
Welthandelsrecht und europäische Agrarpolitik – Das Verfahren „EC-Sugar Subsidies“

Ulrich Reithmann*

Inhalt

A. Einführung	100
B. Welthandelsrecht und europäische Agrarpolitik	101
I. EG-Agrarpolitik	101
1. Grundlagen der EG-Agrarpolitik	101
2. Ziele und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik	102
3. Die EG-Zuckermarktordnung im globalen Zuckermarkt	103
a) Der globale Zuckermarkt	103
b) Die Zuckermarktordnung	104
c) Sonderregelungen zugunsten von Gebieten außerhalb der EG	107
4. Diskussion über eine Reform der EG-Zuckermarktordnung	110
II. Welthandelsrecht	111
1. Bedeutung des Welthandelsrechts im Agrarsektor	111
2. Regelungen des Welthandelsrechts betreffend den Zuckersektor	113
III. Einzelfragen des Streitbeilegungsverfahrens EC-Sugar Subsidies	115
1. Lauf des Verfahrens	115
2. Verstoß der Zuckermarktordnung gegen Art. 3, 8 und 9 ÜAgr	115
a) Ausweitung der maßgeblichen Obergrenzen	117
b) Ausfuhrbeihilfen gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. c) ÜAgr	120

* Ulrich Reithmann LL.M. Eur., Referatsleiter für Europarecht im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen. Die vorliegende Arbeit ist die überarbeitete Fassung der von Prof. Dr. Rudolf Streinz betreuten Magisterarbeit im Rahmen des LL.M.-Programms „Europäisches und internationales Wirtschaftsrecht“ an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

IV.	Folgerungen für die Zuckermarktordnung	123
1.	Reformdiskussion	123
2.	Die Legislativvorschläge	126
C.	Schlussbetrachtung	130

A. Einführung

Die Agrarpolitik spielt für die Europäische Gemeinschaft eine zentrale Rolle. Im Jahr 2003 ging die Hälfte der operativen Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts in den Agrarsektor.¹ Das erreichte Maß an europäischer Vergemeinschaftung in einem Bereich, der sonst allerorten zum Kernbestand nationaler Politik zählt, stellt eine der erstaunlichsten Leistungen der EG dar.²

Allerdings wird der einst gefeierte „Eckpfeiler“ des europäischen Einigungswerkes immer öfter als eine Belastung der EG empfunden. Das bisherige Konzept einer nach außen stark geschützten Agrarunion mit hohem Binnenpreisniveau ließ Angebot und Nachfrage bei den betreffenden Produkten aus dem Gleichgewicht geraten, trug zu überbordenden finanziellen Belastungen bei und führte zu handelspolitischen Konflikten der EG mit anderen großen Agrarexportländern.

Die Agrarreformen von 1989-1992 (Abbau des Stützpreisniveaus, erzeugungsunabhängige Ausgleichsregelungen) milderten einige der schlimmsten Auswüchse ab. Sie erfassten aber nicht die Zuckermarktordnung.³ Die im WTO-Agrarabkommen 1994 beschlossene Tarifizierung des Außenschutzes trug zusammen mit einem gewissen Tarifabbau dazu bei, die handelspolitischen Konflikte der EG mit anderen großen Agrarexportländern zu vermindern. Sie wirkte damit als ein weiterer Schritt in Richtung stärkerer Marktorientierung und Liberalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Diese wurde mit der im Jahr 1997 vorgelegten „Agenda 2000“⁴ fortgesetzt. Sie enthält eine Fortführung der Reformen von 1989-1992 in

¹ Für 2004 ging der Anteil auf 43,5 Prozent zurück. Kommission, Aufteilung der operativen EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedstaaten, S. 127, http://europa.eu.int/comm/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2004_de.pdf (2.3.2006).

² Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rdnr. 1414.

³ Kommission, Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft in Europa durch die Reform der GAP - Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Zucker, KOM(2003) 554, S. 6: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2003/com2003_0554de01.pdf (20.2.2006); EU-Kommission, Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft in Europa durch die Reform der GAP-Reformvorschläge für den Zuckerksektor, KOM(2004) 499, S. 1: http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugarprop_de.pdf (20.2.2006).

⁴ „Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“, s.a. http://europa.eu.int/comm/agenda_2000/index_de.htm (20.2.2006).

allmählich sich verstärkender Tendenz und zielte auch auf eine Anpassung der EG an die Erfordernisse der WTO-Landwirtschaftsrunden ab.⁵

Die Reformdiskussion erfasste nun auch die Marktordnung für Zucker, die wegen der hohen Zuckerausfuhren der EG in die Kritik kam und Gegenstand des WTO-Verfahrens WT/DS265/266/283 wurde. Die Kommission schlug hierzu in Mitteilungen zunächst drei Optionen für eine Reform des europäischen Zuckersektors vor, die die Fortschreibung der derzeitigen Regelung, die Senkung der Binnenmarktpreise oder den Übergang zu einer vollständigen Liberalisierung des Systems beinhalteten. Auf der Basis der Diskussion legte sie am 14. Juli 2004 Vorschläge für die Zukunft der EG-Zuckermarktregelung vor, die der Rat am 21. Dezember 2004 abschließend behandelte. Parallel hierzu wurde im WTO-Streitverfahren WT/DS265/266/283 zunehmend deutlich, dass die Exportförderung aufgrund der EG-Zuckermarktordnung nicht im Einklang mit dem Welthandelsrecht steht. Auf der Grundlage der politischen Diskussionen und angesichts des Panel- und des Appellate-Body-Berichts in dieser WTO-Rechtssache legte die Kommission schließlich am 22. Juni 2005 ein Paket von Legislativvorschlägen vor. Dies umfasst Vorschläge für die Änderung der gemeinsamen Marktordnung für Zucker, die Einbeziehung der Zuckermarktordnung in das System der Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, und für eine befristete Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der EG sowie hinsichtlich der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Eine endgültige Beschlussfassung hierüber steht noch aus.

B. Welthandelsrecht und europäische Agrarpolitik

I. EG-Agrarpolitik

1. Grundlagen der EG-Agrarpolitik

Bei der Gründung der Gemeinschaft in den 50er Jahren standen die Versorgungssicherheit sowie das Aufholen des Entwicklungs- und Einkommensrückstandes des Agrarsektors gegenüber anderen Wirtschaftszweigen als Ziele im Vordergrund. Die Gemeinsame Agrarpolitik war in die Schaffung des gemeinsamen Marktes einzbezogen und anfangs sogar der Motor der europäischen Integration.⁶ Der EG-Vertrag nennt folglich die gemeinsame Landwirtschaftspolitik in Art. 3 Abs. 1 lit. e) ausdrücklich als Aufgabe der EG und zählt sie zu den Grundlagen der Gemeinschaft.

⁵ Oppermann, (Fn. 2), Rdnr. 1416.

⁶ Kopp, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 32 EGV, Rdnr. 1.

Die zunächst unterschiedlichen Agrarsysteme der Mitgliedstaaten und unter anderem ihre Bedeutung für die Versorgung der eigenen Bevölkerung machten hierbei eine besonders intensive Gestaltung dieses Politikbereichs im Rahmen einer eigenen Gemeinschaftspolitik notwendig.⁷

2. Ziele und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Vor diesem Hintergrund sind in Art. 33 EG-Vertrag konkret folgende Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik verankert:

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft,
- Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung zugunsten der landwirtschaftlichen Bevölkerung,
- Stabilisierung der Märkte,
- Sicherstellung der Versorgung und
- Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

Auf die Verwirklichung dieser Ziele ist gemäß Art. 34 Abs. 1 EG-Vertrag die „Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte“ ausgerichtet. Weitere Gesichtspunkte wie z.B. der Umweltschutz, Verbraucherschutz, Konjunkturpolitik, Außenhandelspolitik usw. können dabei Berücksichtigung finden.⁸ Für die Organisation der Agrarmärkte steht (abschließend⁹) neben dem Erlass gemeinsamer Wettbewerbsregeln und der Koordinierung der einzelstaatlichen Marktordnungen insbesondere das Rechtsinstrument der Gemeinsamen Marktordnungen (GMO) zur Verfügung. Die GMO sind durch verschiedene interne¹⁰ und externe¹¹, sowie spezifische Maßnahmen zur Regelung der Überschusserzeugung¹² gekennzeichnet.

⁷ Kopp, (Fn. 6), Rdnr. 5.

⁸ Borchardt, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., Art. 34, Rdnr. 1.

⁹ Borchardt, ibid., Rdnr. 3.

¹⁰ Preis- und Interventionsmodelle, Beihilfensysteme und ergänzende Sonderregelungen, hierzu: Borchardt, ibid., Rdnr. 10 ff.

¹¹ Systeme des Außenschutzes, Systeme der Ausfuhrförderung und internationale Handelsregelungen, hierzu: Borchardt, ibid., Rdnr. 30 ff.

¹² Finanzielle Anreize zur Produktionsbeschränkung und Eingriffe in die Produktion, hierzu: Borchardt, ibid., Rdnr. 51 ff.

3. Die EG-Zuckermarktordnung im globalen Zuckermarkt¹³

a) Der globale Zuckermarkt¹⁴

Auch für den Bereich Zucker gilt eine EG-Marktordnung (seit 1968¹⁵), die über 250.000 Rübenanbauer und 130 Zuckerfabriken¹⁶ erfasst (EG-15). Die EG-15 importiert und exportiert Zucker, ist aber insgesamt gesehen Nettoexporteur: So überstiegen etwa im Zeitraum 2000/2001 bis 2002/2003 die Ausfuhren mit durchschnittlich 4,7 Mio. t die Einfuhren von 1,9 Mio. t deutlich. Der Anteil der EG-15 am Weltmarkt beträgt bei der Erzeugung 13 Prozent, beim Verbrauch 12 Prozent, bei den Ausfuhren 15 Prozent und bei den Einfuhren 5 Prozent. Die weltweite Zuckererzeugung hat sich seit den sechziger Jahren mehr als verdoppelt und stieg in 2002/2003 auf 135 Mio. t. In den letzten vierzig Jahren haben sich die Anbauflächen für Zuckerrohr mehr als verdoppelt, während die Zuckerrübenflächen seit Mitte der siebziger Jahre ständig zurückgingen. Von den weltweiten Zuckerrüben- und Zuckerrohranbauflächen von rund 25 Mio. Hektar entfallen mittlerweile 75 Prozent auf Zuckerrohr. In den letzten Jahren ist gerade die Erzeugung in Brasilien und Indien spektakulär gestiegen (plus 120 Prozent bzw. plus 50 Prozent), so dass weltweit wichtigster Zuckerproduzent Brasilien ist (Rohrzucker), danach folgen Indien (Rohrzucker), so dass die EG (v.a. Rübenzucker) mit etwa 19 Mio. t in 2004 erst an dritter Stelle folgt.¹⁷ Die Zweiteilung des Weltagrарhandels in Rohr- und Rübenzucker wird z.T. als ein Teil eines Nord-Süd-Konflikts betrachtet und verschärft die sich daraus ergebende Konkurrenzsituation.¹⁸

¹³ Beispielhaft für eine Kurzdarstellung z.B. United States International Trade Commission, USITC Publication 3238 (1999) Sugar from the European Union, S. 30 ff.

¹⁴ Für eine umfangreiche Darstellung des Weltmarkts vgl. USITC Publication 3405 (2001) Industry&Trade Summary Sugar, S. 48 ff.

¹⁵ VO (EWG) 1009/67 v. 18.12.1967, ABl. Nr. 308 v. 18.12.1967, S. 1.

¹⁶ Laut Wortbeitrag des MdB *Schindler* in der 145. Sitzung des Dt. Bundestags am 2.12.2004 zum Antrag „Marktwirtschaftliche Reform der europäischen Zuckerindustrie mit Augenmaß erforderlich“ (BT-Drucks. 15-4399).

¹⁷ Kommission, The Common Organisation of the Market in Sugar (2004), http://europa.eu.int/comm/agriculture/markets/sugar/reports/descri_en.pdf S. 9; s.a. Kommission, Der europäische Zuckerksektor, Seine Bedeutung und Zukunft (2005), http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugar/infopack_de.pdf S. 4, 5 (19.2.2006).

¹⁸ Laut Wortbeitrag des MdB *Reichard* in der 145. Sitzung des Dt. Bundestags am 2.12.2004 zum Antrag „Marktwirtschaftliche Reform der europäischen Zuckerindustrie mit Augenmaß erforderlich“ (BT-Drucks. 15-4399): „Zucker ist wie kein anderes Agrarprodukt ein Weltmarktprodukt. Mit dem Zucker begann vor 250 Jahren die Kolonialisierung der Karibik, Lateinamerikas und des Pazifiks. Erst mit der Kontinental sperre von Napoleon begann das Zeitalter der Zuckerrübe in Europa. Die Zweiteilung des Weltagrарhandels in Rohr- und Rübenzucker und die sich daraus ergebende Konkurrenzsituation ist auch noch heute ein bestimmender Teil des Nord-Süd-Konflikts“.

Die internationalen Zuckerpreise unterliegen außerordentlich starken Schwankungen. So waren etwa die Preise ab 1995 bis zu einem Tiefpunkt in 1999/2000 rückläufig und stiegen im Folgejahr auf 240 Euro/t, um im darauf folgenden Jahr wiederum auf 180 Euro/t zu fallen. Die EG konnte sich mit ihrer Marktordnung intern von den Schwankungen abkoppeln. In der Folge betrug der EG-Marktpreis das zwei- bis dreifache der internationalen Referenzpreise.¹⁹

b) Die Zuckermarktordnung

Gemäß der geltenden Marktordnung beruhend auf der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001²⁰ besteht auf dem EG-Zuckersektor ein System aus Außenschutz, Angebotssteuerung und Preisstützung, einzelstaatlichen Produktionsquoten und hohen Binnenmarktpreisen. Importabgaben schützen vor externem Wettbewerb, die interne Produktion wird durch Quoten an die interne Nachfrage angepasst. Die Kosten der Exporte werden durch Abgaben der Produzenten finanziert. Das ganze System wird mittels hoher Preise durch den Verbraucher getragen.²¹

Nach dem Beitritt Großbritanniens zur EG war sein System präferentieller Importe (Zugang und Preisgarantien) mit bestimmten AKP-Staaten in die Zuckermarktordnung übernommen,²² ausgebaut und ähnlich auch auf Indien ausgedehnt worden.²³ Eine weitere Öffnung des Markts erfolgte auch zugunsten von Ländern des westlichen Balkans und einiger der am schwächsten entwickelten Staaten („least developed countries“, LDC) im Rahmen der Initiative „Alles außer Waffen“ („everything but arms“, EBA²⁴). Neben dieser partiellen Öffnung für Zuckerimporte erfuhr die Marktordnung in der Uruguay-Runde auch eine Begrenzung der subventionierten Exporte.²⁵

¹⁹ Kommission, (Fn. 3), S. 13.

