

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 01/2015

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND
ERNÄHRUNGSPOLITIK

Einseitige Handelspräferenzen der EU für die Ukraine: Erste Ergebnisse in der Agrarwirtschaft

Autor

Yulia Ogarenko
ogarenko@apd-ukraine.de

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew
Tel. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Obwohl 2014 die Umsetzung des „Vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens zwischen der EU und der Ukraine“ (FTA), vor allem aus politischen Gründen, verschoben wurde, hat die EU im April 2014 einseitige Handelspräferenzen für die Ukraine eingeführt, die neue Möglichkeiten für die Entwicklung der ukrainischen Agrarexporte in die EU eröffnet haben. Die Umsetzung des FTA, die ab Januar 2016 geplant ist, wird den Agrar- und Lebensmittelhandel zwischen der EU und der Ukraine weiter fördern und dazu beitragen, die Lebensmittelqualität- und -sicherheitsstandards in der Ukraine zu verbessern. Regierung und Wirtschaft der Ukraine sollten die verbleibende Zeit nutzen, um sich auf den verschärften Wettbewerb mit den EU-Anbietern vorzubereiten.

Agrar- und Lebensmittelhandel zwischen der EU und der Ukraine

Die Europäische Union ist eine der größten Handelspartner der Ukraine für Agrarprodukte und Lebensmittel, und ihre Bedeutung steigt von Jahr zu Jahr. Auch ohne FTA hatte sich der Anteil der EU-27 im gesamten Export von Agrarprodukten der Ukraine von 22 % im Jahr 2009 auf 26 % im Jahr 2013 erhöht. Abbildung 1 zeigt, dass sich die Exporte von Agrarprodukten und Lebensmitteln in EU-27 in den letzten fünf Jahren mehr als verdoppelt haben und 2013 rd. 4,5 Mrd. USD betragen. Der größte Anteil der Exporte entfällt auf (i) Ölsaaten (ii) tierische und pflanzliche Fette sowie (iii) Rückstände und Abfälle der Lebensmittelindustrie (entsprechend 28 %, 11 % und 11 %).

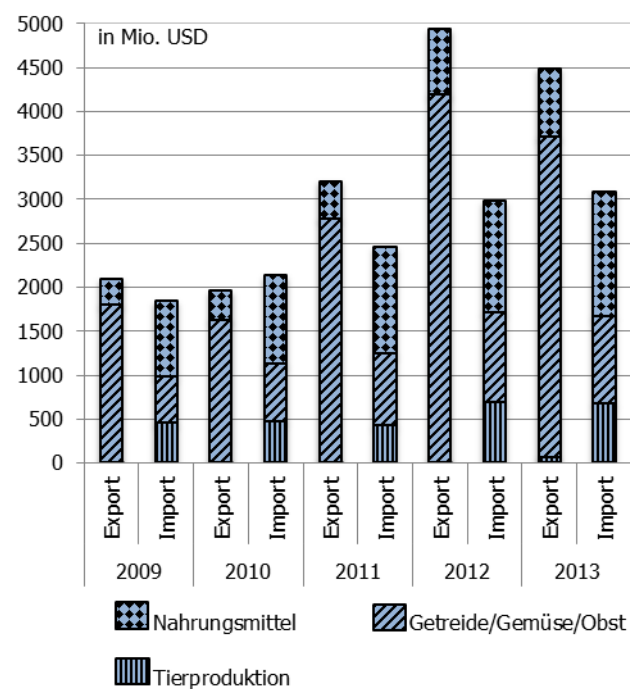
Bei einigen Waren ist der Anteil an den EU-Agrar- und Lebensmittelimporten aus der Ukraine bemerkenswert: wie z.B. bei Mais (26 %), Ölkuchen und anderer Rückstände von Sonnenblumenkernen (38 %), Sonnenblumenkerne/Distelöl (20 %), Hirse (20 %), erucasäurearme Raps- oder Rübensamen (17 %)¹.

