

## Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe: EU-Milchmarkt braucht neue Marktregelungen

### KURZINFO

#### AUSGANGSLAGE:

Im Frühjahr 2009 erreichte die Krise auf Europas Milchmarkt ihren Höhepunkt. Nach guten Erzeugerpreisen für die Milchbauern im Jahr 2007/2008 folgte eine außerordentlichen Krise im Milchsektor, die den EU-Milchbauern ein Mehrfaches des vorher guten Preises – insgesamt 14 Mrd. Euro Umsatz gekostet hat. Als Reaktion auf die Milchkrise beschloss die Kommission 2009 die Einrichtung einer hochrangigen Expertengruppe (HLG) deren Empfehlungen nunmehr den zuständigen Gremien auf EU- und nationaler Ebene vorgelegt wurden.

#### INHALT:

Die Empfehlungen der HLG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Beibehaltung bestehender Marktinstrumente wie die private Lagerhaltung oder die Intervention & Ausbau Risikomanagement (Schulungen)
- Verbesserung der Produktkennzeichnung (Herkunftsort und Produktimitate)
- Branchenorganisationen in Erwägung ziehen (wettbewerbsrechtlich abgesicherte Dialogplattform zw. Erzeuger, Verarbeiter und Handel)
- Kollektive Preisverhandlungen für Erzeugergemeinschaften erleichtern
- EU-weit standardisierte Lieferverträge mit fixen Vertragsbestandteilen
- Verbesserung der Transparenz entlang der Lebensmittelkette Milch
- Innovation und Forschung in LE-Programm besser koordinieren und ausbauen

#### UNSER STANDPUNKT:

In einem deregulierten Markt gibt es keine staatlich geregelte Preis- und Einkommenssicherheit. Deshalb sind – neben den Ausgleichszahlungen der GAP – für die Zeit nach der Milchquotenregelung in Europa (ab März 2015) andere wirkungsvolle Instrumente und Maßnahmen bereitzustellen. Bestehende funktionierende Marktinstrumente sind fortzuführen und neue innerhalb der GAP zu schaffen. Die veröffentlichten Empfehlungen der HLG gehen in die richtige Richtung, bedürfen allerdings einer Adaption und Ergänzung.

#### SO GEHT'S WEITER:

Der Bericht der HLG wurde an den Rat, das Europäische Parlament, den Sozial- und Wirtschaftsausschuss und den Ausschuss der Regionen übermittelt. Die Diskussion des Berichtes wird am Agrarrat, am 12. Juli 2010 beginnen. EU-Kommissar Dacian Ciolos hat die Absicht geäußert, am Ende des Jahres ein Milchpaket (Legislativvorschlag) vorzulegen, das die Empfehlungen dieses Berichtes reflektiert.

## 1. AUSGANGSSITUATION

Im Frühjahr 2009 erreichte die Krise auf Europas Milchmarkt ihren Höhepunkt. Nach guten Erzeugerpreisen für die Milchbauern im Jahr 2007/2008 folgte eine außerordentlichen Krise im Milchsektor, die den Milchbauern ein Mehrfaches des vorher guten Preises gekostet hat. **Im Wesentlichen waren fünf Ursachen für die Schärfe der EU-Milchkrise verantwortlich:**

- Der Milchpreis in Europa steigt im Jahr 2008 deutlich **über 40 Cent pro kg Rohmilch**
- Als **Reaktion** darauf beginnt die **EU-Nahrungsmittelwirtschaft** Milchfett und –eiweiß durch billigeres pflanzliches Fett und –eiweiß in ihren Rezepturen zu ersetzen
- Der **Ölpreis** stürzt im selben Zeitraum von über 90 \$/Barrel auf knapp 60 \$/Barrel ab, was die Kaufkraft und Nachfrage nach Milchprodukten in **Russland** und Asien einbrechen lässt
- Ende 2008 wird auch der **Melamin-Skandal** in China aufgedeckt und führt zu einem Einbruch der Nachfrage nach ausländischem Milchpulver
- Die Wirtschaftskrise führt EU-weit zu einem **verhaltenen Verbrauch** von Milchprodukten

Das Zusammentreffen dieser globalen ökonomischen Geschehnisse, gepaart mit einer Lockerung der „alten“ EU Marktmechanismen führte schließlich zu einem Preiseinbruch in einigen Mitgliedsstaaten auf unter 20 Cent/kg Milch, was einen Umsatzeinbruch für Europas Landwirtschaft in der Höhe von 14 Mrd. Euro bedeutete.