²⁰ VO (EG) 1260/01 v. 19.6.2001, ABl. Nr. L 178 v. 30.06.2001, S. 1.

²¹ Kommission, (Fn. 17), S. 4. Vgl. auch Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, ABl. Nr. C 50 v. 15.2.2001, S. 1 ff. (passim).

²² Dies ist verbunden mit der Einführung von Quoten; vgl. VO (EWG) 3330/74 v. 19.12.1974, ABl. Nr. L 359 v. 31.12.1974, S. 1.

²³ Mitteilung der Kommission v. 7.7.2004, Die Rolle des allgemeinen Präferenzsystems APS im Jahrzehnt 2006/2015, KOM(2004)0461, ABl. Nr. C 242 v. 29.9.2004, S. 8.

²⁴ Allgemeine Ausführungen der Kommission hierzu: Generalised System Of Preferences, „EBA“-Everything But Arms initiative, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/eba/index_en.htm (20.2.2005).

²⁵ Im Rahmen der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens wurde 1993 ein separates Landwirtschaftsabkommen beschlossen. In diesem Abkommen verpflichteten sich die Unterzeichner, darunter die Europäische Union, im Zeitraum von 1995/96 bis 2000/2001 stufenweise folgende Maßnahmen umzusetzen: Erweiterung des Marktzugangs bei landwirt-

Ein wesentliches Element der Zuckermarktordnung sind die sogenannten Zuckerquoten. Die Gemeinschaft stützt mittels Preisgarantien die Gemeinschaftsprroduktion im Rahmen nationaler Produktionsquoten. Dabei soll eine Grundquote für Zucker (A-Quote) jedem Mitgliedstaat einen Anteil am Markt sichern. Eine zusätzliche B-Quote diente zunächst auch als Auffangquote für Überschüsse, entwickelte sich zu einer weiteren Regelquote und soll regional bessere Erzeugungs- und Marktbedingungen berücksichtigen. Die Gesamtquote von 17,4 Mio. t für die EU-25 entfällt zu 82 Prozent auf die A-Quote und zu 18 Prozent auf die B-Quote.²⁶ A- und B-Zucker kann in der Gemeinschaft verkauft und mit einer Erstattung exportiert werden. Für Quotenzucker besteht eine Abnahmepflicht der Interventionsstellen; er unterliegt Zuckerabgaben, aus denen die Ausfuhrerstattungen finanziert werden. Zucker, der über die Gesamtquote hinaus produziert wird (C-Zucker) darf in der EG nicht abgesetzt werden. Er kann nur ins Folgejahr übertragen oder zum Weltmarktpreis exportiert werden, wofür aber keine Absatz- oder Preisgarantie besteht.²⁷

Trotz der Quoten stabilisiert sich in manchen Gegenden mit besonders wettbewerbsfähigen Unternehmen die Überschreitung der Höchstquote auf bis zu 30 Prozent der Quoten.²⁸ Infolge dieser Entwicklung machte C-Zucker z.B. im Zeitraum zwischen 1997 und 2001 zwischen 11 und 21 Prozent des EG-Quotenzuckers aus, die Exporte beliefen sich auf zwischen 1,3 und 2,3 Mio. t.²⁹

Auf die Zuckerquoten werden im Rahmen der Marktordnung Zuckerabgaben erhoben. Zunächst (ab 1968) sollten nur mit einer Abgabe auf B-Zucker die Exportkosten finanziert werden. Nachdem die Abgaben die Exportkosten nicht mehr deckten, wurden sie zunächst auf die A-Quote ausgedehnt (1981) und schließlich eine Ergänzungsabgabe eingeführt (1986). Es handelt sich um folgende Abgaben:

- Basisabgabe von 2 Prozent des Interventionspreises für A- und B-Zucker,
- B-Abgabe auf B-Zucker von bis zu 37,5 Prozent des Interventionspreises und

schaftlichen Produkten auf 5 Prozent, Abbau der Zuckerzölle um 20 Prozent, Verringerung der internen Stützung um 20 Prozent, Verringerung der gestützten Exportmengen um 21 Prozent und Verringerung der Exporterstattungen um 36 Prozent. Ab 2001/2002 bis zunächst 2005/06 gelten diese Maßnahmen. Für die Zeit ab 2006/07 sollen neue WTO-Maßnahmen verhandelt werden (vgl. unten II.).

²⁶ Kommission, (Fn. 17), S. 9.

²⁷ Wiedenroth, Die Zuckermarktordnung, S. 5, siehe <http://www.vsz.de/dzz/beilagen/zuckermarkt/Zuckermarkt.pdf> (20.2.2006).

²⁸ Kommission, (Fn. 17), S. 9, 28.

²⁹ Bericht des Appellate Body (AB) in der Rechtssache WT/DS265/266/283, Nr. 276, Abruf über http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm (20.2.2006).

- Ergänzungsabgabe als gleich bleibender Prozentsatz an den vorgenannten Abgaben. Die Ergänzungsabgabe wurde seit 1990 in etwa der Hälfte der Jahre erhoben und betrug höchstens 18,5 Prozent.³⁰

Die Abgaben treffen endgültig zu 42 Prozent die Zuckerproduzenten und zu 58 Prozent die Rübenbauern. Zu ihrer Erhebung entrichten die Zuckerfabriken die übliche Produktionsabgabe direkt an die Finanzverwaltung und wälzen den auf die Rübenbauern entfallenden Teil auf diese über. Wird beispielsweise der Höchstsatz der Produktionsabgabe erhoben, so brauchen die Fabriken für A-Rüben nur 98 Prozent und für B-Rüben nur 60,5 Prozent des Rübengrundpreises auszahlen. Reicht diese Produktionsabgabe in einem bestimmten Wirtschaftsjahr nicht aus, so setzt die Kommission die Ergänzungsabgabe fest.

Ein weiteres wesentliches Element der Zuckermarktordnung stellen die Absatz- und Preisgarantien³¹ dar. Die Quoten stellen eine Obergrenze der Produktion zu garantierten Preisen dar, da die Preisgarantie auf die Zuckerquoten für den sogenannten A- und B-Zucker begrenzt ist. Hierbei müssen die EG-Interventionsstellen den ihnen angebotenen Zucker zu einem Interventionspreis aufkaufen. Infolge der Importzölle und der Beschränkung der Quoten blieben die Preise aber in der Regel über dem Interventionspreis, so dass nur in 1986 15.000 t zum Interventionspreis angekauft werden mussten. Die Intervention kommt erstmals in 2005 erheblich zum Tragen. Hinsichtlich der A-Quote besteht eine volle Absatzgarantie und eine Preisgarantie in Höhe von 98 Prozent des Grundpreises (da der A-Zucker mit der Produktionsabgabe von maximal 2 Prozent des Interventionspreises belegt werden kann). Hinsichtlich des B-Zuckers besteht zwar eine volle Absatzgarantie, aber eine stark beschränkte Preisgarantie von 60,5 Prozent des Grundpreises (infolge der höheren Produktionsabgabe von maximal 39,5 Prozent des Interventionspreises).

Eine Ausfuhrerstattung³², die aus dem Aufkommen der Abgaben erzielt wird, deckt die Differenz zwischen dem EG-Garantiepreis und dem Weltmarktpreis ab, d.h. die Verwertungsverluste, die beim Export von Zucker aus der EG entstehen. Die Exporthilfen sind unter anderem anwendbar auf Quotenzucker aus der EG, aber auch auf Präferenzzucker³³ von außerhalb der EG. Dies erfasst jährlich zwi-

³⁰ Kommission, (Fn. 17), S. 14.

³¹ Zur internen Stützung vor dem Hintergrund des WTO-Rechts allgemein *Sumner, Domestic Support and the WTO Negotiations*, Australian Journal of Agricultural and Resource Economics 44 (2000), S. 457.

³² Zur Ausfuhrerstattung vgl. etwa VO (EG) 1462/2005 v. 8.9.2005 zur Festsetzung der Ausfuhrerstattungen für Weißzucker und Rohzucker in unverändertem Zustand, ABl. Nr. L 233 v. 9.9.2005 S. 19; vgl. generell zu der Problematik der Ausfuhrunterstützung von Agrarerzeugnissen: Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 9/2003 zum System der Festsetzung der Beihilfesätze für Ausführen von Agrarerzeugnisse (Ausfuhrerstattungen), ABl. Nr. C 211 v. 5.9.2003, S. 1 (passim), zu Zucker vgl. Rdnr. 32 ff.

schen 2,1 und 2,5 Mio. t Weißzucker.³⁴ Für C-Zucker werden hingegen keine direkten Ausfuhrhilfen gewährt.

Mit Importen von 2 Mio. t ist die EG nach Russland und Indonesien der größte Zuckerimporteur. Angesichts der Importe schützt sie das Preisniveau auf dem EG-Zuckermarkt durch Einfuhrzölle.³⁵ Hierzu wurde zunächst in 1968 eine Importabgabe erhoben, deren Höhe sich am Weltmarktpreis orientierte. Als Folge der Uruguay-Runde wurde diese Abgabe später in einen festen Zoll (Basiszoll) umgewandelt, der jährlich festgelegt wurde und einer schrittweisen Reduzierung im Rahmen um 20 Prozent unterlag.³⁶ Eine dort vereinbarte Schutzklausel ermöglicht, eine variable Abschöpfung als Zusatzzoll zu erheben, wenn der Weltmarktpreis um mehr als 10 Prozent unter dem Referenzpreis einer bestimmten Basisperiode liegt.³⁷ Hiervon hat die EG bereits seit 1995 Gebrauch gemacht.³⁸ Über die letzten Jahre beliefen sich die Einfuhrabgabe und die Ergänzungsabgabe auf 500 Euro je t. Damit liegt, bei Ansatz eines Weltmarktpreises von rund 200 Euro je t und unter Berücksichtigung der Transportkosten die Schutzzwelle der heimischen Zuckerproduktion bei über 700 Euro je t.³⁹

c) Sonderregelungen zugunsten von Gebieten außerhalb der EG

Sonderregelungen sieht die Zuckermarktordnung zugunsten einer Reihe von Staaten vor. Da der Zuckermarkt durch Überschüsse gekennzeichnet ist, verdrängt jede Einfuhr von Zucker in die Gemeinschaft eine entsprechende Menge Gemeinschaftszucker, der nicht auf diesem Markt abgesetzt werden kann und teils ausgeführt wird. Für diesen Zucker gezahlte Ausfuhrerstattungen belasten nicht

³³ Vgl. Art. 27 Abs. 12 i.V.m. Art. 35 der VO 1260/01; vgl. *Prieß/Pitschas*, in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, 2003, S. 173, Fußn. 22.

³⁴ Kommission, (Fn. 17), S. 22.

³⁵ Vgl. allgemein *Wiedenroth*, (Fn. 27), S. 11.

³⁶ Kommission, (Fn. 17), S. 15.

³⁷ VO (EG) 1423/95 v. 23.06.1995, ABl. Nr. L 141 v. 24.6.1995, S. 16; VO (EG) 1166/03 v. 30.6.2003, ABl. Nr. L 162 v. 1.7.2003, S. 57.

³⁸ *Supper*, in: The Post-Uruguay Round Tariff Environment for Developing Country Exports, Tariff Peaks and Tariff Escalation, UNCTAD (2000): A positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations S. 94, http://www.unctad.org/en/docs/itcdtsb10_en.pdf (20.2.2006): “*The European Union has throughout applied a system of additional duties for poultry meat, eggs and sugar (which amounted in the latter case to 65-120 per cent ad valorem in early 1999*”.

³⁹ Kommission, Reforming the European Union’s Sugar policy, S. 16. http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_en.pdf (20.2.2006).

nur den Gemeinschaftshaushalt, sondern sind auch für die WTO-rechtliche Begrenzung der Ausfuhren mit Erstattungen relevant.⁴⁰

Besondere Bedeutung kommt hier dem Partnerschaftsabkommen⁴¹ zu, das die EG mit einer Reihe von Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) abgeschlossen hat. Als Folge des Abkommens hat die Zuckerordnung der EG eine besondere Verbindung zu den AKP-Staaten erhalten, was für diese Vorteile⁴² bringt, aber auch Abhängigkeiten schafft.⁴³ Zugunsten der AKP-Staaten enthält Protokoll Nr. 3 zu Anhang IV des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens für bestimmte Mengen eine vollständige Befreiung von Importzöllen und die Verpflichtung der EG-Interventionsstellen zum Ankauf des Zuckers (Präferenzzucker), wenn er nicht zum Garantiepreis abgesetzt werden kann.⁴⁴ Auch zugunsten von Indien ist ein Sonderzollkontingent durch Beschluss des Rates 2001/870/EG vom 30. Dezember 2001⁴⁵ festgelegt worden. Die Importverpflichtungen belaufen sich gegenüber den AKP-Staaten auf fast 1,3 Mio. t, für Indien (nur) auf 10.000 t Präferenzzucker.⁴⁶

Die Preisunterschiede zwischen dem garantierten Preis und dem Weltmarktpreis oder dem nationalen Preis des AKP-Staats können allerdings dazu führen, dass AKP-Zucker im Rahmen der vereinbarten Mengen in die EG exportiert wird und die AKP-Staaten den eigenen Zuckerbedarf auf dem Weltmarkt decken (sogenannter Dreieckshandel), eventuell mit EG-Quotenzucker oder mit C-Zucker.⁴⁷

Zudem gewährt die EG für Zucker aus AKP-Staaten, der gemäß den Bestimmungen des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens (Cotonou-Abkommens) in die EG eingeführt wird, bei dessen Wiederausfuhr aus der Gemeinschaft Ausfuhrerstattung.⁴⁸

⁴⁰ Vgl. Begründungserwägung zu VO 2081/2000, ABl. Nr. L 246 v. 30.9.2000, S. 64 ff.