Gleichzeitig stiegen die Importe um rund 70 %. Im Unterschied zur Gesamthandelsbilanz der Ukraine, die in der Regel negativ ausfällt, war der Agrar-

und Lebensmittelhandel mit den EU-27 Ländern in den letzten fünf Jahren (außer 2010) positiv. Der Handelsüberschuss wächst, weil die Importe langsamer steigen als die Exporte.

In den ersten 10 Monaten des Jahres 2014 ist der Handelsumsatz von Agrarprodukten zwischen der EU und der Ukraine² um 2,5 % (gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres) auf 6,5 Mrd.³ USD gestiegen. Die positive Handelsbilanz betrug rund 1,9 Mrd. USD. Die gesamten Agrar- und Lebensmittelexporte der Ukraine sind um 4,2 % (im Vergleich zu 10 Monaten des Jahres 2013) bzw. auf 13,7 Mrd. USD gestiegen. Dabei sind die Exporte in die EU noch rasanter um 16 %, auf 4,2 Mrd. USD gestiegen.

Abbildung 1. Agrar- und Lebensmittelhandel zwischen der EU und der Ukraine (aus Sicht der Ukraine)



Quelle: <http://wits.worldbank.org/register.html#>

So ist der Export von tierischen und pflanzlichen Fetten und Ölen in die EU um 57,3 %, von Getreide um 39 %, von Abfällen und Rückständen der Lebensmittelindustrie um 28 % angestiegen.

¹ Die Anteile sind auf der Grundlage von absoluten Werten berechnet, Quelle: <http://wits.worldbank.org>

² Die größten Anteile im Handelsumsatz haben Spanien (14,3 %), Deutschland (10,6 %) und Frankreich (8,1 %).

³ Laut dem Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung <http://minagro.gov.ua/node/15378>.

Der Anstieg der Exporte in die EU im Jahr 2014 kann durch eine Reihe von Faktoren erklärt werden, unter anderem durch eine günstige Situation auf dem internationalen Markt, die Anwendung der einseitigen Handelspräferenzen vonseiten der EU, die Abwertung der Hrywnja und die daraus folgende Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer Produktion sowie eine allmähliche Anpassung der ukrainischen Standards an die europäischen Regelungen. Gleichzeitig sank der Import von Agrarprodukten und Lebensmitteln aus der EU um rund 15,7 % auf 2,3 Mrd. USD, u.a. vor dem Hintergrund der Abwertung der Hrywnja, der Importsubstitution und der geschwächten Konsumnachfrage.

Einseitige Handelspräferenzen der EU für die Ukraine

Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine wurde gleichzeitig vom Europäischen Parlament und dem Parlament der Ukraine am 16. September 2014 ratifiziert. Die bilaterale Umsetzung der Handelskomponente (FTA) wurde aus politischen Gründen auf Januar 2016 verschoben⁴. Stattdessen führte die EU ein Sonderregime des Handels im Rahmen eines größeren Pakets von Wirtschafts- und Finanzhilfe für die Ukraine ein. Die entsprechende Verordnung (EG Nr 374/2014) trat am 23. April 2014 in Kraft. Die Handelspräferenzen gründen auf einem liberalisierten Zugang zum EU-Markt im Rahmen des Assoziierungsabkommens, der im ersten Jahr des Freihandels zwischen der EU und der Ukraine umgesetzt werden sollte.

Die einseitigen Handelspräferenzen sehen die Abschaffung der Importzölle für die meisten Warenbezeichnungen aller industriell erzeugten Produkte (Warengruppen 25-97) sowie für Warenbezeichnungen „Agrarerzeugnisse und Lebensmittel“ (Warengruppen 1-24) vor. Der Zoll für 16 % der Warenbezeichnungen der Warengruppe Agrarerzeugnisse und Lebensmittel sollte ganz abgeschafft werden. Die Vergabe der Tariffquoten erfolgt in Übereinstimmung mit zwei Ansätzen:

a) Anhang II der o.g. Verordnung enthält eine Liste von 27 Warengruppen mit zollfreien Quoten,

⁴ Verordnung Nr. 2014/691/EG vom 29.09.2014.

die nach dem Prinzip „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ vergeben werden.

b) Anhang III listet die Importkontingente für sechs Warengruppen (einschließlich Rind, Schweinefleisch, Geflügel, Eier und Albumine, Milchprodukte und Getreide), die aufgrund von Lizenzen der Importeure (Wirtschaftssubjekte der EU-Mitgliedsstaaten) verwaltet werden.

