

## Info-Letter № 1-2023

Die EU-Kommission schränkt den Import von Getreide und Ölsaaten nach Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und die Slowakei ein – Welche Perspektiven ergeben sich für den ukrainischen Agrarexport?

von Dr. Heinz-W. Strubenhoff am 11. Mai 2023

Ab dem 2. Mai 2023 ist der Import von Weizen, Mais, Sonnenblumensaat und Rapssaat aus der Ukraine in die Länder Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und die Slowakei nicht mehr möglich. Dies gab die EU-Kommission am gleichen Tag mit der Verordnung (EU) 2023/903 bekannt. Die Verordnung gilt zunächst bis zum 5. Juni 2023. Transit dieser Produkte in andere Länder der EU und in Drittländer ist weiterhin möglich. Die Kommission reagiert mit dieser Verordnung auf Proteste von Bauern in Osteuropa, die sich über sinkende Preise aufgrund gestiegener Importe aus der Ukraine beklagen und nationale Regierungen und die EU in letzter Zeit unter Druck gesetzt haben. Nationale Regierungen in den o.a. Ländern haben zuerst auf diesen Druck reagiert und nationale Importbeschränkungen beschlossen, obwohl die EU-Kommission für die Märkte innerhalb der EU und Handelsabkommen mit Drittländern zuständig ist.

Die Kommission begründet ihren Schritt nun mit außergewöhnlichen Umständen in den o.a. Ländern, die es ihr erlauben, besondere Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Diese Schutzmaßnahmen beruhen auf dem Artikel 4(9) der Verordnung vom 30. Mai 2022 (EU) 2022/870, in der die Kommission und die Ukraine weitgehende Handelserleichterungen vereinbart haben, u.a. die „Solidarity Lanes“ nach der Blockade der Schwarzmeerhäfen in Folge des russischen Angriffskrieges. Zu diesem Zeitpunkt waren die Marktpreise außerhalb der Ukraine weit höher als zum jetzigen Zeitpunkt und erreichten z.B. im Hafen meiner Heimatstadt Hamburg im Mai 2022 bis zu 450 Euro/t Weizen. Anfang Mai 2023 sind die Preise wieder auf etwa 250 Euro/t Weizen zurückgegangen.

Schon bald nach Kriegsbeginn nach dem 24. Februar 2022 waren die üblichen Handelsrouten über die ukrainischen Schwarzmeerhäfen blockiert. Häfen und Seewege wurden vermint. Kurz vorher, im Herbst 2021 hatte die Ukraine mit 86 Mio. t Getreide und 23 Mio. t Ölsaaten eine Rekorderte eingefahren; weit unterhalb des Inlandsverbrauchs mit etwa 30 Mio. t. Die Schwarzmeerhäfen hatten vor dem Krieg etwa 6 bis 7 Mio. t pro Monat aufgenommen. Zum Zeitpunkt der Blockade warteten noch etwa 30 Mio. t auf den Export. Auch der Export aus Russland war damals unsicher. Niemand wusste, wie sich die Lage entwickeln würde. Beide Länder zusammen handeln etwa 20 % des Getreides (Weizen, Gerste, Mais ohne Reis) in der Welt. In der Folge stiegen die Weltmarktpreise im März und April 2022 auf Rekordniveau. Damals haben sich die polnischen und rumänischen Produzenten nicht beschwert.

Innerhalb der Ukraine sanken die Preise teilweise unter das Niveau der Produktionskosten. Gleichzeitig stiegen die Kosten für Transport, Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel. Während es z.B. im Jahr 2021 noch möglich war, für etwa 25 EUR/t Getreide aus dem Gebiet Tschernigiw nach Odessa zu liefern, verdreifachten sich die Transportkosten auf etwa 75 EUR/t nach Kriegsbeginn. Die Kosten für Transporte von der Ukraine in die westeuropäischen Seehäfen stiegen auf bis zu 200