⁴¹ AKP-EU-Abkommen, sog. „Cotonou-Abkommen“, ABl. Nr. 317 v. 15.12.2000 S. 3; zum Verhältnis des AKP-EU-Abkommens zum WTO-Recht vgl. *Abass*, The Cotonou trade regime and WTO law, European law journal 10 (2004), S. 439-462; *Huber*, The Past, Present and Future ACP-EC Trade Regime and the WTO, European Journal of International Law 11 (2000), S. 427; *Lopez Blanco*, ACP-EU trade: into the new millennium, ACP-EU Courier 166 (1997), 64 (passim).

⁴² Vgl. *Herrmann, R./Weiss, D.*, A Welfare Analysis of the EC-ACP Sugar Protocol, Journal of Development Studies 31 (1995), S. 918.

⁴³ Vgl. *Supper*, (Fn. 38) S. 117: “Sugar and beef are the two products under the core CAP regimes for which given ACP countries have received the most financially valuable preferences. However, any reduction of EU domestic price support in these two markets will directly reduce the economic benefits that currently accrue to the ACP exporters concerned”.

⁴⁴ Kommission, (Fn. 39), S. 16.

⁴⁵ ABl. Nr. L 325 v. 8.12.2001, S. 21.

⁴⁶ Bericht des Panels in der Rechtssache WT/DS265/266/283 Nr. 3.14, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm (20.2.2006).

⁴⁷ Kommission, (Fn. 39), S. 17.

Derartige Dreiecksgeschäfte stoßen auf Kritik, da der reine Zuckerhandel keine Wertschöpfung schaffe und die wirtschaftliche und soziale Situation der Exportstaaten nicht verbessere.⁴⁹

Neben den AKP-Staaten haben auch die Länder des westlichen Balkans, diese infolge der Verordnungen des Rates (EG) Nr. 2007/2000 und (EG) Nr. 2563/2000, zollfreien und unbeschränkten Zugang zum Zuckermarkt der EG erhalten. Die Zugeständnisse für die Balkan-Länder erlauben damit, unter bestimmten Umständen, den freien Export der gesamten Produktion auf den EU-Binnenmarkt.⁵⁰ Dies hat bisher zu einem beispiellosen Anstieg der Zuckereinfuhren aus diesen Ländern geführt, der insbesondere auf Dreieckshandel zurückgeführt wird.⁵¹

Schließlich gestand die EG mit der sogenannten EBA-Initiative⁵² am schwächsten entwickelten Staaten (LDC) für grundsätzlich (außer Waffen und Munition) alle Waren einen bevorzugten Marktzugang zu. Dies ist in der EG umgesetzt worden.⁵³ Auch für Zucker gilt ein quantitativ unbeschränkter zollfreier Zugang zum Binnenmarkt, der die Absatzchancen der dortigen Zuckerwirtschaft verbessern soll.⁵⁴ Dieser Marktzugang wird ab 1. Juli 2009 effektiv wirksam.⁵⁵ Da zusätzlich die Abnahme durch Interventionsstellen zugestanden wurde, könnte dieser praktisch unbegrenzte Marktzugang dazu führen, dass Millionen Tonnen Zucker zusätzlich auf den Binnenmarkt strömen könnten, wenn der Zuckerprix unverändert bliebe.⁵⁶ Dies könnte die Zollpräferenzen der AKP-Staaten und Indiens aushöhlen.⁵⁷

⁴⁸ Vgl. Art. 27 Abs. 12 i.V.m. Art. 35 der Verordnung 1260/2001; vgl. ebenso Prieß/Pitschas, (Fn. 33), S. 173, Fußn. 22.

⁴⁹ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 10.3.2005, B6-0147/2005, Erwägungen D, G, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?L=DE&OBJID=94540&LEVEL=4&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N> (20.2.2006).

⁵⁰ Kommission, (Fn. 39), S. 10.

⁵¹ Entschließung des Europäischen Parlaments, (Fn. 49), Erwägung G.

⁵² Vgl. allgemein *Brenton*, Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of European Union Preferences Under “Everything But Arms”, *Journal of World Trade* 37 (2003), S. 623.

⁵³ Durch die Verordnung (EG) 2501/01 ist ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen festgelegt worden. Die Verordnung (EG) 416/01 bewirkt eine Ausweitung der Zollbefreiung ohne mengenmäßige Beschränkungen auf Waren mit Ursprung in den am wenigsten entwickelten Ländern.

⁵⁴ Vgl. allgemein UNCTAD: Effects of the Everything but Arms Initiative on the Sugar Industries of the Least Developed Countries.

⁵⁵ Neben Zucker ist nur hinsichtlich von Reis (zum September 2009) die Marktöffnung noch nicht wirksam geworden.

⁵⁶ Kommission, (Fn. 39), S. 10, 18.

⁵⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments, (Fn. 49), Erwägung E: „[...] in der Erwägung, dass die EBA-Initiative, so nobel ihre Zielsetzungen auch sein mögen, der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der am wenigsten entwickelten Länder keineswegs sicher förderlich ist, da

Die Problematik verschärft sich durch die Gefahr von Dreiecksgeschäften. Gemäß den derzeitigen EG-Ursprungsregeln (sogenannte „regionale Kumulierung“) kann in die LDC importierter Rohzucker infolge der Raffinierung in den LDC als LDC-Zucker betrachtet und als solcher weiter in die EG ausgeführt werden. Dieses Problem wird durch regionale Handelsabkommen einiger LDC mit anderen Ländern verschärft, die zu den größten Weltzuckererzeugern und -exporteuren zählen, z.B. Indien oder Thailand. Dies könnte zu einer erheblichen Ausweitung der dortigen Exporte in die EG beitragen.

Die Attraktivität von Dreiecksgeschäften wird aus einer vergleichbaren Fallgestaltung deutlich (Verarbeitung von Zucker, der nicht aus dem Anbau in den überseelischen Ländern und Gebieten der Gemeinschaft stammt, von den dortigen Unternehmen jedoch zollfrei in die Gemeinschaft eingeführt werden kann). Hier konnten im Jahr 1999 bei einem Weltmarktpreis für Zucker von 242 Euro pro Tonne und einem Verkaufspreis in Spanien von 775 Euro Unternehmer mit aufgekauftem und minimal verarbeitetem Zucker einen Gewinn von 533 Euro pro Tonne erzielen.⁵⁸

4. Diskussion über eine Reform der EG-Zuckermarktordnung

Die Agrarmarktordnungen begegnen einer Reihe von Kritikpunkten. Bereits im Jahr 1975 hat der Europäische Gerichtshof hinsichtlich der Zuckermarktordnung Bedenken im Hinblick auf den Wettbewerb geäußert.⁵⁹ Diese Kritik besteht fort: Die EG fördert die Erzeugung großer Zuckermengen zu nicht wettbewerbsfähigen Preisen und sichert den Erzeugern hohe Preise auf Kosten der Verbraucher. Die Zuckerquoten sind auf die Mitgliedstaaten bezogen und wirken eher marktaufteilend als -integrierend. Die Preisstützung und der Anreiz zu Ertragssteigerung im Zuckersektor stehen im Widerspruch zu dem Ziel einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Landwirtschaft.⁶⁰ Zudem führte die GMO zu handelspolitischen Konflikten der EG mit anderen großen Agrarexportländern⁶¹ und belastete die gesamten Verhandlungen über Fortschritte im Welthandelsrecht. Erst die Agrarreformen von 1989-1992 milderten einige der schlimmsten Auswüchse der EG-Agrar-

von der absehbaren Zunahme des Dreieckshandels nur die bereits wettbewerbsfähigen Drittländer profitieren; ferner in der Erwägung, dass diese Initiative in Bezug auf Zucker ein wirtschaftliches Trugbild ist, da jedweder Anstieg der Zuckerexporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern nach Europa zu einer Senkung des Preises in Europa führen wird, was den Interessen der am wenigsten entwickelten Länder schadet [...].

⁵⁸ Stellungnahme der Regierung Spaniens, zitiert in EuGH, Rs. C-452/00, Rdnr. 51 (*Niederlande/Kommission*), noch nicht in amt. Slg., unter <http://curia.eu.int/> abrufbar.

⁵⁹ EuGH, verb. Rs. 40 bis 48, 50, 54 bis 56, 111, 113 u. 114/73, Slg. 1975, 1663 (*Suiker Unie*).

⁶⁰ Kommission, (Fn. 3), S. 21.

⁶¹ Oppermann, (Fn. 2), Rdnr. 1415.

politik ab und ebneten den Weg für den erfolgreichen Abschluss der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1994.⁶² Das GATT 1994 und die Erfordernisse des Welthandelsrechts wurden ihrerseits eine Triebfeder für die Fortführung der Agrarreformen⁶³ und führten – neben EG-internen Anstößen – zu dem GAP-Reformpaket von 2003. Dieses soll das Agrarrecht weiter reformieren, an das WTO-Recht anpassen⁶⁴ und auf künftige WTO-Landwirtschaftsrunden vorbereiten.⁶⁵

Eine weitere Triebfeder für Reformen ist die Überlegung, dass durch die einseitigen Einfuhrzugeständnisse an die LDC im Rahmen der EBA-Initiative sowie an die Balkanländer ein erhebliches Marktungleichgewicht entstehen könnte.⁶⁶ Die EU-Kommission schätzt das Exportpotential der LDC auf zwischen 0,7 und 2,9 Mio. t und das Exportpotential der Balkanländer zwischen 0,5 und 0,9 Mio. t, d.h. einen gesamten Umfang von zwischen 1,5 und 3,5 Mio. t im Zeitraum von 2010-2015; allein die Importe von AKP-Zucker könnten sogar auf 3,5 bis 6 Mio. t. steigen.⁶⁷

II. Welthandelsrecht

Da die EG Mitglied der WTO⁶⁸ ist, stellt auch die Gesamtheit der in der WTO vereinbarten Regeln und Verpflichtungen für den Agrarsektor eine wichtige Rahmenbedingung für die EU-Agrarpolitik dar.⁶⁹

1. Bedeutung des Welthandelsrechts im Agrarsektor

Im Agrarsektor haben handelspolitische Schutzinstrumente und verschiedene Formen der Subventionierung traditionell eine hervorgehobene Bedeutung. Die Subventionierungen der OECD-Staaten für ihre Landwirtschaft lagen im Jahr 2000 bei ca. 327 Mrd. US-Dollar. Die hierdurch bewirkte Marktabschottung insbe-

⁶² *Beise*, Die Welthandelsorganisation (WTO), 2001, S. 75 m.w.N.

⁶³ Das Welthandelsrecht wird insofern als ein Instrument zur Beförderung der EG-internen Reformen gesehen. Zu den gegensätzlichen Interessen, auch innerhalb der damaligen Kommission, vgl. etwa *Beise*, (Fn. 62), S. 72 ff.

⁶⁴ Kommission, (Fn. 3), S. 22.

⁶⁵ *Oppermann*, (Fn. 2), Rdnr. 1416.

⁶⁶ Kommission, (Fn. 3), S. 22.

⁶⁷ Kommission, (Fn. 39), S. 10.

⁶⁸ *Weiß*, W., in: *Weiß*, W./Herrmann, Ch., Welthandelsrecht, 2003, Rdnr. 144.

⁶⁹ *Weise*, (u.a.) Reformbedarf der EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, Studie für das Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Georg-August-Universität Göttingen, Institut für Europäische Politik, Berlin und Göttingen, 2001, S. 32.

sondere der Industriestaaten bildet eines der Haupthandelshemmnisse für Waren aus Entwicklungsländern, deren Exporte oftmals nur aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen bestehen.⁷⁰ Die Eingliederung des Agrarhandels ins GATT war aber auch ein zentrales Anliegen der USA, das gegen die EG⁷¹, namentlich gegen die EG-Exportsubventionen⁷² gerichtet war. Die EG musste sich massiver Vorwürfe im Agrarbereich erwehren⁷³ und der Bereich Landwirtschaft/Forsten/Fischerei wurde sogar zum „Dreh- und Angelpunkt“ der Verhandlungen.⁷⁴ In der Uruguay-Runde wurde eine größere Liberalisierung des Agrarhandels und die Unterwerfung aller Maßnahmen über den Zugang zu den Märkten und den Wettbewerb bei der Ausfuhr unter die strengen Regeln und Disziplinen des GATT angestrebt.⁷⁵ Die Verhandlungen zur Uruguay-Runde wurden am 15. Dezember 1993 offiziell beendet. Ihre Ergebnisse sind der Schlussakte der Regierungskonferenz in Marrakesch vom 15. April 1994 beigefügt. Das Vertragswerk trat am 1. Januar 1995 in Kraft.⁷⁶ Das Regelwerk war – gerade auch zum Agrarbereich – von Beginn an umstritten.⁷⁷ Während manche sogleich Änderungsbedarf für die nächsten Handelsrunden formulierten,⁷⁸ begrüßten andere die Einigung im Agrarsektor als „revolutionär“⁷⁹.

⁷⁰ Herrmann, Ch., in: Weiß/Herrmann, (Fn. 68), Rdnr. 721.

⁷¹ Beise, (Fn. 62), S. 72.

⁷² Desta, Agricultural Export Subsidies Under The WTO „Agricultural Package“, Revue Belge de Droit International, 1997, S. 635 ff., S. 640: „*Perhaps the highest share of the responsibility for this extremely controversial aspect of agriculture, however, falls on the specific case of agricultural export subsidies*“.

⁷³ Beise, (Fn. 62), S. 74 m.w.N.

⁷⁴ Beise, (Fn. 62), S. 72 m.w.N.; vgl. Devadoss/Kropf, Impacts of Trade Liberalizations under the Uruguay Round on the World Sugar Market, Agricultural Economics 15 (1996), S. 83.