Es ist zu betonen, dass die oben diskutierten Zollkontingente nur die Menge der zollfreien Importe aus der Ukraine beschränken. Darüber hinaus gehende Importe können im Rahmen der bestehenden Regelungen weiterhin „verzollt“ gehandelt werden.

Zunächst wurden die Null-Zollsätze für den Zeitraum vom 23. April bis zum 31. Oktober 2014 eingeführt⁵. Weil die Umsetzung des Freihandelsabkommens auf das Jahr 2016 verschoben wurde, hat die EU die einseitigen Handelspräferenzen bis zum Ende 2015 verlängert und dabei die Importquoten auf dem Niveau von 2014 belassen.

Erste Schritte von ukrainischen Agrar- und Lebensmittelproduzenten in Richtung der EU-Märkte

Wie in Abbildung 2 dargestellt, wurden die Importquoten mit Nullzollsatz im Jahr 2014 für einige Waren vollständig ausgeschöpft, während die Ausschöpfung von anderen Quoten noch nicht einmal begonnen hat oder sehr langsam erfolgt. Das ist vor allem damit verbunden, dass die Anpassung der ukrainischen Rechtsvorschriften über Lebensmittelqualität und -sicherheit an die der EU noch nicht abgeschlossen ist. Darum können bisher nicht alle Agrarprodukte in die EU exportiert werden. Zweitens brauchen die ukrainischen Produzenten Zeit, um Wirtschaftspartner zu finden und Vertrauen in ihre Produkte aufzubauen.

Die Ausschöpfung bestimmter Zollkontingente liegt bisher deutlich unter dem Exportpotenzial einiger Produktgruppen, während die Zollkontingente für andere Produkte viel höher angesetzt sind, als die Ukraine in absehbarer Zukunft umsetzen kann. Zum Beispiel wurden die Zollkontingente für

⁵ Verordnung EG Nr. 1150/2014 zur Änderung von EG Nr. 374/2014.

Hammel- und Ziegenfleisch auf dem Niveau von 20 Tsd. t/Jahr eingeführt, während ihre Gesamtproduktion in der Ukraine 2014 nur insgesamt etwa 17 Tsd. t/Jahr⁶ betrug.

Bis Ende Dezember 2014 wurden die Zollkontingente für den Export (Zugewiesen auf der Grundlage „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“) von natürlichem Honig, Trauben- und Apfelsäften, Getreide und Grütze und verarbeiteten Tomaten ausgeschöpft. Die Zollkontingente für Malz und Weizengluten, Kleie und andere Rückstände, Zucker und Schokolade, Stärke und Inulin, Zwiebeln und Knoblauch wurden entsprechend zu 28 %, 12 %, 11 %, 7 % und 7 % ausgeschöpft, während die Exporte von Produkten in 15 Warenkategorien überhaupt nicht benutzt wurden. Insgesamt wurden 27 Kategorien von Zollkontingenten zu ungefähr 25 % in absoluten Werten benutzt.

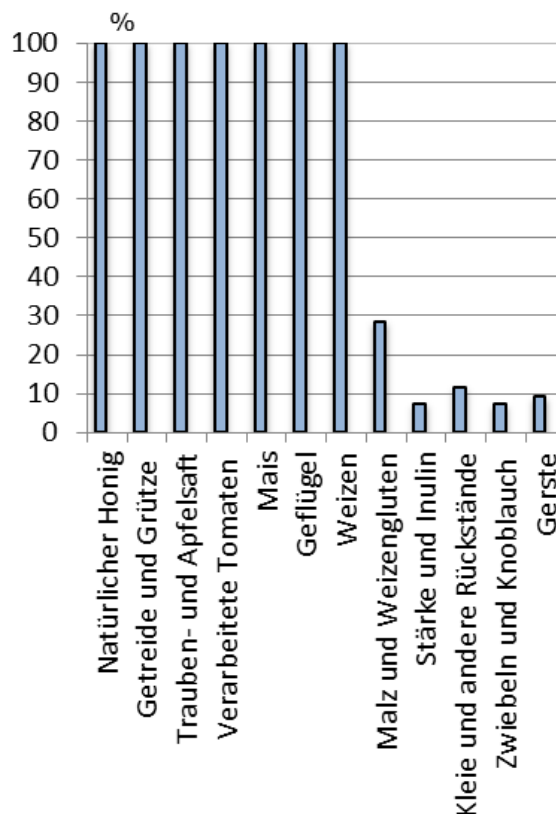
Die auf den Importlizenzen basierenden Zollkontingente wurden vollständig nur für Mais, Weizen und Geflügel und nur zu 9 % für Gerste ausgenutzt. Bis Dezember 2014 erhielten insgesamt 211 ukrainische Unternehmen die Zulassung, ihre Produkte in die EU zu exportieren⁷.