Als **Reaktion auf die EU-Milchkrise** und auf Druck der EU-Landwirtschaftsminister beschloss die EU-Kommissarin im Herbst 2009 unter anderem die Einrichtung einer hochrangigen **Expertengruppe (HLG) mit den Zielen:**

- Erarbeitung von mittel- und langfristigen Begleitmaßnahmen zum Auslauf der Milchquotenregelung
- Schaffung eines regulativen Rahmens, um Erzeugereinkommen zu stabilisieren und Markttransparenz zu erhöhen

In 10 Arbeitsgruppensitzungen und einer Konferenz im März 2010 wurden Ideen und Vorschläge entwickelt und mit verschiedenen Interessensgruppen (z.B. COPA, EMB, EDA), Wissenschaftlern, Experten der EU-Kommission und mit Vertretern aus Drittländern (AUS, CH, USA, NZ) diskutiert.

## 2. Die sieben Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe

Folgende Empfehlungen wurden nun seitens der Hochrangigen Expertengruppe den Mitgliedsstaaten und der EU-Kommission vorgelegt.

### 1. Empfehlung: Vertragsbeziehungen Lieferant/Molkerei sollen konkreter definiert werden

Die Hochrangige Expertengruppe „Milch“ (HLG) vertritt die Ansicht, dass die Akteure innerhalb der Milchkette sensibilisiert und in ihrer Verantwortung gestärkt werden müssen, damit sie besser auf die Marktsignale eingehen und das Angebot auf die Nachfrage abstimmen können. Die HLG ersucht deshalb die Kommission zu überlegen, welche Form – Richtlinien oder ein Legislativvorschlag – am besten geeignet wäre, um auf freiwilliger Basis den Einsatz formeller schriftlicher Musterverträge zu Rohmilchlieferungen zu verstärken. Solche Verträge sollten folgende vier Hauptpunkte enthalten:

- (1) der zu bezahlende Preis/die Preisformel bei Lieferung,
- (2) die Menge, die geliefert werden könnte bzw. zu liefern ist,
- (3) der Lieferzeitplan während der Saison sowie
- (4) die Vertragsdauer (eventuell unbefristet mit Kündigungsklausel).

Die Mitgliedstaaten könnten die Verwendung dieser Verträge zwingend vorschreiben. Alle speziellen Vertragselemente sollten zwischen den Parteien frei verhandelbar sein. Die besondere Eigenart von Genossenschaften sollte entsprechend Berücksichtigung finden.

### 2. Empfehlung: Kollektive Preisverhandlungen für Milcherzeugergemeinschaften erleichtern

Die HLG ersucht die Kommission, einen Legislativvorschlag für eine agrarrechtliche Bestimmung zu erstellen. Den Vertretern der Milchbauern in bestehenden Erzeugerorganisationen sollen die Möglichkeiten verschafft werden, gemeinsam – für einen Teil oder die gesamte Produktion ihrer Mitglieder – unter Einhaltung einer geeigneten mengenmäßigen, in Prozent der EU-Milchproduktion ausgedrückten Begrenzung, mit einer Molkerei Vertragsbedingungen – auch bezüglich des Preises – auszuhandeln. Weiters sollte überlegt werden, ob eine solche Bestimmung permanent oder hinreichend lang, aber befristet gelten und in jedem Fall einer Prüfung unterliegen. Die besondere Eigenart von Genossenschaften sollte entsprechend Berücksichtigung finden.