⁷⁵ Borchardt, (Fn. 8), Art. 34, Rdnr. 140.

⁷⁶ Krenzler, in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, 2003, S. 7.

⁷⁷ Sehr kritisch etwa Ritchie/Dawkins, WTO food and agricultural rules: Sustainable agriculture and the human right to food, Minnesota journal of global trade 9 1 (2000), S. 9-39 (14): “[...] the current agriculture trade rules [...] were poorly constructed, internally contradictory and slated for renegotiations from the very beginning”.

⁷⁸ Hinsichtlich der Forderungen der LDC für die nächste Verhandlungsrunde vgl. Josling/Tangermann, The Interests of Developing Countries in the Next Round of WTO Agricultural Negotiations, in: UNCTAD (2000): A positive Agenda for developing Countries: Issues for future Trade Negotiations.

⁷⁹ Desta, (Fn. 72), S. 640.

2. Regelungen des Welthandelsrechts betreffend den Zuckersektor

Bestandteil des WTO-Abkommens ist auch ein Abkommen über die Landwirtschaft⁸⁰ (ÜAgr), das die Landwirtschaft in den neu geschaffenen institutionellen Rahmen der WTO einbindet. Dieses gilt für enumerativ aufgezählte Erzeugnisse und betrifft Ausfuhrsubventionen (Art. 8 ff. ÜAgr), Subventionen ohne Exportbezug (interne Stützungen, Art. 6, 7 ÜAgr) sowie mengenmäßige und sonstige nichttarifäre Einfuhrbeschränkungen (Marktzugang, Art. 4, 5 ÜAgr).⁸¹

Die vier wichtigsten Pflichten im Agrarbereich für den Zeitraum von 1995/1996 bis 2000/2001 für die EG sind folgende⁸²:

- Die früher im Agrarhandel vielfach angewendeten nicht-tarifären Handelsbarrieren (in der EU insbesondere die variablen Abschöpfungen, d.h. Einfuhrabgaben, die um so höher waren, je niedriger die Einfuhrpreise lagen) werden in gebundene Zölle (also Einfuhrabgaben mit einem festen Höchstsatz, der in der WTO verbindlich festgelegt ist) umgewandelt;⁸³ eine sukzessive Reduzierung soll den Marktzugang erleichtern. Mindestens 5 Prozent des heimischen Verbrauchs muss aus zollfreien Einfuhren gedeckt werden.
- Die „interne Stützung“ zum Ausgleich der Differenz zwischen Weltmarktpreis und Binnenpreis ist ausgehend von der Basisperiode schrittweise zu reduzieren.⁸⁴

⁸⁰ Hierzu allgemein *Herrmann, Ch.*, in: Weiß/Herrmann, (Fn. 68), Rdnr. 721.

⁸¹ *Herrmann*, ibid., Rdnr. 723.

⁸² *Wiedenroth*, (Fn. 27), S. 11.

⁸³ Der Basiszoll wird jährlich festgelegt und im Rahmen der Übergangszeit schrittweise um 20 Prozent reduziert. Der Zusatzzoll kann im Rahmen der Schutzklausel erhoben werden, wenn der Weltmarktpreis um mehr als 10 Prozent unter dem Auslösungspreis liegt, d.h. unter dem Referenzpreis einer bestimmten Basisperiode.

⁸⁴ *Wiedenroth*, (Fn. 27), S. 11; Einzelheiten *Priß/Pitschas*, (Fn. 33), S. 184 ff.: Interne Stützungsmaßnahmen sind solche Maßnahmen, deren Gewährung nicht von der Ausfuhrleistung abhängig ist. Das ÜAgr unterscheidet zwischen vier Kategorien interner Stützungsmaßnahmen, die teils einer Senkungsverpflichtung unterliegen, teils davon ausgenommen sind. Letzteres gilt für die so genannten Green-box-Maßnahmen, bei denen unwiderleglich angenommen werden, dass sie keinen oder nur einen minimalen handelsverzerrenden Effekt haben. Demgegenüber sind so genannten Amber-box-Maßnahmen Senkungen unterworfen, weil unwiderleglich vermutet wird, dass sie handelsverzerrende Wirkungen zeitigen. Keiner Senkung unterliegen so genannte Blue-box-Maßnahmen und die interne Stützung von Entwicklungsländer-Mitgliedern, die die landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung fördern sollen. Green-box-Maßnahmen werden aus staatlichen Maßnahmen finanziert, nicht dagegen durch einen Transfer durch Verbraucher; sie wirken sich nicht wie eine Preisstützung aus. Sie sind von Art und Menge der Erzeugung unabhängig, sowie von den Preisen für ein Erzeugnis sowie von den eingesetzten Produktionsfaktoren. Zu den Blue-box-Maßnahmen zählen Direktzahlungen im Rahmen von Erzeugungsbeschränkungsprogrammen, sie müssen aber nicht vollständig von der Produktion abgekoppelt sein. Für andere als Green- und Blue-box-Maßnahmen, geringfügige (De-minimis-

- Die Subventionierung von Exporten ist zwar immer noch möglich, darf aber den Rahmen vorgegebener Höchstbeträge (für die Mengen subventionierter Exporte und für die Ausgaben an Exportsubventionen) nicht überschreiten.⁸⁵

Hinsichtlich der Exportsubventionen und internen Stützungen im Agrarbereich wurden damit Reduktionsverpflichtungen geschaffen, die das Volumen der subventionierten Erzeugnisse und den Barwert der gewährten Zuschüsse betreffen.⁸⁶ Die verpflichtenden Obergrenzen an Exportmengen und Haushaltsausgaben der gewährten Zuschüsse sind in der Liste Section II Part IV für Zucker für jedes Jahr festgelegt. Die Obergrenze für die EG liegt ab dem Jahr 2000 bei 1,2735 Mio. t und bei 499 Mio. Euro,⁸⁷ was eine Verringerung um 20 Prozent bzw. 36 Prozent gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1994/1995 bedeutet.⁸⁸ Mit einer Fußnote zu den Obergrenzen in der oben genannten Liste strebte die EG eine Ausnahmeregelung hinsichtlich des Volumens des Exports von AKP- und Indien-Zucker an, so dass die Obergrenze höher anzusetzen wäre.⁸⁹

Die Auswirkungen der Uruguay-Runde auf den Zuckerbereich galten zunächst als begrenzt, unter anderem weil die verpflichtende Reduzierung der internen Unterstützung der Agrarprodukte nicht für Zucker gelte.⁹⁰ Die Mindestimportquote wurde weiterhin im wesentlichen durch Präferenzimporte abgedeckt. Die Zölle blieben besonders hoch, weil insofern für die EG günstige Referenzwerte wirksam wurden. Das bisherige Importverbot für nicht-präferentiellen Zucker in die EG galt faktisch fort. Die Obergrenze für Exporte mit Erstattungen führte hier allerdings zu einer Reduzierung ab 2000.⁹¹

Maßnahmen) und Maßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung, gilt gemäß Art. 6 Abs. 1 ÜAgR eine Senkungsverpflichtung (Amber-box-Maßnahmen). Die entwickelten WTO-Mitglieder müssen ihre internen Amber-box-Maßnahmen während des sechsjährigen Stützungszeitraums um 20 Prozent reduzieren, dies bedeutet für die EG eine Reduzierung von knapp 81 auf 67 Mrd. Euro im Jahr 2000.

⁸⁵ Weise, (Fn. 69), S. 32.

⁸⁶ Herrmann, Ch., in: Weiß/Herrmann, (Fn. 68), Rdnr. 724.

⁸⁷ Panel, (Fn. 46), Nr. 7.107 (für 2000).

⁸⁸ Vgl. Urteil des EuGH in der Rs. C 452/00, Rdnr. 5 (*Niederlande/Kommision*), noch nicht in amltl. Slg., unter <http://curia.eu.int/> abrufbar.

⁸⁹ So z.B. Kommission, (Fn. 39), S. 22; Kommission, (Fn. 17), S. 22; Weise, (Fn. 69), S. 33, Fußn. 1.

⁹⁰ Kommission, (Fn. 39), S. 9; vgl. ebenso Weise, (Fn. 69), S. 32.

⁹¹ Kommission, (Fn. 39), S. 9.

III. Einzelfragen des Streitbeilegungsverfahrens EC-Sugar Subsidies

1. Lauf des Verfahrens⁹²

Die WTO-Verfahren WT/DS 265/266/283 begannen mit der Bitte Australiens⁹³ zur Einleitung von Konsultationen, an die sich Brasilien⁹⁴ und Thailand⁹⁵ anschlossen. Eine Reihe weiterer Staaten begehrte Beteiligung an den Konsultationen, die die EG schließlich akzeptierte.⁹⁶ Schließlich wurde auf Bitte⁹⁷ Australiens am 29. August 2003 ein Panel, mit dem Auftrag, das Dispute Settlement Body (DSB) zu unterstützen, errichtet. Das Panel legte am 15. Oktober 2004 seinen Bericht⁹⁸ vor, gegen den die EG⁹⁹ und Australien¹⁰⁰ Rechtsmittel einlegten. Die Frist¹⁰¹ für die Erstattung des Berichts des Appellate Body wurde bis 28. April 2005 verlängert,¹⁰² der Bericht zunächst am 9. April 2005 abgeschlossen¹⁰³, am 28. April 2005 vorgelegt und am 19. Mai 2005 vom DSB angenommen.

2. Verstoß der Zuckermarktordnung gegen Art. 3, 8 und 9 ÜAgr

Mit diesen Verfahren wandten sich die Kläger gegen die hohen Zucker-Exporte der EG und gegen hierfür gewährte Ausfuhrsubventionen.

Das Verfahren beruht auf den Grundsätzen des ÜAgr, das weder Exporte noch Ausfuhrsubventionen verbietet, allerdings Verpflichtungen der WTO-Mitglieder zur Absenkung der Ausfuhrsubventionen enthält. Diese Verpflichtungen sind für die jeweiligen landwirtschaftlichen Erzeugnisse oder Erzeugnisgruppen in Listen präzisiert, die für die ÜAgr-Mitglieder bestehen (vgl. Art. 9 Abs. 2 a, Art. 8 ÜAgr). Sie ordnen einerseits jährliche Höchstgrenzen der Ausgaben für solche Subventionen und andererseits die jährliche Höchstmenge eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses oder einer Erzeugnisgruppe zu, für die solche Ausfuhrsubventionen

⁹² Allgemein zum Ablauf eines DSU-Streitbeilegungsverfahrens vgl. Weiß, in: Weiß/Herrmann, (Fn. 68), Rdnr. 277 ff.

⁹³ WT/DS 265 AUS 02/5273, v. 1.10.2002.

⁹⁴ WT/DS 266.

⁹⁵ WT/DS 283.

⁹⁶ Schreiben v. 5.11.2002 WT/DS265/266/283 02-6093.

⁹⁷ WT/DS25/266/283 03-3752 v. 11.7.2003.

⁹⁸ Panel (Fn. 46).

⁹⁹ WT/DS265/266/283 05-0190, v. 13.1.2005.

¹⁰⁰ WT/DS265/266/283 05-0314, v. 25.1.2005.

¹⁰¹ Eigentlich gemäß 60-Tage-Frist entsprechend Art. 17.5 DSU bis 14.3.2005.

¹⁰² WT/DS265/266/283 05-0316, v. 4.2.2005.

¹⁰³ AB (Fn. 29).

gewährt werden können. Dabei kommt in Art. 9 Nr. 2 lit. a) ÜAgr der Grundsatz des ÜAgr zum Ausdruck, dass diese Höchstgrenzen und Höchstmengen herabgesetzt bzw. vermindert werden müssen. Ausfuhrsubventionen sind insoweit verboten, als sie die Festlegungen in diesen Listen überschreiten oder für landwirtschaftliche Erzeugnisse gewährt werden, die nicht in der Liste enthalten sind (vgl. Art. 3 Abs. 3 ÜAgr).

Gemäß der für die EG geltenden Liste ist die mengenmäßige Obergrenze an mit Subventionen exportiertem Zucker (Durchschnitt der Jahre 1986-1990) von 1.612.000 t bis 2000 auf 1.273.500 t zu reduzieren.

Dabei stellte sich die EG unter anderem auf den Standpunkt, dass hinsichtlich dieser Obergrenze nicht die gesamten EG-Zuckerexporte zu betrachten seien, sondern nur die Exporte von Zucker mit Ursprung in der EG. Aus der EG exportierter Zucker mit Ursprung in den AKP-Staaten sei insofern nicht einbezogen, dies sei in Fußnote 1 zu der EG-Liste betreffend Zucker angeordnet. Zudem werde hinsichtlich des exportierten C-Zuckers keine Ausfuhrsubvention im Sinne des ÜAgr und der Senkungsverpflichtung des Art. 9 Abs. 2 ÜAgr gewährt.

Die Kläger stellen sich auf den Standpunkt,¹⁰⁴ die EG-Zuckermarktordnung habe die Wirkung einer Exportbeihilfe für C-Zucker, die gegen Art. 9 Abs. 1 lit. c) verstöße, und die Regelung für AKP-Zucker verstöße gegen Art. 9 Abs. 1 lit. a) des ÜAgr. Mit Art. 9 Abs. 1 ÜAgr sei unvereinbar, dass C-Zucker und AKP-Zucker keinen Abbauverpflichtungen unterlägen. Die Fußnote 1 zur Zucker-Liste könne keine Ausnahme zu den Artikeln 9 Abs.1, Art. 3 Abs. 3 und Art. 8 des ÜAgr und den Abbauverpflichtungen für Exportsubventionen bewirken.

Der Bericht des Panel gab im wesentlichen den Klägern Recht.¹⁰⁵ Im Ergebnis bestätigte der Appellate Body¹⁰⁶ die im Bericht vom 15. Oktober 2004 vom Panel¹⁰⁷ geäußerte Rechtsauffassung. Die Zuckermarktordnung der EG stehe in einigen Punkten nicht mit den Verpflichtungen der EG gemäß Artikel 3 Abs. 3 und Art. 8 des ÜAgr im Einklang. Sie umfasse Exportbeihilfen im Sinne des Artikels 9 Abs. 1 lit. c) ÜAgr, die die geltenden in der EG-Liste angeordneten Obergrenzen betreffend Zucker übersteigen.