Honig ist eines der ukrainischen Produkte, die ihren Anteil am internationalen Markt erfolgreich erhöhen. In der Zeit von Januar bis Oktober 2014 wurde etwa 27,2 Tsd. t Honig, im Vergleich zu 16,7 Tsd. t im gleichen Zeitraum des Vorjahres, exportiert⁸. Deutschland (50 %), Polen (21 %) und die USA (12 %) sind die wichtigsten Importeure von ukrainischem Honig. Das Zollkontingent von 5 Tsd. t/Jahr für die zollfreie Einfuhr in die EU wurde sehr schnell ausgeschöpft.

Die von der EU im April eingeführten Handelspräferenzen sehen außerdem Null-Zollsätze für Milchprodukte vor. Allerdings wurden bisher keine Exporte dieser Produkte (vor allem von Joghurt und Milchstreifetten) in die EU realisiert, da die ukrainischen Produzenten zunächst die Einhaltung der

relevanten EU-Standards im Bereich der Lebensmittelqualität und -sicherheit nachweisen müssen.

Abbildung 2. Der Anteil von Zollkontingenten der EU, die von ukrainischen Produzenten benutzt wurden, 2014



Quelle: Steuer- und Zollunion, Ministerium für Wirtschaftsentwicklung und Handel der Ukraine

Im Oktober 2014 hat das Lebensmittel- und Veterinäramt der Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz der EU die Einhaltung der Anforderungen an Lebensmittelqualität- und -sicherheitsstandards bei ukrainischen Milchproduzenten geprüft. Die Kommission entdeckte gewisse Mängel, die behoben werden sollen, damit die Hersteller sich an die EU-Vorschriften halten. Danach werden die Vertreter der EU mit den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten der EU Verhandlungen über die Aufnahme ukrainischer Milchverarbeitungsbetriebe in das EU-Register beginnen. Staatliche Verwaltung und Wirtschaftsvertreter der Ukraine sind optimistisch über die Aussichten des Exports von Milchprodukten auf den EU-Markt ab der zweiten Hälfte 2015.

Der EU-Milchmarkt ist gesättigt und zeichnet sich durch eine hohe Wettbewerbsfähigkeit aus. Des-

⁶ http://ucab.ua/ua/pres_sluzhba/novosti/kvota_na_ek_sport_baranini_ta_kozlyatini_do_es_na_20_perevischue_ii_vir_obnitstvo_v_ukraini/?category=29780

⁷ Laut dem Ministerium für Agrarpolitik und Lebensmittel <http://minagro.gov.ua/node/15389>

⁸ 17,5 Tsd. t davon im Vergleich zu 5 Tsd. t im letzten Jahr wurde auf den EU-Markt geliefert. Quelle: ucab.ua/files/Survey/Doslidjenna/Manual_UCAB_British.pdf

wegen wird es für die ukrainischen Produzenten schwierig sein, signifikante Marktanteile zu erobern. Die Erhaltung einer Nummer im EU-Register (als Nachweis der Einhaltung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards der EU) ist aber eine wichtige Voraussetzung zur Erhöhung der Ausfuhren auf andere Märkte.