### **3. Empfehlung: Branchenorganisationen im Milchsektor als Dialogplattform der LM-Kette in Erwägung ziehen**

Die HLG schlägt vor, dass die EU-Kommission weiters prüfen möge, ob aktuelle Bestimmungen für interprofessionelle Organisationen im Obst- und Gemüsesektor auch im Milchsektor anwendbar sein könnten. Wenn ja, sollten die geltenden rechtlichen Beschränkungen zu wettbewerbswidrigen Tätigkeiten sowie die Kontrollbefugnisse der Kommission ebenso gelten.

### **4. Empfehlung: Verbesserung der Transparenz entlang der Lebensmittelkette Milch**

Die HLG ersucht die Kommission, mit besserem Einsatz der verfügbaren Informationen die Ausarbeitung des Kontrollinstruments für Lebensmittelpreise in Europa weiter zu verfolgen. Die HLG ersucht weiters EUROSTAT und die nationalen Statistikinstitute, eine Möglichkeit zu suchen, um mit vernünftigen finanziellem Aufwand umfangreichere Informationen, beispielsweise zum Produktionsvolumen von Milch und Milcherzeugnissen, zu vermitteln.

### **5. Empfehlung: Beibehaltung bestehender Marktinstrumente und Ausbau Risikomanagement (Schulungen)**

Die HLG hält das bestehende Sicherheitsnetz im Allgemeinen für zweckmäßig. Dennoch ersucht die HLG die Kommission, zur Minderung der Einkommensvolatilität neue, mit der WTO-Green Box vereinbare Instrumente im Rahmen der GAP nach 2013 zu prüfen. Sie ersucht die Kommission, insbesondere über zielgerichtete Ausbildungsprogramme eine Erleichterung der Nutzung von Terminmärkten als nützliches ergänzendes Instrument in Betracht zu ziehen. Überwachung und Regulierung sollten im Rahmen des Gesamtkonzepts für Derivate und der Richtlinie über Märkte für Finanzmarktinstrumente (MiFID) behandelt werden.

### **6. Empfehlung: Verbesserung der Produktkennzeichnung (Herkunftsort und Produktimitate)**

Die HLG weiß um die laufenden Initiativen im EU-Parlament im Bereich der Kennzeichnung und ersucht die Kommission, die Entwicklungen genau zu verfolgen, um eine ordnungsgemäße Abgrenzung von Milchimitatprodukten zu garantieren und damit die Verwendung von Namen und Begriffen, die Milchprodukten vorbehalten sind, zu vermeiden. Was den Standort des landwirtschaftlichen Betriebs betrifft, ersucht die HLG die Kommission, die Machbarkeit verschiedener Optionen für eine verpflichtende/ freiwillige Angabe des Betriebsstandorts bei der Kennzeichnung grundlegender primärer Milchprodukte zu überlegen. Bei den Kennzeichnungsvorschriften für Imitatprodukte sollte ebenso wie bei den Vorschriften zur Angabe des Herstellungsbetriebs eine Kohärenz der Vorschläge des Milchsektors mit der vom Gesetzgeber derzeit er-

wogenen Legislatur zur Information der Verbraucher über Lebensmittel sichergestellt werden.

## 7. Empfehlung: Innovation und Forschung in LE-Programm besser koordinieren und ausbauen

Die HLG unterstreicht die Bedeutung von Innovation und Forschung für die Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors.

- Die HLG ersucht deshalb die Kommission, eine Förderung der Innovation in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, insbesondere in der Politik der ländlichen Entwicklung, vorzuschlagen.
- Die HLG ersucht die Kommission weiters, die bestehenden Möglichkeiten für Innovation und Forschung, die im Rahmen der laufenden Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums und der bestehenden Forschungsprogramme verfügbar sind, besser zu kommunizieren. Die HLG lädt die Mitgliedstaaten ein, die bestehenden Möglichkeiten zur Gänze auszuschöpfen.
- Im Bereich der Forschung ruft die HLG die Interessengruppen auf, klare Forschungsprioritäten für den Milchsektor festzulegen, damit der Sektor nationale Forschungsprogramme sowie das Forschungsrahmenprogramm der Gemeinschaft besser nützen kann.
- Der Milchsektor wird auch ersucht, intensiver an den aktuellen Entwicklungen im Rahmen der HLG für die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelkette, die auch die Frage von Innovation und Forschung erörtert, mitzuwirken

## 3. Position des Bauernbundes zu den Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe

### 0. Grundsätzlich:

- **Kein Markt ohne Marktordnung.** Der Bauernbund sieht die Gestaltung von wirksamen und wirkungsvollen Marktinstrumenten als zentralen politischen Auftrag zur Erreichung seiner ökosozialen Zielsetzungen in der Agrarpolitik. Denn, in einem Markt ohne Marktordnung gibt es keine Preis- und Einkommenssicherheit für die bäuerlichen Familienbetriebe.
- **Milchquotenregelung wird auslaufen.** Die Fortführung der Milchquotenregelung in Europa ist politisch nicht mehr durchsetzbar. Es sind daher neue Instrumente und Möglichkeiten innerhalb der GAP zu schaffen, die eine berechenbare und wirtschaftlich annehmbare Marktordnung ermöglichen. Österreich hat als einer der wenigen EU-Mitgliedstaaten in der Vergangenheit kritische Positionen zum Fahrplan der EU-Kommission in Sachen Milchquoten eingenommen. Die Empfehlungen der HLG gehen aus Sicht des Bauernbundes in die richtige Richtung. Im Folgenden soll dazu kurz Stellung bezogen werden.

## 1. Position: Vertragliche Beziehungen

- **Neue Vertragsregelungen – Herausforderung für Genossenschaften.** Die Milchablieferung in der EU erfolgt Großteils an Genossenschaften (58%) und private Molkereien (28%). Meist gibt es keine staatlichen Vorgaben zur Vertragsgestaltung, teilweise gibt es überhaupt keine schriftlichen Verträge. Verträge helfen noch nicht zur Preisstabilisierung, da die Preise erst im Nachhinein festgelegt werden und keine Mengenbeschränkung besteht. Die Herausforderung für die Genossenschaften liegt in Zusammenhang mit einem aktiven Mengenmanagement in der Abnahmeverpflichtung. Inwieweit diese zwei Zielsetzungen sinnvoll, vereinbar und machbar sind, ist noch zu prüfen (Erfahrungen aus der Schweiz, Marktanteil der österr. Milchwirtschaft am EU-Markt etc.).
- **Vertragsnormen für schriftliche Verträge in der EU einführen.** Der Vorschlag für Vertragsnormen oder rechtliche Vorschläge zur Förderung schriftlicher Verträge auf EU-Ebene ist unbedingt notwendig und umzusetzen. Die vorgesehenen Vertragselemente (Preisformel, Menge, Lieferzeitpunkte bzw. saisonale Differenzierung, Laufzeit (sollte ein Jahr sein) sind sinnvoll und sorgen für Kontinuität. Wenn eine Regelung kommt, dann ist sie EU-weit verbindlich umzusetzen, ansonsten kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt.