Die Exportbeihilfen lägen einerseits in der Überlassung von Zuckerrüben an Zuckerproduzenten zu Preisen unter dem Produktionspreis. Andererseits stellten die durch die Zuckermarktordnung gewährleisteten hohen Preise für A- und B-Zucker, die im Wege der Querfinanzierung einen Exportverkauf von C-Zucker

¹⁰⁴ Panel, (Fn. 46), Nr. 4.2 ff.

¹⁰⁵ Panel, (Fn. 46), Nr. 8.5.

¹⁰⁶ AB (Fn. 29).

¹⁰⁷ Panel, (Fn. 46), Nr. 8.3.

unter dem Produktionspreis ermöglichten, eine Exportbeihilfe dar. Die maßgeblichen Obergrenzen ergäben sich aus der Liste Section II Part IV betreffend Zucker, und zwar ohne Berücksichtigung der dort eingefügten Fußnote betreffend AKP- und Indien-Zucker. Appellate Body und Panel empfahlen im Ergebnis, dass die EG die Verordnung 1260/01 mit ihren Verpflichtungen aus dem ÜAgr in Einklang bringen sollte.¹⁰⁸

a) Ausweitung der maßgeblichen Obergrenzen

Die Obergrenzen für Ausfuhrsubventionen betreffend Zucker sind gemäß der EG-Liste nach Art. 9 Abs. 2 ÜAgr wie folgt festgelegt: Die EG verpflichtete sich, in den Jahren von 1995-2000 die folgenden sinkenden Höchstsummen an Ausfuhrsubventionen zu beachten: 1995: 733,1 Mio. ECU, 1996: 686,3 Mio. ECU, 1997 639,5 Mio. ECU, 1998: 592,7 Mio. ECU 1999: 545,9 Mio. ECU, 2000: 499,1 Mio. ECU. Diese Ausfuhrsubventionen dürfen Zuckerexporten zugute kommen, die folgende Höchstsummen nicht überschreiten: 1995: 1.555.600 t; 1996: 1.499.200 t; 1997: 1.442.700 t; 1998: 1.386.300 t; 1999: 1.329.900 t; 2000: 1.273.500 t Zucker.

Laut Panel¹⁰⁹ stehe *prima facie* fest, dass die Gesamtexporte der EG seit 1995 die Obergrenze für die Exportmengen überschritten. Insbesondere beliefen sich diese im Marktjahr 2000/2001 auf 4,097 Mio. t Zucker, was eine Überschreitung der Obergrenze um 2,8235 Mio. t bedeute.

Das Panel machte deutlich, dass in Anwendung der Beweislastregeln die Beschwerdeführer nicht detailliert darstellen müssten, wie und warum die Exporte subventioniert wurden, sondern lediglich, dass die Obergrenzen überschritten wurden und dass Exporte subventioniert wurden.¹¹⁰ Dabei verwies das Schiedsgericht auf den Fall *Canada-Dairy Article 21.5 - New Zealand and US II*¹¹¹, in dem der Appellate Body die durch Art. 10 Abs. 3 des ÜAgr festgelegte Beweislastverteilung dargestellt hatte. Demnach habe der Beschwerdeführer den ersten Teil seiner Beschwerde zu beweisen, insbesondere, dass die Exporte die geltende Obergrenze überschritten.¹¹² Gelinge dies, so obliege es der Gegenseite zu beweisen, dass

¹⁰⁸ Panel, (Fn. 46), Nr. 8.5; AB, (Fn. 29), Nr. 347; zur Folgenbeseitigung *pro futuro* im Rahmen des ÜAgr vgl. Pitschas, Ausfuhrsubventionen nach dem WTO-Abkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, S. 205 ff. (214).

¹⁰⁹ Panel, (Fn. 46), Nr. 8.1.

¹¹⁰ Panel, (Fn. 46), Nr. 7.30.

¹¹¹ WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2 v. 17.1.2003.

¹¹² Panel, (Fn. 46), Nr. 7.33.

hinsichtlich der überschließenden Menge keine Subventionen gewährt wurden.¹¹³ Von dieser Beweislastverteilung ging auch der Appellate Body aus.¹¹⁴

Streitig zwischen den Parteien war hier unter anderem, in welchem Umfang der Export von Zucker die diesbezüglichen Obergrenzen überschritt. Hier machte die EG geltend, der aus den AKP-Staaten in die EG verbrachte Zucker unterfalle nicht der oben genannten Obergrenze der EG-Liste, sondern der Sonderregelung der sogenannten Fußnote 1.

Die Fußnote zu den Obergrenzen lautet wie folgt:

„Dies beinhaltet nicht Exporte von Zucker mit Ursprung in AKP-Staaten oder Indien, hinsichtlich derer die EG keine Verpflichtungen eingeht. Der durchschnittliche Export des Zeitraums 1986 bis 1990 belief sich auf 1,6 Mio. t.“¹¹⁵

Nach Auffassung der EG werde durch die Fußnote angeordnet, dass der Export von Zucker mit Ursprung in den AKP-Staaten und Indien aus der EG nicht auf die oben genannten Obergrenzen anzurechnen sei. Dies gelte zudem auch für Zucker mit Ursprung in der EG in dem Umfang wie die EG AKP- und Indien-Zucker (endgültig) importiert.¹¹⁶

Dem widersprachen Panel und Appellate Body. Laut Panel¹¹⁷ und Appellate Body¹¹⁸ hat die Fußnote keine rechtliche Auswirkung auf die in der Liste festgesetzten Obergrenzen. Für den gesamten aus der EG exportierten Zucker, also einschließlich des AKP- und Indien-Zuckers, gelten die mengenmäßige Obergrenze und die betragsmäßigen Obergrenzen.¹¹⁹

Dies folge aus der Auslegung der Fußnote und der Liste. Die Listen sind als integraler Bestandteil des GATT 1994¹²⁰ (vgl. Art. 3 Nr. 1 ÜAgr.) gemäß den üblichen Auslegungsgrundsätzen des Völkerrechts auszulegen.¹²¹

¹¹³ Panel, (Fn. 46), Nr. 7.34.

¹¹⁴ AB, (Fn. 29), Nr. 4.

¹¹⁵ „Does not include exports of sugar of ACP and Indian origin on which the community is not making any reduction commitments. The average of export in the period 1986 to 1990 amounted to 1.6 mio. t.“ Panel, (Fn. 46), Nr. 3.13.

¹¹⁶ AB, (Fn. 29), Nr. 169.

¹¹⁷ Panel, (Fn. 46), Nr. 7.222.

¹¹⁸ AB, (Fn. 29), Nr. 157 ff.

¹¹⁹ AB, (Fn. 29), Nr. 159.

¹²⁰ GATT 1994, ABl. Nr. L 336 v. 23.12.1994, S. 11.

¹²¹ AB, (Fn. 29), Nr. 166; ebenso etwa Pitschas, (Fn. 108), S. 205 ff, 208 m.w.N. zum Verhältnis von ÜAgr und den Listen: „Das Übereinkommen enthält abstrakte Bedingungen über die Zulässig-

Die Fußnote beinhaltet laut Appellate Body¹²² keine Begrenzung der Subventionsbeträge für die AKP- und Indien-Zucker-Exporte und erfülle nicht die Vorgabe der Art. 3 Abs. 3 ÜAgr und Art. 9 Abs. 2 ÜAgr von Senkungen bezüglich Haushaltsausgaben und Mengen.¹²³ Da die Fußnote keine verpflichtende Obergrenze für die Haushaltsausgaben für Subventionen enthalte, sei sie mit Art. 3 Abs. 3 ÜAgr unvereinbar.¹²⁴ Ebenso stehe sie in Widerspruch¹²⁵ zu Art. 9 Abs. 1 und 2 und den dort enthaltenen Verpflichtungen zur Senkung von Ausfuhrsubventionen und Obergrenzen. Auch die Exportbeihilfen der EG für AKP- und Indien-Zucker fielen unter diese Verpflichtungen.¹²⁶

Diese Auslegung sei besser mit den Erwägungen Nr. 3 und 4 der Präambel zum ÜAgr und dem dort erwähnten „Ziel der wesentlichen schrittweisen Senkung der Stützungs- und Schutzmaßnahmen“ und „besonderen bindenden Verpflichtungen“ vereinbar als die Interpretation der EG.

Die Argumentation der EG mit der Entstehungsgeschichte der Vorschrift und früheren Verlautbarungen der EG in diesem Zusammenhang wies der Appellate Body¹²⁷ zurück, da der Wortlaut der Fußnote von diesen früheren Verlautbarungen abweiche. Auch der Verweis¹²⁸ der EG auf das sogenannte Modalitäten-Papier, wonach eine Verpflichtung bezüglich – alternativ – Ausgaben oder Mengen genüge, schlage nicht durch, da dieses Papier keine Vereinbarung zwischen den WTO-Mitgliedern und somit im DSB-Verfahren unbeachtlich sei.¹²⁹

Schließlich lehnte der Appellate Body¹³⁰ unter Hinweis auf Art. 8 ÜAgr schließlich auch das Vorbringen der EG ab, die Liste samt Fußnote trete nicht im Rang hinter dem ÜAgr zurück. Denn da die Fußnote gegen Art. 9 Nr. 1 und Art. 3 Nr. 3 verstöße, könne sie nicht die in der Liste enthaltenen Obergrenzen erweitern.¹³¹

keit von Ausfuhrsubventionen, die die WTO-Mitglieder in den Listen konkret umsetzen, wobei die Umsetzung mit den Bedingungen des ÜAgr übereinstimmen muss“.

122 AB, (Fn. 29), Nrn. 188, 189.

123 AB, (Fn. 29), Nrn. 193, 196 f.

124 AB, (Fn. 29), Nr. 200.

125 AB, (Fn. 29), Nr. 210.

126 AB, (Fn. 29), Nrn. 206, 207.

127 AB, (Fn. 29), Nr. 196.

128 AB, (Fn. 29), Nr. 198.

129 AB, (Fn. 29), Nr. 199.

130 AB, (Fn. 29), Nrn. 220, 222.

131 AB, (Fn. 29), Nr. 226.

b) Ausfuhrbeihilfen¹³² gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. c) ÜAgr

Im Agrarbereich unterliegen die Ausfuhrsubventionen lediglich Senkungsverpflichtungen, d.h. sie sind nicht vollumfänglich verboten, sondern in dem durch die Listen festgelegten Rahmen zulässig.¹³³ Gemäß Auffassung des Appellate Body beinhaltet die Zuckermarktordnung derartige Ausfuhrbeihilfen i.S.v. Art. 9 Nr. 1 lit. c) ÜAgr. Diese resultieren zum einen daraus, dass die Zuckerproduzenten C-Rüben zu einem Preis unter den Herstellungskosten ankaufen könnten, zum anderen in dem hohen Preisniveau für A- und B-Zucker, das eine Quersubventionierung von C-Zucker und dessen nicht kostendeckenden Export ermögliche. Es handele sich dabei um zwei getrennte Exportbeihilfen, nicht um eine zweifache Berücksichtigung einer Maßnahme.¹³⁴

Art. 9 Abs. 1 lit. c) ÜAgr lautet wie folgt:

Verpflichtungen bezüglich Ausfuhrsubventionen¹³⁵

- (1) Die nachstehenden Ausfuhrsubventionen unterliegen den Senkungsverpflichtungen im Rahmen dieses Übereinkommens:
- (c) Zahlungen bei der Ausfuhr eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses, die aufgrund von staatlichen Maßnahmen finanziert werden, unabhängig davon, ob sie zu Lasten des Staatshaushalts gehen oder nicht¹³⁶, einschließlich Zahlungen, die durch die Einnahmen aus einer auf das betreffende landwirtschaftliche Erzeugnis oder auf ein zur Herstellung der Ausfuhrware verwendetes landwirtschaftliches Erzeugnis erhobenen Abgabe finanziert werden.“

Voraussetzung für das Vorliegen einer Ausfuhrsubvention ist zunächst, dass sie auf einer staatlichen Maßnahme¹³⁷ beruht (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c)). Hierzu stellte sich der Appellate Body auf den Standpunkt,¹³⁸ dass die Zuckermarktordnung eine

¹³² Vgl. allgemein: *Desta* (Fn. 72); *Hofley/Whitehead*, Defining the Boundaries of Export Assistance: Preliminary Lessons from Two Recent Canadian WTO Losses, *International Trade Law Reports* 1999, S. 59; *Pitschas*, (Fn. 108), S. 205-217; *Poonyib*, Impacts of WTO Restrictions on Subsidized EU Sugar Exports. *Agricultural Economics* 22, S. 233-245 (2000); *Ehlers*, Zulässigkeit und Grenzen der Ausfuhrförderung, in: *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung*, Fs. Peter Selmer, Berlin 2004, S. 287 ff., 289.

¹³³ Hierzu und zum Verhältnis des absoluten Verbots von Ausfuhrsubventionen in Art. 3 Abs. 1 lit. a) des WTO-Subventionsabkommen zu den zulässigen Ausfuhrsubventionen des ÜAgr, vgl. *Pitschas*, (Fn. 108), S. 205 ff., S. 208 ff., 211.

¹³⁴ AB, (Fn. 29), Nr. 269.

¹³⁵ Vgl. hierzu auch Art. 1 lit. e) ÜAgr wonach sich der Begriff der Ausfuhrsubvention nur auf Subventionen bezieht, die von der Ausfuhrleistung abhängig sind.

¹³⁶ Hierzu *Slootboom*, Subsidies in WTO Law and EC Law - Broad and Narrow Definitions, *Journal of World Trade* 36 (2002), S. 517 ff., 538.

¹³⁷ Vgl. *Panel*, (Fn. 46), Nrn. 4.45, 4.47, 4.70 ff.