Was Fleischprodukte angeht, so kann derzeit nur Geflügel in die EU exportiert werden. Im Juli 2013 erhielten vier⁹ große Geflügelproduzenten die Zulassung für den Export ihrer Produkte auf den EU-Markt. Bis zum Ende des Jahres erreichten die Lieferungen von Geflügel rund 413 t. Das Zollkontingent der EU für zollfreie Geflügelimporte beträgt insgesamt 36 Tsd. t/Jahr. Es wurde 2014 sehr schnell ausgeschöpft¹⁰.

Zukünftige Aussichten

Nach den Schätzungen des APD¹¹ könnte die vorgesehene Senkung der EU-Importzölle auf der Grundlage des FTA zu einem Wachstum der Agrar- und Lebensmittelexporte¹² der Ukraine in Höhe von 18 bis 20 % in den ersten zehn Jahren der Liberalisierung des Handels mit der EU führen. Der größte Anstieg der Exporte wird für Getreide, Tabak, Fleisch und verschiedene essbare Produkte erwartet. Wahrscheinlich wird die Abschaffung der Zölle für ukrainische Exporte die Ausfuhr von Ölsaaten in zehn Jahren verdoppeln. Darüber hinaus könnte die Liberalisierung des Handels mit der EU den Export von Produkten, die derzeit in die Ukraine nicht exportiert werden, im Wert von 2,3 Mrd. USD verursachen. Das ist besonders relevant für Milchprodukte und Eier, Getreide und Getreidezubereitungen, Fleisch und Fleischzubereitungen; spezialisierte Ausstattung; Meeresprodukte und pflanzliche Fette und Öle.

Im Gegenzug wird die vollständige Umsetzung des EU-Ukraine Freihandelsabkommens, d.h. die bilaterale Verringerung oder Abschaffung der Import-

zölle auf die meisten EU-Waren, geplant ab Januar 2016, den Wettbewerb auf dem ukrainischen Binnenmarkt verschärfen.

Die o.g. Studie des APD verweist in diesem Zusammenhang auf eine Steigerung der ukrainischen Importe um bis zu 7 % aufgrund der Senkung der Einfuhrzölle, vor allem durch die Angebote an Getränken, pflanzlichen sowie tierischen Ölen und Fetten, Fleisch, Mineral- und chemischen Düngemitteln sowie Zucker. Daher scheint es, dass die Vorteile aus dem Freihandelsabkommen, zumindest mittel- und langfristig, für die Ukraine höher ausfallen werden als für die EU-Länder.

Zusammenfassend, hat die Einführung der einseitigen Handelspräferenzen vonseiten der EU zu ersten, vielversprechenden Ergebnissen in Bezug auf die Verbesserung der Lebensmittelqualität- und –sicherheitsstandards und damit der internationalen Exportmöglichkeiten der Ukraine beigetragen.

Die zeitliche Verschiebung der umfassenden Umsetzung des FTA lässt mehr Raum für die ukrainische Regierung, die bleibt erforderliche Gesetzesänderungen implementieren sollte. Die ukrainische Agrar- und Ernährungswirtschaft sollte ihre Produktionsabläufe und – standards an Vorgaben der EU anpassen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den EU-Märkten sowie auch auf dem ukrainischen Binnenmarkt zu erhalten bzw. auszubauen.

Im Ergebnis der Umsetzung des FTA wird es Gewinner und Verlierer unter den Unternehmen sowohl in der Ukraine als auch in der EU geben und alles wird auf die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Unternehmen ankommen. Insgesamt trägt das Freihandelsabkommen zur Steigerung des Wohlstandes sowohl in der EU als auch in der Ukraine bei.

⁹ Ein weiterer Geflügelproduzent wurde ins EU-Register der Produzenten im September 2014 eingetragen.

¹⁰ <http://vn.20minut.ua/Groshi/chastkova-asociaciya-ukrayina-uzhe-vikoristala-kvoti-v-yes-po-medu-sok-10422799.html>

¹¹ www.apd-ukraine.de/images/PolPap-01-2013-DCFTA_eng.pdf

¹² Diese Schätzungen betreffen Agrarprodukte, Fischereierzeugnisse, industriell erzeugte Lebensmittel, Düngemittel und bestimmte Ausstattung für die Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie.