schon über dem deutschen Preis. Eine drastische Veränderung der Einfuhren unter diesen Konstellationen wäre daher nicht zu erwarten.



### Abbildung 10: Gekürzter Zoll und Absicherung des EU-Buttermarktes bei verschiedenen Kürzungsvorschlägen

Da schon die MTR-Beschlüsse und der Wegfall der Exportsubventionen niedrigere EU-Binnenmarktpreise implizieren, würde sich hinsichtlich stärkerer Zollsenkungen noch etwas Spielraum ergeben. Bei diesen Analysen muss immer berücksichtigt werden, dass nur Durchschnittswerte betrachtet werden und die Weltmarktpreise sowie die Wechselkurse größere Schwankungen aufweisen. Variationsrechnungen mit verschiedenen Weltmarktpreisen und Umrechnungskursen haben hinsichtlich der untersuchten Vorschläge für Tarifikürzungen folgendes ergeben:

Sowohl für die optimistische Variante (FAPRI-Projektion und günstiger Umrechnungskurs zwischen US-\$ und € (FAPRI, 2004)) als auch für die pessimistische Variante (OECD-Projektion und ungünstiger Umrechnungskurs zwischen US-\$ und € (OECD, 2004)) ergibt sich nach Zollkürzungen entsprechend dem EU-Vorschlag noch ein wenn auch vergleichsweise geringes Protektionsniveau (Abbildung 10).

Hierbei wird vorausgesetzt, dass der Binnenmarktpreis für Butter schon aufgrund der MTR-Beschlüsse und der Abschaffung der Exportsubventionen deutlich gesunken sein wird.

Im Fall der US-amerikanischen Vorschläge sinkt das Protektionsniveau sowohl in der optimistischen als auch in der pessimistischen Variante unter Null, so dass das Binnenmarktpreisniveau weiter absinken könnte. Der Vorschlag der G-20 impliziert unter pessimistischen Bedingungen ein Absinken des Protektionsniveaus unter Null, so dass hier unter ungünstigen Bedingungen die Binnenmarktpreise für Butter nochmals sinken könnten. In der optimistischen Variante ist dies nicht notwendig, da der Weltmarktpreis zuzüglich des gekürzten Zolls den Binnenmarktpreis noch geringfügig übersteigt.

Wenn unter optimistischen Bedingungen der Weltmarktpreis zuzüglich des gekürzten Zollsatzes unter den gesunkenen Binnenmarktpreis fällt oder näherungsweise diesen erreicht, macht eine Deklaration als sensibles Produkt wenig Sinn. Eine solche Deklaration würde einen Spielraum für geringere Zollkürzungen eröffnen, allerdings auch eine Kompensation in Form zusätzlicher Zollquoten erforderlich machen.

Die EU hat einen Vorschlag unterbreitet, wie eine solche Kompensation aussehen könnte. Würde Butter zum sensiblen Produkt erklärt, dann könnten je nach Rahmenbedingung 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 der reduzierten Absicherung der Binnenmarktpreise gegenüber den Importpreisen werden dann die bisherigen TRQs und die bisherigen Überlieferungen für die TRQs, die zusätzlichen TRQs und gegebenenfalls deren Überlieferungen aller Voraussicht nach importiert werden.

Die Importmengen insgesamt könnten sich zwischen 115 000 t und 130 000 t bewegen. Diese zusätzlichen Mengen könnten dann c. p. einen Produktpreisrückgang bewirken, der maximal bei 4-5% liegt.

## 6 Zusammenfassung

Der EU-Milchmarkt befindet sich mitten in einem Transformationsprozess, der zu rückläufigen Erzeugerpreisen für Milch führt, die durch Ausgleichszahlungen kompensiert werden. Ausgelöst wurde diese Anpassung durch die Veränderungen der Binnenmarktpolitik der EU im Rahmen der Agenda 2000 bzw. deren Revision durch den Mid-Term Review (MTR). Durch die noch nicht vollständige Implementierung des MTR ergeben sich Überschneidungen zu der laufenden WTO-Runde. Aufgrund der vergleichsweise hohen Protektion wird ein stärkerer Einfluss der neuen WTO-Vereinbarungen auf den Milchmarkt erwartet. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags werden mögliche Auswirkungen der Binnenmarktdaßnahmen und eines Teils abzusehender WTO-Maßnahmen mit Hilfe von quantitativen Methoden analysiert, insbesondere mittels des partiellen Gleichgewichtsmodells AG-MEMOD.

Alle untersuchten Politikmaßnahmen haben Auswirkungen auf den EU-Milchmarkt. Die Ansatzpunkte für Veränderungen liegen auf verschiedenen Ebenen, und zwar auf der Angebotsseite bei z. B. Quotenaufstockungen, auf der Verarbeitungsstufe bei Interventionspreissenkungen und auf der Handelsstufe bei Abschaffung der Exportsubventionen und Kürzung der Zölle. Die Effekte dieser Maßnahmen werden sich in sinkenden Binnenmarktpreisen für die Milchprodukte und davon abgeleitet in einem Rückgang der Erzeugerpreise für Milch widerspiegeln.

Die Ergebnisse der verschiedenen betrachteten Projektionen implizieren ein Absinken der Erzeugerpreise auf bis zu 25 €/je 100 kg unter MTR-Bedingungen und auf 23 €/je 100 kg bei einer vollständigen Abschaffung der Exportsubventionen.