Ausfuhrsubvention ermögliche, indem sie den Verkauf von C-Rüben an die Zuckerproduzenten zu einem Preis unter den Produktionskosten möglich macht. Vor dem Hintergrund der Beweislastregeln in Art. 10 des ÜAgr erhielt der Appellate Body die Auffassung des Panels aufrecht, dass Billigverkäufe der C-Rüben an die Zuckerfabrikanten Zahlungen und als solche eine staatliche Maßnahme i.S.v. Art. 9 Abs. 1 lit. c) darstellten.¹³⁹

Der Appellate Body bestätigte auch die Auffassung des Panels¹⁴⁰, dass die Zuckermarktordnung mit ihrer hohen Vergütung für A- und B-Rüben ermögliche, dass die Rübenbauern Profite aus den A- und B-Rüben für eine Quersubventionierung der Überschüsse (C-Rüben) verwenden.¹⁴¹ Diese Quersubventionierung sei eine Vorbedingung für die Herstellung und den Export von C-Zucker zu einem Preis unter den Herstellungskosten. Nur ein Teil der C-Rübenproduktion werde nicht planmäßig, sondern infolge wechselnder Produktionsumstände erzielt, ein anderer Teil werde dagegen bewusst aus Profitgründen produziert. Gerade dies werde durch die A- und B-Profiten ermöglicht, die die EG-Zuckermarktordnung gewährleistet.¹⁴² Da C-Zucker nicht auf dem Binnenmarkt vertrieben werden darf, sondern exportiert werden muss, sei diese Subventionierung keine rein interne Stützung, sondern auf den Export bezogen¹⁴³ und somit eine Ausfuhrbeihilfe.

Tatbestandsvoraussetzung des Art. 9 Abs. 1 lit. c) ist zudem die „Zahlung bei der Ausfuhr“. Hinsichtlich der Quersubventionierung des C- durch A- und B-Zucker bestritt die EG das Vorliegen einer Zahlung. Die Kritik an der vermeintlichen Quersubventionierung erfasse eine rein interne Allokation von Mitteln. Eine Zahlung könne dagegen nur im Verhältnis zweier getrennter Einheiten erfolgen.

Demgegenüber vertrat der Appellate Body die Auffassung, dass die Interpretation von Art. 9 Abs. 1 lit. c) nicht von der rechtlichen Ausgestaltung der Akteure abhängig sein dürfe. Er stellte stattdessen auf die tatsächlichen Auswirkungen der Zuckermarktordnung ab. Maßgeblich sei hier die Tatsache der Verkäufe von C-Zucker auf dem Weltmarkt zu Preisen, die nicht die Herstellungskosten decken.¹⁴⁴ Er verwarf deshalb die Auffassung der EG als zu formalistisch.¹⁴⁵ Demzufolge kann das Merkmal der „Zahlung“ auch bei Quersubventionierung innerhalb einer Einheit erfüllt sein.

¹³⁸ AB, (Fn. 29), Nr. 238 ff.

¹³⁹ AB, (Fn. 29), Nr. 250.

¹⁴⁰ Panel, (Fn. 46), Nr. 7.283.

¹⁴¹ AB, (Fn. 29), Nr. 243.

¹⁴² AB, (Fn. 29), Nr. 247.

¹⁴³ Panel, (Fn. 46), Nr. 7.321.

¹⁴⁴ „At a price that even does ‘not remotely’ cover its average total cost of production“.

¹⁴⁵ AB, (Fn. 29), Nrn. 264, 265.

Im Anwendungsbereich des „Übereinkommens über Subsidies and Countervailing Measures“ (ÜSCM) wird für den Begriff¹⁴⁶ der Subvention voraussetzt, dass die Unterstützung durch die öffentliche Hand sich für den Empfänger als ein Vorteil¹⁴⁷ darstellt (Art. 1 Abs. 1 lit. b ÜSCM). Entsprechend befasste sich das Panel mit der Frage, ob Art. 9 ÜAgr das Vorliegen eines Vorteils als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal voraussetzt. Nach Auffassung der EG ist das Vorliegen eines Vorteils auch für Art. 9 Abs. 1 lit. c) ÜAgr als ein unverzichtbares Tatbestandsmerkmal zu fordern. Andernfalls könnte Art. 9 Abs. 1 lit. c) auch dann erfüllt sein, ohne dass auch tatsächlich eine Subventionierung erfolgt;¹⁴⁸ Art. 9 Abs. 1 lit. c) würde zu einem Verbot von Exporten unter Herstellungskosten umgestaltet. In den oben genannten Maßnahmen liege kein Vorteil zugunsten des Empfängers der vermeintlichen Ausfuhrsubventionen. Der Verkauf preisgünstigen EG-Zuckers auf den Weltmärkten komme – in der Form niedriger Preise – nicht den Verkäufern, sondern den Abnehmern auf dem Weltmarkt zugute.

Dem traten die Kläger mit dem Hinweis auf die Rechtssache *Canada Dairy* entgegen. Bereits damals habe der Appellate Body das Vorliegen einer Zahlung nicht vom Vorliegen eines Vorteils abhängig gemacht. Wenn die Zahlungen bei der Ausfuhr eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. c) „aufgrund von staatlichen Maßnahmen finanziert werden“, dann sei es nicht zusätzlich erforderlich, dass der Vorteil dieser staatlichen Maßnahmen dem Empfänger der Zahlungen zugute kommt.¹⁴⁹

Der Appellate Body verwies auf den Wortlaut des Art. 9 Nr. 1, dessen Definition des Begriffs der Ausfuhrsubventionen nicht auch den Vorteil als zusätzliches Tatbestandsmerkmal nennt. Er unterstützte deshalb die Auffassung der Kläger und des Panels, dass es auf das kumulative Vorliegen eines zusätzlichen Vorteils nicht ankomme.¹⁵⁰

Eine weitere zentrale Streitfrage der WTO-Rechtssache war das Kriterium „Zahlung bei Ausfuhr“ (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c)), denn die Kritik an den vermeintlichen Subventionen der EG-Zuckermarktordnung hatte sich an den Billigverkäufen von Rüben an die Zuckerproduzenten sowie an der Quersubventionierung der C-Rüben durch die A- und B-Rüben entzündet, die jeweils nicht tatbestandlich an die Ausfuhr anknüpfen.

¹⁴⁶ Zum Begriff der Subvention gemäß dem ÜSCM vgl. *Herrmann, Ch.*, in: *Weiß/Herrmann*, (Fn. 68), Rdnr. 689 f.; *Grave*, Der Begriff der Subvention im WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (*passim*); *Slootboom*, (Fn. 136), S. 517 ff., 532 ff.

¹⁴⁷ Zum Tatbestandsmerkmal des Vorteils vgl. *Slootboom*, (Fn. 136), S. 517 ff., 535, 536.

¹⁴⁸ Panel, (Fn. 46), Nr. 4.51.

¹⁴⁹ Panel, (Fn. 46), Nrn. 4.59, 4.61.

¹⁵⁰ AB, (Fn. 29), Nr. 268.

Die EG machte deshalb geltend, diese Maßnahmen seien eine rein interne Stützung, die nicht den Vorschriften über Ausfuhrsubventionen unterfielen. Zwischen zulässigen internen Maßnahmen und begrenzt zulässigen Ausfuhrsubventionen bestehe eine strikte begriffliche Trennung. Diese Trennung würde gefährdet, wollte man die streitgegenständlichen Maßnahmen unter Art. 9 Abs. 1 lit. c) fassen.

Das Panel¹⁵¹ schloss sich dem nicht an. Es verwies darauf, dass der so subventionierte C-Zucker nicht auf dem Binnenmarkt vertrieben, sondern lediglich ausgeführt werden darf. Der Appellate Body¹⁵² bekräftigte dies. Die im rechtlichen Rahmen zulässige interne Stützung dürfe nicht zu Spill-over-Effekten auf den Export führen.¹⁵³ Der Export von C-Zucker sei zudem keine zufällige, sondern vielmehr eine direkte Folge der Zuckermarktordnung,¹⁵⁴ so dass die Subventionierung des C-Zuckers eine Exportfinanzierung darstelle.

IV. Folgerungen für die Zuckermarktordnung

1. Reformdiskussion

Reformvorschläge für die Zuckermarktordnung hatte die EU-Kommission in zwei Mitteilungen (KOM(2003) 554¹⁵⁵ und KOM(2004) 499¹⁵⁶) vorgestellt; sie veröffentlichte zudem eine Folgenabschätzung für den Zuckersektor¹⁵⁷. Weitere Mitteilungen (KOM(2004) 461¹⁵⁸ und KOM(2004) 699¹⁵⁹) betreffen eine damit zusammenhängende Revision des Allgemeinen Präferenzsystems im Zollbereich. Laut der Folgenabschätzung drohe bei Beibehaltung des hohen Preisniveaus ein dramatischer Anstieg der Zuckerimporte zulasten der einheimischen Zuckererzeugung in der EU. Auch die Verzerrungen im externen Handel und die EG-intern hohen Preise auf Kosten der Verbraucher führte die EU-Kommission als Argumente für eine stärkere Ausrichtung auf den Markt ins Feld.¹⁶⁰ Die EU-Kommission hielt zudem das WTO-rechtliche Umfeld für die Zuckerwirtschaft in seinen Grund-

¹⁵¹ Panel, (Fn. 46), Nrn. 4.57, 4.87 ff, 7.321.

¹⁵² AB, (Fn. 29), Nr. 275.

¹⁵³ AB, (Fn. 29), Nr. 279.

¹⁵⁴ AB, (Fn. 29), Nr. 280.

¹⁵⁵ Kommission (Fn 3).

¹⁵⁶ Kommission (Fn 3).

¹⁵⁷ Kommission, Commission Staff Working Document – Reforming The European Union’s sugar policy – Update of impact assessment (SEK(2003)1022) <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st10/st10514-ad01.en05.pdf> (20.2.2006).

¹⁵⁸ ABl. Nr. C 242 v. 29.9.2004, S. 8.

¹⁵⁹ ABl. Nr. C 52 v. 2.3.2005, S. 47.

¹⁶⁰ Kommission, (Fn. 3), S. 6.

linien für bereits im Vorfeld zu den Doha-Verhandlungen „so klar, dass die Auswirkungen letztlich bereits absehbar“ seien.¹⁶¹ Aufgrund der Behandlung im Ministerrat am 22. und 23. November 2004 und – abschließend – am 21. Dezember 2004¹⁶² legte die EU-Kommission schließlich am 22. Juni 2005 ein Paket von Legislativvorschlägen vor.¹⁶³ Mit einigen Änderungen wurde dieser Vorschlag am 16. Dezember 2005 als allgemeine Ausrichtung des Rates zur Zuckerreform übernommen.¹⁶⁴

Im Vorfeld hatte die EU-Kommission für die Zeit nach 2006 neben der Fortschreibung der bisherigen Regelung zunächst zwei Szenarien geprüft:

- Senkung der Binnenmarktpreise, Stabilisierung der Einfuhren und der produzierten Mengen. Allmähliche Abschaffung der Produktionsquoten. Einführung einer Betriebspromesse als Einkommensstützung für die EG-Erzeuger.
- Völlige Liberalisierung der Zuckerregelung, Abschaffung der Preisstützung in der EG. Wegfall der Quotenregelung. Abschaffung der Einfuhrzölle und der Mengenbeschränkungen für die Einfuhren. Einführung einer Einkommensstützung für die EG-Erzeuger.

Sie schlägt als Ergebnis dieser Prüfung unter anderem vor: Eine Verringerung der subventionierten Zuckerexporte von 2,4 Mio. t auf 0,4 Mio. t (minus 83 Prozent), die Senkung der Rübenmindest- und Stützungspreise, die Ablösung des Interventionspreises durch einen Referenzpreis¹⁶⁵, die Zusammenlegung der A- und der B-Quote zu einer Quote samt Kürzung um 2,8 Mio. t (minus 16 Prozent) sowie die

161 Kommission, (Fn. 3), S. 22.

162 <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/319&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> bzw. http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=191548 (19.2.2006).

163 Kommission, KOM(2005) 263. Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktordnung für Zucker, 2005/0118 (CNS), Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) 1782/03 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, 2005/0119 (CNS), Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit einer befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung (EG) 1258/99 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, 2005/0120 (CNS), <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st10/st10514.de05.pdf> (15.2.2006).

164 Kompromisstext des Vorsitzes, allgemeine Ausrichtung des Rates zur Zuckerreform, Dokument 14982/1/02 v. 16.12.2005, http://register.consilium.eu.int/servlet/driver?lang=DE&typ=Advanced&cmsid=639&ff_COTE_DOCUMENT=14982%2F1%2F05+&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=REGAISDE&srm=25&md=100&ssf=&rc=1&nr=1&page=Detail (15.2.2006).

165 Dieser Referenzpreis soll etwa als Auslösungsschwelle für die private Lagerhaltung dienen. Er löst den verbindlichen Interventionspreis ab, d.h. die Möglichkeit, garantie Menge zu einem garantierten Preis an eine offizielle Stelle zu verkaufen.

Einführung einer produktionsentkoppelten Direktzahlung zum Teilausgleich von 60 Prozent der Einkommensverluste, die teils aus einer Kürzung des Zuckerpreises um 39 Prozent folgen.

Zudem soll zugunsten der Balkanstaaten ein Zollkontingent in Höhe der derzeitigen Ausfuhren in die EG eingeführt werden und der Garantiepreis für Rohzucker aus den AKP- und LDC-Staaten abgesenkt werden. Schließlich sei das AKP-Zuckerprotokoll WTO-konform zu überarbeiten, bei Beibehaltung der Ankaufspflicht für AKP- und Indien-Zucker von 1,3 Mio. t jährlich.

Diese Vorschläge stießen auf heftige Kritik. Befürchtet werden Strukturänderungen¹⁶⁶ und Einkommensverluste¹⁶⁷ in der heimischen Landwirtschaft.¹⁶⁸ Laut Stellungnahmen der Zuckerwirtschaft würde diese dadurch ernsthaft betroffen werden, eine nachhaltige Rüben- und Zuckererzeugung sei auch an den wettbewerbsfähigsten Standorten gefährdet,¹⁶⁹ es wird sogar vorgebracht, der Zuckerrübenanbau werde aufgrund dieser Änderungen weitgehend aus Deutschland verschwinden.¹⁷⁰

Kritiker befürchteten zudem eine Schwächung der EG-Handels- und Entwicklungspolitik gegenüber Indien und namentlich den AKP-Staaten. Schließlich wurde vorgebracht, gerade in einigen führenden Zuckerexportnationen habe eine zunehmende Zuckerproduktion schwerwiegende Auswirkungen auf die Umwelt und die sozialen Arbeitsverhältnisse.¹⁷¹ Die EG dürfe die Produktion von Zucker unter Ausbeutung der Arbeitskräfte nicht fördern. Die Reform der Zuckermarktordnung setze die Chancen afrikanischer und karibischer Kleinbauern zugunsten brasilianischer „Zuckerbarone“ aufs Spiel, die Menschen und Umwelt bei der Zuckererzeugung ausbeuteten.¹⁷² Vielfach wurde deshalb teils eine Begrenzung der

¹⁶⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments, (Fn. 49), Erwägung K: „Gefahr, dass der Zuckerrübenanbau, die Zuckerindustrie und die damit verbundenen Wirtschaftstätigkeiten in vielen Regionen der EU verschwinden“.

¹⁶⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments, (Fn. 49), Erwägung L: „Die Zuckermarktordnung muss den Erzeugern in der Gemeinschaft und in den AKP und LDC eine angemessene Vergütung bieten“.

¹⁶⁸ Es ist die Rede von der Vernichtung von 30.000-40.000 bürgerlichen Existzenzen lt. Wortbeitrag MdB *Schindler* (Fn. 16).

¹⁶⁹ Laut *Spettmann*, Vorstandssprecher der Südzucker AG, zitiert nach FAZ v. 20.5.2005.

¹⁷⁰ Laut *Langendorff*, Hauptgeschäftsführer der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker, zitiert nach FAZ v. 20.5.2005.

¹⁷¹ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments, (Fn. 49), Erwägung P, Forderung Nr. 30.

¹⁷² Lt. Wortbeitrag MdB *Reichard*, (Fn. 18): „Wer die vollständige und schnelle Liberalisierung des Zuckermarktes fordert, muss wissen, dass er Kleinbauern in Afrika Chancen zum Lebensunterhalt raubt. Schließlich profitiert eine Vielzahl von afrikanischen und karibischen Staaten von dem bevorzugten Zugang zum EU-Zuckermarkt. Weder einheimische Landwirte noch Kleinbauern in Entwicklungsländern können in einem völlig liberalisierten System mit dem auf

Reform gefordert, aber auch eine Ergänzung durch sozial-ökologische Standards für die Produktion von Zucker,¹⁷³ sowie alternative Verwendungsmöglichkeiten für Zucker, um der Gemeinschaftsproduktion neue Absatzperspektiven zu bieten.¹⁷⁴

2. Die Legislativvorschläge

Die EU-Kommission strebt als Ziele der Reform die Herstellung der Konformität der künftigen Zuckermarktordnung mit der WTO sowie die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Zuckerwirtschaft an.¹⁷⁵ Damit möchte auch der Rat die Ausfuhrmöglichkeiten des EU-Zuckersektors in Zukunft in dem Umfang sicherstellen, in dem die Industrie die sich im Rahmen der derzeitigen und künftigen WTO-Verpflichtungen bietenden Möglichkeiten nutzen kann.¹⁷⁶

Den Legislativvorschlägen liegt die Überlegung zu Grunde, dass eine Reduzierung der Exporte zunächst die Verringerung der Überschüsse voraussetzt. Ein niedrigeres Preisniveau und der Fortfall der Intervention sollen die EG-Zuckerproduktion weniger attraktiv machen und die Überschüsse verringern. Zugleich könne das künftige niedrigere Preisniveau auch die Attraktivität und die Summe der AKP- und Indien-Zucker-Importe sowie LDC-Importe auf den Binnenmarkt eindämmen. Das Preisniveau wird hierfür abgesenkt, bleibt aber weiterhin erheblich über dem Weltmarktniveau. Damit stellt sich das Reformpaket als Gesamtpaket aus Preissenkung, Ausgleichszahlungen, Abgaben auf Überschüsse, Umstrukturierungshilfen und weiteren Maßnahmen, wie etwa der Lagerhaltung, dar.

Der institutionelle Preis für Weißzucker soll gemäß dem Vorschlag der Kommission in drei Schritten um insgesamt 39 Prozent abgesenkt werden, wohingegen die allgemeine Ausrichtung des Rates eine Reduzierung um 36 Prozent vorsieht. Es soll ein Preismeldesystem eingeführt werden, auf dessen Grundlage ein repräsentativer Preis für Weißzucker festgesetzt wird. Bei Unterschreitung des Referenzpreises wird Zucker vom Markt genommen. Für Quotenzuckerrüben wird ein

riesigen Plantagen zum Teil unter Ausbeutung von Mensch und Umwelt erzeugten Zucker aus Brasilien konkurrieren. Wir können doch unsere eigenen Bauern oder die Kleinbauern Afrikas nicht zugunsten weniger Zuckerbarone in Brasilien ärmer machen“.

¹⁷³ Entschließung des Europäischen Parlaments, (Fn. 49), Forderung Nr. 25, wonach bei deren Verletzung Abgaben zu entrichten sind, die wiederum einem neu zu errichtenden Fonds zur Förderung einer menschenwürdigen und umweltgerechten Landwirtschaft in den Zucker liefernden Entwicklungsländern speisen sollen.

¹⁷⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments, (Fn. 49), Forderung Nr. 15 (Entwicklung von Biokraftstoffen).

¹⁷⁵ Kommission, (Fn. 163), Erwägung 1.

¹⁷⁶ Rat, (Fn. 164), Nr. 10.1.

Mindestpreis festgesetzt. Als Folge dieser Regelungen löst zwar der Referenzpreis das starre Preisstützungssystem ab, könnte sich aber auf ähnliche Weise auswirken.

Zum Ausgleich des Einnahmeverlustes, der sich aus der Senkung der institutionellen Preise ergibt, wird zugunsten der Zuckerrübenerzeuger eine Kompensationszahlung eingeführt, die von der Produktion entkoppelt und in die Betriebsprixmienregelung einbezogen werden soll. Die EU-Kommission schlägt einen Einkommensausgleich von 60 Prozent vor, die allgemeine Ausrichtung des Rates sieht einen Ausgleich von 64,2 Prozent vor. Die Kosten hierfür werden im Wesentlichen durch Einsparungen ausgeglichen werden, die sich aus der Reduzierung der Ausfuhrerstattungen und der Abschaffung der Raffinationsbeihilfe ergeben.

Das Quotensystem bleibt bestehen. Die Quotenmenge soll laut den Legislativvorschlägen der EU-Kommission sogar zunächst noch um eine Mio. t aufgestockt werden, um – bislang außerhalb der Quote produzierten – C-Zucker einzubeziehen. Die allgemeine Ausrichtung des Rates umfasst über höhere Quoten noch zusätzliche Quoten für Mitgliedstaaten, die keinen C-Zucker produzieren.¹⁷⁷ Vorrangig soll eine freiwillige Aufgabe der Produktion erfolgen, die durch die Kombination von Preisverfall und Umstrukturierungsbeihilfen angeregt werden soll. Letztere werden für die Schließung von Fabriken und den Verzicht auf die Quote gewährt. Zur Finanzierung dieses Umstrukturierungsfonds werden zunächst degressiv gestaffelte Beiträge auf alle Quoten erhoben. Auf eine obligatorische Kürzung der Quoten will die Kommission jedenfalls während dieser Umstrukturierungsphase verzichten.

Auch die künftige Zuckermarktordnung kann Überschüsse nicht vollumfänglich vermeiden. Sie sollen zum Teil zur Produktion von Industriezucker und dazu verwendet werden, die angemessene Versorgung der Regionen in äußerster Randlage zu gewährleisten. Daneben ist auch eine Übertragung auf die Quote des folgenden Wirtschaftsjahres möglich. Die auf die Nichtquotenerzeugung anwendbaren Mechanismen sollen durch eine Abgabe auf die Überschüsse (sogenannter Überschussbetrag) ergänzt werden, um die Anhäufung dieser die Marktlage gefährdender Erzeugung zu verhindern. Daneben soll gemäß der allgemeinen Ausrichtung des Rates ausdrücklich angeordnet werden, dass Zucker, der über die Quoten hinaus erzeugt wird, „unter uneingeschränkter Wahrung der WTO-Verpflichtungen der Gemeinschaft“ ausgeführt werde kann. Die Mengenbegrenzung für den Export von C-Zucker soll nach dem Verfahren gemäß Artikel 4 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG festgesetzt werden.¹⁷⁸

Am System von Einfuhrzöllen wird festgehalten. Die Kommission will die Verpflichtungen der EG aus dem AKP-Zuckerprotokoll einhalten und darüber hinaus den ärmsten Entwicklungsländern im Rahmen der EBA-Initiative zollbefreite

¹⁷⁷ Rat, (Fn. 164), Nr. 4.2.

¹⁷⁸ Rat, (Fn. 164), Nr. 10.3.

Einfuhrkontingente öffnen. Zur Bekämpfung der Dreiecksgeschäfte schlägt sie vor, eine Schutzklausel auf internationaler Ebene anzustreben, damit EBA-Einfuhren nicht dazu missbraucht werden, Zucker in die EU zu versenden, der nicht aus den LDC stammt. Der Rat ersucht in seiner allgemeinen Ausrichtung zur Zuckerreform die Kommission, so bald wie möglich eine diesbezügliche Änderung der Rechtsvorschriften für die Ursprungsregeln vorzuschlagen; die Raffination, Aromatisierung, Färbung, Verpackung und die Vermischung mit einem Anteil von weniger als 80 Prozent von Erzeugnissen, die ihren Ursprung in vollem Umfang in dem betreffenden Land haben, sollen für die Ursprungseigenschaft nicht genügen.¹⁷⁹ Die EU-Kommission hat hierzu erklärt, automatisch das Verfahren darüber zu eröffnen, ob Maßnahmen wie eine Aussetzung oder vorübergehende Rücknahme von Handelszugeständnissen, Überwachung oder sonstige Schutzmaßnahmen zu treffen sind. Dies soll dann gelten, wenn die Zuckereinfuhren im Rahmen der EBA-Vereinbarungen aus einem Drittland in die EU in einem bestimmten Jahr ab dem Wirtschaftsjahr 2008/2009 im Vergleich zu den Einfuhren aus diesem Land im vorangegangenen Wirtschaftsjahr um mehr als 25 Prozent steigen.¹⁸⁰

Auch Ausfuhrbeihilfen werden weiterhin gewährt. Für subventionierte Ausfuhren sollen aber die Obergrenzen hinsichtlich von Mengen und Haushaltsausgaben eingehalten werden.¹⁸¹ Die Einhaltung der mengenmäßigen Beschränkung soll mittels Ausfuhrlizenzen gewährleistet werden, die die Voraussetzung für eine Ausfuhrerstattung sind. Die Beachtung der betragsmäßigen Obergrenzen wird zu dem Zeitpunkt gewährleistet, zu dem die Ausfuhrerstattungen im Rahmen der Überwachungen der Zahlungen gemäß dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) festgesetzt werden.¹⁸²

Damit ist eine Reform angestrebt, die zugleich die EG-Zuckermarktordnung WTO-konform machen soll und die Wettbewerbsfähigkeit der EG-Zuckerwirtschaft insgesamt nicht verschlechtert. Die Zuckerstandorte in der EG sind aufgrund bestimmter Faktoren nicht in gleicher Weise wirtschaftlich leistungsfähig. Werden Zuckerstandorte überall in der EG aufrechterhalten, so geht dies zu Lasten der Leistungsfähigkeit der EG-Zuckerwirtschaft. Die EU-Kommission erwartet, dass die wirtschaftlicheren Standorte in geringerem Umfang auf das Angebot zurückgreifen werden, gegen EG-Mittel ihre Produktion aufzugeben.¹⁸³ Das Konzept

¹⁷⁹ Rat, (Fn. 164), Nr. 9.2.

¹⁸⁰ Rat, (Fn. 164), Nr. 9.1.

¹⁸¹ Kommission, (Fn. 163), Erwägung 30.

¹⁸² Kommission, (Fn. 163), Erwägung 31 f.

¹⁸³ Vgl. Kommission, (Fn. 163), Erwägung 5, wo davon ausgegangen wird, dass die Zuckerunternehmen mit der geringsten Produktivität von der befristeten Umstrukturierungsbeihilfe Gebrauch machen werden.

einer freiwilligen Produktionsverringerung geht damit in Richtung einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Zuckerwirtschaft und zu Lasten einer EG-weiten Verteilung der Zuckerstandorte.

Können die vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch nicht die angestrebte Produktionsenkung bewirken, so muss die EU-Kommission nach der Umstrukturierungsphase Quoten absenken. Für die Wettbewerbsfähigkeit der EG-Zuckerwirtschaft ist deshalb entscheidend, welche Quoten abgesenkt werden. Während die A-Zuckerquote jedem Mitgliedstaat einen Anteil am Markt sichern soll, dient die zusätzliche B-Quote dazu, regional bessere Erzeugungs- und Marktbedingungen zu berücksichtigen, auch C-Zucker wird überwiegend in besonders leistungsfähigen Standorten als Überschuss erzeugt. Im Gegensatz zu der von manchen Mitgliedstaaten erhobenen Forderung, die Kürzungen zu Lasten der C- und B-Zuckerproduzenten vorzunehmen, schlägt die EU-Kommission vor, die Quoten zusammenzulegen. Dieser Vorschlag kommt den C-Produzenten zugute und schützt die B-Quote vor einer überdurchschnittlichen Kürzung. Gemäß diesem Konzept würde die gesteuerte Verringerung der Produktion nicht einseitig zu Lasten der leistungsfähigeren Standorte gehen und die Leistungsfähigkeit der Zuckerwirtschaft nicht berücksichtigen.

Ob die Reformen die EG-Zuckermarktordnung WTO-konform machen werden, bleibt allerdings abzuwarten. Denn es sollen zwar die mengenmäßigen und betragsmäßigen Obergrenzen des WTO-Rechts für die Zuckerausfuhren und ihre Ausfuhrsubventionen ausdrücklich eingehalten werden, hinsichtlich der Subventionssumme ist aber offensichtlich lediglich an die Ausfuhrerstattungen gedacht, die als solche im EAGFL veranschlagt werden.¹⁸⁴

Mit dem angestrebten Instrumentarium ist es der EG – zwar theoretisch – möglich, die mengenmäßigen Obergrenzen für ausfuhrsubventionierten Zucker einzuhalten. Insbesondere kann die EU-Kommission nach der Umstrukturierungsphase Quoten kürzen und die künftigen Überschüsse mit hinreichend hohen Abgaben beladen. Dies sollte die Überschüsse effektiv verringern. Allerdings ist zu beachten, dass für die mengenmäßige Obergrenze alle diejenigen EG-Zuckerexporte zu betrachten sind, für die Ausfuhrsubventionen i.S.v. Art. 9 ÜAg gewährt werden (nicht dagegen nur die durch EAGFL-Ausfuhrsubventionen unterstützten Exporte). Hier bleibt abzuwarten, ob die gesamten Exportmengen schon während der Umstrukturierungsphase unter die Obergrenzen und damit in Konformität mit dem ÜAg gebracht werden können.

Als problematischer könnte sich die Einhaltung der Höchstsummen für die Ausfuhrsubventionen erweisen. Denn die Legislativvorschläge befassen sich lediglich mit der Begrenzung der aus dem EAGFL gewährten Ausfuhrsubventionen. Nicht behandelt werden hingegen die ausfuhrrelevanten Wirkungen der Zuckermarkt-

¹⁸⁴ Kommission, (Fn. 163), Erwägung 31 f.

ordnung, die die WTO-Entscheidungsgremien in der Rechtssache WT/DS265/266/283 als Ausfuhrsubventionen i.S.v. Art. 9 ÜAgr qualifiziert hatten. Diese faktischen Ausfuhrsubventionen müssten für die Obergrenzen für Ausfuhrsubventionen berücksichtigt werden. Dies betrifft die Ausfuhrsubventionierung der EG-Zuckerexporte durch den billigen Überschussrüben-Ankauf durch die Zuckerindustrie, sowie die Quersubventionierung des Überschusszucker-Exports durch garantierte Gewinne aus dem Quotenzucker.

Die Möglichkeit eines günstigen Rübenankaufs durch die Zuckerindustrie besteht bei Überschusszucker grundsätzlich weiterhin, zumal nur für Quotenzuckerrüben ein Mindestpreis festgesetzt werden soll. Der Preis der Zuckerrüben wird sich auch in Abhängigkeit von der Menge der Überschüsse entwickeln. Hier besitzt die EU-Kommission die Möglichkeit, mittels der Abgabe auf Überschüsse Einfluss zu nehmen. Es bleibt deshalb abzuwarten, wie sich die Preise bei Nichtquotenrüben entwickeln und ob niedrige Rübenpreise der Zuckerindustrie zugute kommen werden.

Hinsichtlich der Quersubventionierung von Überschusszucker durch Gewinne aus Quotenzucker ist festzustellen, dass auch die künftige Zuckermarktordnung verlässliche Gewinne aus Quotenzucker gewährleisten wird. Trotz Abschaffung des verbindlichen Interventionspreises besteht ein Bündel von Maßnahmen (bei Unterschreitung des Referenzpreises wird Zucker vom Markt genommen, ein Preismeldesystem soll einen „repräsentativen Preis“ herbeiführen, etc.)¹⁸⁵ um stabile Preise und Gewinne aus Quotenzucker sicherzustellen. Allerdings wird die geplante Absenkung des Zuckerpreises die Gewinne der Zuckerindustrie voraussichtlich stark verringern.

Damit bestehen die beiden Maßnahmen der geltenden Zuckermarktordnung, die gemäß der WTO-Rechtssache WT/DS265/266/283 als WTO-widrige Exportsubventionen wirken, im Grundsatz fort; für ihre endgültige Bewertung sind aber die weiteren Schritte der EU-Kommission (Höhe der Abgabe auf Überschusszucker, Höhe des Mindestpreises für Quotenzuckerrüben, Umfang der Quotenreduzierung, etc.) und deren Auswirkungen abzuwarten.

C. Schlussbetrachtung

Die Rechtssache WT/DS265/266/283 hat Auswirkungen weit über die rechtliche Beurteilung der EG-Zuckermarktordnung und deren Reform hinaus.

Kritisch zu bewerten ist dabei die Behandlung des Subventionsbegriffs des ÜAgr durch Panel und Appellate Body, insbesondere in dessen Verhältnis zum Dum-

¹⁸⁵ Kommission, (Fn. 163), Erwägungen 4 ff., 21.

pingverbot des Anti-Dumping-Übereinkommens¹⁸⁶, zum Subventionsbegriff des ÜSCM und zur Struktur des ÜAgr:

Zum einen fehlt es an einer Übereinstimmung der Wertungen zwischen dem Anti-Dumping-Abkommen und dem ÜAgr. Das Panel stützt seinen Bericht wesentlich auf die Tatsache, dass aus der EG Zucker zu Preisen unter den Herstellungskosten exportiert wird, und nimmt dies als Beleg für das Vorliegen einer Exportsubvention. Die EG¹⁸⁷ wandte sich hiergegen, da eine solche Interpretation die Vorschrift des Art. 9 Abs. 1 lit. c) in ein Anti-Dumping¹⁸⁸-Instrument umfunktionieren würde. Dieses Argument räumen Panel und Appellate Body nicht überzeugend aus. Das Dumping-Verbot setzt neben dem Dumping zusätzlich z.B. eine bedeutende Schädigung eines im Gebiet einer Vertragspartei bestehenden Wirtschaftszweiges voraus. Mit dem Kriterium der „bedeutenden Schädigung“ haben die Vertragsparteien sich auf eine restriktive Handhabung verständigt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine so weitgehende Interpretation des Subventionsbegriffs im ÜAgr als fragwürdig, die aus dem Dumping im EG-Zuckerexport ohne weiteres (d.h. ohne ein einschränkendes Zusatzkriterium wie die „bedeutende Schädigung“ o.ä.) das Vorliegen einer Exportsubvention im Sinne des ÜAgr folgert.

Zum anderen weichen Panel und Appellate Body für das ÜAgr vom Beihilfebegriff des ÜSCM¹⁸⁹ ab: Der Appellate Body¹⁹⁰ setzt für das ÜAgr nicht auch das Vorliegen eines Vorteils des Subventionsempfängers voraus und weicht insofern vom Subventionsbegriff des ÜSCM ab, das in Artikel 1.1 lit. b) das Vorliegen eines Vorteils ausdrücklich als Tatbestandsmerkmal benennt¹⁹¹. Zudem nimmt er das Vorliegen einer Zahlung im Sinne des Subventionsbegriffs des ÜAgr auch für eine

¹⁸⁶ Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen 1994, ABl. Nr. L 336 v. 23.12.1994, S. 103, so genanntes Anti-Dumping-Abkommen.

¹⁸⁷ Panel, (Fn. 46), Nr. 4.51.

¹⁸⁸ Entgegen Art. 2.1 des Anti-Dumping-Übereinkommens, (Fn. 186), wonach Dumping beim Export unter dem Marktpreis des Ausfuhrlands vorliegt. Zum Begriff Dumping und insbesondere zu den Folgen des ÜAgr vgl. allgemein *Didier, The WTO Anti-Dumping Code and EG-Practice, Journal of World Trade 2001*, S. 33 ff; *Ritchie/Dawkins*, (Fn. 77), S. 13: “[...] export dumping or exporting goods at prices below their cost of production”.

¹⁸⁹ Zum Verhältnis zwischen den Subventionsbegriffen vgl. Art. 3.1 ÜSCM: Vorrang der Sonderregeln des ÜAgr.

¹⁹⁰ AB, (Fn. 29), Nr. 268.

¹⁹¹ Entgegen WTO-Sache FSC WT/DA108/AB, Nr. 136 “As a general matter [...] we consider that a measure that represents a subsidy within the meaning of the SCM Agreement will also be a subsidy within the meaning of the Agreement on Agriculture“, zitiert nach *Prieß/Pitschas*, (Fn. 33), S. 193, Fußn. 122; vgl. auch *Pitschas*, (Fn. 108), S. 207 m.w.N. für den Rückgriff beim ÜAgr auf das ÜSCM. Zum Verhältnis zwischen dem Subventionsbegriff des ÜSCM und dem ÜAgr vgl. z.B. *Desta*, (Fn. 72), S. 645 f.

interne Allokation¹⁹² an und entfernt sich von dem Grundmodell des Art. 1.1 Nr. 1 des ÜSCM, das wohl ein Förderverhältnis zwischen zwei getrennten Einheiten, zwischen denen die Subvention fließt, konzeptionell voraussetzt.

Schließlich ist die weite Auslegung des Subventionsbegriffs auch mit der Systematik des ÜAgr nicht vereinbar. Denn angesichts der besonderen Interessen im Agrarbereich wurde mit dem oben genannten Boxes-System ein ausdifferenziertes System der Qualifikation und Sanktionierung der verschiedenen Fördermaßnahmen geschaffen. Die Trennung von zulässigen Binnen- und nur begrenzt zulässigen Exportsubventionen wird durch die ausdrückliche Definition der Ausfuhrsubventionen in Art. 9 ÜAgr und Art. 1 lit. e) ÜAgr verstärkt, und schließlich stellt Art. 10 ÜAgr klar, dass Agrarsubventionen außerhalb der Auflistung des Art. 9 Abs. 1 ÜAgr nicht per se verboten sind, sondern nur die Art ihrer Verwendung dann untersagt ist, wenn sie sich als Umgehung der Verpflichtung im Bereich der Agrarexporte darstellt.¹⁹³

Trotz dieser begrifflichen und systematischen Trennung zwischen internen und Exportbeihilfen bejaht der Appellate Body ohne weiteres eine Quersubventionierung durch die Zuckermarktordnung und infolgedessen das Vorliegen einer Exportbeihilfe. Dabei geht er noch über seine bisherige Rechtsprechung¹⁹⁴ hinaus, in der er die Auffassung vertrat, dass im Ausnahmefall eine Durchbrechung der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen interner Stützung und Ausfuhrsubvention möglich sei, wenn die interne Stützung sich „without limit“ über einen Spill-over-Effekt als Ausfuhrsubvention auswirkt.

Dem Appellate Body ist zuzugestehen, dass bestimmte Aspekte der Marktordnung indirekt auch der Überproduktion zugute kommen.¹⁹⁵ Er sah deshalb die Not-

192 AB, (Fn. 29), Nrn. 264, 265.

193 Desta, (Fn. 72), S. 645 f.: “[...] only the manner of their use is regulated [...] Subject to the anti-circumvention condition, Members are always free to use any subsidies that fall outside the list of Article 9 (1) of the Agriculture Agreement [...].”

194 Wie bereits in WT/DA 103/113/AB/RW, Nr. 89: “We believe, that it would erode the distinction between the domestic support and export subsidies disciplines of the Agreement on Agriculture if WTO-consistent domestic support measures were automatically characterized as export subsidies because the produced spill-over economic benefits for export production [...] However we consider that the distinction between the domestic support an export subsidies disciplines in the Agreement on Agriculture would also be eroded if a WTO-Member were entitled to use domestic support, without limit, to provide support for exports of agricultural products”, zitiert nach Prieß/Pitschas, (Fn. 33), S. 189.

195 Vgl. USITC Publication 3238, (Fn. 13), S. 32: “This guaranteed minimum price, which is well above both the world price and the U.S. price, acts not only to encourage the production of A and B sugar, but also indirectly benefits the production and export of C sugar because it makes overproduction of C sugar less damaging to the financial bottom line than it otherwise might be. Indeed, the programs for the A and B sugar are so lucrative that it is financially prudent for EU growers and processors to produce significant quantities of C sugar (which must be sold at a loss) in order to maintain the A and B quota levels”.

wendigkeit einer zusätzlichen, ungeschriebenen materiellen Schranke, um das Gleichgewicht zwischen den Senkungsverpflichtungen eines WTO-Mitglieds für seine internen Stützungsmaßnahmen und seinen Senkungsverpflichtungen für Ausfuhrsubventionen nicht zu stören.¹⁹⁶

Diese Rechtsprechung des Appellate Body stieß aber auf Kritik, da die Missachtung der strikten Unterscheidung zwischen internen Stützungsmaßnahmen einerseits und Ausfuhrsubventionen andererseits die Gefahr eines Systembruchs im Rahmen des ÜAgr¹⁹⁷ mit sich bringe. Diesen Bedenken ist zuzustimmen. Um so mehr ist die neue Rechtsprechung bedenklich, die noch über die bisherige Rechtsprechung hinausgeht und ohne weitere Prüfung aus dem Vorliegen eines Exports zu Preisen unter den Herstellungskosten das Vorliegen einer Exportsubvention folgert.

Auch im Interesse der Rechtssicherheit ist eine Rechtsprechung abzulehnen, nach der die Zulässigkeit einer Regelung nicht *ex ante*, sondern nur *ex post* nach Betrachtung der jeweiligen Auswirkungen beurteilt werden kann. Auch die Reformen, die die EG-Zuckermarktordnung WTO-konform machen sollen, können bei Anwendung dieser Rechtsprechung erneut nur *ex post* abschließend welthandelsrechtlich beurteilt werden.

Angesichts der rechtssystematischen Bedenken gegen den Bericht des Appellate Body bleibt lediglich zu hoffen, dass bei einer Fortentwicklung des WTO-Rechts eine befriedigende Klärung des Subventionsbegriffs unter Berücksichtigung des Boxes-Systems des ÜAgr sowie unter Berücksichtigung des Anti-Dumping-Abkommens und des ÜSCM erfolgt.

¹⁹⁶ Prieß/Pitschas, (Fn. 33), S. 190.

¹⁹⁷ Prieß/Pitschas, (Fn. 33), S. 190.