EUR/t. Die ukrainischen Produzenten reagierten hierauf mit der Einschränkung der Produktionsintensität, was im Jahr 2022 zu erheblichen Produktionsrückgängen führte. Hinzu kamen Flächenverluste durch Verminderung (etwa 2 Mio ha) und Flächenverluste durch die russische Okkupation. Die Produktion in den okkupierten Gebieten floss weitgehend in den russischen Export. Dies führte zu einem Rückgang der Produktion in der Ukraine auf 52 Mio. t Getreide (Vorjahr: 86 Mio. t) und 18 Mio. t Ölsaaten (Vorjahr: 23 Mio. t). Da Ölsaaten transportwürdiger als Getreide sind – der Preis von Ölsaaten beträgt in der Regel das zweifache des Getreidepreises – ist der Rückgang beim Getreide höher. Diese Tendenz wird sich voraussichtlich in diesem Jahr noch verstärken. Das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine rechnet mit etwa 44 Mio. t Getreide und 19 Mio. t Ölsaaten im Jahr 2023. Die Exporte werden deshalb voraussichtlich noch einmal zurückgehen.

Die EU reagierte nach Kriegsbeginn schnell auf die russischen Handelsblockaden und gewährte der Ukraine weitgehende Handelserleichterungen im Rahmen des bestehenden Handelsabkommens (AA/DCFTA). Diese beinhalteten u.a. die Außerkraftsetzung der Tarifquoten (TRQ's) und Importzölle für ein Jahr, die immer noch eine lange Liste an Agrarprodukten umfassen. Am 30. Mai 2022 trat die entsprechende Verordnung in Kraft (EU) 2022/870. Sie gilt bis zum 5. Juni 2023. Gleichzeitig wurden Alternativen zu den Schwarzmeerbahnen vereinbart und in einem Aktionsplan beschlossen, der umfangreiche Maßnahmen vorsieht, ukrainische Exporte nach Westen im Rahmen der „EU-Ukraine Solidarity Lanes“ mit Binnenschiff, Bahn und LKW zu unterstützen (COM/2022/217 final). Diese Maßnahmen erwiesen sich als außergewöhnlich erfolgreich. Von Mai 2022 bis März 2023 wurden über die Solidarity Lanes 32 Mio. t Getreide und Ölsaaten von der Ukraine in die EU exportiert. Das entspricht im Durchschnitt etwa 3 Mio. t pro Monat. Vor dem Krieg waren es weit weniger als 1 Mio. t.

Gleichzeitig war es wichtig, eine Lösung für die Blockade der Schwarzmeerbahnen zu finden. Mit Hilfe der UN und der türkischen Regierung traf am 22. Juli 2022 die „Black Sea Grain Initiative“ in Kraft. Sie öffnete den Seeweg für große Schiffe von den drei ukrainischen Häfen Odessa, Pivdennyi und Chornomorsk. Bis heute verließen mehr als 900 Schiffe diese Häfen. Bis März 2023 wurden über 23 Mio. t Getreide, Ölsaaten und Pflanzenöle über diesen Seeweg exportiert. Das entspricht im Durchschnitt ebenfalls etwa 3 Mio. t pro Monat. Die Ukraine hatte somit erfolgreich die Exporte wieder aufgenommen und gleichzeitig die Exportrouten diversifiziert. Zurzeit versucht die russische Seite, die Kontrollen in Istanbul zu verlangsamen und die Verhandlungen über die Verlängerung des Abkommens hinauszuzögern. Am 18. Mai 2023 läuft das derzeit geltende Abkommen nach russischer Lesart aus. Die Schwierigkeiten an der ukrainischen Westgrenze kommen der russischen Seite vermutlich nicht ungelegen.

Die Empfängerländer ukrainischer Agrarexporte sind weitgehend gleichgeblieben. Hier hat sich auch durch die Solidarity Lanes und die Black Sea Initiative nicht viel verändert. Etwa 65 % des ukrainischen Getreides geht als Nahrungsmittel in arme Länder des globalen Südens, etwa 35 % wird von der europäischen und internationalen Futter- und Lebensmittelindustrie nachgefragt. Die EU ist selbst Nettoexporteur bei Getreide, importiert aber auch Getreide. Generell ist die Tendenz, dass die EU überwiegend Mais und Futterweizen importiert und Brotweizen exportiert. Bei Ölsaaten ist die EU Nettoimporteur. Hier gingen die Importe aus der Ukraine sogar zurück, obwohl die europäische Crushing-Industrie vermutlich nicht unglücklich über steigende Importe von Sonnenblumensaat und Rapsaat aus der Ukraine wäre.