## 2. Position: Verhandlungsposition der Erzeuger

- **Stärkung von Erzeugergemeinschaften und Genossenschaften.** Aus Sicht des EU-Wettbewerbsrechts können Landwirte gemeinsam Preise und Mengen mit Molkereien vereinbaren, sofern der Anteil der Landwirte am „relevanten Markt“ unter 5% und max. 40 Mio. € Umsatz (ca. 130.000t Milch) beträgt. Die Schlüsselfrage ist nun, was als „relevanter Markt“ verstanden wird. Erzeugergemeinschaften können einheitliche Lieferpreise nur in Ausnahmefällen festlegen, sofern der Aufkäufer dies wünscht bzw. eine Marke erforderlich ist und der Marktanteil unter 15% liegt. Genossenschaften können grundsätzlich einheitliche Preise festlegen, da wirtschaftlich „eine Effizienzsteigerung“ durch die Genossenschaft, vorgenommen wird und wenn ihr Marktanteil unter 20% liegt. In Österreich erfolgt ca. 90% der Milchlieferung über Genossenschaften. Eine einheitliche Preisfestlegung ist derzeit zwischen Genossenschaftsmitgliedern (Milchlieferant) und ihrer Molkereigenossenschaft üblich.
- **Praxistaugliche Größengrenzen und Stärkung der Genossenschaften.** Wenn für Erzeugergemeinschaften und Genossenschaften Ausnahmen im Wettbewerbsrecht eingeräumt werden, dann sind praxistaugliche Größengrenzen innerhalb des gesamten Binnenmarktes einzuführen. Z.B. 5-10 % der EU-Produktion. Der Bauernbund fordert, dass mit Rücksicht auf die österreichische Genossenschaftsstruktur (90 % der Milch wird in Genossenschaften verarbeitet), Genossenschaften gegenüber Erzeugergemeinschaften nicht benachteiligt werden.

## 3. Position: Berufsverbände/Branchenorganisationen

- **Verkaufsförderung, Bündelung von Aktivitäten und Überschussentsorgung sicherstellen.** Nach Auslaufen der Milchquotenregelung in Europa ist kein alternatives nationales oder europaweites Mengenmanagement mehr möglich. Branchenorganisationen sind Dialogplattformen für die Erzeuger, die Verarbeiter und den Handel.

Zukünftig könnte diese Plattform von der Milchwirtschaft genutzt werden, und zwar im Bereich der gemeinsamen Verkaufsförderung, der Bündelung von Aktivitäten für Vermarktung, Setzung von gemeinsamen Qualitätsstandards und für unverbindliche Preisempfehlungen.

- **Branchenorganisationen forcieren.** Branchenorganisationen stellen aus Sicht des Bauernbundes ein sinnvolles ergänzendes Regulativ auf EU-Ebene dar. In Frankreich kommt dieses System bereits zur Anwendung. Der Bauernbund fordert eine Überprüfung, ob die Regelungen im Obst oder Gemüsesektor auch auf den Milchsektor übertragbar sind. Weiters ist ein gesetzlicher Rahmen einzurichten, der die freiwillige Umsetzung ermöglicht.

#### 4. Position: Markttransparenz

- **Datenbasis verbessern.** Die Weiterentwicklung des „European Food Price Monitoring Tool“ ist zu unterstützen, damit eine bessere Verwendung der vorliegenden Informationen möglich wird. Dafür ist notwendig, dass EUROSTAT und die nationalen Statistischen Ämter mehr Informationen (z.B. Mengen von Milch und Milchprodukten) zu vernünftigen Kosten bereitstellen.
- **Transparenz ist Grundlage für Entscheidungen.** Künftig ist in Bezug auf die Preisbildung und Margen eine Beleuchtung der gesamten Lebensmittel-Kette vorzunehmen, um Nachteile die vor allem die schwächeren Gruppen entlang der Wertschöpfungskette betreffen auszuräumen. Transparenz ist die Voraussetzung, dass unlautere Praktiken (z.B. Plötzlicher starker Anstieg der Margen im Lebensmittelhandel) identifiziert werden können. Der Bauernbund fordert mit dem Auslaufen der Milchquote, dass effizient und gezielt Information über Produktionsmengen und Mengenflüsse bereitgestellt werden.
- **Asymmetrische Preisweitergaben stoppen.** Im Bereich der Markttransparenz gibt es einen dringenden Handlungsbedarf, da asymmetrische Preisweitergabe (steigende Erzeugerpreise werden deutlich rascher an Konsumenten weitergegeben als fallende Erzeugerpreise) erfahrungsgemäß zu Lasten der landwirtschaftlichen Produzenten gehen.