Die verschiedenen Milchprodukte sind unterschiedlich stark von den Maßnahmen betroffen. Erwartungsgemäß ist in allen Simulationen der EU-Buttermarkt am stärksten betroffen. Die Binnenmarktpreise sinken je nach Rahmenbedingungen bis zu -23 % in den MTR-Szenarien und bis zu -32 % in den Liberalisierungsszenarien, die zudem die Durchführung des MTRs umfassen.

Diese Preisentwicklung führt zu Produktionsrückgängen und leichten Nachfragesteigerungen in der EU. In fast allen Simulationen sinkt der Nettohandel deutlich und in den meisten Schätzungen ist die Handelsbilanz von Butter weitgehend ausgeglichen. Deutlich weniger betroffen ist Magermilchpulver, bei dem die Binnenmarktpreise näher an den Weltmarktpreisen liegen. Dadurch wird der Preisrückgang bei Magermilchpulver gedämpft. Die verschiedenen Simulationen implizieren aber auch deutliche Produktionseinschränkungen und trotz sinkender Binnenmarktpreise auch einen Nachfragerückgang.

Geringere Auswirkungen als im Buttermarkt sind im Käsesektor zu erwarten. Die Käseerzeugung wächst weiter, da alternative Produktionszweige administrative Preissenkungen erfahren. Durch rückläufige Binnenmarktpreise erhält die Käsenachfrage zusätzliche Absatzimpulse.

Die Frage der Auswirkungen eines erleichterten Marktzugangs ist schwierig zu beantworten, da erst Mitte Oktober 2005 von allen wichtigen Verhandlungsgruppen Tarifiereduzierungen vorgeschlagen wurden, die sich aber sowohl hinsichtlich der Zollbänder, des Zollabbaus als auch hinsichtlich der Rolle der Entwicklungsländer zum Teil drastisch unterscheiden. Am Beispiel der im obersten Kürzungsband liegenden Butter wird deutlich, dass der abgesenkte Binnenmarktpreis zwar einigen Spielraum für Tarifierkürzungen eröffnet, aber eine Durchsetzung der amerikanischen Vorschläge für dieses Produkt weitere Preissenkungen intendieren würde.

Verkompliziert wird die Verhandlungssituation durch die anvisierte Möglichkeit der Einführung von sensiblen Produkten, die je nach Vorschlag maximal 1 % bzw. 8 % (15 %) der Tariflinien vermutlich auf Basis der 8-stelligen Kodierung enthalten können. Bei diesen zuvor definierten sensiblen Tariflinien sind dann von den Bändern abweichende Kürzungen möglich, wobei dafür vermutlich (progressive) Kompensationen im Rahmen der Zollquoten gewährt werden müssen. Allerdings besteht hinsichtlich Art und Umfang der Kompensationen keine Einigkeit. Da der Milchmarkt der EU durch vergleichsweise hohe Zölle geschützt ist, wird hier die Festlegung von sensiblen Produkten diskutiert. Wegen der zu leistenden Kompensationen muss ein solches Vorgehen aber jeweils intensiv geprüft werden. Dabei müssen unterschiedliche Weltmarktbedingungen und Wechselkursentwicklungen berücksichtigt werden. Hierbei zeigt sich, dass unter durchschnittlichen Bedingungen für die meisten Milchprodukte bzw. Milchproduktgruppen 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 hohen Kürzungsraten im obersten Band beschlossen werden (90 %) und die Kompensationen nach einer von der EU vorgeschlagenen Formel erfolgen, könnte eine Definition einzelner Produkte (z. B. Butter HS-040510) als sensibles Produkt hilfreich sein. Allerdings können hohe Kompensationen sich negativ (maximal -4 bis -5 %) auf den Binnenmarktpreis für Butter auswirken.

## Literatur

- Brockmeier M., Salamon, P. (2004): Handels- und Budgeteffekte der WTO-Agrarverhandlungen in der Doha-Runde: Der revidierte Harbinson-Vorschlag. *Agrarwirtschaft* 53(6):233-251.
- CAP Monitor (2005): laufende Ergänzungen einer losen Blattsammlung.
- UN Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade) 2005: <http://unstats.un.org/unsd/comtrade/>.
- FAOSTAT (2005): Datenbank der FAO, <http://faostat.fao.org/>.
- FAPRI (2004): FAPRI 2004 - US and World Agricultural Outlook. Staff Report 1-04. Ames.
- Kurzweil M., von Ledebur O., Salamon P. (2003): Review of trade agreements and issues. Brussels Working paper / ENARPRI 3.
- OECD (2004): The OECD Agricultural Outlook, 2004 –2013. Paris.
- Salamon, P., von Ledebur O. (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. Braunschweig Arbeitsbericht Bereich Agrarökonomie 2005/04.

Salamon P., Kurzweil M. (2004): Der Markt für Milch. *Agrarwirtschaft* 53(1), pp. 24-35.

Salamon P. (2003): Weltmarkt für Milch und Milchprodukte im Spannungsfeld von EU-Agrarmarktpolitik und WTO-Verhandlungen. Braunschweig, [http://www.ma.fal.de/dokumente/aktuell\\_doc/Weltmilchmarkt\\_110203end.pdf](http://www.ma.fal.de/dokumente/aktuell_doc/Weltmilchmarkt_110203end.pdf)

ZMP (2005a): Europamarkt Milch, Butter, Käse. Verschiedene Ausgaben.

ZMP (2005b): Europamarkt Dauermilchprodukte. Verschiedene Ausgaben.

World Trade Organisation (WTO, 2005): Doha Work Programme - Draft Ministerial Declaration (WT/MIN(05)/W/3/Rev.2). Hong Kong 18. December 2005.