Marktprobleme sind überwiegend in Polen und Rumänien aufgetreten, wo die Märkte unter Druck gerieten, weil gleichzeitig mit den steigenden ukrainischen Importen auch weitere globale Marktfaktoren zu sinkenden Preisen führten. Die Marktteilnehmer haben diesen Preisverfall aber nicht differenziert wahrgenommen, sondern überwiegend auf die ukrainischen Importe zurückgeführt. Es wäre aber falsch, die ukrainischen Exporte für sinkende Preise in Osteuropa verantwortlich zu machen, denn die Preisdifferenzen zwischen ukrainischen, europäischen und amerikanischen Märkten haben sich durch die ukrainischen Exporte kaum verändert. Das ist sowohl den Vertretern der Bauern als auch den Agrarpolitikern in den betroffenen Ländern völlig entgangen. Es war für sie wesentlich einfacher, die ukrainischen Agrarexporte für die Verluste der Bauern in ihren Ländern verantwortlich zu machen. Dabei hat es besonders diejenigen Produzenten in Osteuropa schwer getroffen, die auf steigende Preise spekuliert hatten und sich mit Verkäufen im vergangenen Jahr zurückgehalten hatten.

Die EU wird im Vermarktungsjahr 2022/23 mit etwa 40 Mio. t mehr Getreide importieren als im Vorjahr mit 28,5 Mio t. Allerdings war die Produktion in der EU mit 269,5 Mio. t auch wesentlich geringer als im Vorjahr mit 295 Mio. t. Die Importe aus der Ukraine decken nur einen Teil dieser Lücke ab. Dies erklärt, warum gleichzeitig die Importe aus Drittländern zunahm, z.B. verdoppelten sich die Getreideimporte aus Brasilien mit 7,5 Mio. t (Vorjahr: 3,5 Mio. t).

Die o.g. Marktintervention der EU (EU) 2023/903 ist vor diesem Hintergrund positiv zu bewerten. Die fünf betroffenen Länder nehmen ihre nationalen Handelsmaßnahmen, einschließlich Transitmaßnahmen vollständig zurück. Die vier in der Verordnung genannten ukrainischen Agrarprodukte können weiterhin in die EU außerhalb dieser Länder exportiert werden. Das nimmt den Druck von den polnischen und rumänischen Agrarmärkten in schwierigen politischen Zeiten und erlaubt gleichzeitig den Transit durch diese Länder zur europäischen Futter- und Lebensmittelindustrie und den europäischen Überseehäfen. Die Maßnahmen werden begleitet von speziellen Hilfsmaßnahmen der EU für Bauern in den betroffenen Ländern.

Die Lage bleibt aber aufgrund des russischen Angriffskrieges äußerst fragil. Nicht nur wegen der Ungewissheit über die Schwarzmeerhäfen. Am 5. Juni laufen die erleichterten Handelsmaßnahmen der EU mit der Ukraine aus. Für die ukrainische Seite wird es darauf ankommen, das jetzige Verhandlungsergebnis mit der EU abzusichern, den Transit nach Westen zu erhalten, die Grenzkontrollen mit den Nachbarländern zu erleichtern und zu beschleunigen, sowie die Quoten- und Zollerleichterungen (TRQ's) für mindestens ein weiteres Jahr zu verlängern und möglicherweise auf weitere Produkte zu erweitern.

#### Quellen:

Europäische Kommission, Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung, APK-Inform, USDA, Agrarfax, FAO, Eurostat, persönliche Informationen von Marktteilnehmern

#### Disclaimer

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Bilateralen Kooperationsprojektes Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD oder des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) entsprechen.