#### 5. Position: Marktmaßnahmen und Warenterminbörsen

- **Erhalt der privaten Lagerhaltung und Intervention.** Die Erfahrungen aus der EU-Milchkrise haben gezeigt, dass die EU auf eine wirksame Intervention für sensible Produkte und die Möglichkeit einer privaten Lagerhaltung nicht verzichten kann (Sicherheitsnetz).
- **Ein neues Einkommenssicherungsinstrument mit mehrjähriger Finanzierung.** Eine weitere Absenkung der Interventionspreise für Milchprodukte darf aus Sicht des Bauernbundes nicht erfolgen. Die Einführung einer WTO-grünbox-tauglichen Einkommenssicherung für die Landwirtschaft ist notwendig, um im Falle einer Krise automatisch und rasch wirksam gegensteuern zu können (Einkommenssicherheitsnetz für extreme Marktschwankungen). Dafür muss auch eine ausreichende finanzielle Unterstützung für einen längeren Zeitraum gewährleistet sein.

- **Warenterminbörsen für Europa.** Terminbörsen sind eines unter mehreren Instrumenten zur Absicherung gegen Preisschwankungen. Terminbörsen werden privatwirtschaftlich eingerichtet und geführt und sind deshalb kostengünstig für den Staat. Terminbörsen können negative Preistrends nicht verhindern, und sind speziell für Standardprodukte geeignet. Zielgruppe für Terminbörsen sind Genossenschaften, Erzeugerorganisationen und Händler. Terminbörsen sind ein ergänzendes Instrument aber keinesfalls ein gleichwertiger Ersatz für bestehende Marktsteuerungsmaßnahmen. Der Bauernbund steht der Forcierung einer europäischen Warenterminbörse offen gegenüber. Eine Voraussetzung dafür sind aber strengere Rahmenbedingungen für Terminbörsen (z.B. Obergrenzen für die Kontraktanzahl von Renten- oder Hedgefonds), damit diese ihre Funktion der Preisabsicherung erfüllen kann und nicht nur ein ungezügelter Spielplatz für Spekulanten ist. Weiters sind gezielte Trainingsprogramme (z.B. für Händler, Erzeugergemeinschaften und interessierte große landwirtschaftliche Betriebe) aufzusetzen und anzubieten.

## 6. Position: Vermarktungsnormen und Herkunftskennzeichnung

- **Qualitäts- und Herkunftskennzeichnung verbessern.** In der EU sind neben Österreich derzeit nur vier Mitgliedsstaaten für die dezitierte Kennzeichnung von Imitaten. Eine Durchsetzung dieser Forderung auf Ebene der EU-Agrarminister ist heute noch nicht möglich. Hingegen dürfte eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung unter anderem für Basismilchprodukte durch die Unterstützung des Europäischen Parlaments durchgesetzt werden. Das ist ein großer Fortschritt in die richtige Richtung. Eine verpflichtende Kennzeichnung der Produktherkunft ist im Sinne der österreichischen Bauern und entspricht auch den Verbraucherinteressen. Wiederum ist zu unterstreichen, dass eine EU-weite einheitliche Regelung notwendig ist, um Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden.
- **Klare Kennzeichnung von Imitaten.** Aus Sicht des Bauernbundes sind Imitate von Milchprodukten klar zu kennzeichnen und als solche auszuweisen. Auch hier sind die Abgeordneten des Europäischen Parlaments als Verbündete für Fortschritte zu gewinnen.

## 7. Position: Innovation und Forschung

- **Innovation und Forschung ausbauen.** Der Bauernbund unterstützt eine zielgerichtete Forschung(sförderung) wie in den Empfehlungen des HLG vorgeschlagen. Dies ist eine Voraussetzung für eine zukünftige wettbewerbsfähige Milchwirtschaft.

## 4. Die weitere Vorgangsweise

Der Bericht der HLG wurde an den Rat, das Europäische Parlament, den Sozial- und Wirtschaftsausschuss und den Ausschuss der Regionen übermittelt. Die Diskussion des Berichtes wird am Agrarrat, am 12. Juli 2010 beginnen. EU-Kommissar Dacian Cioloș hat die Absicht geäußert, am Ende des Jahres ein Milchpaket (Legislativvorschlag) vorzulegen, das die Empfehlungen dieses Berichtes reflektiert.